

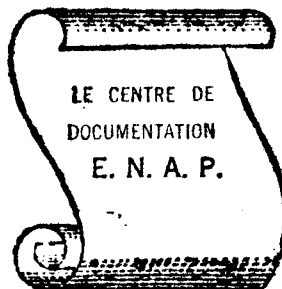


RAPPORT

de la
CANADA
COMMISSION ROYALE
SUR LE CABOTAGE

LE 9 DÉCEMBRE 1957

*Constituée par l'arrêté
ministériel P.C. 1955-308,
du 1^{er} mars 1955.*



COMMISSION ROYALE SUR LE CABOTAGE

COMMISSAIRES

L'honorable juge W. F. Spence, président

W. N. Wickwire, C.R.

Marcel Bélanger, C.A.

G. Gordon McLeod,
secrétaire

David W. Mundell, C.R.,
conseiller juridique

Paul Cimon,
secrétaire adjoint

Paul Gérin-Lajoie, D.Phil.,
conseiller juridique adjoint

Hubert R. Kemp, M.A.,
conseiller économique

Ottawa, le 9 décembre 1957.

A SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL.

PLAISE À VOTRE EXCELLENCE,

Nous, commissaires, ayant été constitués en Commission royale aux termes de l'arrêté ministériel P.C. 1955-308, en date du premier mars 1955, pour examiner certains sujets concernant le cabotage au Canada et pour déposer des conclusions à ce propos,

AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER À VOTRE EXCELLENCE
LE RAPPORT QUI SUIT.


président


commissaire


commissaire


secrétaire

Table des matières

Lettre d'envoi	vii
Remerciements	xv
CHAPITRE I—INTRODUCTION	
1. Mandat de la Commission	1
2. Arrière-plan de l'enquête	2
3. L'enquête de la Commission	6
CHAPITRE II—LÉGISLATION EXISTANTE SUR LE CABOTAGE ET LA CONSTRUCTION DE NAVIRES	
A. Dispositions restreignant le cabotage	8
B. Dispositions pertinentes relatives au tarif et à l'impôt	12
C. Réglementation du cabotage au Canada	14
I. Réglementation du transport des cargaisons en vrac	14
II. Réglementation du transport de cargaisons mixtes et de passagers	15
III. Réglementation de certains aspects ou services particuliers	16
D. Généralités	17
CHAPITRE III—LE CABOTAGE AU CANADA	
Transport en vrac et transport à caissage	20
Navigation avec chargement et sur lest	21
Cargaisons transportées dans le cabotage	22
Répartition du cabotage par région	23
Répartition du cabotage d'après la nationalité des navires	25
Transport par eau entre le Canada et les États-Unis	27
Les Grands lacs	29
Transport entre les Grands lacs et l'Est du Canada	32
L'Est du Canada	34
Le littoral du Pacifique	40
Transport intercôtier	42
Subventions pour aider le cabotage	43
CHAPITRE IV—VOIES NAVIGABLES DES GRANDS LACS ET DU SAINT-LAURENT	
A. Voies navigables actuelles	44
1. Les canaux du Saint-Laurent	44
2. Le canal maritime de Welland	46
Problèmes de circulation dans le canal de Welland	46
3. Les canaux de Sault-Sainte-Marie	49

Commission royale sur le cabotage

CHAPITRE IV—*Fin*

B. La Voie maritime du Saint-Laurent	50
1. De Montréal à la tête du lac Saint-François	51
2. Rapides internationaux	51
3. Les Mille-Îles	52
4. Canal maritime de Welland	52
5. Travaux supplémentaires	52
C. Installations portuaires	53
1. Généralités	53
2. Ports du Saint-Laurent: préparation en vue des changements qui seront apportés par la Voie maritime	54

CHAPITRE V—LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

A. Débuts de l'industrie du transport maritime au Canada	57
B. Navires affectés au transport océanique	60
I. De la première guerre mondiale à 1939	60
II. Depuis le début de la deuxième guerre mondiale	62
Les navires «Park»	62
La Commission maritime canadienne	62
Le plan de remplacement—Caisse de fiducie	63
Le plan de transfert	64
Composition de la flotte	65
Noyau de la marine marchande	67
C. La flotte de cabotage	67
I. Les Grands lacs	69
II. Régions de l'Est et du Pacifique	71

CHAPITRE VI—PERSPECTIVES DE LA MARINE MARCHANDE DU CANADA EN CE QUI CONCERNE LE CABOTAGE

A. Introduction	73
B. Littoral de l'Est, golfe et fleuve Saint-Laurent en aval de Montréal	77
Services de cargaisons mixtes	77
Cargaisons en vrac	78
C. Le littoral de l'Ouest	80
D. Les Grands lacs	81
I. Introduction	81
II. Cargaisons mixtes	83
III. Cargaisons en vrac	85
1. Grosseur et modèle des navires	85
2. Capacité des navires et durée des voyages	91
3. Frais à la tonne	93

CHAPITRE VI—*Fin*

4. Rendement sur les investissements	100
Bénéfices avant le paiement des impôts	100
Bénéfices après le paiement des impôts	103
5. La concurrence dans la navigation intérieure	112
6. La concurrence quant aux cargaisons d'exportation	114
Exportation des grains par cargos mixtes réguliers	114
Exportation des grains par tramps océaniques	116
Sommaire de l'étude sur l'exportation des grains	121
E. Sommaire des conclusions sur les perspectives de la marine marchande du Canada dans le cabotage	122

CHAPITRE VII—PROPOSITION DE LIMITER LE CABOTAGE AUX
NAVIRES IMMATRICULÉS AU CANADA

A. Introduction	125
B. Effets économiques de la restriction proposée	128
I. Côte est, golfe et fleuve Saint-Laurent en aval de Montréal	128
1. Cargaisons en vrac	129
2. Transport de cargaisons mixtes	133
3. Transport par des navires immatriculés au Canada	135
II. La côte du Pacifique	137
III. Les Grands lacs	138
1. Frais de transport	138
2. Transport sous immatriculation canadienne dans la Voie maritime	140
C. Disponibilité et stabilité du service	143
D. Cabotage dans les autres modes de transport	152
E. Contrôle du commerce maritime par l'État	154
F. Défense nationale	155
G. Conclusions au sujet de la proposition de restreindre le cabotage aux navires immatriculés au Canada	157
H. Traité proposé avec les États-Unis concernant le trafic inter-frontières	158
I. Conservation de la restriction actuelle sur le cabotage	159

CHAPITRE VIII—L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION ET DE
LA RÉPARATION DE NAVIRES AU CANADA

A. Historique	160
1. Des débuts de la colonie à 1917	160
2. Depuis la première guerre mondiale à 1939	163
3. La deuxième guerre mondiale et les années suivantes	164
B. Politique du gouvernement en matière de construction de navires	167
Participation financière	167
Mesures de protection	167

Commission royale sur le cabotage

CHAPITRE VIII—*Fin*

La Commission maritime canadienne	168
Coordination des commandes de l'État	168
Plan de remplacement	169
Loi aidant à la construction de navires au Canada	170
C. Perspectives	172
La construction de navires	172
Réparation de navires et travaux divers	176

CHAPITRE IX—PROPOSITION DE LIMITER LE CABOTAGE AUX
NAVIRES CONSTRUITS ET IMMATRICULÉS
AU CANADA

A. Introduction	178
B. La construction maritime et la défense nationale	180
C. Les effets de la restriction proposée	182
I. Côte atlantique et golfe Saint-Laurent	182
1. Coûts de transport	183
2. Rajustements économiques	186
3. Construction de navires	189
II. La côte du Pacifique	189
1. Coûts de transport	190
2. Construction de navires	191
III. Grands lacs et fleuve Saint-Laurent	192
1. Coûts de transport	192
2. Construction de navires	196
D. Autres méthodes d'assistance à l'industrie de la construction maritime	197
1. Le coût de la restriction	197
2. Subvention à la construction de navires	199
3. Droits de douane	200
4. Subventions d'exploitation aux propriétaires de navires de construction canadienne	200
5. Moyens fiscaux	201
6. Conclusion	203

CHAPITRE X—RÉGLEMENTATION DU CABOTAGE CANADIEN

A. Règlements actuels	204
B. Réglementation en vertu de la Loi sur les transports	205
C. Autorité centrale sur les transports	207

CHAPITRE XI—AUTRES MÉMOIRES

Installations portuaires nouvelles ou améliorées pour les services de cabotage	210
Équipement de sécurité et compétence des officiers à bord des caboteurs	213
L'importation de navires au Canada	213
Attribution des cargaisons	215
Prêts de l'État pour aider à la construction de petits navires	216

CHAPITRE XI—Fin

Relations ouvrières	217
Ports francs	218
Péages et droits pour tous les ports et canaux	218
Nouveaux organismes d'État	219
Extension de la réglementation existante	220
Retrait de l'exemption d'impôt sur le revenu accordée aux armateurs non résidents	220
Exemption des armateurs à l'égard de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions	221

APPENDICES

I—Commission de nomination et arrêté ministériel P.C. 1955-308	222
II—Liste des mémoires	227
III—Liste des pièces à l'appui	233
IV—Audiences de la Commission royale: endroits, dates et renvois au compte rendu sténographique	261
V—Témoins, conseils et autres qui ont comparu	262
VI—Liste des organismes, mémoires, représentants, témoins et conseils qui ont comparu	269
VII—Tableau, par ordre chronologique, de lois britanniques et canadiennes	282
VIII—Convention relative à la marine marchande de la Communauté britannique	285
IX—Carte des Grands lacs et du fleuve Saint-Laurent	292
X— <i>Marine marchande du Canada</i> (Navires d'une jauge brute de 10,000 tonneaux ou plus), Commission maritime canadienne, 31 décembre 1956	293
XI—Preuve à l'égard des frais d'exploitation des anciens navires «Park» (10,000 tonnes de port en lourd) immatriculés au Canada et au Royaume-Uni (extraits des pièces 171, 172, 191)	316
XII—Extraits du mémoire «Frais estimatifs de l'exploitation sur les Grands lacs» présenté par la <i>Canadian Shipowners' Association</i> (pièce 248)	321
XIII—Rapport à la Commission royale sur le cabotage par MM. Milne, Gilmore et German	332
XIV—Gains réalisés par les navires après le paiement de l'impôt sur les sociétés. Comparaison de l'impôt au Canada et au Royaume-Uni	355
XV—Différences entre les coûts d'exportation du blé, après l'achèvement de la Voie maritime. L'expédition directe outre-mer comparée au transbordement à Montréal	377
XVI—Taux de fret sur l'océan et les Lacs—Série statistique pour les diagrammes 1 à 6 du chapitre VII	381
XVII—Bibliographie	388

Remerciements

La tâche difficile que la Commission a été appelée à remplir aurait été presque irréalisable sans le précieux concours que nous ont prêté un grand nombre de sociétés et de citoyens de tout le pays. Cent soixante-treize mémoires ont été soumis, dont un grand nombre étaient fort détaillés et révélaient des recherches extrêmement éclairées et approfondies. Plus de deux cents témoins ont verbalement expliqué la substance de ces mémoires et ont fourni une quantité remarquable de considérations très pertinentes sur tous les aspects de l'enquête. Ces exposés de grande valeur ont servi de fondement à nos études et nous sommes très reconnaissants de l'aide qui nous a été si généreusement et si expertement donnée.

En outre, nous avons demandé l'assistance de plusieurs fonctionnaires du gouvernement canadien et d'un bon nombre de citoyens du Canada et du Royaume-Uni. Les membres de la Commission des grains, les fonctionnaires des ministères des Affaires extérieures et du Commerce, le haut-commissaire du Royaume-Uni et celui de l'Australie ont fourni beaucoup de renseignements importants et indispensables. M. Louis Audette, président de la Commission maritime canadienne, en de nombreuses occasions, ne nous a pas seulement procuré exactement et dans le détail les renseignements dont nous avons besoin, mais il a encore aidé le secrétaire et les membres de la Commission lors de nombreuses délibérations au cours desquelles sa vaste connaissance du sujet et sa longue expérience se sont révélées d'un prix inestimable. M. W. Graham, C.B., M.B.E., sous-secrétaire du ministère britannique du Transport et de l'Aviation civile, s'est entretenu avec les membres de la Commission et a donné des renseignements nombreux et fouillés sur la participation des navires immatriculés au Royaume-Uni au cabotage canadien, ainsi que sur l'expérimentation au Royaume-Uni du plan de transfert du Canada.

M. R. A. C. Henry a fait bénéficier la Commission de son savoir encyclopédique sur la Voie maritime du Saint-Laurent et les chenaux de communication, en plaçant les questions connexes dans la perspective appropriée.

Nous avons prié MM. Milne, Gilmore et German de donner leur avis sur la possibilité générale d'utilisation et l'acceptabilité théorique des navires mentionnés dans les mémoires soumis à la Commission, et tout particulièrement d'apprécier les données très pertinentes et soigneusement détaillées fournies par la *Canada Steamship Lines, Limited*. Cette société réputée d'architectes navals et d'experts maritimes a présenté son rapport à la

Commission royale sur le cabotage

Commission. Nous avons accepté celui-ci comme faisant autorité à l'égard des divers facteurs en cause et nous avons fondé sur ces données nombre de nos plus importants calculs.

L'occasion nous a été donnée de visiter de nombreux chantiers maritimes au Canada et de conférer avec les dirigeants et le personnel de ces établissements. Notre compréhension des aspects pratiques de la construction maritime en a été énormément facilitée.

Nous sommes extrêmement reconnaissants envers toutes ces personnes. Dans leur sphère particulière d'activité, leur participation à notre œuvre fut des plus précieuses, leur zèle infatigable et leur remarquable habileté, dignes de tout éloge. Cependant, nous avons indiscutablement une dette de reconnaissance envers notre personnel immédiat. Peu nombreux, il a été magnifique et serein au cours d'un long labeur. Nous nous abstenons de citer tous les noms, mais l'expression de notre gratitude s'adresse à tous, qu'ils soient mentionnés ou non.

A la demande de la Commission, MM. S. Judek et George M. Schuthe, ainsi que M^{me} A. F. W. Plumtre et M^{lle} Anne Shaw, ont poursuivi des recherches spécialisées.

M^e David W. Mundell, C.R., et M^e Paul Gérin-Lajoie ont exercé les fonctions de conseillers juridiques auprès de la Commission. Comme on peut facilement l'imaginer, la simple préparation des audiences et l'interrogatoire de très nombreux témoins constituaient une tâche primordiale. En outre, nos conseillers juridiques se sont efforcés d'obtenir des témoins non seulement un exposé détaillé des faits et de leurs opinions mais aussi, de ceux qui avaient qualité pour parler, des commentaires d'ordre général sur les questions traitées. De plus, ils ont effectué de nombreuses recherches sur les problèmes d'ordre juridique que suscitaient nos délibérations. Enfin, en rassemblant et en coordonnant les vues de la Commission, ils lui ont rendu de grands services.

Le ministère du Commerce nous a prêté, à titre de conseiller économique, M. Hubert Kemp, qui a rempli ses fonctions jusqu'au moment où il a dû partir pour aller assumer outre-mer un poste de conseil en recherches économiques auprès du gouvernement de Ceylan. Son habileté à effectuer des recherches semblait sans limites et il a toujours fourni une abondance de renseignements appropriés.

Notre secrétaire adjoint, M. Paul Cimon, s'est acquitté, depuis le début, de toutes les tâches administratives qu'exigeaient les travaux de la Commission, et avec tant de doigté que ce n'est que par ouï-dire que nous avons appris les exigences de ces tâches.

Le premier travail de traduction du rapport en langue française a été effectué avec compétence et promptitude par le service de la traduction générale, sous la direction générale de M. Pierre Daviault, surintendant du

Remerciements

bureau des traductions. M. Paul Cimon et M. Cyrille Felteau, ce dernier nous ayant été prêté par l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, ont ensuite fait la révision de la traduction afin que celle-ci exprimât fidèlement les rapports techniques avec l'économie et les pratiques maritimes qui sont indispensables dans un document de ce genre. L'excellence de la traduction est l'effet de leur habileté et de leur méticuleuse application.

Le ministère des Transports a prêté M. G. Gordon McLeod à la Commission pour qu'il lui servît de secrétaire. Quelques jours de travail ont suffi pour nous montrer combien nous étions favorisés de l'avoir. De ce moment à aujourd'hui, M. McLeod a accompli une tâche qui, du simple point de vue d'un dur et incessant travail, a été incomparable. De plus, il a rempli ses fonctions avec une intelligence si pénétrante et un tel sens critique et analytique que nous ne pouvons que qualifier de brillante sa participation à l'œuvre de la Commission.

La rédaction même de notre rapport était très difficile et nous avons bénéficié à cet égard de l'aide inappréciable de MM. Mundell et Gérin-Lajoie et, au jour le jour, de la collaboration assidue et des avis de M. McLeod. Nous sommes heureux de saisir cette occasion d'exprimer notre gratitude au personnel, qui a rendu à la Commission des services inestimables.

CHAPITRE I

Introduction

1. Mandat de la Commission

En vertu de son mandat (Commission et arrêté ministériel publiés *in extenso* à l'appendice I du présent rapport), la Commission royale doit:

«faire enquête et rapport sur toutes les questions qui tombent sous la juridiction du Parlement, y compris les questions qui ont trait à la Partie XIII de la Loi sur la marine marchande du Canada, le cabotage au Canada, et qui découlent du transport par eau, ou par terre et par eau, de marchandises et de passagers d'un endroit au Canada à un autre endroit au Canada, y compris les Grands lacs, et sur les matières pertinentes qui peuvent au cours de l'enquête surgir ou se développer et qui, de l'avis des commissaires, devraient être comprises dans l'enquête et le rapport, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, les commissaires devront faire enquête et rapport sur les matières suivantes:

- a) Le rapport qui existe au Canada, y compris les Grands lacs, entre le cabotage et le transport et la construction maritimes, ainsi que l'effet que peut avoir, sur ce transport et cette construction maritimes, la participation dans le cabotage au Canada, y compris les Grands lacs, des navires ou autres embarcations immatriculés ou construits en dehors du Canada;
- b) Les effets probables de l'aménagement de la voie maritime du Saint-Laurent sur le cabotage au Canada, y compris les Grands lacs;
- c) Le rapport entre le cabotage au Canada, y compris les Grands lacs, et le commerce intérieur et international du Canada et les relations extérieures du Canada; ainsi que l'effet que peut avoir la participation dans le cabotage au Canada, y compris les Grands lacs, des navires ou autres embarcations immatriculés ou construits en dehors du Canada, sur le commerce intérieur et international du Canada et les relations extérieures du Canada; et
- d) La nécessité, le cas échéant, d'établir des programmes différents et de prescrire des conditions spéciales, en ce qui concerne le cabotage au Canada, y compris les Grands lacs, applicables à des endroits particuliers du Canada.»

Un examen du mandat de la Commission révèle que le «cabotage au Canada» comprend le transport de marchandises et de passagers par eau, ou par terre et par eau, d'un lieu du Canada à un autre lieu du Canada, soit directement, soit en passant par un port étranger. Cette définition concorde avec le texte de la Loi sur la marine marchande du Canada¹.

¹ D'après l'article 2,

(13) «cabotage au Canada» comprend le transport par eau de marchandises ou de passagers d'un port ou lieu du Canada à un autre port ou lieu du Canada.

L'article 671 stipule entre autres choses:

(1) Il ne doit pas être transporté de marchandises par eau, ou par terre et par eau, d'un lieu du Canada à un autre lieu du Canada, soit directement, soit en passant par un port étranger, ni pour une partie quelconque du transport, dans un navire autre qu'un navire britannique.

(2) Aucun navire autre qu'un navire britannique ne doit transporter des passagers d'un lieu du Canada à un autre lieu du Canada, soit directement, soit en passant par un port étranger.

Commission royale sur le cabotage

Le cabotage au Canada comprend donc le transport sur les eaux douces ou salées, y compris les Grands lacs, le fleuve Saint-Laurent et autres eaux intérieures ainsi que les eaux du littoral du Canada. Il comprend le commerce maritime, connu généralement sous le nom de commerce intercôtier, entre les ports canadiens de l'Est et les ports canadiens du Pacifique par voie du canal de Panama ou par toute autre route. Il inclut aussi la partie maritime d'un voyage par terre et par eau qui commence à un endroit du Canada pour se terminer à un autre endroit du Canada, même si cette partie maritime du voyage ne s'effectue pas entre deux ports canadiens.

2. Arrière-plan de l'enquête

Depuis le traité de Paris, en 1763, il est permis à tous les navires britanniques (en somme, tous les navires immatriculés dans un pays du Commonwealth) de pratiquer le cabotage au Canada, qu'ils soient immatriculés au Canada ou dans un autre pays du Commonwealth. Un navire britannique construit dans un pays qui ne fait pas partie du Commonwealth, qu'il soit immatriculé au Canada ou ailleurs, est soumis à un droit *ad valorem* de 25% lorsqu'il participe au cabotage. Le préambule du document constituant la Commission royale déclare que «des représentations ont été reçues touchant le cabotage au Canada». On a demandé, entre autres choses, que le cabotage soit réservé aux navires construits et immatriculés au Canada. Cette demande se trouve notamment dans les mémoires soumis au gouvernement par la *Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association*, dont les membres représentent virtuellement toute l'industrie de la construction maritime, et par la *Dominion Marine Association*, qui groupe presque tous les exploitants des navires d'immatriculation canadienne sur les Grands lacs, qu'ils soient des vaisseaux des Lacs ou de dimensions à utiliser les canaux actuels du Saint-Laurent.

Même sans tenir compte du coût ou du mode d'acquisition, il est reconnu que les frais d'exploitation des navires immatriculés au Canada sont substantiellement plus élevés que ceux des vaisseaux semblables immatriculés ailleurs, avec l'importante exception de ceux immatriculés aux États-Unis. Évidemment, c'est là un obstacle sérieux dans un genre d'entreprise où le jeu de la concurrence s'exerce d'une façon aussi prononcée. Ainsi l'expérience de plus de deux générations démontre qu'il n'est pas avantageux d'exploiter des navires canadiens pour la navigation au long cours, excepté quand les taux de fret mondiaux sont relativement soutenus. La plus récente confirmation de ce fait date de ces dernières années. Après la deuxième guerre mondiale, plus de deux cents cargos de l'État ont été vendus à l'entreprise privée, à condition que celle-ci leur conserve l'immatriculation canadienne. En 1948, on a annoncé un «plan de remplacement» permettant la vente de ces navires en vue de leur immatriculation en dehors du Canada, pourvu que le produit de la vente soit placé en fiducie pour la construction de nouveaux navires devant

être immatriculés au Canada. On a exprimé l'espoir que ce plan permettrait aux propriétaires de navires de moderniser leurs flottes avec des vaisseaux plus rapides et plus spécialisés et de rester ainsi en mesure d'affronter la concurrence étrangère. En 1949, les revenus provenant du transport océanique avaient tellement diminué qu'on a envisagé une mise en rade générale des navires. Le gouvernement approuva un programme de subventions d'un an pour l'exploitation d'un certain nombre de navires et inaugura ce qui vint à s'appeler le « plan de transfert », une entente intergouvernementale en vertu de laquelle on permettait aux propriétaires de transférer leurs vaisseaux de l'immatriculation canadienne à celle du Royaume-Uni. Plusieurs propriétaires exécutèrent le transfert immédiatement, d'autres le firent plus tard. Seulement onze de ces navires provenant des surplus de guerre demeuraient sous immatriculation canadienne à la fin de 1956. Cinq d'entre eux faisaient partie de la flotte des *Paquebots nationaux du Canada (service des Antilles)*, la plupart des autres étant employés, au moins une partie du temps, au cabotage.

Les navires d'immatriculation canadienne ont eu plus de succès dans le cabotage. Celui-ci est accessible à conditions égales à tous les navires britanniques, mais en fait la concurrence provient presque exclusivement des navires immatriculés au Royaume-Uni, qui y jouissent, quant aux frais d'exploitation, d'un avantage presque aussi considérable que celui dont ils bénéficiaient en haute mer. De plus, la concurrence n'est pas limitée à celle des navires exploités par des armateurs d'outre-mer. Les compagnies canadiennes de navigation peuvent faire et font usage, dans une mesure appréciable, de navires du Royaume-Uni, la pratique ordinaire étant de les nolisier pour une saison de navigation ou pour un nombre convenu de saisons. En dépit de ces circonstances, les navires immatriculés au Canada font presque tout le transport de cabotage le long de la côte ouest, sur les Grands lacs et le Saint-Laurent en amont de Montréal, et environ les trois quarts de ce transport le long de la côte est et dans le Bas-Saint-Laurent. Une grande partie des produits transportés par les navires du Royaume-Uni dans les eaux du littoral de l'Est et du Bas-Saint-Laurent (en 1955, environ 10% de tout le cabotage du Canada) se compose de charbon, de minerai de fer, d'ilménite et d'autres cargaisons en vrac pour lesquelles le navire océanique à tout usage est bien approprié.

Plus du tiers du cabotage se fait sur les Grands lacs et le Saint-Laurent. Les dimensions des canaux actuels ont tenu à l'écart tous les navires océaniques sauf les plus petits, moins efficaces et plus rares, et ont ainsi prévenu toute concurrence d'envergure ou appréciable de la part des navires du Royaume-Uni. C'est la perspective de la disparition de cette protection naturelle, par l'aménagement de la Voie maritime du Saint-Laurent, qui a poussé la *Dominion Marine Association* à présenter en 1954 le mémoire mentionné plus haut. Exprimant la crainte d'une telle concurrence, non seulement dans le cabotage mais dans la navigation intérieure entre le Canada et les États-

Commission royale sur le cabotage

Unis, le mémoire déclarait: «Les armateurs canadiens seraient chassés des eaux intérieures du Canada et les chantiers maritimes ainsi que les services auxiliaires qui les supportent se trouveraient sans clientèle².»

En ce qui concerne l'industrie de la construction des navires, l'histoire du siècle actuel démontre qu'elle ne peut soutenir la concurrence du Royaume-Uni et de certains autres pays d'outre-mer au point de vue du prix de revient. Les chantiers du Québec et des provinces maritimes ont été florissants tant qu'ils ont construit des vaisseaux de bois pour le marché mondial, mais ce marché et cette industrie ont disparu en même temps que l'avènement des navires de fer et d'acier. Le cabotage ne constituait pas un marché plus avantageux, excepté sur les Grands lacs, étant donné qu'on pouvait se procurer ou employer, sans avoir à payer de droits, des navires construits dans n'importe quel pays du Commonwealth (de fait, principalement au Royaume-Uni). L'industrie de la construction des navires eut un regain de vie et prit des proportions appréciables pour répondre aux besoins créés par la première guerre mondiale mais s'affaissa de nouveau au début des années 20. Pendant la deuxième guerre mondiale, elle eut un autre regain d'activité et atteignit la production phénoménale de 791 navires en acier, dont 398 pour la marine marchande et le reste pour la marine de guerre. Une forte demande mondiale de navires tint les chantiers canadiens relativement actifs pendant trois autres années, grâce à des commandes canadiennes aussi bien qu'étrangères. En 1949, l'embauche dans les chantiers déclinait, mais le déclenchement des hostilités en Corée amena des commandes substantielles pour fins de défense; celles-ci cessèrent ou même renversèrent temporairement cette tendance. Au moment où la Commission royale fut instituée, le nombre des employés des chantiers maritimes était de nouveau à la baisse et plusieurs chantiers ouverts pendant la guerre avaient cessé d'exister.

La construction de navires sur les Grands lacs a fait exception en ceci qu'elle a pu se développer comme industrie de temps de paix. Les chantiers canadiens ont bénéficié d'une substantielle mais incomplète protection naturelle contre la concurrence du Royaume-Uni, en raison des dimensions limitées des canaux du Saint-Laurent. De plus, leurs prix sont inférieurs à ceux de leurs concurrents des États-Unis et ils jouissent d'une protection douanière contre ces derniers. La protection naturelle ne s'étend pas aux navires des canaux (navires des Lacs capables de franchir les canaux actuels du Saint-Laurent) qui sont un élément important de la navigation sur les Lacs. Plusieurs navires des canaux ont été construits dans les divers chantiers maritimes du Canada, surtout depuis la guerre, mais dans l'ensemble on en a construit beaucoup plus au Royaume-Uni. Quant aux grands navires des Lacs (navires des Lacs supérieurs), il y a eu une forte concurrence sous la forme de vaisseaux des États-Unis ayant dépassé la période normale d'emploi et

² Le même argument a été employé dans le mémoire que l'Association a présenté à cette Commission.

disponibles à des prix intéressants. La flotte canadienne actuelle de navires des Lacs supérieurs a été constituée autant et même plus par de telles importations que par la construction de nouveaux navires. Cette forme de concurrence a été virtuellement enrayée en 1950 par une modification apportée à la Loi sur la marine marchande du Canada (article 22 actuel), qui stipule «qu'un navire construit hors du Canada ne doit pas, sans le consentement du Ministre (des Transports), être immatriculé au Canada». Toutefois, en 1954, on a commencé à construire les nouveaux canaux du Saint-Laurent, avec le résultat que les constructeurs de navires canadiens peuvent s'attendre à faire face à la concurrence du Royaume-Uni sur les Grands lacs comme dans les autres parties du Canada.

Dès 1944, la *Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association* présentait au gouvernement un mémoire exprimant la crainte de l'industrie de ne pouvoir se maintenir après la guerre et suggérant des moyens d'assurer sa survivance. L'une des mesures proposées était la restriction du cabotage aux seuls navires construits et immatriculés au Canada. Le Parlement n'a pas imposé cette restriction, mais il a adopté une série de mesures pour aider l'industrie quand les commandes commenceraient à diminuer. L'Association ayant demandé «que la politique canadienne concernant la navigation et la construction de navires soit administrée par une autorité gouvernementale unique», le Parlement a institué en 1947 la Commission maritime canadienne avec mandat «d'étudier et de recommander au Ministre, à l'occasion, les méthodes et mesures qu'elle juge nécessaires à la mise en service, à l'entretien, à l'équipement en hommes et au développement d'une marine marchande et d'une industrie de construction et réparation de navires répondant aux besoins maritimes du Canada». On adopta un plan de coordination de toutes les commandes pour la marine de guerre afin que celles-ci puissent être réparties entre les différents chantiers. A l'époque de la guerre de Corée, les commandes de navires de guerre ont été réparties d'après ce plan. La Loi aidant à la construction de navires au Canada, adoptée en 1949, permettait un taux de dépréciation plus rapide pour les navires construits ou convertis au Canada, encourageant ainsi les armateurs à donner leurs commandes à des chantiers canadiens. Nous avons mentionné plus haut la mise en vigueur en 1950 de l'article 22 actuel de la Loi sur la marine marchande du Canada. Cet article a eu pour résultat de restreindre l'importation au Canada de navires de plus de cinq ans.

Par cette revue préliminaire, nous avons tenté de mettre en évidence certains problèmes auxquels la marine marchande du Canada et l'industrie canadienne de la construction de navires doivent faire face, ainsi que leurs répercussions sur le cabotage. A la lumière de ces circonstances et considérant les exposés faits au gouvernement, le mandat de la Commission indique qu'une des raisons principales qui ont motivé la tenue de la présente enquête

Commission royale sur le cabotage

était le désir de faire une étude publique et approfondie des diverses conséquences susceptibles de découler des différentes lignes de conduite possibles, en ce qui concerne la participation au cabotage canadien.

3. L'enquête de la Commission

La Commission a été nommée le 1^{er} mars 1955. Au moyen d'annonces publiées dans un certain nombre de villes du Canada et par invitations directes quand cela était possible, les intéressés ont été conviés à présenter des mémoires. A la demande de certains d'entre eux, la date limite pour la présentation des mémoires, qui avait d'abord été fixée au 30 avril, fut reportée au 30 juin 1955. Toutefois, la Commission a reçu des mémoires après cette date.

La Commission a reçu au total 173 mémoires. Ceux-ci ont été soumis, entre autres, par des compagnies de navigation et de construction de navires (y compris les fournisseurs de matériaux et de pièces constituantes de vaisseaux), des gouvernements provinciaux et municipaux, des Chambres de commerce et *Boards of Trade*, des associations commerciales et industrielles, des syndicats ouvriers, des principales compagnies de chemins de fer, des représentants de l'agriculture, des mines, de l'industrie de la pêche, de l'industrie du papier et de la pâte de bois, des représentants de certaines autres industries dépendant à différents degrés du transport par eau, ainsi que par divers autres intéressés. On trouvera à l'appendice II de ce rapport une liste complète des mémoires présentés à la Commission.

La Commission a tenu des audiences publiques à Ottawa et, sur demande, dans des capitales provinciales ainsi que dans d'autres centres, en tout 17 endroits. Ces audiences ont duré 48 jours; les dossiers comprennent plus de 6,000 pages de compte rendu sténographique et 257 pièces à l'appui dont la liste est donnée à l'appendice III. On trouvera à l'appendice IV une liste des endroits et dates des audiences de la Commission ainsi que les numéros des pages du compte rendu sténographique se rapportant à chaque séance. Les appendices V et VI contiennent une liste complète des quelque 200 témoins et conseillers juridiques qui ont comparu devant la Commission.

Au cours de son enquête la Commission a visité les principaux havres, ports et chantiers maritimes du Canada, d'un océan à l'autre, la Voie maritime du Saint-Laurent, les canaux de Welland et de Sault-Sainte-Marie, et elle a consulté les experts qu'elle a rencontrés à chacun de ces endroits. Elle a aussi reçu une précieuse collaboration d'ordre technique de plusieurs sources extérieures. Le personnel de la Commission a préparé lui-même un bon nombre d'étude techniques.

Le mandat de la Commission limite l'enquête aux questions qui, étant de la compétence du Parlement, touchent le cabotage, et à d'autres sujets s'y rapportant. Le transport par eau dans le commerce international en est exclu, sauf en ce qui peut influer sur le cabotage. Malgré l'envergure du mandat, les événements qui ont amené la formation de la Commission et les arguments

Introduction

qui lui ont été présentés établissent que l'étude fondamentale doit porter sur des questions découlant de deux facteurs: la participation au cabotage de navires construits ou immatriculés hors du Canada et l'aménagement de la Voie maritime du Saint-Laurent. Les constatations et conclusions de la Commission sur ces questions sont exposées aux chapitres VI et IX de ce rapport.

Les nombreuses autres questions soumises à l'attention de la Commission sont considérées aux chapitres IX et XI. Dans un grand nombre de cas, les points soulevés étaient d'une nature technique ou administrative ne ressortissant pas à la politique générale du gouvernement. La Commission a accepté les mémoires et les témoignages portant sur ces questions et, après étude, elle a décidé de les transmettre aux organismes gouvernementaux intéressés.

CHAPITRE II

Législation existante sur le cabotage et la construction de navires

A. Dispositions restreignant le cabotage

Aux termes de la Partie XIII de la Loi sur la marine marchande du Canada¹, seuls les navires britanniques peuvent faire du cabotage au Canada. A toutes fins utiles, l'expression «navires britanniques» s'entend de navires immatriculés n'importe où dans le Commonwealth des nations britanniques.

La limitation du cabotage du Canada aux navires britanniques tire son origine de lois du Royaume-Uni, adoptées longtemps avant la Confédération². Jusqu'en 1849, tout le transport en provenance de ports du Royaume-Uni et de presque toutes les possessions britanniques d'outre-mer, y compris les colonies de l'Amérique du Nord, qu'il fût d'ordre international ou du domaine du cabotage, était réservé aux navires britanniques par les lois régissant la navigation. En 1849, les lois sur la navigation furent abrogées mais, en même temps, de nouvelles dispositions furent adoptées qui restreignaient le cabotage aux navires britanniques entre les ports du Royaume-Uni et entre ceux des possessions d'outre-mer. En 1854, la restriction relative au cabotage entre les ports du Royaume-Uni a été abrogée, mais la restriction a continué de s'appliquer à l'égard du cabotage dans les colonies d'outre-mer, y compris le Canada, sous réserve du droit de décréter des exemptions par arrêté ministériel à Westminster.

Lorsque l'Acte de l'Amérique du Nord britannique fut adopté en 1867, le Parlement du Canada s'est vu conférer le pouvoir de légiférer en matière de «navigation et bâtiments ou navires» mais, en raison du *Colonial Laws Validity Act* de 1865, il ne pouvait légiférer en contradiction avec la législation du Royaume-Uni s'appliquant au Canada. Le Parlement canadien ne pouvait donc pas à ce moment-là abroger les lois du Royaume-Uni limitant aux navires britanniques le cabotage au Canada.

Le Parlement du Royaume-Uni a amendé en 1869 la loi concernant le cabotage dans les possessions d'outre-mer. La modification mettait fin, après un an, à la restriction imposée par la loi du Royaume-Uni et elle conférait aux parlements des colonies d'outre-mer, y compris le Canada, le pouvoir de

¹ Statuts révisés du Canada, 1952, chapitre 29, Partie XIII, articles 669 à 673.

² Une liste chronologique des lois du Royaume-Uni et du Canada concernant le cabotage au Canada apparaît à l'appendice VII. Cette liste a pour point de départ l'abrogation en 1849 des lois du Royaume-Uni sur la navigation; elle est complète par la suite. La loi pertinente à tout énoncé fait dans le présent rapport peut se trouver en se reportant à la date.

légiférer en matière de cabotage, sous réserve de ratification par le gouvernement du Royaume-Uni et pourvu que tous les navires britanniques fussent traités de la même façon. La même année, le Parlement du Canada adoptait une loi qui maintenait la restriction du cabotage canadien aux navires britanniques.

Le statut de «navire britannique» s'acquerrait au cours de cette période par l'immatriculation sous le régime des lois du Royaume-Uni concernant la marine marchande. Les navires qui étaient la propriété de sujets britanniques ou de sociétés ayant leur principal lieu d'affaires dans les possessions de la Couronne, que ce soit au Royaume-Uni ou ailleurs, étaient admissibles à l'immatriculation en vertu de ces lois. Après la Confédération, le Parlement canadien a adopté plusieurs lois portant sur la navigation, y compris des dispositions relatives à l'immatriculation des navires au Canada; elles furent finalement consolidées en 1906 dans la première Loi sur la marine marchande du Canada. La portée juridique de cette loi était douteuse, étant donné la possibilité de conflit avec les lois sur la marine marchande adoptées par le Royaume-Uni en 1894 et par la suite. Cette question est maintenant devenue purement académique.

Jusqu'après 1931, on ne fit aucun changement de principe dans les lois du Royaume-Uni ou du Canada concernant le cabotage. La Conférence impériale de 1926 avait reconnu l'autonomie politique des dominions. Néanmoins, plusieurs lois du Royaume-Uni, notamment en matière de navigation, continuaient de s'appliquer aux dominions. L'établissement d'un régime de complète autonomie législative correspondant à l'autonomie politique reconnue en 1926 prévoyait que cette législation du Royaume-Uni cesserait de s'appliquer aux dominions et que ceux-ci y substitueraient leurs propres lois. Une «Conférence pour étudier l'exécution des lois des dominions et de la législation concernant la marine marchande» fut donc convoquée entre les gouvernements des dominions et du Royaume-Uni. La Conférence a présenté en 1929 son rapport qui, entre autres choses, recommandait qu'une entente soit conclue entre les gouvernements du Commonwealth en vue d'assurer l'uniformité de la législation en matière de navigation.

Pour donner suite à cette recommandation, les gouvernements des membres du Commonwealth ont conclu en 1931 la «Convention relative à la marine marchande de la communauté britannique». Cette entente publiée en entier à l'appendice VIII, établit une base uniforme pour l'immatriculation des navires dans tous les pays du Commonwealth et un statut commun à tous les navires immatriculés «navires britanniques». Tout membre du Commonwealth peut réglementer son propre cabotage mais il s'engage à traiter tous les navires britanniques de la même façon. Chaque pays du Commonwealth peut imposer son propre tarif douanier pour les navires. L'accord lie les signataires pour une période de cinq ans à compter du

Commission royale sur le cabotage

10 décembre 1931. Tout participant peut, par la suite, moyennant un avis de douze mois, se retirer de la Convention ou se soustraire à l'une de ses clauses.

Le Statut de Westminster, adopté en 1931 par le Parlement du Royaume-Uni, pour rendre complète en loi l'autonomie des dominions, autorisait le Parlement canadien à abroger toute loi du Royaume-Uni s'appliquant au Canada. Il faisait disparaître les restrictions à l'autorité législative du Parlement canadien de régler le cabotage de même que l'obligation de mettre sur le même pied tous les navires britanniques.

Le Parlement canadien a adopté, en 1934, la Loi sur la marine marchande du Canada, qui est entrée en vigueur en 1936 et qui a eu pour effet de placer la législation du Canada en matière de navigation sur une base juridique entièrement canadienne et de rendre exécutoire la Convention de 1931 sur la marine marchande. La partie XIII de cette loi maintenait la loi antérieure en ce qui concerne le cabotage au Canada. Cette partie³ décrète: «Il ne doit pas être transporté de marchandises par eau, ou par terre et par eau, d'un lieu du Canada à un autre lieu du Canada, soit directement, soit en passant par un port étranger, ni pour une partie quelconque du transport, dans un navire autre qu'un navire britannique. . . Aucun navire autre qu'un navire britannique ne doit transporter des passagers d'un lieu du Canada à un autre lieu du Canada, soit directement, soit en passant par un port étranger.» Aucun navire autre qu'un navire britannique ne peut remorquer un navire, bâtiment ou radeau, d'un lieu du Canada à un autre, sauf en cas de détresse. Des peines sont prévues pour la contravention de ces dispositions.

Les navires non britanniques peuvent être exemptés de ces prohibitions par un arrêté ministériel déclarant que celles-ci ne s'appliquent pas, durant une période spécifiée, soit par tout le Canada ou dans des eaux spécifiées du Canada, à des navires spécifiés ou à des navires de pays spécifiés. Cette disposition d'exemption remonte à 1869, mais elle autorisait alors le gouverneur en conseil à n'exempter que les navires des pays étrangers qui accordaient une permission réciproque aux navires britanniques de participer au cabotage dans leurs eaux. La disposition actuelle autorisant le gouverneur en conseil à exempter les navires étrangers d'une façon générale a été promulguée en 1923, après qu'une Commission royale d'enquête sur le transport des grains eut découvert l'existence, en 1922, d'une coalition sur les Grands lacs. On visait alors à rendre possible l'exemption chaque fois qu'il apparaissait qu'un service raisonnable n'était pas fourni à des prix raisonnables. Le pouvoir d'exemption n'a été utilisé qu'avec réserve dans des cas d'urgence.

Avant l'union de Terre-Neuve au Canada, le 1^{er} avril 1949, le cabotage de Terre-Neuve était limité aux navires britanniques. Le transport entre

³ S.R., 1952, c. 29, articles 669-673.

Terre-Neuve et le Canada n'était pas alors considéré comme du cabotage de l'un ou de l'autre pays et il était accessible aux navires de toute nationalité. Depuis l'union, ce transport est devenu du cabotage canadien et il est limité aux navires britanniques.

La partie XIII décrète aussi «qu'aucun navire britannique de construction étrangère» (c'est-à-dire un navire britannique construit en dehors du Commonwealth) n'a le droit de faire du cabotage au Canada, sans avoir obtenu un permis du ministre du Revenu national. Le ministre est tenu d'émettre le permis sur réception d'un droit *ad valorem* de 25% de la juste valeur marchande de la coque, de la machinerie, du gréement et des accessoires du navire. L'octroi du permis étant obligatoire sur paiement du droit, cette disposition, bien qu'elle prenne la forme d'une mesure de contrôle, est en réalité un droit de douane de 25% sur les navires britanniques de construction étrangère qui se livrent au cabotage⁴. Ses effets sont pris en considération plus loin dans ce chapitre, avec les autres droits de douane sur les navires et sur les réparations et l'équipement des vaisseaux.

En vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada, un navire a le statut de «navire britannique» à deux conditions: la première a trait aux personnes pouvant avoir des intérêts dans le navire et la seconde à l'immatriculation⁵.

Seul un sujet britannique, ou une société constituée en vertu et en conformité des lois d'une partie des «dominions de Sa Majesté» et ayant son principal lieu d'affaires dans l'un des dominions, peut détenir un intérêt dans un navire britannique. Quant aux particuliers, tous les citoyens de n'importe quel pays du Commonwealth, à toutes fins utiles, sont reconnus au Canada comme «sujets britanniques»⁶. Au sujet des sociétés, il est intéressant de noter qu'elles peuvent posséder un navire britannique, même si leur capital-actions est entièrement entre les mains d'étrangers, à condition qu'elles soient constituées dans les «dominions de Sa Majesté» et qu'elles y aient leur principal lieu d'affaires.

La seconde condition au statut de navire britannique est l'immatriculation dans quelque partie des «dominions de Sa Majesté».

Les conditions requises pour la constitution et l'immatriculation dans les «dominions de Sa Majesté» peuvent soulever quelque doute quant aux pays du Commonwealth qui sont devenus des républiques. La Commission n'a été saisie d'aucun problème de cet ordre relevant du cabotage.

En posant ces conditions, la Loi sur la marine marchande du Canada donne suite à la Convention relative à la marine marchande du Commonwealth. Aux termes de l'entente, celles-ci sont les mêmes dans tous les pays

⁴ Ce droit est aussi mentionné au Tarif des douanes, S.R., 1952, c. 60, liste «A», numéro 440.

⁵ Loi sur la marine marchande du Canada, articles 6 et 7.

⁶ Loi sur la citoyenneté canadienne, S.R., 1952, c. 33, articles 21 à 23 et 44. La Loi sur la marine marchande du Canada s'applique aux citoyens de la République d'Irlande qui ne sont pas sujets britanniques, de la même manière que dans le cas des sujets britanniques.

du Commonwealth, de sorte que tous les navires immatriculés dans l'un de ces pays ont le même statut de «navire britannique». Étant donné que seuls les navires qui sont la propriété de personnes qualifiées peuvent être ainsi immatriculés, il suffit de démontrer qu'un navire est immatriculé dans un pays du Commonwealth pour déterminer qu'il est un «navire britannique».

La conséquence pratique de la partie XIII de la Loi sur la marine marchande du Canada est de limiter le cabotage du Canada aux navires immatriculés dans le Commonwealth, qui sont tous également libres d'y participer, qu'ils soient ou non immatriculés au Canada. Fait significatif, cette égalité de traitement est exigée par la Convention sur la marine marchande du Commonwealth. Pour exclure du cabotage canadien les navires britanniques immatriculés en dehors du pays, le Canada devrait se soustraire à l'article 11 de l'entente, lequel assure l'égalité de traitement⁷.

B. Dispositions pertinentes relatives au tarif et à l'impôt

Les navires qui viennent au Canada ou quittent ses eaux, au cours d'un voyage international, ne sont pas considérés comme importés aux fins de la douane, quel que soit le lieu de leur construction ou de leur immatriculation. On considère comme importés ceux qui sont construits hors du Canada et qui se livrent au cabotage ou pénètrent dans les eaux canadiennes à d'autres fins, comme la pêche, le dragage ou le divertissement. Le mandat de la Commission ne requiert pas l'examen de celles-ci car elles sont étrangères au cabotage.

S'ils ont été construits dans un pays du Commonwealth, les vaisseaux qui viennent au Canada pour se livrer au cabotage ne sont assujettis à aucun droit. Par contre, ceux de «construction étrangère» sont assujettis à un droit de 25% de la juste valeur marchande dont le paiement prend la forme d'un permis⁸.

Il y a aussi un droit sur la réparation et la modification des vaisseaux. Lorsqu'un navire faisant du cabotage au Canada a subi des réparations ou une modification dans un pays hors du Commonwealth, dans l'année précédant le début de sa participation au cabotage canadien, un droit de 25% est exigible sur la valeur des réparations ou de la modification, qu'il soit immatriculé au Canada ou dans un autre pays du Commonwealth. Ce droit peut être remboursé lorsque les réparations ne peuvent être effectuées au Canada faute de bassin de radoub ou pour cause d'urgence⁹.

Le Tarif douanier stipule le paiement d'un droit normal sur l'équipement acheté pour un navire dans un pays étranger, au cours de l'année précédant le début de sa participation au cabotage canadien, de même qu'à l'égard des approvisionnements de consommation achetés en dehors du Canada et

⁷ Voir Appendice VIII, article 24.

⁸ Loi sur la marine marchande du Canada, art. 669 et 670; Tarif douanier, ci-dessus, liste «A», numéro 440.

⁹ Loi sur les douanes, S.R., 1952, c. 58, art. 54 et 55.

Législation existante sur le cabotage et la construction de navires

apportés au Canada à bord d'un navire venant participer au cabotage. On peut éviter le paiement de ce droit sur les approvisionnements, dans la mesure où ceux-ci sont de surplus et à condition qu'ils soient entreposés pendant le séjour du navire au Canada, de sorte que, lorsque le navire quitte le Canada, ils peuvent être libérés sans le paiement du droit⁹.

Ces dispositions du Tarif douanier assurent une protection aux constructeurs canadiens de navires contre l'importation dans le but de faire du cabotage, de vaisseaux construits en dehors du Commonwealth et contre les réparations effectuées et l'équipement acheté hors du Commonwealth pour caboteurs. Le Tarif douanier, cependant, n'assure pas une protection efficace aux constructeurs de navires canadiens, parce qu'il admet en franchise les produits de leurs principaux concurrents, c'est-à-dire ceux du Royaume-Uni.

Les constructeurs de navires canadiens retirent quelque avantage en ce qui concerne les droits de douane et la taxe de vente. Lorsque des droits ont été acquittés sur des marchandises ou matériaux entrant dans la construction d'un navire, un drawback de 99% du droit est permis¹⁰. Les navires détenant un permis de cabotage au Canada et les matériaux utilisés dans la construction, la réparation ou l'équipement de navires sont exempts de la taxe de vente¹¹.

La Loi aidant à la construction de navires au Canada¹² procure un encouragement aux constructeurs de navires canadiens. Aux fins de l'impôt sur le revenu, le taux régulier de la dépréciation annuelle est de 15% du solde dégressif. Cette loi permet à un armateur de déduire de son revenu une plus forte dépréciation pour les navires construits au Canada ou y ayant subi d'importantes modifications. Le taux annuel spécial est de 33 $\frac{1}{3}$ % des immobilisations, jusqu'à ce que celles-ci aient été entièrement amorties. Bien que cet allègement soit accordé au propriétaire de navire et non au constructeur, il a pour effet d'encourager la construction et la réfection de navires au Canada. Le propriétaire doit évidemment payer l'impôt sur le revenu de l'exploitation de son navire, mais il a l'avantage de récupérer sa mise de fonds beaucoup plus tôt. Cette question est étudiée plus longuement au chapitre VI et à l'appendice XIV. Autre encouragement aux constructeurs de navires canadiens: le propriétaire qui vend son navire à un prix supérieur à la valeur dépréciée n'est pas tenu d'ajouter la différence à son revenu (comme il devrait le faire sans cette loi), s'il affecte le produit de la vente au remplacement du navire. Celui-ci doit cependant s'effectuer à des conditions acceptées par la Commission maritime canadienne. Étant donné l'objet de la loi, la Commission exige que la construction se fasse au Canada.

¹⁰ Règlement régissant le drawback sur les marchandises employées dans les navires construits au Canada, arrêté C.P. 1954-835, du 3 juin, 1954, *Décrets, Ordonnances et Règlements statutaires*, 1955, vol. 1, p. 786, (édicte en vertu de l'alinéa k) de l'article 273 de la Loi sur les douanes, ci-dessus.

¹¹ Loi sur la taxe d'accise, S.R., 1952, c. 100, Annexe III, sous le titre de «Marine et pêcheries».

¹² Loi aidant à la construction de navires au Canada, S.R., 1952, c. 43 (en vigueur le 1^{er} janvier 1949).

C. Réglementation du cabotage au Canada

Le cabotage au Canada n'est pas assujéti à une réglementation générale concernant les services ou charges, quoique plusieurs services soient étroitement contrôlés. Dans le cas des services qui sont l'objet d'une réglementation, on fait une distinction entre le transport en vrac et les autres cargaisons appelées indifféremment dans l'industrie «transport à caissage» ou «cargaison mixte». Certains services de transport de passagers sont eux aussi réglementés.

I. Réglementation du transport des cargaisons en vrac

La loi prévoit la réglementation du transport des cargaisons en vrac dans deux cas de cabotage, tous deux géographiquement limités.

En premier lieu, le transport des grains, de Fort William et Port Arthur vers d'autres ports du Canada et des États-Unis, est réglementé quant aux taux maximums pouvant être prélevés en conformité de la Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures¹³. Avant le chargement, les expéditeurs de grains sont tenus de déposer auprès de la Commission des grains du Canada un exemplaire de la charte-partie, du connaissement ou du contrat de transport. La Commission des grains est tenue de mettre en tableau et d'analyser les tarifs et taux de transport. Elle doit aussi se tenir au courant de l'espace disponible à bord des cargos. Lorsque, de l'avis de la Commission, les taux qu'un exploitant demande à un expéditeur sont déraisonnables, excessifs ou injustes, celle-ci a le pouvoir de prescrire les taux maximums jugés raisonnables. A l'heure actuelle, les taux maximums au boisseau pour le transport des grains depuis Fort William ou Port Arthur jusqu'à Montréal, sauf pour les chargements en décembre, sont comme il suit: blé, 16 cents; avoine, 14 cents; seigle, 16 cents, et orge, 15¼ cents. Pour les points intermédiaires, le taux est en proportion.

La Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures a été promulguée en 1923, à la suite du rapport de la Commission royale dont il a déjà été question. Lorsque la loi est entrée en vigueur, en plus d'autoriser la détermination des taux maximums, elle prévoyait que les transporteurs de grains devaient établir et publier un tableau des taux du transport des grains de Fort William ou Port Arthur vers des ports du Canada ou des États-Unis. Une bonne partie des grains canadiens était expédiée auparavant par des navires des États-Unis, depuis Fort William et Port Arthur jusqu'à Buffalo. Ces navires ont abandonné ce transport en refusant de publier les tarifs. La loi a été modifiée l'année suivante afin de faire disparaître l'obligation de publier à l'avance les tarifs, exigeant seulement que l'expéditeur remît des exemplaires de chaque contrat à la Commission des grains. Le pouvoir de fixer les taux maximums a été maintenu.

¹³ Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures, S.R., 1952, c. 153.

Législation existante sur le cabotage et la construction de navires

En deuxième lieu, d'après la Loi sur les transports¹⁴, le transport de marchandises en vrac sur le Mackenzie est entièrement assujéti au contrôle de la Commission des transports. L'exploitant d'un navire doit, avant de s'engager dans ce commerce, obtenir un permis, lequel gouverne ses taux, taxes, tarifs et services.

Une disposition législative devant prendre fin le 31 mai 1958 autorise le gouverneur en conseil à désigner un régisseur des transports, avec pouvoir de réglementer et de diriger le transport des marchandises en vrac, en vue d'en assurer, par chemin de fer ou navire, l'expédition prompte, efficace et ordonnée. Ces attributions ne comprennent pas le contrôle des tarifs et des taxes. En vertu des règlements actuels, le régisseur des transports a l'autorité d'ordonner à toute personne disposant de moyens de transport en vrac de transporter certaines marchandises en vrac de préférence à toute autre marchandise, en vrac ou non. Le poste a été créé pour assurer le transport efficace et ordonné des grains de l'Ouest. Il est sans titulaire depuis décembre 1956.

II. Réglementation du transport de cargaisons mixtes et de passagers

La Loi sur les transports réglemente le transport de cargaisons mixtes et de passagers dans les cas de cabotage suivants:

- a) Les voyages commençant et se terminant dans les eaux des Grands lacs et du Saint-Laurent à l'ouest de l'île d'Orléans; et
- b) sur le fleuve Mackenzie¹⁵.

Dans ces régions, le transport de cargaisons mixtes et de passagers dans des navires de plus de 500 tonneaux de jauge brute (10 tonneaux dans les eaux du bassin du Mackenzie) est soumis à un contrôle sévère. Le transporteur doit en premier lieu obtenir de la Commission des transports du Canada le permis d'exercer ce commerce. Avant qu'une demande de permis ne soit agréée . . . «la Commission doit déterminer si la commodité et la nécessité du public exigent ce transport, et en prenant une telle décision, elle doit considérer entre autres choses . . .»:

- a) toute opposition à la demande formulée par des personnes fournissant déjà les moyens de transport, soit par rail, soit par eau, sur les routes projetées, pour le motif que des facilités convenables existent, ou, si le permis était accordé, elles dépasseraient les besoins;
- b) si le service tendrait ou non à favoriser les fonctions complémentaires plutôt que concurrentes des différentes formes de transport, le cas échéant, comprises dans ces oppositions;
- c) l'effet général sur d'autres services de transport et sur tout intérêt public qui peuvent être atteints; et

¹⁴ Loi sur les transports, S.R., 1952, c. 271, art. 12.

¹⁵ Loi sur les transports, art. 12.

Commission royale sur le cabotage

d) la qualité et la permanence du service qu'offre le requérant du permis, ainsi que sa solvabilité¹⁶.

La Commission des transports du Canada doit remplir ses fonctions en vue de coordonner et d'harmoniser l'activité de tous ceux qui s'occupent de transport par chemins de fer et navires.

Le permis peut spécifier les ports à desservir, les services à fournir et les navires qui devront y être affectés. Exception faite pour les navires britanniques, aucun permis ne saurait être attribué à un vaisseau de plus de 10 ans importé au Canada après 1938.

Lorsqu'un permis a été accordé, le détenteur doit soumettre à la Commission, pour approbation, un ou des tarifs types. En outre, le transporteur peut déposer des tarifs spéciaux ou des tarifs concurrentiels. Tous les tarifs sont assujettis à l'approbation de la Commission et aucune taxe ne peut être prélevée si elle n'est pas conforme à ces tarifs. Des dispositions étendues visent à assurer que les tarifs soient justes, raisonnables et ne fassent pas de distinction.

Le transport de cargaisons mixtes et de passagers entre des ports de l'océan Pacifique, ou entre des ports de l'Atlantique, par des vaisseaux faisant du transport intercôtier, peut aussi être régi par ces dispositions de la Loi sur les transports, sur proclamation du gouverneur en conseil. A l'heure actuelle, il n'y a pas de réglementation à cette fin.

III. Réglementation de certains aspects ou services particuliers

Il n'y a aucune exclusion, pour raison de nationalité, de personnes pouvant être employées à bord des caboteurs canadiens ou britanniques, sauf que les officiers doivent être dûment brevetés; selon la législation canadienne, seuls les sujets britanniques peuvent l'être. La législation du Royaume-Uni prévoit une restriction semblable. Les brevets obtenus sous le régime de la législation du Royaume-Uni ou de la législation du Canada sont, grâce à une entente, interchangeables. Néanmoins, des restrictions sont imposées aux personnes pouvant être employées à bord des navires canadiens sur les Grands lacs¹⁷. Personne ne peut occuper un tel emploi à moins d'avoir obtenu une carte de marin à un bureau du Service national de placement. L'émission d'une carte de marin relève du ministère du Travail, qui peut la refuser s'il est convaincu que la présence du marin à bord d'un navire canadien des Grands lacs serait préjudiciable à la sécurité du Canada.

En vertu de la Loi sur les chemins de fer, lorsqu'une compagnie ferroviaire exploite des vaisseaux en tant que partie de son réseau reliant tout point desservi par son chemin de fer à n'importe quelle autre partie du Canada, ce service par navire est soumis aux mêmes règlements que le réseau

¹⁶ Loi sur les transports, ci-dessus, art. 5.

¹⁷ Règlement de sécurité régissant les marins des Grands lacs, arrêté C.P. 1954-262. *Décrets, Ordonnances et Règlements statutaires*, 1955, vol. 3, p. 2698, édicté en conformité de la Loi sur la protection des eaux navigables, S.R., 1952, c. 193, modifié par c. 37, 1953-54.

Législation existante sur le cabotage et la construction de navires

ferroviaire. Les dispositions de la Loi sur les chemins de fer relatives aux tarifs, tarifs communs, taxes et autres sujets semblables s'appliquent à cet élément du cabotage au Canada¹⁸.

La Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes¹⁹ qui a, dans l'ensemble, pour conséquence d'établir le tarif du transport des marchandises dans les provinces maritimes à 20% au-dessous des taux normaux, la différence étant à la charge du gouvernement fédéral, touche aussi le cabotage dans certains cas. Les services entre Sydney, N.-É., et Port-aux-Basques, T.-N., et entre Cape Tormentine, N.-B., et Borden, Î. P.-É., doivent faire partie du réseau ferroviaire des Chemins de fer nationaux du Canada, de même que le service entre Saint John, N.-B., et Digby, N.-É., doit être partie intégrante du réseau ferroviaire du Pacifique-Canadien. Les tarifs et les taxes pour cette partie du service sont donc assujettis à la réglementation générale prévue par la Loi sur les chemins de fer et au dégrèvement imposé par la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes.

Enfin, certains services essentiels du cabotage canadien, ne pouvant fonctionner sur une base commerciale normale, reçoivent une subvention du gouvernement fédéral. Les services subventionnés sont assujettis aux conditions des contrats régissant le paiement des subventions²⁰.

D. Généralités

Il y a lieu de noter certaines autres dispositions législatives touchant les navires employés au cabotage canadien et leur exploitation.

Plusieurs dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada ont trait à l'équipage et à l'équipement des navires. Elles portent cependant sur des questions techniques relatives à la sécurité des vaisseaux, des équipages, des passagers et des cargaisons; comme on l'indique plus loin, elles ne semblent pas devoir entrer dans le champ de l'étude de cette Commission sur la politique à suivre concernant le cabotage et la construction de navires. Elles ne sont donc pas exposées ici.

Tout navire qui entre dans un port canadien ou en sort est tenu à certaines formalités douanières en ce qui a trait à la déclaration de sa cargaison, des approvisionnements et le reste. Un caboteur peut être libéré de ces formalités s'il a obtenu un permis de cabotage du ministre du Revenu national, en vertu du Règlement sur le cabotage (Douanes)²¹. Si le vaisseau ne transporte que des produits canadiens ou des marchandises importées pour lesquelles les

¹⁸ Loi sur les chemins de fer, S.R., 1952, c. 234, art. 363.

¹⁹ Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes, S.R., 1952, c. 174.

²⁰ Ces subventions sont l'objet d'un crédit annuel dans la Loi sur les subsides. La gestion en est confiée à la Commission maritime canadienne.

²¹ Arrêté C.P. 1955-222, du 17 février 1955, *Décrets, Ordonnances et Règlements statutaires*, 1955, vol. 1, p. 836, édicté en conformité de la Loi sur les douanes, ci-dessus, art. 287 et 273.

Commission royale sur le cabotage

droits ont été acquittés, on peut alors obtenir le permis sans autres conditions. Si le navire transporte des marchandises «en douane» à la faveur d'un manifeste, le capitaine, pour obtenir le permis, doit déposer une caution pour garantir qu'il se conformera aux prescriptions des lois douanières. Un permis n'est pas obligatoire, mais il facilite le mouvement du navire aux fins du cabotage.

Tous les vaisseaux construits au Canada et appartenant à des personnes qualifiées peuvent être immatriculés au Canada. Cependant, depuis 1950, l'article 22 de la Loi sur la marine marchande du Canada prévoit qu'«un navire construit hors du Canada ne doit pas, sans le consentement du Ministre, être immatriculé au Canada». Il appert que l'objet principal de cette disposition était de prévenir la présence d'un trop grand nombre de vieux navires dans la flotte canadienne des Grands lacs. Dans la pratique, le consentement est toujours accordé lorsque le navire a moins que cinq ans. Quand le navire a plus que cinq ans, on suit une politique plus restrictive et on n'accorde l'immatriculation que pour des raisons exceptionnelles et très valables. Étant donné que tout navire britannique peut se livrer au cabotage, cette restriction n'empêche pas les vieux navires britanniques immatriculés en dehors du Canada de le faire. Les formalités requises par les autres pays du Commonwealth à l'égard de l'immatriculation des navires construits hors de leur territoire relèvent de leurs lois respectives. Au Royaume-Uni il n'y a pas de restrictions. Ainsi, des vaisseaux construits à l'extérieur du Canada, même s'ils ne peuvent être immatriculés au pays en raison de leur âge, ont pleine liberté de caboter au Canada sous l'immatriculation d'un autre pays du Commonwealth. S'ils ont été construits dans un pays du Commonwealth, rien n'empêche cela. S'ils ont été construits hors du Commonwealth, ils peuvent le faire en acquittant le droit de 25% sur les navires britanniques de construction étrangère.

Le revenu gagné par un non-résident par l'exploitation de navires faisant du cabotage au Canada est exempté de l'impôt canadien sur le revenu, si le pays où l'exploitant réside accorde une exemption réciproque aux Canadiens qui ont des navires en service dans ce pays²². Cette disposition a été adoptée en 1928, à la suite d'un échange de notes entre le Canada et les États-Unis établissant de telles exemptions réciproques, dans le cadre d'un plan général en vue de l'élimination de la double imposition. Elle s'applique maintenant au Royaume-Uni et à plusieurs autres pays qui ont conclu avec le Canada des accords relatifs à l'élimination de la double imposition. L'un des bons effets de cette disposition consiste en ce que les exploitants de navires canadiens sur les Grands lacs peuvent faire du transport international à destination et en partance des ports des États-Unis sans être assujettis à

²² Loi de l'impôt sur le revenu, S.R., 1952, c. 148, art. 10 (1) c); Convention avec le Royaume-Uni ratifiée par S.C. 1946, c. 38; Convention avec les États-Unis ratifiée par S.C., 1950, c. 38.

l'impôt sur le revenu des États-Unis. D'autre part, elle permet aux exploitants de navires du Royaume-Uni de faire du cabotage au Canada sans avoir à payer l'impôt canadien sur le revenu.

Les péages pour la navigation dans les canaux qui, au Canada ou aux États-Unis, feront partie de la Voie maritime du Saint-Laurent, peuvent bien influencer sur le cabotage dans la région du Saint-Laurent et des Grands lacs. Depuis 1903, les gouvernements du Canada et des États-Unis n'ont perçu aucun péage (indépendamment des taxes pour certains services) pour la navigation dans les canaux du Saint-Laurent ou des Grands lacs, dans leur territoire respectif. Les deux gouvernements néanmoins ont maintenant pris des dispositions dans le but de percevoir des droits de péage pour l'utilisation des canaux qui feront partie de la Voie maritime. Au Canada, la gestion de la Voie maritime relève de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, aux termes de la Loi sur l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent dans laquelle se trouvent plusieurs dispositions concernant la réglementation des péages²³. Il existe aux États-Unis une loi correspondante.

Enfin, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et le Code criminel interdisent aux cabotiers les coalitions et les cartels semblables à ceux que l'on rencontre couramment dans la navigation internationale. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions décrète que c'est une infraction de former une coalition ayant ou destinée à avoir pour effet de limiter les moyens de transport, ou de fixer un prix commun de transport, ou de hausser le prix du transport, ou d'empêcher ou amoindrir la concurrence dans le transport, au détriment de l'intérêt public. Aux termes du Code criminel, une entente en vue de limiter indûment la concurrence dans le transport de tels articles, est une infraction²⁴.

²³ Loi sur l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, S.R., 1952, c. 242.

²⁴ Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R., 1952, c. 314; Code criminel, S.C. 1953-54, c. 51, art. 411.

CHAPITRE III

Le cabotage au Canada

Le transport par eau est celui qui coûte le moins cher et il est parfois le seul moyen pratique de déplacer des marchandises nombreuses et variées d'un endroit à un autre au Canada. Le cabotage comprend aussi le transport des passagers, mais le transport des marchandises occupe la majeure partie de l'espace des caboteurs et constitue la plus forte proportion de leurs revenus. C'est pourquoi le présent chapitre traitera surtout du déplacement des cargaisons.

Transport en vrac et transport à caissage

Environ les neuf dixièmes des cargaisons de cabotage se composent de marchandises en vrac qui ont relativement peu de valeur par rapport à leur volume ou à leur poids, et dont le transport à bon marché a une très grande importance économique pour le Canada. L'autre dixième est constitué d'une grande diversité de marchandises dont les dimensions, le poids et la composition varient considérablement, mais dont la valeur relative est plus élevée que celle de la plupart des marchandises en vrac. On les appelle ordinairement «cargaisons mixtes» ou, dans la région des Grands lacs, «transport à caissage». Dans le cas des cargaisons en vrac, on peut transporter, pour le compte d'un expéditeur, un chargement complet d'une seule denrée d'un port de chargement à un port de déchargement. Par contre, les cargaisons mixtes sont composées de plusieurs envois individuels et peuvent être chargées et déchargées à différents ports sur le parcours prévu d'un vaisseau.

Les divers vaisseaux affectés au cabotage varient presque autant dans leur forme et leurs caractéristiques que les genres de cargaisons qu'ils transportent. Il y a des paquebots et des navires de charge en vrac; quelques-uns de ceux-ci peuvent transporter une plus forte quantité de marchandises que la plupart des cargos de haute mer. Il y a des vaisseaux spéciaux pour le transport du charbon, du ciment ou du pétrole. Il y a aussi des péniches rectangulaires et des chalands qui sont toués par des remorqueurs. La cargaison elle-même peut former le vaisseau, comme dans le cas des trains de bois en grume que l'on assemble pour le remorquage le long de la côte de la Colombie-Britannique. Le vaisseau qui sert au transport de cargaisons mixtes possède ordinairement plus de ponts que celui qui sert au transport en vrac; il a un équipement plus perfectionné pour la manutention des marchandises et peut aussi être aménagé pour le transport de passagers. Les caboteurs ont

des particularités de construction qui leur permettent de répondre aux besoins de certains genres de commerce, diminuant ainsi l'emploi qu'on peut en faire pour des usages autres que ceux auxquels ils sont destinés.

Navigation avec chargement et sur lest

Les vaisseaux ne peuvent donner leur meilleur rendement que s'il existe un équilibre dans le volume des marchandises transportées à l'aller comme au retour de leur itinéraire. Un tel équilibre est rarement réalisé. Sur les Grands lacs, où le transport des grains en direction de l'est constitue la majeure partie du cabotage, les navires quittent ordinairement les ports situés à la tête des Lacs avec une cargaison complète et ils y reviennent sur lest. Même lorsque des caboteurs vont dans des ports des États-Unis, les cargaisons de grains et de minerai en direction de l'est sont beaucoup plus considérables que les cargaisons de charbon et de bois à pâte vers l'ouest.

Un échantillonnage effectué pour le compte de la Commission indique qu'au cours de juin 1956, plus de 40% de la distance franchie par 28 navires de charge canadiens des Lacs supérieurs avait été parcouru sur lest, à partir du port où ils avaient déchargé leurs marchandises jusqu'au port où ils devaient prendre une nouvelle cargaison. Jusqu'à ce que le minerai de fer du Québec et du Labrador devienne disponible pour expédition depuis Contrecoeur jusqu'aux ports des Grands lacs, les petits navires de charge des canaux du Saint-Laurent connurent un déséquilibre semblable entre leurs cargaisons vers l'est, composées principalement de blé canadien et de charbon des États-Unis, et leurs cargaisons vers l'ouest, composées ordinairement de bois à pâte ou de papier journal. Depuis que le minerai de fer en provenance de Sept-Îles est transbordé à Contrecoeur, les cargaisons qui remontent le fleuve sont plus considérables. Une analyse des voyages effectués par 20 navires de charge des canaux transportant des cargaisons en vrac, et qu'on a choisis au hasard, nous indique que, au cours de juin 1956, ces vaisseaux ont franchi sur lest moins de 20% du nombre total de milles qu'ils ont parcourus.

Sur le littoral du Pacifique, les chargements sont aussi très inégaux, spécialement dans le cas des opérations de remorquage, les chalands et les péniches qui servent à transporter les marchandises en vrac n'ayant aucune cargaison lorsqu'on les remorque après le déchargement. Cependant, il résulte une économie importante de ce mode de transport par eau, car le remorqueur servant à tirer l'embarcation n'est pas attaché à celle-ci d'une façon permanente et peut servir à touer un ou plusieurs chalands ou péniches. Par conséquent, un remorqueur peut touer successivement plusieurs chalands ou péniches, en conduire quelques-uns à leur lieu de chargement ou de déchargement, en prendre d'autres à la remorque et être employé profitablement plus longtemps que si le moteur et l'espace de chargement faisaient partie d'un seul bâtiment.

Cargaisons transportées dans le cabotage

La statistique officielle sur les cargaisons de cabotage au Canada ne remonte pas plus loin que 1952. Depuis lors, le Bureau fédéral de la statistique compile des données qui sont présentées chaque année dans le *Shipping*

TABLEAU I
Tonnage estimatif du cabotage, indiquant les principales marchandises transportées en 1952, 1953, 1954 et 1955¹

	1952		1953		1954		1955	
	En milliers de tonnes courtes	%	En milliers de tonnes courtes	%	En milliers de tonnes courtes	%	En milliers de tonnes courtes	%
Grains	12,779	36.1	12,934	34.1	10,324	31.9	10,019	27.5
Pétroles et leurs dérivés	8,792	24.9	9,082	23.9	6,411	19.8	7,177	19.7
Bois à pâte	2,734	7.7	2,766	7.3	3,344	10.3	4,079	11.2
Charbon et coke	1,999	5.6	2,241	5.9	2,399	7.4	2,101	5.8
Billes et pieux	1,337	3.8	1,554	4.1	1,382	4.3	1,699	4.7
Sable, gravier et pierre	1,157	3.3	1,248	3.3	1,166	3.6	1,238	3.4
Minerai de fer	887	2.5	1,125	3.0	794	2.5	2,263	6.2
Ciment	546	1.5	650	1.7	621	1.9	765	2.1
Pierre calcaire	435	1.2	414	1.1	375	1.2	341	0.9
Minerais métalliques (autres que le minerai de fer)	342	1.0	365	1.0	393	1.2	483	1.3
Ételles	332	0.9	615	1.6	629	2.0	707	1.9
Papier journal et autre papier	267	0.8	250	0.7	236	0.7	242	0.7
Gypse	216	0.6	233	0.6	310	1.0	315	0.9
Bois d'œuvre	163	0.5	185	0.5	140	0.4	381	1.0
Autres marchandises..	3,375	9.6	4,248	11.2	3,822	11.8	4,637	12.7
Total	35,361	100.0	37,910	100.0	32,346	100.0	36,447	100.0

¹Ce tableau est tiré des données statistiques présentées dans la section III du *Shipping Report* pour chaque année dont il est fait mention. Au début de la section III, le Bureau fédéral de la statistique fait les remarques suivantes: «Le résultat total est incomplet . . . car les données ne sont fournies que par les ports canadiens où se trouve un receveur des douanes et de l'accise. Il n'est pas possible de se procurer les données relatives aux marchandises manipulées dans les nombreux petits ports, situés dans toutes les parties du pays, où il n'y a pas de receveur des douanes. Par suite de cet état de choses le total donné est inférieur à la réalité. Ce fait engendre aussi un écart entre le tonnage des cargaisons au port de chargement et celui au port de déchargement.» Ainsi, en 1954, plus de 300,000 tonnes de pierre à chaux qui n'avaient pas été rapportées lors du chargement ont été déchargées à Sydney, N.-É., et, bien qu'on ait rapporté le chargement à Vancouver de plus de 500,000

Report. Cependant, on n'a jamais déterminé exactement le chiffre global de ce transport, étant donné que l'on ne possède que les rapports provenant des ports où il y a un représentant de la douane; par conséquent, la statistique du Bureau fédéral omet une partie importante du commerce de cabotage. Le tableau I ci-contre, établi d'après les chiffres du Bureau fédéral de la statistique, fournit un aperçu assez juste des cargaisons de cabotage. Ce tableau donne la quantité des principales denrées transportées comme cargaisons de cabotage de 1952 à 1955 inclusivement, ainsi que le pourcentage que chaque denrée représente par rapport au tonnage total. La méthode suivie pour en arriver à ces chiffres est indiquée en note au bas du tableau.

Répartition du cabotage par région

Le tableau II donne la répartition par région de la quantité des marchandises transportées par les caboteurs de 1952 à 1955 inclusivement. La moyenne de ces quatre années est de 35.5 millions de tonnes courtes. De ce total, 36.1% ont été transportées dans la région située entre la tête des Lacs et un point immédiatement à l'ouest de Montréal (dans le tableau II, cette région est désignée sous le nom de «Grands lacs»); 28.7% l'ont été dans la région qui s'étend de la côte de l'Atlantique jusqu'à Montréal inclusivement (dans le tableau II, cette région est nommée «Est du Canada»); 17.6% l'ont été entre ces deux régions et 17.6%, entre les ports du littoral du Pacifique. Une quantité négligeable de marchandises a été transportée par des caboteurs via le canal de Panama. La statistique n'a pas été établie de façon à permettre des comparaisons sur d'autres bases, comme le volume du trafic en tonnes-milles ou le revenu provenant du transport.

tonnes de bois à pâte et de déchets de bois, seule une fraction de ces cargaisons figure sur les rapports de déchargement des ports de la Colombie-Britannique.

A toutes fins utiles, on prend pour acquis que le tonnage des cargaisons de cabotage est le même au chargement et au déchargement. Le tonnage des denrées s'appuie sur le plus élevé des chiffres du tableau II (cargaisons au chargement) et du tableau XII (cargaisons au déchargement) du *Shipping Report*. On n'a pas essayé de calculer les pertes subies pendant le parcours ou les cargaisons en route au commencement ou à la fin de l'année civile (par exemple, le blé qui est emmagasiné à bord des navires au cours de l'hiver). De plus, la quantité de pétrole brut de l'Alberta indiquée au tableau IV de la section I du *Shipping Report* est comprise sous le titre «Pétroles et leurs dérivés», comme constituant, par définition, une partie du cabotage. Naturellement, ne figurent pas les cargaisons qui ont été et chargées et déchargées dans des ports ne faisant pas rapport et sur lesquels on ne possède aucune donnée certaine.

Une certaine partie des cargaisons de cabotage est transbordée le long du parcours. Celle-ci est comptée séparément pour chacun des vaisseaux, avec la conséquence qu'elle peut être incluse deux fois dans les rapports. Le blé, par exemple, peut être chargé à Fort William dans un cargo de charge des Lacs supérieurs allant vers l'est, puis déchargé à Port Colborne et rechargé ensuite dans un navire des canaux pour être déchargé à Montréal. Pour fins de statistique, le blé est compté chaque fois qu'il est chargé. On évitera cette répétition si, après l'achèvement de la Voie maritime, le blé est transporté sans transbordement de la tête des Lacs jusqu'à Montréal ou en aval.

La statistique des marchandises transportées par eau n'a pas été établie en tonnes-milles.

TABLEAU II

Répartition par régions du cabotage, indiquant les principales marchandises transportées en 1952, 1953, 1954 et 1955¹
(En millions de tonnes courtes)

	1952					1953					1954					1955				
	Grands lacs	Entre les Grands lacs et l'Est du Canada	Est du Canada	Pacifique	Total	Grands lacs	Entre les Grands lacs et l'Est du Canada	Est du Canada	Pacifique	Total	Grands lacs	Entre les Grands lacs et l'Est du Canada	Est du Canada	Pacifique	Total	Grands lacs	Entre les Grands lacs et l'Est du Canada	Est du Canada	Pacifique	Total
Grains	9.2	3.6	—	—	12.8	8.8	4.1	—	—	12.9	6.3	4.0	—	—	10.3	6.4	3.6	—	—	10.0
Pétroles et leurs dérivés	4.6	1.5	2.1	0.6	8.8	4.9	1.1	2.5	0.6	9.1	2.1	1.0	2.5	0.8	6.4	2.3	1.4	2.6	0.9	7.2
Bois à pâte	0.2	0.2	2.0	0.3	2.7	0.2	0.2	2.1	0.3	2.8	0.2	0.2	2.4	0.5	3.3	0.2	0.2	3.0	0.7	4.1
Charbon et coke	—	—	1.8	0.2	2.0	—	—	2.0	0.2	2.2	—	—	2.3	0.1	2.4	—	—	2.0	0.1	2.1
Billes et pieux	—	—	—	1.3	1.3	—	—	—	1.6	1.6	—	—	—	1.4	1.4	—	—	—	1.7	1.7
Sable, gravier, pierre	0.7	—	—	0.5	1.2	0.5	—	—	0.7	1.2	0.6	—	—	0.6	1.2	0.5	—	—	0.7	1.2
Minerai de fer	0.2	—	0.7	—	0.9	0.3	—	0.8	—	1.1	0.2	—	0.6	—	0.8	0.1	0.4	1.8	—	2.3
Ciment	0.1	—	0.2	0.2	0.5	0.2	—	0.1	0.3	0.6	0.2	—	0.2	0.2	0.6	0.2	—	0.2	0.4	0.8
Pierre calcaire	—	—	0.4	—	0.4	—	—	0.3	0.1	0.4	—	—	0.3	0.1	0.4	—	—	0.3	—	0.3
Minerais métalliques (autres que minerai de fer)	—	—	0.2	0.1	0.3	—	—	0.3	0.1	0.4	—	—	0.3	0.1	0.4	—	—	0.4	0.1	0.5
Ételles	—	—	—	0.3	0.3	—	—	—	0.6	0.6	—	—	—	0.6	0.6	—	—	—	0.7	0.7
Papier journal et autre papier	—	—	—	0.3	0.3	—	—	—	0.3	0.3	—	—	—	0.2	0.2	—	—	—	0.2	0.2
Gypse	—	—	0.2	—	0.2	—	—	0.2	—	0.2	—	—	0.3	—	0.3	—	—	0.3	—	0.3
Bois d'œuvre	—	—	0.1	0.1	0.2	—	—	0.1	0.1	0.2	—	—	0.1	0.1	0.2	—	—	0.2	0.2	0.4
Autres marchandises	0.6	0.6	1.1	1.1	3.4	0.5	0.7	1.4	1.7	4.3	0.5	0.7	1.2	1.4	3.8	0.6	1.2	1.2	1.6	4.6
Total	15.6	5.9	8.8	5.0	35.3	15.4	6.1	9.8	6.6	37.9	10.1	5.9	10.2	6.1	32.3	10.3	6.8	12.0	7.3	36.4

¹ Le tableau II provient principalement des bulletins *Shipping Report* et *Canal Statistics* préparés par le Bureau fédéral de la statistique. On trouve en note, au bas du tableau I, une explication des rectifications statistiques effectuées.

Répartition du cabotage d'après la nationalité des navires

Avant de faire d'autres commentaires sur la répartition par région du cabotage au Canada, il est important de connaître la nationalité des navires qui y prennent part et la mesure de leur participation. Le tableau III présente l'analyse des totaux annuels figurant au tableau I. Bien que les *Shipping Reports* donnent la quantité des produits transportés par les navires de diverses immatriculations, la Commission a utilisé les chiffres préparés par la Commission maritime canadienne qui a eu accès à des sources de renseignements plus complètes que celles qui étaient à la disposition du Bureau fédéral de la statistique avant 1957.

TABLEAU III

Répartition du cabotage au Canada d'après la nationalité des navires, 1952 à 1955¹

Navires	1952		1953		1954		1955	
	En milliers de tonnes courtes	%	En milliers de tonnes courtes	%	En milliers de tonnes courtes	%	En milliers de tonnes courtes	%
Canadiens	33,637	95.1	36,136	95.4	30,061	93.0	32,931	90.4
Du Commonwealth, autres que ceux du Canada	943	2.7	1,755	4.6	2,278	7.0	3,460	9.5
Étrangers, autres que ceux du Commonwealth	781	2.2	19	—	7	—	56	0.1
Total	35,361	100.0	37,910	100.0	32,346	100.0	36,447	100.0

¹Ce tableau a été établi d'après le tableau I et les renseignements fournis par la Commission maritime canadienne.

Il ressort du tableau III que la part de cabotage prise par les navires étrangers était négligeable; il s'ensuit que les exemptions accordées en matière de cabotage ne sont pas de grande importance. D'autre part, les cargaisons transportées par les navires non canadiens du Commonwealth (venant surtout du Royaume-Uni) représentaient près de 10% de tout le cabotage en 1955. De plus, la participation de ces navires au cabotage a augmenté d'année en année: de 2.7% qu'elle était en 1952, elle est passée à 9.5% en 1955. Ce pourcentage s'est élevé jusqu'à environ 14% en 1956, les navires non canadiens du Commonwealth ayant transporté 5.8 millions de tonnes¹. L'augmentation marquée de 1955 à 1956 est attribuable principalement aux expéditions plus considérables de minerai de fer de Sept-Îles à Contrecoeur. On doit noter que ces expéditions de minerai se feront à l'échelon international, après l'ouverture de la Voie maritime.

¹Chiffres estimatifs, les chiffres officiels du volume de cabotage effectué en 1956 n'étant pas encore disponibles.

Commission royale sur le cabotage

La participation des navires du Royaume-Uni au cabotage canadien a été confinée presque exclusivement à l'Est du pays. Dans les régions des Grands lacs et du Pacifique, elle était presque inexistante; elle était peu considérable entre les Grands lacs et l'Est du Canada, étant limitée à peu près exclusivement au transport des cargaisons mixtes à destination ou en provenance de Terre-Neuve. Dans l'Est du Canada, comme l'indique le tableau IV qui suit, la participation des navires britanniques au cabotage a passé de 10% en 1952 à 28% en 1955. On estime que pour 1956 la proportion devrait être d'environ 40%¹. Les navires du Royaume-Uni transportent surtout du charbon, du minerai de fer, de l'ilménite, du gypse et des cargaisons mixtes.

TABLEAU IV
Participation des navires non canadiens du Commonwealth au cabotage dans l'Est du Canada, de 1952 à 1955¹

<i>Année</i>	<i>Total du cabotage dans l'Est du Canada</i>	<i>Transport par les navires non canadiens du Commonwealth</i>	<i>Proportion du total</i>
	(En millions de tonnes courtes)		%
1952	8.8	0.9	10
1953	9.8	1.7	17
1954	10.2	2.2	22
1955	12.0	3.4	28

¹ D'après le tableau II et les renseignements obtenus de la Commission maritime canadienne.

Les comparaisons pourraient être plus significatives si les données statistiques relatives aux cargaisons étaient établies en tonnes-milles, pour donner leur importance aux distances parcourues, ou si l'on pouvait obtenir des chiffres sur les recettes des navires selon leur nationalité. A défaut de ces renseignements, on peut faire une autre comparaison entre le tonnage des navires du Royaume-Uni participant au cabotage et celui des navires d'immatriculation canadienne. La Commission maritime canadienne a fourni une liste des vaisseaux non canadiens affectés au cabotage au cours de 1955. Les navires du Commonwealth d'une jauge brute de plus de 1,000 tonneaux étaient tous immatriculés au Royaume-Uni; ils étaient au nombre de 44 et formaient un total de 210,602 tonneaux de jauge brute, y compris quelques vaisseaux qui étaient partiellement affectés au trafic international. La flotte du littoral atlantique immatriculée au Canada s'élevait, à la fin de l'année 1955, à 37 vaisseaux et formait un total de 106,698 tonneaux de jauge brute. On y ajoute 4 vaisseaux formant un total de 24,386 tonneaux de jauge brute et classés comme navires au long cours, mais employés au cabotage à divers

¹ Chiffres estimatifs, les chiffres officiels du volume de cabotage effectué en 1956 n'étant pas encore disponibles.

degrés. L'ensemble comprenait donc 41 navires ayant un total de 131,084 tonneaux de jauge brute². Ainsi, des navires qui étaient dans une large mesure affectés au cabotage dans l'Est du Canada et dont le tonnage s'élevait à 348,926 tonneaux de jauge brute, environ 62% étaient immatriculés au Royaume-Uni.

Cette dernière comparaison indique très approximativement en vérité l'étendue de la participation des navires du Royaume-Uni au cabotage. Le tonnage beaucoup plus élevé des navires du Royaume-Uni est sans doute attribuable au fait que bon nombre de ces vaisseaux n'ont été affectés au cabotage que pendant une partie relativement brève de la saison et, en certains cas, seulement pour un ou deux voyages. Les deux comparaisons ensemble indiquent toutefois un emploi considérable des vaisseaux du Royaume-Uni.

Transport par eau entre le Canada et les États-Unis

Les navires d'immatriculation canadienne sont largement employés pour le commerce avec les États-Unis. En 1955, l'ensemble du commerce maritime avec les États-Unis s'élevait à 44.9 millions de tonnes, comme l'indique le tableau V ci-dessous. Ces renseignements peuvent être considérés comme complets, le trafic international devant être déclaré à un agent de la douane. Selon les *Shipping Reports* du Bureau fédéral de la statistique, dont ces données sont extraites, les navires immatriculés au Canada ont transporté 24.5 millions de tonnes, c'est-à-dire 54.7% du total.

Le trafic inter-frontières a varié considérablement entre les quatre régions, la partie la plus considérable, soit 26.1 millions de tonnes, ayant été transportée sur les Grands lacs, dont 19.4 millions de tonnes, par des vaisseaux canadiens, soit une proportion de 74.3%. Dans cette région, il importe de noter que l'avantage des navires canadiens sur leurs concurrents des États-Unis pour le trafic inter-frontières a apporté aux exploitants canadiens une quantité beaucoup plus considérable de cargaisons que ne l'a fait le cabotage, dont ils ont le bénéfice presque exclusif. De fait, le trafic international leur a fourni 19.4 millions de tonnes de cargaison tandis que le cabotage ne leur en a procuré que 10.3 millions de tonnes, comme l'indique le tableau II. Ainsi, le trafic international représentait 65% des cargaisons transportées par les navires canadiens sur les Grands lacs.

Le trafic inter-frontières entre les Grands lacs et la région de l'Est se compose surtout de minerai de fer, de bois à pâte, de pâte à papier et de papier, à destination de l'ouest, et de charbon à destination de l'est. Le volume du trafic inter-frontières est à l'heure actuelle peu considérable si on le compare à celui de l'intérieur des Lacs, mais il croît rapidement et on prévoit

² D'après *Marine marchande canadienne*, bulletin périodique publié par la Commission maritime canadienne, numéro du 31 décembre 1955.

TABLEAU V
Transport par eau entre le Canada et les États-Unis, 1955¹
 (En milliers de tonnes courtes)

<i>Trafic</i>	<i>Tonnes de cargaison suivant le pays d'immatriculation des vaisseaux</i>									
	<i>Canada</i>		<i>Royaume-Uni</i>		<i>États-Unis</i>		<i>Autres pays</i>		<i>Total</i>	
	<i>Tonnes</i>	<i>%</i>	<i>Tonnes</i>	<i>%</i>	<i>Tonnes</i>	<i>%</i>	<i>Tonnes</i>	<i>%</i>	<i>Tonnes</i>	<i>%</i>
A l'intérieur des Grands lacs	19,382	74.2	1	—	6,712	25.8	1	—	26,096	100
Entre les Grands lacs et la région de l'Est (y compris le golfe du Mexique)	3,225	88.4	17	0.5	386	10.5	22	0.6	3,650	100
Région de l'Est (y compris le golfe du Mexique)	516	4.5	996	8.6	3,758	32.5	6,292	54.4	11,562	100
Pacifique	1,403	39.2	83	2.6	1,267	35.7	801	22.5	3,554	100
Total	24,526	54.7	1,097	2.5	12,123	27.0	7,116	15.8	44,862	100

¹ D'après le *Shipping Report, 1955*, du Bureau fédéral de la statistique.

qu'il deviendra beaucoup plus important lorsque la Voie maritime du Saint-Laurent sera parachevée. En 1955, les navires canadiens en ont transporté 3.2 millions de tonnes, soit 88.4%. Ce trafic représentait 32% de leurs affaires dans cette région.

Dans les eaux de l'Est, les navires d'immatriculation canadienne ont transporté très peu des cargaisons de l'important trafic inter-frontières. Le gros de ces expéditions internationales est transporté par des navires au long cours battant pavillon du Royaume-Uni (la plupart d'entre eux nolisés par des entreprises canadiennes), des États-Unis ou d'autres pays maritimes.

Le long de la côte du Pacifique, 84% des cargaisons des vaisseaux canadiens proviennent du cabotage, domaine dans lequel ils font face à très peu de concurrence de la part des autres entreprises de navigation du Commonwealth. Le trafic inter-frontières de cette région est relativement faible et donne lieu à une concurrence serrée de la part des navires immatriculés aux États-Unis ou ailleurs, lesquels ont transporté en 1955 presque 60% du volume de chargement.

Les Grands lacs

Les caractéristiques principales établies, il convient maintenant d'exposer brièvement la nature du cabotage effectué dans les diverses régions du Canada et d'indiquer les navires qui y participent. Il sera aussi à propos de mentionner le rôle que joue le trafic inter-frontières, lequel fournit un important volume d'affaires à plusieurs sociétés canadiennes de navigation et contribue à l'économie générale de celles-ci.

Les eaux de la région des Grands lacs, jusqu'à Prescott à l'est, ont été dans le passé presque exclusivement réservées aux navires immatriculés au Canada et aux États-Unis, les écluses des canaux du Saint-Laurent empêchant l'entrée des vaisseaux tirant plus de 14 pieds et dont les dimensions dépassaient environ 255 pieds de longueur et 43 pieds de largeur, alors que l'évolution du transport a rendu plus économique l'emploi de navires beaucoup plus gros. Les vaisseaux canadiens dominent donc le cabotage et reçoivent leur large part du trafic inter-frontières, non seulement dans cette région mais aussi entre celle-ci et celle de l'Est. Durant la décennie de 1920, l'application des lois relatives au cabotage a été fréquemment suspendue pour permettre à des navires des États-Unis de faire du cabotage en vue de l'entreposage des grains pendant l'hiver et de leur livraison subséquente. Il est rarement nécessaire aujourd'hui d'accorder de semblables exemptions, étant donné l'expansion qu'a prise la flotte canadienne des Lacs supérieurs. L'acquisition régulière de navires de charge plus gros et plus efficaces et les connaissances spécialisées acquises sur les Grands lacs ont assuré aux caboteurs canadiens une protection efficace contre la concurrence des océaniques britanniques capables de naviguer dans les canaux du Saint-Laurent.

Commission royale sur le cabotage

Soixante-seize navires canadiens³, soit une jauge brute de plus d'un demi-million de tonneaux, sont actuellement en service sur les Grands lacs, en amont de Prescott seulement. Soixante-cinq d'entre eux sont des navires de charge solide; quatre sont classés comme navires de transport à caissage; deux sont des vaisseaux-citernes et cinq des navires à passagers. Tous ces navires, à l'exception de deux navires à passagers, sont trop gros pour franchir les canaux du Saint-Laurent. Cinq compagnies, *Canada Steamship Lines Limited*, *N. M. Paterson and Sons Limited*, *Upper Lakes and St. Lawrence Transportation Company Limited*, *Colonial Steamships Limited* et *Algoma Central Steamships Limited*, exploitent 61 navires représentant 84% du tonnage brut de l'ensemble.

Les 65 navires de charge varient d'une longueur de 300 pieds et d'une capacité de 5,000 tonnes de port en lourd, pour les anciens vaisseaux, à 700 pieds et à 23,000 tonnes, pour les vaisseaux de construction récente. Le kiosque de barre est placé à l'avant et la chambre des machines à l'arrière, de sorte qu'il reste un maximum d'espace libre pour le chargement et le déchargement de la cargaison. A l'exception de deux charbonniers auto-déchargeurs, portant leur propre outillage de manutention, ces navires ne possèdent ni treuils ni mâts de charge et utilisent l'outillage disponible dans les ports qu'ils desservent.

Les quatre navires de transport à caissage font le service entre Fort William et Kingston. Le plus récent navire de ce genre mesure 445 pieds de longueur et transporte environ 3,500 tonnes de cargaison mixte. Son outillage perfectionné pour la manutention de la cargaison repose sur l'emploi de plates-formes, de fardiers à fourche, de sabords et de monte-charges pour le transport des plates-formes entre le quai et la cale du navire.

Des quatre navires-citernes construits pour le transport du pétrole brut de l'Alberta, il en reste deux qui ont plus de 600 pieds de longueur et une capacité de 120,000 barils chacun. On en est même à convertir un de ces vaisseaux pour le transport de charges solides. Deux des cinq vapeurs à passagers encore employés au cabotage sur les Grands lacs sont exploités par le Pacifique-Canadien et ils assurent un service bi-hebdomadaire, au cours de la saison touristique, entre la tête des Grands lacs, Sault-Sainte-Marie et Port McNicoll; un autre appartient à la *Cayuga Navigation Company Limited* et assure le service entre Toronto et Niagara on the Lake. Deux navires plus petits et de construction plus récente sont exploités par la *Owen Sound Transportation Company* et fournissent un service subventionné pour le transport des passagers et des marchandises entre Owen Sound, l'île Manitoulin et Sault-Sainte-Marie.

Dans le cabotage canadien sur les Grands lacs, les expéditions de grains de l'Ouest canadien, effectuées de Fort William et Port Arthur, prédominent. Environ 41% des grains expédiés en vrac de Fort William et Port Arthur

³ Au 31 décembre 1956.

en 1955-1956 sont allés aux ports de la baie Georgienne et du lac Huron, principalement à Midland, Tiffin, Port McNicoll, Collingwood, Goderich et Sarnia. Environ un quart a été expédié à Port Colborne et à Humberstone, c'est-à-dire à l'extrémité du canal de Welland située sur le lac Erié, et 31% à Toronto, Kingston et Prescott, à l'extrémité ou près de la limite orientale pour la navigation des gros cargos. Les produits du pétrole se sont classés au deuxième rang pour le nombre de tonnes transportées en 1955.

Toutefois, les navires de charge canadiens sur les Grands lacs dépendent dans une large mesure du mouvement international des denrées, principalement du minerai de fer, du charbon et des grains, entre le Canada et les États-Unis. Les expéditions de ces produits d'une rive à l'autre des Grands lacs constituent presque les deux tiers du nombre total de tonnes de marchandises transportées par les navires canadiens en une saison. Les hauts fourneaux canadiens à Sault-Sainte-Marie, Port Colborne et Hamilton sont encore alimentés dans une large mesure par le minerai des États-Unis, tandis que la plus grande partie du minerai extrait en Ontario est exportée aux États-Unis. De fait, au cours de 1955, 4.6 millions de tonnes de minerai provenant des mines des États-Unis ont été exportées vers des ports canadiens, alors que 3.7 millions de tonnes de minerai canadien ont été envoyées aux États-Unis. Cependant, une partie de la production de la région de Steep Rock est absorbée par l'industrie canadienne de l'acier et procure aux navires de charge des Lacs supérieurs des cargaisons à destination de l'est, en partant du quai de chargement du National-Canadien à Port Arthur. Une quantité relativement petite de sinter de fer constitue une partie du cabotage partant du port de Michipicoten, sur la rive nord du lac Supérieur, bien que la plus grande partie de ce minerai utilisé au Canada soit transportée par chemin de fer à Sault-Sainte-Marie.

Le cabotage canadien sur les Grands lacs, pour ce qui a trait au charbon, est très restreint. Toutefois, dans le commerce international, le charbon bitumineux en provenance des États-Unis constitue des cargaisons très importantes dépassant en volume celles des grains canadiens. Les rapports du Bureau fédéral de la statistique indiquent qu'on a livré au Canada, au cours de 1955, 13.6 millions de tonnes de charbon des États-Unis, dont 12.4 millions de tonnes ont été déchargées dans des ports de la région très industrialisée des Grands lacs et du Haut-Saint-Laurent en amont de Montréal, et 1.2 million de tonnes à Montréal et à l'est. Selon les rapports, les navires immatriculés au Canada ont transporté plus des trois quarts du charbon des États-Unis déchargé dans la région canadienne des Grands lacs.

Avec le parachèvement du pipe-line d'Edmonton en 1950, le pétrole brut de l'Alberta a commencé à couler jusqu'à Superior, Wisconsin, d'où il a été transporté par des navires-citernes construits spécialement à cette fin aux raffineries de Sarnia, Corunna, Clarkson et Port Credit, ce qui a activé considérablement le cabotage. Le nombre de tonnes transportées de cette façon

Commission royale sur le cabotage

s'est élevé à 2,868,917 en 1952, à 3,365,157 en 1953, et à 543,283 en 1954. La baisse marquée qui s'est produite dans le tonnage de pétrole brut transporté par les pétroliers en 1954 est attribuable au prolongement du pipe-line de Superior à Sarnia. Des flottes de petits pétroliers d'une jauge brute allant jusqu'à 2,500 tonneaux et qui, dans la plupart des cas, appartiennent aux compagnies pétrolières ou sont sous leur régie immédiate, assurent la distribution des produits pétroliers en vrac des centres de raffinage aux divers ports de la région des Grands lacs pendant la saison de navigation.

Des navires de charge plus petits et des chalands outillés spécialement à cette fin servent au transport du bois à pâte, principalement des points de chargement situés sur la rive nord du lac Supérieur et le chenal nord du lac Huron jusqu'à Thorold. Une grande partie des chargements canadiens de bois à pâte traverse les Lacs à destination des États-Unis. Le ciment, le sel et la quartzite sont d'autres produits cabotés en vrac sur les Grands lacs.

Le sable, le gravier et la pierre concassée servant à la construction constituent une forte proportion des cargaisons. Une grande partie de ces matériaux est chargée dans de petits ports et les données statistiques à ce sujet sont vraisemblablement inférieures à la réalité. Ces cargaisons sont d'une faible valeur unitaire et sont ordinairement transportées dans des péniches touées sur des distances relativement courtes.

Les cargaisons mixtes sont transportées sur les Lacs supérieurs dans des cargos à caissage entre les divers ports de la tête des Lacs à Kingston, y compris Sault-Sainte-Marie, Sarnia, Windsor, Thorold, Hamilton et Toronto. Les cargos font aussi escale périodiquement à Détroit pour livrer le papier journal canadien chargé à la tête des Lacs. Des envois de grains et de farine sont fréquemment inclus dans les chargements qui descendent les Lacs. Des tramps européens ont commencé à venir dans les Grands lacs au cours des années 20 pour charger des grains à destination d'outre-mer et des intérêts norvégiens ont inauguré, au milieu de la décennie 1930, un service régulier de transport transatlantique à partir des Grands lacs. En 1953, deux petits cargos à vapeur immatriculés et équipés au Royaume-Uni ont été affectés au transport des grains entre Fort William et Collingwood et en ont transporté 1.5 million de boisseaux. Cette initiative, bien qu'elle n'ait pas été répétée, a mis en évidence la possibilité que les gros navires de haute mer, lorsqu'ils auront accès aux Grands lacs, une fois la canalisation terminée, pourraient avec profit saisir l'occasion d'entrer en concurrence avec les vaisseaux canadiens, aussi bien dans le cabotage que dans le trafic inter-frontières, dans la région des Grands lacs.

Transport entre les Grands lacs et l'Est du Canada

Cent quatre-vingt-treize navires canadiens⁴, dont les dimensions sont de justesse en deçà des limites imposées par l'écluse 17 du canal de Cornwall,

⁴ Au 31 décembre 1956.

sont affectés surtout au transport de cargaisons entre les ports situés sur les Grands lacs et ceux du Saint-Laurent. Cent trente-neuf font le transport en vrac de cargaisons solides, y compris treize auto-déchargeurs; dix-sept sont des cargos à caissage et trente-sept, des pétroliers. Trois compagnies, *Canada Steamship Lines*, *Colonial Steamships* et *N. M. Paterson and Sons*, exploitent un total de 76 cargos des canaux, soit environ la moitié des vaisseaux transportant des cargaisons solides et pouvant franchir les canaux.

Au moins les deux tiers des cargaisons transportées par la flotte canadienne des navires des canaux appartiennent au cabotage, et les grains en constituent la plus forte proportion. Une grande partie de ces cargaisons est transbordée des navires de charge des Lacs supérieurs pour être transportée à Montréal et aux ports plus à l'est; une autre partie est transbordée des océaniques remontant le fleuve pour être livrée aux ports des Grands lacs. La régularité de l'emploi de plusieurs navires de charge des canaux dépend du commerce entre le Canada et les États-Unis; ces vaisseaux transportent du charbon en aval et remontent le fleuve avec du minerai de fer, du papier journal et du bois à pâte.

Environ un tiers du nombre total de tonnes de grains composant la cargaison des caboteurs consiste en des chargements transférés des silos de Sarnia et des ports plus à l'est à des navires des canaux pour être livrés aux silos terminus de Montréal, Sorel, Trois-Rivières et Québec. Le cabotage comprend aussi le transbordement à Contrecoeur, dans des vaisseaux des canaux, de minerai de fer du Labrador se dirigeant vers l'ouest, d'engrais phosphaté de Floride à Sorel, et de gypse de la Nouvelle-Écosse à Montréal, le minerai et le phosphate pour livraison à Hamilton et le gypse à Belleville. D'autres vaisseaux des canaux chargent du bois à pâte à des endroits comme Shelter Bay, Franquelin et Forestville, sur la rive nord du Saint-Laurent, pour le livrer à Thorold, et du soufre à Sorel à destination de Cornwall, Hamilton et Thorold.

Le mouvement des navires des canaux qui font le transport à caissage est assez souple pour répondre aux exigences variées de la distribution. Pendant que certains vaisseaux sont employés au transport de cargaisons mixtes entre Montréal, Toronto et Hamilton, d'autres vont jusqu'à Fort William à l'ouest. En plus de faire le transport de petits envois particuliers composés de marchandises diverses, les navires à caissage peuvent, par exemple, charger de la farine à Fort William à destination de Sarnia ou des grains pour Walkerville, faire escale à Red Rock pour embarquer du papier, prendre des automobiles à Windsor et, peut-être, transporter des grains de Kingston à Trois-Rivières. Les navires à caissage des canaux se rendent rarement plus bas que Trois-Rivières, principalement en raison de leur construction particulière qui convient mieux au chargement et au déchargement dans des ports où il n'y a pas de marée.

Commission royale sur le cabotage

Le transport entre les Grands lacs et les ports à marée de l'est du Canada, lequel favorise l'emploi de petits vaisseaux possédant les caractéristiques des navires de haute mer, attire chaque saison quelques navires du Royaume-Uni. Deux compagnies régulières de navigation basent leur activité entre les Grands lacs et Terre-Neuve sur l'emploi de navires du Royaume-Uni. L'une d'elles, la *Newfoundland-Great Lakes Steamships Limited*, de Toronto, a inauguré un service entre les ports de Hamilton et Toronto et celui de Saint John's, immédiatement après l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, en 1949. La compagnie utilise trois vaisseaux de la *Dundee, Perth and London Shipping Company*, de Dundee, Écosse. L'autre, connue sous le nom de *Constantine Canadian Services* (non constituée au Canada), a commencé à faire la navigation entre les ports de Hamilton et Toronto et ceux de Corner Brook et Saint John's, Terre-Neuve, en 1953, avec deux vaisseaux fournis par la compagnie-mère, la *Joseph Constantine Steamship Line, Ltd.* de Middlesbrough, Angleterre.

L'exploitation des pétroliers des canaux est agencée soigneusement, de façon à assurer la distribution des divers genres et catégories de pétrole et de lubrifiants aux endroits où ils sont en demande et à maintenir dans les principaux centres de distribution une réserve adéquate des différents produits du pétrole. Parce qu'ils sont aptes à servir à différents endroits, les pétroliers peuvent être employés sur les Grands lacs et le long du littoral de la mer et, s'il y a lieu, transporter les excédents d'une région à une autre.

L'Est du Canada

Sur le Saint-Laurent, la navigation générale est limitée à une période d'environ huit mois par année. La glace se forme au début de décembre et jusqu'ici a fermé virtuellement le fleuve à la navigation jusqu'à ce que les chenaux soient libres de nouveau vers la mi-avril. Durant la saison de navigation, un service régulier de cabotage est assuré par la *Canada Steamship Lines* entre Montréal et Québec et, en descendant le fleuve, jusqu'à Tadoussac et à l'intérieur du Saguenay. D'autres services d'été sont fournis par la *Clarke Steamship Company* à des endroits sur la rive nord du Saint-Laurent jusqu'à Blanc-Sablon et sur la rive sud jusqu'à Gaspé et aux Îles-de-la-Madeleine, et par l'*Anticosti Shipping Company* à l'île d'Anticosti et, depuis 1957, par la *Federal Intercoastal Line* à Forestville, Baie-Comeau et Sept-Îles. Quand la navigation régulière de Montréal et de Québec est suspendue, la *Clarke Steamship Company* maintient un service d'hiver le long de la côte nord, depuis Pointe-au-Pic jusqu'à Havre-Saint-Pierre. Pendant la saison de navigation, les ports de Forestville à Sept-Îles sont reliés à Rimouski et à Matane par des services exploités par *La Compagnie de Transport du Bas-Saint-Laurent Limitée*. Ces différents services de transport constituent la majeure partie des services réguliers de cabotage dans la région du

Bas-Saint-Laurent. Ils emploient une douzaine de vaisseaux, dont la plupart transportent à la fois des voyageurs et des cargaisons mixtes. De plus, la *Quebec Steamship Lines* offre un nouveau service entre Montréal et Halifax, avec escales à Sydney et à Charlottetown, quand la clientèle est suffisante pour justifier ces arrêts.

Lors de l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, en 1949, on s'attendait que le cabotage serait atteint par l'influence des nouveaux tarifs douaniers sur le commerce de l'île et par l'exclusion des navires autres que les navires britanniques du transport entre la nouvelle province et le reste du Canada. La suppression des anciennes barrières tarifaires entre Terre-Neuve et les autres provinces canadiennes a amené à Terre-Neuve une plus grande affluence de marchandises fabriquées au Canada. Ainsi, en 1954, les expéditions des ports canadiens des Grands lacs à Terre-Neuve ont dépassé de 30,000 tonnes celles de 1948. Cela n'a cependant pas changé d'une manière appréciable le chiffre global des marchandises expédiées qui se composaient principalement de matières premières en vrac, lesquelles n'étaient pas antérieurement assujetties aux droits de douane, et de combustibles. Si le volume total des expéditions de marchandises entre Terre-Neuve et le reste du Canada n'a pas changé considérablement, l'application à Terre-Neuve des lois canadiennes sur le cabotage a eu pour résultat le remplacement des navires étrangers par des navires britanniques. En 1948, la moitié des exportations canadiennes à Terre-Neuve était expédiée dans des navires étrangers qui, l'année suivante, devaient être privés du droit de se livrer à cette activité. Depuis lors, les vaisseaux immatriculés au Royaume-Uni ont presque monopolisé ce commerce.

En 1949, sept compagnies de navigation fournissaient un service régulier entre Terre-Neuve et le reste du Canada; deux de celles-ci employaient des navires du Royaume-Uni. A l'heure actuelle, le total a été porté à onze, dont cinq se servent de navires du Royaume-Uni. Le service entre Liverpool, Angleterre, et Saint John's, Halifax et Boston, connu depuis 1947 sous le nom de *Furness Warren Line*, provient en partie de la compagnie de navigation *Canada and Newfoundland Line* dont la direction a été assumée en 1912⁵ par la *Furness, Withy and Company, Limited*, société britannique de navigation. La *Furness, Withy and Company* a encore accru ses intérêts dans le commerce de Terre-Neuve par l'acquisition, en 1929, de la *Red Cross Line*, qui maintenait le service entre New York, Halifax et Saint John's. En raison du changement de statut de Terre-Neuve, les deux compagnies de navigation se trouvèrent à combiner le cabotage et le transport international au cours d'un même voyage. Mention a déjà été faite des nouveaux services établis entre les Grands lacs et Terre-Neuve par la *Newfoundland-Great-Lakes Steamships, Limited* et la *Constantine Canadian Services*. Les Chemins de

⁵ La *Furness Warren Line* et ses prédécesseurs exploitent une ligne de navigation entre Liverpool, Saint John's, Halifax et Boston depuis 1839, c'est-à-dire depuis plus d'un siècle.

Commission royale sur le cabotage

fer nationaux du Canada assurent un service de navigation entre North Sydney et Port-aux-Basques et entre North Sydney et Argentia, reliant ainsi le réseau ferroviaire de Terre-Neuve à celui de la terre ferme. Deux lignes maritimes, dont le port d'attache est à Montréal, sont associées à la *Clarke Steamship Company*; l'une dessert Corner Brook et l'autre, Saint John's. La *Ferguson Industries, Limited* maintient en service un cargo à vapeur entre Charlottetown et Saint John's. La *Newfoundland Canada Steamships, Limited* et la *Blue Peter Steamships, Limited* font le service entre Halifax et Saint John's. Cependant, en 1957, la *Blue Peter Steamships* a réduit son service à des voyages occasionnels.

Des charbonniers de la flotte de la *Dominion Steel and Coal Corporation* naviguent régulièrement entre Sydney et les principaux ports du Bas-Saint-Laurent et du Saguenay, y transportant du charbon bitumineux de l'île du Cap-Breton vers des endroits à l'ouest et revenant sur lest. Bien que de fortes cargaisons de charbon de l'île du Cap-Breton soient transportées par mer à Halifax et Saint John's (et le transport local des centres de distribution aux ports secondaires est considérable), le transport du charbon vers les ports du Saint-Laurent, subventionné par le gouvernement canadien, constitue l'élément le plus important du cabotage de charbon. Avec le transport du minerai de fer, de l'ilménite et du gypse dans le Bas-Saint-Laurent, le transport du charbon se prête particulièrement bien à l'affrètement, en raison de la courte durée de la saison de navigation et de la nécessité d'employer des navires de haute mer. On emploie généralement des vaisseaux du Royaume-Uni, souvent en vertu d'un contrat à long terme, ce qui restreint énormément pour les navires canadiens la perspective de faire ce transport à des taux rémunérateurs.

L'histoire du transport du charbon de l'île du Cap-Breton vers Montréal et d'autres ports du Québec fournit l'un des exemples les plus intéressants de l'emploi de navires non canadiens dans le cabotage au Canada. Il y a cinquante ans, les charbonniers norvégiens, nolisés à des taux inférieurs à ceux des Britanniques, occupaient une place prédominante dans le transport du charbon. Une série d'arrêtés ministériels suspendant l'application de la Loi sur la marine marchande du Canada quant au cabotage entre la Nouvelle-Écosse et le Québec ont permis, jusqu'à la première guerre mondiale, aux navires norvégiens de continuer le transport du charbon entre l'île du Cap-Breton et les ports du Saint-Laurent. Afin, semble-t-il, de diminuer sa dépendance de l'affrètement, la *Dominion Coal Company* a fait, au cours des années suivantes, l'acquisition d'une petite flotte de charbonniers. Durant les années 20, elle a fait immatriculer ses navires au Canada mais, pendant un certain temps, elle a employé des équipages chinois sous le commandement d'officiers occidentaux, à l'exemple de certains navires britanniques nolisés à cette époque.

En 1930, l'administration et l'immatriculation des charbonniers canadiens furent transférées à la Grande-Bretagne avec l'espoir d'en favoriser l'usage pendant la morte-saison. Deux de ces navires furent immatriculés de nouveau au Canada en 1939, au moment opportun pour renforcer la faible marine marchande canadienne du début de la guerre. Au cours des dernières années, les navires canadiens n'ont transporté environ que le cinquième ou le quart du volume total du charbon expédié par caboteurs de l'île du Cap-Breton.

En 1953, vingt et un navires immatriculés au Royaume-Uni ont participé au transport du charbon du Cap-Breton; en 1954, il y en avait 18 et, en 1955, 18 également. Au cours de chacune de ces années, ils ont transporté 79%, 75% et 75% du volume total. La plupart des navires nolisés le sont pour une période de temps déterminée ou pour un nombre de voyages consécutifs, le nolisement d'occasion n'étant conclu que pour des navires qui, arrivant de haute-mer, remonteraient le Saint-Laurent sans cargaison.

L'île Bell, dans la baie Conception, et Aguathuna (Port-au-Port), deux localités de Terre-Neuve, sont les sources respectives du minerai de fer et de la pierre calcaire employés dans les hauts fourneaux de Sydney. En 1952, 1953 et 1954, près des trois quarts de tout le minerai de fer caboté provenaient de l'île Bell, le minerai concassé (l'hématite) ayant été transporté de Wabana par des océaniques canadiens à un pont, la propriété d'une filiale de la *Dominion Steel and Coal Corporation*. Les mêmes navires ont transporté des cargaisons de pierre calcaire en provenance de Port-au-Port, centre d'expédition de 85% du volume total de pierre calcaire transporté par cabotage.

Avec le premier envoi d'ilménite de Havre-Saint-Pierre à Sorel, en 1950, et de minerai de fer de Sept-Îles en 1954, l'industrie minière métallurgique a commencé à fournir dans la région de l'Est une plus forte partie des cargaisons, tant pour le cabotage que pour le transport inter-frontières. Le tableau II montre que le transport du minerai de fer par cabotage en 1955 s'élevait à 1.8 million de tonnes et celui des autres minerais métalliques (en particulier l'ilménite) atteignait 400,000 tonnes. Tel qu'indiqué ci-dessous, ce cabotage accuse pour l'année 1956 une augmentation prononcée⁶.

	<i>Tonnes courtes</i>
Ilménite, de Havre-Saint-Pierre à Sorel	627,600
Minerai de fer, de Wabana à Sydney	548,700
Minerai de fer, de Sept-Îles à Contrecoeur, pour transbordement	3,088,600
	<hr/> 4,264,900 <hr/> <hr/>

⁶ D'après *A Survey of the Iron Ore Industry in Canada during 1956*, par T. H. Janes, du ministère des Mines et des Relevés techniques, Ottawa.

Le transport du minerai de fer de Sept-Îles à Contrecoeur, en tant que cabotage, fait partie intégrante d'un mouvement international destiné à alimenter la grande industrie sidérurgique des États-Unis, en bordure du lac Érié. Jusqu'ici, les conditions d'ordre physique et économique, restreignant le transport direct à des navires suffisamment petits pour franchir les canaux du Saint-Laurent, ont limité au cabotage le transport du minerai, sur près de 500 milles de la distance à parcourir pour parvenir aux fonderies de l'intérieur des États-Unis. Avec l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent, ce transport deviendra partie de la navigation inter-frontières.

Le minerai de fer est aussi un élément important et croissant du transport par eau entre le Canada et les États-Unis, dans la région de l'Est. Au cours de 1956, 7.5 millions de tonnes courtes de minerai ont été transportées de Sept-Îles au littoral atlantique des États-Unis.

On prévoit que les envois de minerai de fer provenant des gisements du Québec et du Labrador augmenteront sensiblement au cours des années à venir. On escompte que les expéditions faites de Sept-Îles, qui s'élevaient à 13.5 millions de tonnes en 1956, dépasseront 20 millions de tonnes dans les premières années de la décennie 1960. D'intensifs travaux de recherches se poursuivront au Québec aussi bien qu'au Labrador. Ainsi, la *Quebec Cartier Mining Company*, filiale de la *United States Steel Corporation*, qui en possède toutes les actions, a annoncé au début de 1957 qu'elle dépensera approximativement 200 millions de dollars en vue de l'exploitation de ses gisements situés à 150 milles au nord de Shelter Bay, sur le Saint-Laurent. On s'attend que la production initiale atteindra 3 millions de tonnes en 1961 et qu'elle atteindra subséquemment 10 millions de tonnes⁷. Shelter Bay sera le port d'expédition du minerai.

Environ un tiers du ciment caboté est expédié de Montréal, principalement à destination de ports en aval et de Halifax. La plus grande partie du ciment est transportée en vrac par des auto-déchargeurs d'une capacité d'environ 3,000 tonnes. Le gypse de Little Narrows, dans la région de Bras-d'Or, et celui des mines dont on a récemment commencé l'exploitation près de Halifax peuvent fournir une importante cargaison de retour.

Depuis plusieurs années, le bois à pâte constitue la principale cargaison dans les régions du Saint-Laurent et de Terre-Neuve; le transport se fait dans des navires des canaux, des péniches de débarquement provenant des surplus de guerre et aménagées à cette fin, des goélettes motorisées et des chalands remorqués. Ces vaisseaux prennent leur cargaison à différents endroits le long du fleuve et du golfe Saint-Laurent et déchargent à Port-Alfred, Québec, Trois-Rivières et Donnacona; ces ports, avec celui de Corner Brook, reçoivent plus des quatre cinquièmes du bois à pâte transporté par caboteurs. L'approvisionnement de Corner Brook provient de havres du littoral de Terre-Neuve

⁷ Janes, ouvrage déjà cité.

et est transporté sous contrat, au moyen de chalands remorqués, jusqu'à l'usine de la Bowater à Terre-Neuve, par la *Branch Lines Limited*, société canadienne utilisant des vaisseaux immatriculés au Canada. Ces chalands peuvent contenir près de 4,000 tonnes. Ayant été acquis comme surplus de guerre, ils sont d'anciens vaisseaux de débarquement pour chars d'assaut, desquels on a enlevé le mécanisme propulseur. Entre autres, deux des principaux fabricants de papier, l'*Anglo-Canadian Pulp and Paper Mills, Ltd.* et la *Consolidated Paper Corporation, Ltd.*, utilisent pour le transport du bois à pâte des embarcations de guerre provenant des surplus des États-Unis.

Les goélettes motorisées qui font la petite navigation sur le Saint-Laurent ont généralement 90 pieds de longueur et une jauge brute d'environ 150 tonneaux. Outre le bois à pâte, elles transportent du bois de construction, des pommes de terre et tout ce qui peut se présenter. Elles appartiennent souvent à des entreprises familiales qui ont une tradition remontant à l'époque de la navigation à voile.

Terre-Neuve est une source de spath fluor, de minerai de fer et de pierre calcaire. On emploie surtout le spath fluor pour dissoudre les impuretés dans la fabrication de l'aluminium. De plus petites quantités servent, à Sydney, à la production de qualités spéciales d'acier. Une certaine partie de ce minéral est transportée par la *Clarke Steamships Limited* et ses compagnies associées, lesquelles emploient des navires immatriculés au Canada et au Royaume-Uni; une autre partie est transportée par la *Saguenay Terminals* dans des navires du Royaume-Uni.

Les produits du pétrole constituent à peu près le quart du volume total des marchandises transportées dans les eaux canadiennes de l'Est. Halifax sert de centre d'approvisionnement pour la région qui s'étend de la baie de Fundy jusqu'au Labrador, de la même façon que Montréal ravitaille les localités situées le long du Saint-Laurent. Les vaisseaux qui participent à ce transport ne comprennent pas seulement les navires-citernes propres à la navigation des canaux et qui s'adaptent si facilement, mais aussi des vaisseaux plus petits, capables de pénétrer dans les havres peu profonds et difficiles d'accès sur la côte atlantique. Il y a aussi de plus gros navires, destinés à approvisionner en essence, huile à chauffage, huile diesel et autres dérivés du pétrole, les principaux centres de consommation. Tous les navires-citernes habituellement employés au cabotage sont immatriculés au Canada.

Une quantité relativement faible de sel en vrac est déchargée dans les ports d'expédition du poisson, où les vaisseaux se chargent ensuite de poisson. Les caboteurs transportent aussi du bois d'œuvre, particulièrement dans la région de la baie de Fundy.

Plusieurs services de cabotage de l'Est du Canada constituent des liens essentiels qui assurent le transport des voyageurs et des marchandises entre les provinces de l'Atlantique. Ils comprennent la traversée de la baie de

Commission royale sur le cabotage

Fundy, entre Saint John, N.-B., et Digby, N.-É., par le Pacifique-Canadien; la traversée du détroit de Northumberland, entre Cape Tormentine, N.-B., et Port Borden, Î. P.-É., par le National-Canadien; la traversée entre Wood Island, Î. P.-É., et Caribou, N.-É., par une société indépendante, et la traversée du détroit de Cabot, entre North Sydney, N.-É., et Port-aux-Basques, T.-N., par le National-Canadien. De petits vaisseaux à moteur transportent, souvent avec l'aide de subventions, des cargaisons mixtes sur certains parcours entre les centres de distribution et les ports secondaires; ils comptent ordinairement rapporter des charges de poisson et de produits des pêcheries. Le long des côtes du Labrador et de Terre-Neuve, les services de navigation du National-Canadien exploitent une flotte de navires à marchandises et à voyageurs, partant de Saint John's, Argentia et Lewisporte, alors que dans la région de la côte atlantique on trouve des goélettes motorisées, adaptation moderne des traditionnels voiliers de la Nouvelle-Écosse.

Le littoral du Pacifique

Sur un vaste secteur de la côte de la Colombie-Britannique, les péniches et les chalands ont en grande partie supplanté les cargos à vapeur pour le transport des marchandises en vrac et ont réalisé des progrès marqués en ce qui concerne les cargaisons mixtes. Par suite de l'essor du transport aérien, le nombre des voyageurs a aussi diminué à bord des caboteurs.

Les principaux navires qui font le cabotage de passagers et de marchandises en Colombie-Britannique sont exploités par la *Union Steamships Limited*, la *Black Ball Ferries Limited* et les deux chemins de fer transcontinentaux. Le Pacifique-Canadien, possédant la plus importante flotte, s'occupe surtout du transport entre Vancouver, Victoria et Seattle et entre Vancouver et Nanaïmo; il dessert aussi la côte ouest de l'île de Vancouver et les ports du prolongement méridional de l'Alaska donnant accès au nord-ouest de la Colombie-Britannique et au Yukon. Le National-Canadien, qui n'a plus qu'un caboteur, a réduit son activité aux croisières d'été et à l'exploitation, conjointement avec le Pacifique-Canadien, d'un service pour les ports du nord de la Colombie-Britannique. La *Union Steamships* dessert plusieurs agglomérations situées le long des côtes, y compris celles des îles de la Reine-Charlotte; ces endroits dépendent de Vancouver pour leur approvisionnement. La *Black Ball Line* exploite deux vaisseaux traversiers qui font la navette entre Horseshoe Bay, près de Vancouver, et Nanaïmo.

Plus de la moitié du transport annuel des passagers par caboteurs le long du littoral du Pacifique se fait au cours de quatre mois, soit de juin à septembre. Ainsi, bien que le climat soit propice à la navigation à l'année longue, le transport des voyageurs ne peut approcher son niveau maximum qu'au cours de l'été; aussi est-ce une coutume établie de retirer un certain nombre de vaisseaux du service lorsque le trafic-voyageurs diminue.

Quelques cabotiers, les exploitants de chalands et les sociétés intéressées à l'industrie de la pêche partagent le transport des cargaisons mixtes avec les principales lignes de navigation pour marchandises et voyageurs. Le transport en vrac est devenu pour ainsi dire le domaine exclusif des compagnies de touage, dont les flottes composées de remorqueurs, de chalands et de péniches ont pris de l'expansion avec le développement industriel de la région du littoral du Pacifique et dont la suprématie n'est apparemment incertaine que pour les parcours plus considérables.

Sur des courtes distances, des péniches pouvant être remorquées en tandem fournissent un moyen de transport économique pour des marchandises de faible valeur par rapport à leur volume, comme la pierre, le sable, le gravier, les ételles, le charbon et le coke, les minerais et les concentrés, les déchets de métaux et la brique. Une cargaison particulière au littoral du Pacifique se compose d'ételles (déchets de bois) utilisées principalement pour le chauffage industriel et expédiées de Vancouver et New Westminster dans des péniches à caisson. Près d'un tiers du ciment transporté dans le cabotage vient de Bamberton, au sud de l'île de Vancouver. Il est transporté dans des chalands à Vancouver, New Westminster et autres endroits. Des péniches transportent la pierre calcaire de l'île Texada et le sable et le gravier de Howe Sound à Vancouver. Des péniches couvertes, semblables à des entrepôts flottants, protègent le papier journal et les autres papiers, en rouleaux ou en feuilles, qu'on expédie des papeteries d'Ocean Falls et de Powell River jusqu'à Vancouver.

On emploie des chalands de transbordement pour passer des wagons de marchandises de leur terminus sur la terre ferme de la Colombie-Britannique à l'île de Vancouver, ainsi que pour l'aller et retour de wagons entre des usines le long de la côte sises à des endroits où il n'y a pas de moyens de communication ferroviaire directe. L'emploi de ces chalands diminue considérablement la manutention qui serait nécessaire si les cargaisons étaient arrimées dans les vaisseaux et débardées aussi bien que chargées dans les wagons de chemin de fer et ensuite déchargées.

Le transport économique et sûr des billes le long des régions exposées du littoral du Pacifique a posé, depuis des années, un problème à l'industrie forestière, et les avantages plus ou moins grands de l'usage de chalands et de radeaux ont été beaucoup discutés. Périodiquement, on invente et met à l'essai de nouvelles techniques de construction de radeaux et de nouveaux modèles de chalands pour les billes. A partir des chantiers où les billes sont mises à flot, celles-ci sont remorquées jusqu'aux estacades flottantes ou aux scieries de Vancouver, Victoria, New Westminster, Powell River et Ocean Falls. Lorsque le bois est scié, il peut alors être chargé sur des péniches, dont plusieurs sont remorquées jusqu'aux océaniques, qui le transporteront jusqu'aux marchés étrangers.

Commission royale sur le cabotage

De Union Bay, dans l'île de Vancouver, jusqu'aux centres de consommation, le charbon est transporté sur des péniches mais en quantité décroissante. Ceci contraste avec la demande accrue de pétrole provenant des raffineries et des entrepôts situés près de Vancouver. Les chalands-citernes remorqués transportent à peu près un tiers des produits du pétrole caboté en Colombie-Britannique. Ce sont de petits navires-citernes autopropulsés qui transportent le reste.

A part les vaisseaux canadiens régulièrement en service le long de la côte du Pacifique, très peu de navires participent au cabotage en Colombie-Britannique. Cette absence de concurrence de la part des autres navires du Commonwealth est vraisemblablement attribuable à un concours de circonstances: un climat permettant la navigation à l'année longue, des chenaux abrités facilitant le touage, des équipements et des techniques de chargement et de déchargement adaptés aux chalands et péniches, et l'éloignement des concurrents éventuels de leur port d'attache.

Transport intercôtier

Quelques voyages intercôtiers ont été faits entre l'Est du Canada et la Colombie-Britannique, même avant l'achèvement du canal de Panama, mais un service régulier n'a été établi qu'au début de la décennie 1920. En 1924, la Marine marchande du gouvernement canadien a inauguré un service inter-côtier. Elle lui a assuré une certaine stabilité jusqu'en 1932, lorsque les navires battant pavillon canadien ont été abandonnés en faveur de navires du Royaume-Uni, plus modernes, nolisés par la *Canadian Transport Company Ltd.*, de Vancouver et exploités jusqu'à la deuxième guerre mondiale sous le nom de *Vancouver-St. Lawrence Line*. Au cours de cette période, la fréquence des voyages était étroitement liée à la quantité de bois d'œuvre devant être transporté de la Colombie-Britannique.

En 1949, le transport intercôtier a été rétabli, dans des conditions difficiles, par la *Atpac Line*, de Montréal, mais l'entreprise fut de courte durée. A l'heure actuelle, le service intercôtier est assuré par la *Saguenay Terminals Limited*, filiale de l'*Aluminum Company of Canada*, dont les propres besoins dans ce domaine contribuent à en rendre l'exploitation possible. Sur le parcours entre l'Est et l'Ouest du Canada, les navires font escale aux ports des Caraïbes et des États-Unis. La compagnie exploite ses propres navires et elle en affrète de l'étranger; tous ces navires sont immatriculés au Royaume-Uni. Bien que le volume du transport intercôtier soit peu important, les compagnies de chemin de fer admettent que ce cabotage constitue pour elles une concurrence réelle ou possible dans le transport transcontinental des marchandises.

Subventions pour aider le cabotage

Depuis la Confédération, le gouvernement fédéral a toujours fourni une aide pécuniaire aux services de cabotage. Le montant voté à cette fin au cours de l'exercice financier 1956-1957 a été de 14.5 millions de dollars. Cette somme comprenait les 7 millions de dollars que le gouvernement fédéral est obligé de verser en vertu des conditions de l'entrée de l'Île du Prince-Édouard et de Terre-Neuve dans la Confédération, et 5.5 millions de dollars pour aider le transport maritime du charbon, de la Nouvelle-Écosse aux ports du Saint-Laurent, et son transbordement pour livraison en amont de Montréal. Les deux autres millions représentent les subventions accordées à quelque vingt services de cabotage et ils ont été distribués comme il suit:

Nouvelle-Écosse	\$ 228,000
Nouveau-Brunswick	95,000
Québec	842,000
Ontario	135,000
Colombie-Britannique	325,000
Services interprovinciaux	370,000

Les subventions fédérales sont accordées pour assurer un service satisfaisant de transport par eau aux régions qui, bien qu'elles dépendent des services de cabotage, ne sont pas en mesure d'en acquitter tous les frais. Certaines provinces subventionnent aussi les entreprises de cabotage lorsqu'elles ont une influence spéciale sur l'expansion de leur commerce.

CHAPITRE IV

Voies navigables des Grands lacs et du Saint-Laurent

Plus de la moitié des marchandises transportées en ces dernières années dans le cabotage canadien a été acheminée par la voie navigable s'étendant depuis le golfe Saint-Laurent jusqu'à la tête des Grands lacs. La plupart de ces cargaisons ont été transportées par des vaisseaux canadiens. En outre, des chargements très considérables ont été transportés dans cette région par des navires canadiens dans le cadre du commerce international ou inter-frontières. L'importance de cette route maritime tant pour le cabotage que pour le transport international est donc évidente.

Comme on l'a démontré au chapitre III, le chenal navigable actuel d'une partie de la Voie maritime limite la dimension des navires pouvant se rendre en amont de Montréal. L'isolement des gros navires dans les Grands lacs et les lois actuelles régissant le cabotage au Canada ont virtuellement permis aux exploitants de navires canadiens de monopoliser le cabotage sur les Grands lacs. Les armateurs prétendent que l'amélioration de la voie navigable par l'aménagement de la Voie maritime du Saint-Laurent, tout en permettant un déplacement plus étendu à leurs navires, menace également la situation assurée de leur service. La fin de l'isolement des Grands lacs par l'aménagement de la Voie maritime du Saint-Laurent est un des points soumis à la Commission et sera traitée en détail dans les chapitres suivants. Le présent chapitre se confinerà à un bref examen des conditions actuelles de la navigation dans la voie navigable et aux perspectives de la Voie maritime du Saint-Laurent.

A. Voies navigables actuelles

En vue de combler l'écart d'environ 600 pieds entre le niveau du lac Supérieur et celui de l'océan, les navires voyageant depuis Montréal jusqu'au lac Supérieur doivent franchir huit canaux. Ce sont les six canaux situés sur le Saint-Laurent, le canal de Welland, entre le lac Ontario et le lac Érié, et l'un des canaux de Sault-Sainte-Marie, entre le lac Huron et le lac Supérieur.

1. LES CANAUX DU SAINT-LAURENT

Se dirigeant en amont de Montréal, les navires franchissent les six canaux du Saint-Laurent, aménagés pour contourner les rapides du fleuve entre Montréal et Chimney Point. La profondeur maîtresse des canaux est

Voies navigables des Grands lacs et du Saint-Laurent

de 14 pieds et, vu la dimension de l'écluse 17 du canal de Cornwall (dont la longueur utile est de 255 pieds), les cargaisons les plus lourdes pouvant les franchir aujourd'hui varient entre 2,400 et 3,000 tonnes lorsqu'elles sont transportées dans des navires de canaux construits spécialement à cette fin. Les cargaisons franchissant les canaux à bord de navires océaniques ne dépassent habituellement pas 1,500 tonnes.

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, le trafic-marchandises dans les canaux du Saint-Laurent a plus que doublé, passant de 5.8 millions de tonnes environ, en 1946, à 13.5 en 1956. La plus forte augmentation s'est manifestée dans le cabotage canadien, lequel s'est élevé en 1956 à 7.8 millions de tonnes. Le transport international dans les canaux situés entre le Canada et les États-Unis a diminué de quelque 2.9 millions de tonnes, en 1946, à 2 millions, en 1954. En 1956, surtout à cause des expéditions de minerai de fer depuis Sept-Îles jusqu'aux aciéries des États-Unis, les expéditions internationales ont atteint 4.8 millions de tonnes. Les expéditions directes aux ports d'outre-mer ont accusé une augmentation constante pour toucher, en 1956, presque 800,000 tonnes, soit 6% du trafic global. Les chargements cabotés aux États-Unis ont augmenté au cours des années d'après-guerre jusqu'en 1954, alors qu'ils ont représenté environ 4% de tout le transport. Ils ont diminué depuis lors et ne s'élevaient, en 1956, qu'à 50,000 tonnes.

Les cargaisons de produits agricoles, de 4.5 millions de tonnes en 1956, constituent environ 36% de tout le transport par les canaux. La plupart de celles-ci se composent de grains canadiens descendant vers les ports à eau profonde du Saint-Laurent pour y être transbordés dans des océaniques pour exportation aux marchés d'outre-mer. Plus d'un million de tonnes de pétrole et d'autres produits pétroliers sont habituellement transportées chaque année par les caboteurs canadiens passant dans les canaux. Les principales autres marchandises acheminées par les navires des canaux comprennent le minerai de fer, le charbon mou et les produits forestiers. Plus de 90% des expéditions de charbon par les canaux (soit 1.8 million de tonnes en 1956) vont en aval depuis les ports des États-Unis sur les Grands lacs jusqu'aux ports canadiens du Saint-Laurent. Toutes les cargaisons de minerai de fer franchissant les canaux se dirigent en amont. En 1956, ces chargements se sont élevés à 2.6 millions de tonnes.

En amont des canaux du Saint-Laurent, la route navigable traverse des chenaux dragués à une profondeur de 27 pieds dans la partie du Saint-Laurent comprenant la section des Mille-Îles et aboutissant au lac Ontario, puis dans le canal maritime de Welland, lequel contourne les chutes et les rapides de la rivière Niagara pour combler la dénivellation entre le lac Ontario et le lac Érié.

Commission royale sur le cabotage

2. LE CANAL MARITIME DE WELLAND¹

Ce canal traverse la péninsule de Niagara sur une distance de 27.6 milles, de Port Weller, sur le lac Ontario, à Port Colborne, sur le lac Érié. Il a été construit avec une profondeur maîtresse de 25 pieds et une profondeur de 30 pieds au seuil des portes d'écluse. Il comprend huit écluses, dont sept écluses à sas et une écluse de garde, d'une largeur uniforme de 80 pieds. La hauteur de chute des sept écluses varie de 43.7 à 47.9 pieds, avec une hauteur totale de 327 pieds. La longueur utile des écluses est de 765 pieds. Selon les profondeurs actuelles, les navires des Lacs peuvent passer dans le canal avec des cargaisons de près de 22,000 tonnes.

Le canal a 310 pieds de largeur au niveau de l'eau et 200 pieds au fond; on le creuse actuellement à une profondeur maîtresse de 27 pieds. Il est traversé par 6 ponts ferroviaires et 14 ponts routiers. La circulation dans le canal a priorité sur la circulation ferroviaire ou routière.

Le volume des marchandises transportées dans le canal et à des ports le long du canal a plus que doublé depuis la guerre, passant de 10.5 millions de tonnes, en 1947, à un sommet de 23.1 millions de tonnes, en 1956; les cargaisons allant en aval se sont élevées à 18 millions de tonnes et celles allant en amont n'ont représenté que 5.1 millions de tonnes. Ce trafic est presque le double de celui des canaux du Saint-Laurent. Contrairement à ce dernier, une proportion beaucoup plus considérable, presque 63%, est internationale, provenant surtout du commerce entre le Canada et les États-Unis constitué principalement de charbon, de minerai de fer, de pétrole et autres produits pétroliers, de papier et d'une certaine quantité de grains. Presque le tiers de tout ce trafic appartient au cabotage canadien, s'élevant habituellement à environ 7 millions de tonnes par année. Près des trois quarts du trafic canadien se composent d'expéditions en aval de produits agricoles, surtout de grains. Le cabotage américain (1.3 million de tonnes en 1956) ne représente que 6% environ de tout le trafic dans le canal.

Problèmes de circulation dans le canal de Welland

Selon les calculs du ministère des Transports, la traversée ininterrompue du canal exigerait environ 8 heures. Cependant, les dossiers du Bureau de régie du canal et les témoignages fournis à la Commission par certains armateurs canadiens indiquent que la moyenne de temps pour effectuer la traversée du canal, au cours des dernières années, a été sensiblement plus élevée. Le tableau I ci-après, fournissant des données statistiques extraites des dossiers du canal, indique dans une certaine mesure cette augmentation.

¹Pour une description plus complète voir:

Les canaux du Canada, ministère des Transports, Ottawa, 1946.

Le canal maritime de Welland 1913-1933, ministère des Chemins de fer et des canaux, Ottawa, 1935.

Voie maritime des Grands lacs et du Saint-Laurent, ministère des Transports, Ottawa, 1949.

Carte des canaux de Welland, n° 27, ministère des Transports, janvier 1954.

Voies navigables des Grands lacs et du Saint-Laurent

TABLEAU I

Temps moyen de traversée du canal maritime de Welland¹
(Comprenant le temps d'attente pour y pénétrer)
(heures: minutes)

	<i>En amont</i>		<i>En aval</i>	
	<i>Juin</i>	<i>Octobre</i>	<i>Juin</i>	<i>Octobre</i>
1946	7:49	8:09	8:45	9:49
1950	8:37	9:18	9:01	9:13
1952	9:22	9:32	9:39	9:44
1956	9:04	9:00	11:44	10:17

¹ Les données pour 1946 et 1956 ont été fournies par le ministère des Transports; celles pour 1950 et 1952, par la *Canada Steamship Lines*, d'après les dossiers du canal, pièce 104.

Le temps moyen de traversée comprend la période d'attente des navires pour pénétrer dans le canal ainsi que le temps passé dans le canal. Vu que plusieurs autres facteurs, y compris les retards causés par le mauvais temps, les avaries aux navires ou à l'outillage du canal, les obstructions dans le canal, la circulation dense etc., influent sur le temps de traversée des navires, il faut interpréter avec prudence les dossiers du canal relatifs au temps global de la traversée.

Selon les renseignements obtenus par la Commission sur l'activité du canal, il semblerait que la plus grande partie de l'augmentation du temps global de traversée ait résulté des retards dus à l'attente pour pénétrer dans le canal. Sauf une affluence aux écluses simples lors des périodes de pointe, il semble que la traversée du canal par la plupart des navires soit menée efficacement et sans heurts par les préposés à cette tâche. Tout retard de la circulation dans le canal paraît dû en grande partie à des facteurs indépendants de la volonté de ces derniers, comme la brume et le vent, les avaries aux navires ou le dérangement du mécanisme du canal etc. Ces retards font l'objet d'un examen minutieux et, dans l'ensemble, la circulation dans le canal semble être bien dirigée. Les retards subis par tous les navires à l'intérieur du canal, sauf ceux causés par le mauvais temps, se chiffrent par 115 heures pour la saison 1955 et 97½ heures pour celle de 1956.

Les exploitants des navires affirment que la plus grande partie de l'augmentation du temps global de la traversée est attribuable, en ces dernières années, aux retards plus nombreux aux entrées du canal, en particulier pour le trajet en amont. Jusqu'à récemment, la statistique du canal ne séparait pas le temps perdu par les navires attendant pour pénétrer dans le canal et, par conséquent, elle ne montre pas que la situation se soit modifiée au cours des années d'après-guerre. La *Canada Steamship Lines* a présenté à la Commission un tableau provenant de ses propres dossiers et indiquant le temps perdu par ses navires en attendant pour entrer dans le canal, depuis l'ouverture de la

Commission royale sur le cabotage

navigation en avril jusqu'au 31 août 1955. Au cours de ces cinq mois, pour 883 traversées, les navires de cette compagnie ont perdu 1,195 heures à l'entrée de ce canal, soit une moyenne d'une heure et 21 minutes par traversée. Il semble que les plus longs retards aux entrées au cours des dernières années soient surtout attribuables au nombre accru de traversées. Le nombre des traversées est passé de 5,555, en 1946, à 9,360, en 1956, comme le fait voir le tableau II ci-après.

TABLEAU II
Navires utilisant le canal maritime de Welland¹
Parcours entier ou partiel

<i>Année</i>	<i>Navires canadiens</i>	<i>Navires des États-Unis</i>	<i>Navires d'outre-mer</i>	<i>Total</i>
1946	4,369	1,134	52	5,555
1948	4,879	1,554	138	6,571
1950	5,504	1,716	216	7,436
1952	6,959	1,885	314	9,158
1954	6,220	1,736	523	8,479
1956	6,664	1,970	726	9,360

¹ Extrait de *Canal Statistics*, Bureau fédéral de la statistique.

Un facteur qui contribue à l'encombrement aux entrées du canal est le nombre de petits vaisseaux, tant étrangers que canadiens, qui empruntent cette route. Des 9,360 traversées en 1956, 6,812 ont été faites par des navires ne dépassant pas une longueur de 259 pieds, surtout par des navires des canaux transportant des marchandises solides ou du pétrole. Même si ces petits navires entrent deux à la fois dans les écluses, leur passage contribue à ralentir la circulation dans le canal, de même qu'à diminuer sensiblement la quantité de marchandises qu'on peut y transporter. Selon un échantillonnage des périodes de temps nécessitées pendant un mois pour la traversée des écluses, la moyenne de temps pour faire entrer dans une écluse deux navires d'une capacité globale ne dépassant pas 6,000 tonnes a été de 33.7 minutes, comparativement à une moyenne de 28.9 minutes pour un seul navire capable de transporter jusqu'à 22,000 tonnes.

Un autre facteur susceptible de retarder la circulation est le nombre croissant des navires d'outre-mer utilisant le canal. Les capitaines et l'équipage de ces navires, moins expérimentés dans la traversée des écluses que ceux des navires canadiens et des États-Unis qui franchissent régulièrement les canaux, sont souvent incapables de manœuvrer leurs vaisseaux aussi rapidement et avec autant de dextérité dans les écluses. Certains capitaines étrangers ne franchiront pas le canal de nuit et, jusqu'à récemment, ils avaient

l'habitude d'amarrer dans le canal jusqu'à la pointe du jour. Les capitaines qui ne désirent pas procéder au cours de la nuit doivent maintenant amarrer leur navire à l'entrée et pénétrer dans le canal à l'aube.

Au cours des témoignages, on a exprimé l'opinion que, pendant la période suivant immédiatement l'ouverture de la Voie maritime, l'accroissement de la circulation augmentera l'encombrement et les retards dans le canal. La Commission est d'avis qu'on pourrait acheminer sans encombrement par ce canal un volume plus considérable de marchandises si on en transportait la majeure partie dans de gros navires. Cette question est discutée au chapitre VI. Cependant, pendant une certaine période, immédiatement après l'ouverture de la Voie maritime, la situation devrait être surveillée attentivement. Il est probable qu'alors un grand nombre de navires des canaux utiliseront encore le canal et, avec l'augmentation possible du nombre des navires d'outre-mer cherchant à le franchir (on en a déjà des indices), un encombrement sérieux pourrait en résulter. Si l'on veut bénéficier pleinement de la Voie maritime, il se peut que pour un certain temps l'on doive établir, avec des priorités, une réglementation complète du trafic.

Les augmentations éventuelles du trafic, surtout en ce qui concerne le minerai de fer, peuvent avant longtemps rendre insuffisantes les installations destinées au transport efficace des marchandises. Cette possibilité ne pourra être définie qu'après l'ouverture de la Voie maritime, la fixation des péages et le début du trafic accru.

3. LES CANAUX DE SAULT-SAINTE-MARIE

Du lac Érié, la route vers l'Ouest suit des chenaux dans la rivière Détroit jusqu'au lac Sainte-Claire, dans la rivière Sainte-Claire jusqu'au lac Huron et dans la rivière Sainte-Marie jusqu'aux canaux de Sault-Sainte-Marie. Actuellement, les chenaux de ces rivières ont environ 25 pieds de profondeur en aval et 21 pieds en amont. Les chenaux à sens unique ont 300 pieds de largeur et ceux à deux sens, une largeur minimum de 600 pieds. Pour contourner les rapides de Sault-Sainte-Marie, afin de passer du lac Huron au lac Supérieur, les navires peuvent franchir soit l'écluse canadienne, du côté nord des rapides, soit l'une des quatre écluses parallèles, du côté de la rivière situé aux États-Unis.

Le canal canadien a 1.38 mille de longueur, y compris une écluse longue de 900 pieds, large de 60 pieds, au niveau des basses eaux, et d'une profondeur normale de 18.25 pieds pour donner une élévation totale de 19 pieds. Une écluse des États-Unis a une profondeur semblable; deux ont une profondeur de 23.1 pieds; la quatrième, l'écluse MacArthur, a une profondeur de 31 pieds aux seuils. Celle-ci, longue de 800 pieds et large de 80 pieds, permet aux plus grands navires actuels sur les Lacs de voyager entre le lac Huron et le lac Supérieur.

Commission royale sur le cabotage

Le transport dans ces canaux a atteint un sommet de 128.5 millions de tonnes en 1953, dont 117.8 millions allaient en aval et seulement 11.7 millions en amont. En 1956, le trafic total fut de 109 millions de tonnes. Seulement une très petite proportion de ce trafic, soit 3 millions de tonnes en 1956 ou environ 3% a passé par le canal canadien. Contrairement au trafic dans les canaux du Saint-Laurent et de Welland, la plupart des navires qui franchissent les canaux de Sault-Sainte-Marie sont des caboteurs des États-Unis, transportant surtout vers les aciéries des États-Unis du minerai de fer en provenance des gisements du Messabi. Le cabotage canadien, au cours de ces dernières années, y a représenté moins de 10 millions de tonnes par année, composées en grande partie de grains expédiés en aval vers les ports des Lacs et du fleuve. Les envois internationaux, faisant partie principalement du commerce entre le Canada et les États-Unis, s'établirent en moyenne à un peu plus de 12 millions de tonnes au cours des dernières années, soit près de 9 millions de tonnes allant en aval et 3 millions de tonnes en amont, ces dernières comprenant surtout du charbon bitumineux.

Le tableau III résume le trafic dans les canaux des Grands lacs et du Saint-Laurent en 1956.

TABLEAU III
Transport dans les canaux du Saint-Laurent, de Welland et de
Sault-Sainte-Marie, en 1956¹
(En millions de tonnes courtes)

Canal	Cabotage canadien			Cabotage des États-Unis			International			Total		
	En amont	En aval	Total	En amont	En aval	Total	En amont	En aval	Total	En amont	En aval	Total
St-Laurent	2.6	5.3	7.9	—	2	2	3.2	2.4	5.6	5.8	7.7	13.5
Welland	1.1	6.1	7.2	.5	.8	1.3	3.5	11.1	14.6	5.1	18.0	23.1
Sault-Ste-Marie ³ .....	.7	9.5	10.2	9.2	75.3	84.5	4.6	9.8	14.4	14.5	94.6	109.1

¹ De *Canal Statistics, 1956*, tableau 3, Bureau fédéral de la statistique.

² 50,414 tonnes courtes.

³ Quatre canaux des États-Unis et un canadien.

B. La voie maritime du Saint-Laurent²

La plupart des vaisseaux océaniques peuvent entrer dans le port de Montréal en se servant du chenal maritime du Saint-Laurent, d'une profondeur de 35 pieds. Pour obvier aux entraves à la navigation en amont de

² Pour l'historique et une description complète de la Voie maritime, consultez, entre autres:

La Voie maritime du Saint-Laurent, cartes et commentaires de l'hon. Lionel Chevrier, président de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1955.

La route maritime du Saint-Laurent—Placement d'avenir, Lettre commerciale, publiée par la Banque canadienne de commerce, mars 1955.

Montréal, les gouvernements du Canada et des États-Unis construisent une voie à eau profonde qui donnera des chenaux de 27 pieds de profondeur entre ce port et le lac Érié (voir la carte, appendice IX). En vertu de cette initiative, on s'est entendu sur les projets suivants qui sont en voie d'exécution.

1. DE MONTRÉAL À LA TÊTE DU LAC SAINT-FRANÇOIS

Cette portion de la Voie maritime entre Montréal et la tête du lac Saint-François est entièrement en territoire canadien, et tous les travaux dans cette section sont exécutés, pour le gouvernement canadien, par l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent. Celle-ci est à construire un canal de 18 milles de longueur contournant les rapides de Lachine, depuis les eaux profondes du port de Montréal jusqu'au lac Saint-Louis en amont de Caughnawaga. Deux écluses de ce canal corrigent la différence d'environ 45 pieds entre le niveau des eaux du lac Saint-Louis et celui des eaux du port de Montréal. Toutes les écluses sur les canaux de la Voie maritime se conforment en général aux dimensions des écluses du canal maritime de Welland.

Pour obtenir une profondeur de 27 pieds jusqu'à la tête du lac Saint-Louis, le chenal traversant celui-ci est dragué depuis l'extrémité du canal à Caughnawaga. En certains endroits, des îles sont entaillées ou complètement enlevées. De la tête du lac, la Voie maritime emprunte le canal usinier de Beauharnois qui contourne les rapides des Cascades, du Rocher Fendu, des Cèdres et du Côteau. Ce canal, long de 16 milles, a un chenal navigable de 27 pieds de profondeur. Pour contourner l'usine hydro-électrique à l'extrémité est, on est à installer deux écluses simples pour élever les vaisseaux de 84 pieds, différence du niveau entre le lac Saint-Louis et le canal. De là, la Voie maritime se continue à travers le lac Saint-François sur une distance de quelque 29 milles. On drague plusieurs bancs au fond du lac pour obtenir un chenal de navigation de la profondeur et de la largeur nécessaires.

2. RAPIDES INTERNATIONAUX

De la tête du lac Saint-François à la pointe Chimney, 4 milles à l'est de Prescott, les travaux relatifs à la navigation sont exécutés aux États-Unis par la *St. Lawrence Seaway Development Corporation*. En plus des installations propres à la navigation, des travaux pour la génération d'énergie électrique sont exécutés par la Commission d'énergie hydro-électrique d'Ontario

La Voie maritime et l'aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent, ministère des Affaires extérieures, Ottawa, novembre 1954.

Canalisation du système des Grands lacs et du Saint-Laurent, ministère des Transports, Ottawa, 1949.

Chronologie historique du projet de la Voie maritime, comprenant des renseignements sur les principaux relevés, rapports, traités, accords et lois, de 1907 à 1947, *U.S. Congressional Record, Proceedings and Debates of the 80th Congress, Second Session*.

Témoignages présentés devant le comité de la Commission des affaires étrangères, *U.S. Senate, 83rd Congress, First Session* 14, 15, 16 avril; 20 et 21 mai, 1953.

Commission royale sur le cabotage

et la *Power Authority* de l'État de New-York. Ce projet comporte la construction d'un barrage principal en aval des rapides du Long-Sault et d'un barrage régulateur d'amont près d'Iroquois Point.

Dans cette région, les travaux essentiels pour la navigation comprennent deux canaux permettant d'éviter les barrages. Le canal du Long-Sault est construit aux États-Unis pour contourner le barrage principal, au sud de l'île Barnhart. Il comporte une porte de garde et deux écluses destinées à éliminer la différence totale de niveau, soit environ 83 pieds, entre le barrage et la tête du lac Saint-François. De là, le chenal de navigation court à travers le bassin usinier créé par le barrage principal, sur une distance de quelque 25 milles, jusqu'au canal Iroquois, du côté canadien. Ce dernier canal, qui contourne le barrage régulateur, comporte une écluse d'une élévation d'environ 4 pieds, pour atteindre le niveau des eaux de la section des Mille-Îles.

3. LES MILLE-ÎLES

Depuis 1926, les chenaux dans cette section ont été dragués à une profondeur d'environ 27 pieds par les gouvernements du Canada et des États-Unis. Le gouvernement des États-Unis a entrepris l'amélioration du chenal en vue de satisfaire aux exigences de la Voie maritime.

4. CANAL MARITIME DE WELLAND

En sortant du lac Ontario, les vaisseaux emprunteront le canal maritime de Welland. L'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent est responsable du dragage de ce canal jusqu'à une profondeur maîtresse de 27 pieds.

5. TRAVAUX SUPPLÉMENTAIRES

En plus de ces entreprises, les gouvernements du Canada et des États-Unis en ont autorisé d'autres destinées à faciliter la navigation en aval et en amont de la Voie maritime. En mai 1956, le gouvernement canadien a autorisé un programme quadriennal de dragage en vue d'élargir et d'approfondir le chenal maritime du Saint-Laurent, depuis Montréal jusqu'aux eaux profondes en aval de Québec, dans le but de permettre une navigation plus rapide et plus sûre. Le gouvernement des États-Unis entreprend des travaux supplémentaires dans les chenaux de communication des Grands lacs. Le Congrès des États-Unis a autorisé des travaux³ en vue d'élargir et d'approfondir le chenal des détroits de Makinac, de la rivière Sainte-Claire, du lac Sainte-Claire, de la rivière Détroit et des voies d'accès ouest du canal sud aux

³ Public Law No 434: 84th Congress, chapter 90, 2nd session, N.R. 2552.

écluses de Sault-Sainte-Marie. Ces travaux assureront des «profondeurs maîtresses d'au moins 27 pieds»⁴, qui rendront ces profondeurs de chenaux conformes à celles autorisées pour la Voie maritime du Saint-Laurent.

C. Installations portuaires

1. GÉNÉRALITÉS

Un transport par eau efficace et rentable repose, dans une large mesure sur les installations portuaires, comme des chenaux d'une profondeur suffisante, des bassins, des quais et jetées, des hangars de transit, des élévateurs à grain, des entrepôts, de l'outillage de chargement, des terminus ferroviaires, des cales sèches etc. Le Conseil des ports nationaux, une société de la Couronne, administre et exploite les installations portuaires dans huit ports du Canada: Halifax, Saint John, N.-B., Chicoutimi, Québec, Trois-Rivières, Montréal, Churchill, Man., et Vancouver. Environ le tiers de tout le transport maritime canadien, tant de cabotage qu'international, passe par ces ports. Sept autres ports: Toronto, Belleville, Hamilton, Winnipeg-Saint-Boniface, New-Westminster, C.-B., North Fraser, C.-B., et Port Alberni, C.-B., relèvent du ministère des Transports et sont administrés par des commissions formées de personnes nommées par les autorités fédérales et municipales. Le ministère des Transports dirige aussi 300 autres ports publics, administrés en vertu de règlements approuvés par le gouverneur général en conseil. Dans la plupart des ports, les armateurs et d'autres entreprises privées, comme les chemins de fer, les sociétés pétrolières, les fabricants de papier et de pâte etc., possèdent leurs propres quais et installations de manutention, à côté de ceux qui sont exploités par les pouvoirs publics⁵.

La preuve soumise à la Commission et la visite par la Commission de certains des principaux ports indiquent que, de façon générale, les installations dans la plupart des ports, à l'exception de ceux de Terre-Neuve, étaient et sont encore suffisantes pour la manutention du fret de cabotage. Dans certains ports de l'île, il semble souhaitable d'ajouter des installations et d'améliorer la manutention des marchandises (voir aussi le chapitre XI).

En ce qui a trait à l'aménagement de la Voie maritime, les installations portuaires se divisent naturellement en deux catégories: les ports des Grands lacs et ceux du Saint-Laurent. Pour ce qui est des premiers, des travaux sont actuellement en cours dans certains ports, comme à Toronto et à Hamilton, en vue d'améliorer et d'accroître les installations actuelles. Dans ces ports des Grands lacs, cependant, on se préoccupe plus de la concurrence du commerce international que d'assurer le service du cabotage et, par conséquent, on ne

⁴ Public Law No 641: Public Works Appropriation Bill, 1957.

⁵ Annuaire du Canada 1955, p. 891. La création d'une commission portuaire à Windsor, Ont., a aussi été autorisée en 1957.

Commission royale sur le cabotage

les étudiera pas davantage. Quant à la seconde catégorie, certains ports du Saint-Laurent servent et continueront de servir le cabotage et, dès lors, devraient être mieux équipés à cette fin.

2. PORTS DU SAINT-LAURENT: PRÉPARATION EN VUE DES CHANGEMENTS QUI SERONT APPORTÉS PAR LA VOIE MARITIME

Les principaux ports dans la région du Saint-Laurent sont: Sept-Îles, Port-Alfred, Montréal, Québec, Trois-Rivières et Sorel; parmi eux, les ports de Sept-Îles et de Port-Alfred dépendent surtout du commerce international et la Voie maritime n'y soulèvera pas de problèmes particuliers. D'autre part, Montréal, Québec, Trois-Rivières et Sorel desservent une région fort industrialisée, dans laquelle prend naissance une grande partie de leur activité. Ce facteur du commerce local implique d'importants mouvements de navires, lesquels vont et viennent et rendent ces ports attrayants comme points de transbordement; ceci alternativement touche à la fois la navigation côtière et la navigation internationale (c'est-à-dire le cabotage vers l'exportation et l'importation vers le cabotage). Les installations nécessaires ou qui le deviendront par suite des changements apportés par la Voie maritime pour cette partie du transport d'origine locale constituent des problèmes dont la solution pourra faire partie de l'amélioration ordinaire des ports. Cependant, il est de l'intérêt national d'apporter les améliorations nécessaires au transbordement, y compris le perfectionnement des moyens de disposer du volume grandissant de cargaisons en vrac acheminées par les navires des Grands lacs jusqu'aux ports du Saint-Laurent.

Il semble assez certain que la Voie maritime modifiera de deux façons le transport des grains: en premier lieu, une plus forte quantité de grains sera transportée à bord des grands vaisseaux pour transbordement à Montréal et à d'autres ports du Saint-Laurent; d'autre part, une plus forte quantité de grains sera transportée directement de la tête des Lacs aux ports d'outre-mer. La proportion du cabotage et du transport direct des grains aux ports d'outre-mer pourra varier d'une année à l'autre. Il sera cependant nécessaire de compter sur des installations nouvelles et plus considérables dans les ports du Saint-Laurent.

Un programme a été annoncé en vue de l'amélioration et de l'expansion des installations portuaires relevant de la Commission des Ports nationaux, en particulier à Montréal, Québec et Trois-Rivières.

Pour Montréal, un programme de travaux d'envergure s'élevant à 57 millions de dollars a été approuvé. Ces travaux se répartissent comme il suit: «Élévateurs à grains, \$27,000,000; quais et jetées, \$17,000,000; hangars de transit, \$5,000,000; dragage et chenaux de navigation, \$7,500,000; et divers, \$500,000.»

«Système des élévateurs à grains—Les 27 millions de dollars qui seront dépensés à l'égard du système d'élévateurs à grains serviront (1)

Voies navigables des Grands lacs et du Saint-Laurent

à munir les quatre élévateurs à grains actuels d'installations qui permettront de décharger rapidement les gros navires des Lacs qui, en toute probabilité, apporteront à Montréal le gros des expéditions de grains transportées par eau dès l'inauguration de la Voie maritime; (2) à payer la construction de deux nouveaux élévateurs à grains d'une capacité de 6,600,000 boisseaux (ce qui portera à 21,762,000 boisseaux la capacité totale des élévateurs portuaires); (3) à faire des changements et des additions aux installations portuaires en vue d'accélérer le chargement des navires océaniques et (4) à faire des changements divers et des additions aux machines et au matériel ainsi que des réparations aux ouvrages, afin de mettre nos installations actuelles en bon état de fonctionnement. Quatre postes serviront au déchargement des gros navires des Lacs et trois postes de déchargement de grains seront ajoutés. Ces additions et améliorations augmenteront la capacité d'entreposage de 44% et la capacité tant de déchargement que de chargement d'environ 80% . . .

«Quais et jetées . . .

Les projets comprennent la construction de 3,110 pieds linéaires de quais . . . ; la construction d'allonges, d'une longueur totale de 1,540 pieds, aux quais de pétrole . . . ; l'élévation des quais Laurier et Sutherland . . . ; la construction d'une jetée à grains de 700 pieds de longueur, à l'élévateur n° 1 pour les gros navires des Lacs . . . ; la construction d'un quai de 1,600 pieds de longueur . . . qui servira de terminus . . . ; la construction d'un quai de 1,350 pieds de longueur . . . qui constituera un terre-plein supplémentaire à la disposition du trafic croissant des marchandises en vrac, y compris le ciment et les produits du pétrole . . . ; la construction d'un nouveau quai (à l'emplacement de l'un des nouveaux élévateurs) qui comprendra un poste de déchargement de grains de 800 pieds de longueur, ainsi qu'un front d'accostage de 1,800 pieds pour le chargement du grain et pour d'autres fins.

*«Hangars de transit—*Une dépense de 5 millions de dollars pour la construction de hangars de transit s'appliquera aux hangars suivants: trois hangars ayant chacun une longueur d'environ 500 pieds et une largeur d'environ 150 pieds, deux allonges de hangar et un hangar particulièrement grand,—1,500 pieds sur 100 pieds—utilisé comme entrepôt de tête de ligne pour le fret en colis . . . Ces constructions ajouteront en tout et partout 589,000 pieds carrés à l'espace d'entreposage du port de Montréal . . . Le gain net d'espace d'entreposage sera d'environ 23% . . .

*«Dragage des chenaux de navigation—*Le dragage comportera une dépense de \$7,500,000 pour le creusage des chenaux d'accès des nou-

Commission royale sur le cabotage

veaux quais et des prolongements des quais actuels, ainsi que pour l'agrandissement du bassin de virage de l'amont du port, qui servira aux grands navires des Lacs et aux navires à passagers.

«*Divers*—Il s'agit d'une dépense d'environ \$500,000 pour les modifications au réseau d'énergie électrique que nécessiteront les nouveaux aménagements ainsi que pour d'autres petits travaux.»

On a annoncé des travaux dans le port de Québec en vue de la construction d'une annexe à un élévateur pourvue d'une galerie et de tours maritimes pour le déchargement des grains, d'un quai à pétroliers à l'Anse-au-Foulon, de la reconstruction du poste de mouillage n° 8 à la Pointe-à-Carcy, de la rénovation et de l'agrandissement du poste de mouillage n° 18.

Un nouveau hangar de transit sera construit dans le port de Trois-Rivières. De plus, l'entreprise privée y procède à l'agrandissement des élévateurs à grains.

CHAPITRE V

La marine marchande du Canada

Le chapitre III portait surtout sur les marchandises transportées par le cabotage canadien. On y faisait aussi allusion aux navires affectés à ce transport, de même qu'au transport par eau entre le Canada et les États-Unis. Le présent chapitre a pour objet d'examiner plus à fond la composition de la marine marchande canadienne. Par l'expression «marine marchande canadienne», nous entendons tous les navires de commerce immatriculés au Canada et servant soit au transport océanique ou au cabotage. Jusqu'en 1934, l'immatriculation se faisait en vertu des *Merchant Shipping Acts* du Royaume-Uni. Depuis lors, l'immatriculation relève de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Un bref historique de l'industrie du transport maritime jusqu'au début de la première guerre mondiale est suivi de l'histoire plus récente des flottes de cabotage et de haute mer, donnant la composition actuelle de chacune.

A. Débuts de l'industrie du transport maritime au Canada

La flotte marchande du Canada a une longue histoire parfois heureuse, mais plus souvent agitée. Dès les premiers temps des régimes français et anglais, on a construit des voiliers en bois destinés à la pêche et au commerce local. On en a construit également sur les Grands lacs pour desservir le commerce des fourrures alors que celui-ci prenait de l'ampleur et, plus tard, les établissements qui se multipliaient. Le transport maritime des colonies fut d'abord limité à des services côtiers et intérieurs, à cause de la politique maritime suivie tant sous le régime français que sous le régime anglais.

Les flottes marchandes des colonies ont commencé à progresser plus rapidement quand on leur permit de commercer avec les pays étrangers. Au milieu du 19^e siècle, de nombreux chantiers maritimes étaient établis au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Bien que plusieurs des plus gros navires fussent chargés de bois et exportés au Royaume-Uni avec leur cargaison, nombre d'autres étaient retenus par des armateurs locaux et affectés au transport en haute mer, y compris le lucratif trafic avec les Indes occidentales. Le point culminant de ce commerce fut atteint vers 1880, au moment où la marine marchande canadienne comptait 7,377 vaisseaux d'une jauge nette officielle de 1,311,218 tonneaux, et dont le pavillon battait sur toutes les mers du globe.

Les nombreux lacs et rivières du Canada offraient les moyens de déplacement et de transport les plus faciles pendant la longue période des

Commission royale sur le cabotage

explorations, du commerce des fourrures et de la colonisation. Une quantité sans cesse grandissante de marchandises fut transportée entre le Haut et le Bas Canada, d'abord dans des canots et, ensuite, à tour de rôle par les bateaux et goélettes, les bateaux Durham et les navires à vapeur. Dès 1680, les Sulpiciens de Montréal commencèrent un canal d'un pied et demi de profondeur au delà des rapides de Lachine, mais ils ne le parachevèrent pas. En 1783, les ingénieurs de la Couronne terminaient une série de canaux de deux pieds et demi à Lachine et à Soulanges, pour des bateaux d'une jauge maximum d'environ trois tonneaux et demi. D'autre part, en 1798, la *Northwest Fur Company* achevait un canal d'un pied et demi à Sault-Sainte-Marie. La construction des canaux maritimes a débuté avec l'avènement de la navigation à vapeur. En 1850, il y avait, de Montréal au lac Érié, des canaux de neuf pieds, lesquels furent portés à quatorze pieds en 1900; en 1855, on ouvrait un canal de onze pieds et demi à Sault-Sainte-Marie, du côté des États-Unis. On procédera à d'autres travaux d'amélioration, tels que l'agrandissement des canaux de Sault-Sainte-Marie, le creusage du chenal du fleuve et l'ouverture de l'actuel canal maritime de Welland, en 1932.

Le progrès de la navigation sur les Grands lacs a marché de pair avec le développement du Canada central et la colonisation de l'Ouest du Canada et des États-Unis. Alors que la construction ferroviaire dans l'Est du Canada, après 1850, faisait naître une nouvelle forme de concurrence qui divertit une partie du transport et abaissa les tarifs-marchandises, ce sont les chemins de fer qui ouvrirent l'Ouest à la colonisation et acheminèrent un important et nouvel afflux de marchandises vers les Grands lacs, créant ainsi le besoin de navires plus gros et plus efficaces.

Peu de navires faisaient du cabotage sur le Pacifique avant 1850. Antérieurement, le commerce de la Colombie-Britannique se confondait en grande partie avec la traite des fourrures et l'activité de la Compagnie de la Baie d'Hudson. Par la suite, le commerce s'accrut sur le littoral du Pacifique, grâce à la découverte d'or dans le fleuve Fraser et plus tard au Klondyke, de même qu'à la mise en valeur des pêcheries, des forêts et des mines.

Les voiliers en bois ont bien soutenu la concurrence pendant près d'un demi-siècle après l'avènement de la navigation à vapeur mais, à compter de 1880 environ, ils perdirent rapidement du terrain au profit des steamers en acier. En une seule génération, la flotte des océaniques canadiens est tombée rapidement de ses plus hauts sommets jusqu'à une quasi-extinction, parallèlement à un déclin semblable de la construction des navires en bois, alors que presque tous les plus gros voiliers étaient vendus outre-mer au tournant du siècle. Depuis lors jusqu'en 1914, quelques navires immatriculés au Canada ont participé au transport océanique, en particulier ceux de William Thomson, de Saint-John, N.-B., qui naviguaient sur l'Atlantique, et les navires Dollar, sur le Pacifique; le chemin de fer du Nord-Canadien maintenait aussi un service maritime bimensuel de voyageurs en direction de Bristol, Angleterre. Le

Pacifique-Canadien exploitait de même une entreprise de navigation, la *Canadian Pacific Steamships Limited*, mais elle avait été constituée en Grande-Bretagne et ses océaniques battaient pavillon du Royaume-Uni, comme aujourd'hui d'ailleurs.

Le tableau I ci-dessous indique, à intervalles de cinq ans, de 1875 à 1914, le nombre de navires immatriculés au Canada et leur jauge nette officielle. Il n'est pas possible d'établir exactement pour chaque année le nombre des océaniques, les dossiers ne renfermant pas ce détail, mais il appert que la composition de la flotte changeait de façon marquée. Ainsi, alors que le nombre de navires immatriculés en 1900 n'était que de 9% inférieur à celui de 1880, la jauge nette officielle a diminué de 50% en l'espace de 20 ans. Encore, de 1900 à 1914, le nombre de navires a augmenté de 30%; la jauge nette, de 41%.

TABLEAU I
Nombre et jauge nette officielle des vapeurs et voiliers immatriculés
au Canada, au 31 décembre, 1875-1914¹

<i>Année</i>	<i>Nombre de navires</i>	<i>Jauge nette officielle</i>
		<i>Tonneaux</i>
1875	6,952	1,205,565
1880	7,377	1,311,218
1885	7,315	1,231,856
1890	6,991	1,024,974
1895	7,262	825,776
1900	6,735	659,534
1905	7,904	669,825
1910	7,325	750,929
1914	8,772	932,421

¹ *Liste des navires immatriculés*, ministère de la Marine et des Pêcheries, 1914, p. ix.

A la lumière des rapports précédents, la *Liste des navires immatriculés*, 1914, publiée par le ministère de la Marine et des Pêcheries, montre clairement les changements qui se sont produits. Elle comprend seulement 179 navires de 1,000 tonneaux et plus. Parmi ceux-ci, 15 peuvent être identifiés comme océaniques et 164, comme caboteurs. La répartition des caboteurs était la suivante:

<i>Région</i>	<i>Nombre</i>	<i>Jauge nette officielle</i>
		<i>Tonneaux</i>
Atlantique	28	31,155
Pacifique	19	18,776
Grands lacs (y compris les canaux du Saint-Laurent)	110	166,901
Autres eaux intérieures	7	5,733
Total	164	222,565

Commission royale sur le cabotage

Le nombre total des navires d'immatriculation canadienne à la fin de 1914 était de 8,772, soit une jauge nette officielle de 932,421 tonneaux. Le tableau II montre que presque 50% de cette jauge provenait de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

TABLEAU II
Nombre et jauge des vapeurs et voiliers immatriculés au Canada,
au 31 décembre, 1914¹

Région	Nombre de navires			Jauge nette officielle Tonneaux
	Vapeurs	Voiliers ²	Total	
Maritimes	695	2,604	3,299	200,603
Québec	590	1,073	1,663	259,143
Ontario	1,492	608	2,100	314,660
Colombie-Britannique	1,173	418	1,591	147,192
Autres	104	15	119	10,823
Total	4,054	4,718	8,772	932,421

¹ Extrait de la *Liste des navires immatriculés*, ministère de la Marine et des Pêcheries, 1914.

² Y compris des vaisseaux dégréés.

B. Navires affectés au transport océanique

I. DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE À 1939

Le nombre des océaniques immatriculés au Canada demeura faible jusqu'après la fin de la première guerre mondiale. Le ministère britannique de la Marine ayant placé des commandes au Canada en 1917, le gouvernement canadien lança un programme de construction navale au début de l'année suivante; les vaisseaux étaient destinés au transport du matériel de guerre. Bien que la guerre prît fin avant que le gouvernement ne reçût aucune livraison, le programme de construction se poursuivit. La Marine marchande du gouvernement canadien fut constituée en société le 30 décembre 1918, en vue d'exploiter les navires.

Le gouvernement canadien commanda aux chantiers maritimes du pays 63 navires de différentes classes, allant de 2,800 à 10,500 tonnes de port en lourd et formant un total de 380,736 tonnes de port en lourd. En 1922, tous ces navires avaient été livrés. Ils avaient été construits au cours d'une période inflationnaire et par conséquent le capital investi de \$78,439,000 s'avéra un sérieux obstacle à leur exploitation rentable. La Marine marchande du gouvernement canadien limitée fit aussi l'acquisition de 3 vaisseaux du ministère des Chemins de fer et des canaux au coût de \$1,223,000. Au total, le port en lourd des navires atteignait 391,202 tonnes et les immobilisations, \$79,662,000.

Au cours des deux premières années, 1919 et 1920, en raison d'une forte demande de cales, la compagnie a réalisé des bénéfices. Cependant, en

La marine marchande du Canada

1921, les taux de fret océanique très réduits ont anéanti ces profits. Les frais étaient assez considérables, surtout à cause de l'intérêt élevé et de la dépréciation sur des immobilisations inflationnaires. De plus, les navires se sont avérés non rémunérateurs dans les services réguliers, comparativement à leurs concurrents plus modernes. La plupart des services qui avaient été inaugurés furent discontinués par la suite, après quelques années d'une exploitation sans profit, ou furent absorbés par d'autres compagnies de navigation. Les sociétés privées, en se servant de vaisseaux plus appropriés, purent profiter des services commerciaux ouverts par l'entreprise gouvernementale.

Tenant compte des pertes croissantes, la direction de la Marine marchande du gouvernement canadien limitée recommanda l'abandon graduel des vaisseaux, lequel commença en 1923 pour se terminer en 1936. Quelques-uns des navires furent transférés à un autre organisme de l'État, les Paquebots nationaux du Canada (service des Antilles) limitée. La perte totale pour le gouvernement canadien, au point de vue du capital et de l'exploitation, s'est élevée à plus de 82 millions de dollars. En contrepartie des pertes subies, on doit tenir compte des services rendus au commerce canadien pendant la période critique d'après-guerre, marquée par une pénurie de cales, et du fait que le but n'était pas d'en faire l'usage le plus profitable mais de susciter de nouveaux débouchés commerciaux.

La compagnie Paquebots nationaux du Canada (service des Antilles) limitée prit naissance en 1929. En vertu du traité commercial conclu avec les Indes occidentales en 1926, le gouvernement canadien s'engageait à fournir un service de transport maritime aux colonies participantes. En retour, celles-ci convenaient de verser des subventions annuelles allant jusqu'à £45,000. La compagnie a exploité onze navires avant la deuxième guerre mondiale, soit un total de 62,486 tonnes de port en lourd. Elle possède actuellement huit navires d'une capacité totale de 45,040 tonnes de port en lourd. Dans l'ensemble, l'exploitation s'est traduite par des déficits considérables, sauf de 1941 à 1948, quand une partie de la flotte de la compagnie était nolisée par le gouvernement canadien pour service de guerre. De 1929 à 1954, le gouvernement canadien a soldé un déficit d'exploitation de \$6,857,000.

En 1939, il n'y avait que 38 navires océaniques immatriculés au Canada, de 1,000 tonneaux de jauge brute et plus, soit un total de 241,684 tonneaux¹. En plus de la compagnie Paquebots nationaux du Canada (service des Antilles) limitée, l'*Imperial Oil Company* possédait à cette époque 10 navires-citernes de haute mer battant pavillon canadien et servant surtout au transport du pétrole brut depuis la région des Caraïbes jusqu'aux raffineries de l'Est du Canada. A la même époque, le Pacifique-Canadien avait deux de ces navires réguliers transpacifiques immatriculés au Canada.

¹ Deuxième rapport de la Commission maritime canadienne, 1949, p. 18.

Commission royale sur le cabotage

II. DEPUIS LE DÉBUT DE LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE

Les navires «Park»

Après le début des hostilités en 1939, les gouvernements du Royaume-Uni et du Canada donnèrent des commandes pour la construction au Canada de cargos océaniques. La *Park Steamship Company Limited* fut constituée en avril 1942 et chargée de surveiller l'administration des vaisseaux conservant leur immatriculation au Canada. Ces navires, propriété de l'État, furent attribués à des compagnies privées, auxquelles on accorda une compensation pour fins d'administration. Le gouvernement a réalisé un bénéfice de 82 millions de dollars jusqu'à la fin de 1945, et de 40 autres millions à compter de cette date jusqu'au 31 mars, 1949.

A la fin de la guerre, le gouvernement possédait 258 navires de charge solide de 10,000 et de 4,700 tonnes de port en lourd, la plupart du premier groupe. Il possédait aussi 20 pétroliers de 10,000 et de 3,600 tonnes de port en lourd. La *Park Steamship Company Limited* était responsable de tous les pétroliers et de 150 des navires de charge solide. Le Royaume-Uni avait emprunté ou nolisé les autres, à l'exception d'un seul prêté à l'Australie.

En 1943, le gouvernement nomma un comité d'orientation en vue de recommander la politique à suivre pour la marine marchande du Canada pendant les années d'après-guerre. Le transport maritime faisant partie du commerce international, le comité exprima l'avis qu'en temps de paix la propriété et la gestion des navires devraient être laissées à des compagnies privées. Conformément à cette recommandation, le gouvernement vendit la plupart des vaisseaux construits pendant la guerre, d'après un plan de paiements différés, à des armateurs privés, selon la «formule Park», dont l'une des dispositions essentielles spécifiait que les navires devaient être exploités sous immatriculation canadienne.

La Commission maritime canadienne

Une autre recommandation du comité susmentionné prévoyait la coordination de tout l'appareil gouvernemental touchant la marine marchande. Le gouvernement décida qu'un nouvel organisme permanent était nécessaire. La Loi de la Commission maritime canadienne fut adoptée en juillet 1947 et la Commission établie quelques mois plus tard. Les attributions de la Commission sont résumées dans son premier rapport publié le 24 juillet 1948.

«La Commission maritime canadienne a donc été établie pour coordonner l'administration des questions de navigation et recommander au Gouvernement des programmes relatifs à la préservation des industries de la navigation et de la construction navale. La Loi de la Commission maritime canadienne prescrit que la Commission doit recommander au ministre des Transports les méthodes et mesures qu'elle juge nécessaires à l'entretien, à l'équipement en hommes et au développement de la flotte marchande canadienne et de l'industrie de la construction navale; administrer les subventions pour navires à vapeur votées par le Parlement et assumer tous les pouvoirs, devoirs et fonctions qu'exige le ministre

des Transports ou le gouverneur en conseil. La Loi autorise aussi la Commission à examiner et étudier les besoins du Canada concernant les services de navigation, le genre, les dimensions et la vitesse des navires requis pour ces services, les facilités de construction et de réparation de navires au Canada et le coût de la construction des navires au Canada et de leur exploitation sous le pavillon canadien².»

En conformité de ses principaux devoirs et pouvoirs établis aux articles 6, 7 et 8 de la Loi, la Commission maritime canadienne a mené des enquêtes, formulé des recommandations et accompli des tâches administratives se rapportant à la navigation et à la construction de navires. L'historique de la construction des navires et de la politique s'y rattachant sera examiné au chapitre VIII.

Le plan de remplacement—Caisse de fiducie

Reconnaissant l'avantage de remplacer des navires «Park» par d'autres mieux adaptés aux besoins particuliers de certains genres de transport et voyant la possibilité de procurer ainsi des commandes aux chantiers canadiens, le gouvernement a adopté au début de 1948 ce qu'on appelle «le plan de remplacement». En vertu de ce plan, les propriétaires des navires «Park» pouvaient les vendre à des acheteurs étrangers, à condition d'employer le produit de la vente à l'acquisition de navires nouveaux et modernes devant être exploités sous immatriculation canadienne. Le produit de la vente devait être versé à une caisse de fiducie. Si les propriétaires de ces fonds négligeaient de s'en servir durant un laps de temps prescrit, ils encouraient une peine pécuniaire. La Commission maritime canadienne, qui administrait la caisse de fiducie, accordait la permission de vendre ces navires. Dans la pratique, on a d'abord exigé que les navires de remplacement soient construits dans des chantiers canadiens.

Du point de vue des exploitants canadiens d'océaniques, les avantages du plan de remplacement ont été compromis par la nécessité de faire construire ou convertir les vaisseaux dans les chantiers canadiens. Plusieurs navires «Park» furent vendus au cours des premières années du plan et une forte somme s'est accumulée dans la caisse de fiducie, mais le coût élevé de la construction au Canada élimina bientôt les commandes pour des océaniques de remplacement. Plusieurs changements ont été apportés au plan afin d'utiliser les fonds en fiducie. Les propriétaires de ces fonds furent autorisés à transporter ceux-ci à d'autres personnes, ces transferts se faisant habituellement à raison d'un escompte de 5 à 10%. On a autorisé pendant un certain temps l'affectation des fonds en fiducie à la construction de navires des Lacs et d'autres caboteurs, même si ces sommes ne pouvaient représenter plus d'un tiers du coût de ces navires. Durant une certaine période, cette ligne de conduite s'appliquait aussi aux navires-citernes océaniques. En 1953, la

² Premier rapport annuel de la Commission maritime canadienne, 1948, page 6.

Commission royale sur le cabotage

condition relative à la construction dans les chantiers canadiens fut assouplie et une somme limitée de fonds a servi à la construction ou à l'achat de vaisseaux dans d'autres pays.

L'année 1956 apporta de nouveaux changements au plan de remplacement, surtout en vue de moderniser la flotte marchande de haute mer. La disposition relative au pavillon sur tous les navires de remplacement ne vaut maintenant que pour cinq ans, si le vaisseau a été construit au Canada, et dix ans dans les autres cas. Si le propriétaire obtient la permission de vendre son navire de remplacement en dehors de l'immatriculation canadienne, alors que celui-ci est encore sujet à cette disposition, il devient obligé de ne remettre à la caisse de fiducie qu'une partie déterminée des fonds qui ont servi à son acquisition; antérieurement, il devait déposer tout le produit net de la vente. Enfin, les fonds en fiducie peuvent de nouveau servir à l'acquisition de navires-citernes et à l'amélioration de vaisseaux dans les chantiers en dehors du Canada.

Le 31 mars 1957, le produit net des ventes déposé à la caisse de fiducie, depuis la mise à exécution du plan, s'élevait à \$77,660,000. De ce montant, \$32,307,000 ont servi à l'achat de nouveaux océaniques. Environ la moitié de cette somme fut affectée à des navires-citernes conservant l'immatriculation canadienne et l'autre moitié à des navires de charge solide, dont la majorité est maintenant immatriculée au Royaume-Uni en vertu du plan de transfert. Le chapitre VIII donne d'autres détails sur l'emploi des fonds en fiducie.

Le plan de transfert

Une autre mesure pour aider les armateurs canadiens de haute mer est connue sous le nom de «plan de transfert», rendu public à la fin de 1949. En octobre de cette année-là, on comptait 118 anciens navires «Park» immatriculés au Canada, possédés et exploités par des compagnies privées, qui étaient liées par la clause restrictive de la «formule Park» au sujet du pavillon. Il y avait aussi 58 navires «Park» sous immatriculation britannique et nolisés par le ministère des Transports britannique. Ces derniers appartenaient à des compagnies canadiennes et devaient reprendre leur immatriculation canadienne en 1950.

Les propriétaires des navires «Park» ont pu réaliser des profits de 1946 à 1948 à cause des taux élevés du transport alors en cours. Ceux-ci résultaient d'une pénurie mondiale de cales, jointe à une forte demande de transporteurs causée par les mouvements militaires et les services de secours et de reconstruction.

En 1948, les taux de fret ont commencé à baisser, lorsque la concurrence internationale est devenue plus vive à mesure que de nouveaux bâtiments comblaient graduellement les pertes maritimes du temps de guerre. Plusieurs expéditeurs étrangers ne pouvaient payer en dollars et les armateurs canadiens étaient gênés par les restrictions sur le change et les importations.

La marine marchande du Canada

Devant les difficultés croissantes auxquelles devaient faire face les propriétaires de navires immatriculés au Canada, on a craint que la plupart des 118 navires ne fussent simplement mis en rade à la fin de 1949. Le 9 décembre 1949, on a annoncé deux mesures pour remédier à cette situation. La première concernait une disposition pour le transfert d'un nombre convenu de navires à l'immatriculation du Royaume-Uni. Par l'arrêté ministériel C.P. 1333, du 16 mars 1950, la clause de restriction relative au pavillon a été levée pour ces navires et plusieurs d'entre eux ont été transférés à l'immatriculation du Royaume-Uni. La deuxième mesure prévoyait une aide financière, pendant un an seulement, aux propriétaires ayant conservé à leurs navires l'immatriculation canadienne. En conséquence, 37 navires battant pavillon canadien ont reçu des subventions s'élevant à 2.7 millions de dollars.

Au 31 décembre 1956, voici quels étaient les navires canadiens bénéficiant du plan de transfert, lequel permet également le transfert de vaisseaux autres que les navires «Park»³.

Classe	Nombre	Tonneaux de jauge brute	Tonnes de port en lourd
10,000 tonnes	82	585,806	851,774
4,700 tonnes	3	8,656	13,872
Transport de minerai ...	2	42,210	62,000
Autres navires de charge	3	16,672	21,358
Total	<u>90</u>	<u>653,344</u>	<u>949,004</u>

Selon les dispositions de l'entente sur la mise en commun des navires de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, on doit considérer les navires transférés comme la contribution particulière du Canada à la mise en commun des ressources maritimes. En vertu du plan de transfert, le Canada se réserve le droit de les ramener à l'immatriculation canadienne.

Composition de la flotte

Sous le titre de *Liste des navires marchands*, le ministère des Transports publie un relevé de tous les navires immatriculés au Canada. Ce document révèle qu'au 31 décembre 1955 (la plus récente statistique disponible), ils étaient au nombre de 17,188. Comparé à 1914 (voir le tableau II, p. 60), ceci représente une augmentation d'environ 100%. La jauge nette est passée de 932,421 tonneaux à 1,682,949, soit une augmentation de 80%.

Comme l'indique le tableau III qui suit, 13,658 navires avaient une jauge brute de moins de 50 tonneaux; selon les renseignements reçus par la Commission, il s'agit pour la plupart de bateaux de pêche. Parmi les vaisseaux

³ Extrait de *Marine marchande canadienne*, Commission maritime canadienne, 31 décembre 1956 (reproduit à l'appendice X du présent rapport).

Commission royale sur le cabotage

TABLEAU III
 Nombre et jauge des navires immatriculés au Canada,
 au 31 décembre 1955¹

Groupe de jauge	Nombre	Jauge	
		Brute	Nette
Moins de 50 tonneaux	13,658	172,628	141,058
50 et moins de 100 tonneaux de jauge brute	934	64,446	46,964
100 " " " 200 " " " " " " " " " "	898	130,049	99,747
200 " " " 300 " " " " " " " " " "	665	158,106	139,407
300 " " " 500 " " " " " " " " " "	340	128,477	102,539
500 " " " 1,000 " " " " " " " " " "	238	155,633	120,834
1,000 " " " 1,600 " " " " " " " " " "	83	103,501	69,929
1,600 " " " 2,000 " " " " " " " " " "	128	236,257	148,824
2,000 " " " 2,500 " " " " " " " " " "	76	169,255	115,480
2,500 " " " 3,000 " " " " " " " " " "	19	53,283	33,622
3,000 " " " 4,000 " " " " " " " " " "	42	145,699	108,437
4,000 " " " 6,000 " " " " " " " " " "	53	259,988	177,712
6,000 " " " 8,000 " " " " " " " " " "	23	159,750	104,338
8,000 " " " 10,000 " " " " " " " " " "	6	51,535	34,417
10,000 " " " 15,000 " " " " " " " " " "	19	225,296	155,458
15,000 " " " 20,000 " " " " " " " " " "	6	102,493	84,183
20,000 et plus			
Totaux	17,188	2,316,396	1,682,949

¹ *Liste des navires marchands*, ministère des Transport, 1956. D'après ce tableau, il y avait 455 vaisseaux d'un tonnage brut de 1,000 tonneaux et plus, tandis qu'à la même date la liste préparée par la Commission maritime canadienne n'en indique que 353. La différence vient du fait que cette dernière liste fait exclusion des péniches et chalands, des transbordeurs des ports et des eaux intérieures, des brise-glaces, des cales sèches flottantes etc.

jaugeant plus de 50 tonneaux, on compte plusieurs péniches, chalands, goélettes, chalutiers etc. Malheureusement, la *Liste des navires marchands* a très peu servi à la présente enquête, vu qu'on n'y fait aucune distinction entre les bateaux de pêche et les vaisseaux marchands ou entre les caboteurs et les océaniques. Il est à souhaiter que dans les années à venir cette liste soit accompagnée d'une analyse statistique plus approfondie.

En raison des difficultés susmentionnées, la Commission a dû s'appuyer sur les listes préparées périodiquement par la Commission maritime canadienne, comprenant les navires marchands d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus. Sauf indication contraire, l'analyse qui suit se limite à ces vaisseaux. Cette limitation donne lieu à certaines insuffisances, mais la Commission est d'avis qu'elles ne sont pas graves au point de compromettre la justesse de ses constatations.

D'après la Commission maritime canadienne, 358 navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus étaient immatriculés au Canada au 31 décembre 1956. L'appendice X en donne le détail. De ce nombre, 26 sont classés comme océaniques, en raison de leur construction caractéristique.

La marine marchande du Canada

Cependant, cinq de ces 26 navires sont utilisés surtout pour le cabotage; ils appartiennent à la *Clarke Steamship Company Limited* et à la *Dominion Shipping Company Limited*. Le tableau suivant résume les particularités des 21 autres:

<i>Classe</i>	<i>Nombre</i>	<i>Tonneaux de jauge brute</i>	<i>Tonnes de port en lourd</i>
Navires de charge	13	62,699	83,793
Navires-citernes	8	96,252	148,915
Total	21	158,951	232,708

Noyau de la marine marchande

Dès sa formation, la Commission maritime canadienne a entrepris une étude approfondie des besoins du Canada en ce qui a trait à sa flotte marchande océanique. Dans son deuxième rapport, elle a proposé que, pour des raisons de sécurité nationale, la flotte océanique canadienne ne devrait pas être inférieure à 750,000 tonnes de port en lourd. Elle a déclaré que ce noyau «... suffirait au transport des denrées essentielles au début d'une situation critique et pourrait agir comme auxiliaire aux services de défense⁴». On peut affirmer que ce besoin est satisfait à l'heure actuelle, vu que les navires appartenant à des armateurs canadiens et immatriculés au Royaume-Uni, en vertu du plan de transfert, peuvent être réinscrits au Canada, si les circonstances l'exigent, et que ces navires constitueraient une partie de la contribution canadienne à la mise en commun des navires de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En outre, comme on l'a signalé plus haut, 26 navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus sont classés comme océaniques par la Commission maritime canadienne. Ainsi, on peut dire que la flotte de haute mer, au 31 décembre 1956, avait une capacité de 1,219,007 tonnes de port en lourd répartie comme il suit:

	<i>Tonnes de port en lourd</i>
90 océaniques sous le régime du plan de transfert	949,004
26 océaniques immatriculés du Canada	270,003
<u>116</u>	<u>1,219,007</u>

C. La flotte de cabotage

Contrairement à la flotte océanique, la croissance de la flotte de cabotage a été plus régulière et plus intimement liée à celle du pays. En outre, tant au point de vue du nombre que de la jauge, les caboteurs dépassent de beaucoup en importance les océaniques immatriculés au Canada. Au 31 décembre

⁴ Deuxième rapport de la Commission Maritime canadienne, 1949, p. 53.

Commission royale sur le cabotage

1956, il y avait 337 caboteurs de plus de 1,000 tonneaux, représentant une jauge brute de 1,102,212 tonneaux et 1,483,032 tonnes de port en lourd, répartis comme l'indique le tableau IV ci-dessous.

TABLEAU IV
Flotte canadienne de cabotage—Navires d'une jauge brute de
1,000 tonneaux et plus, au 31 décembre 1956¹

Région	Nombre	Tonneaux de jauge brute	Pourcentage de la jauge brute	Tonnes de port en lourd
Grands lacs				
Navires des Lacs	76	505,787	46.0	771,187
Navires des canaux	193	381,789	34.6	565,219
Sous-total	269	887,576	80.6	1,336,406
Atlantique ²	42	132,618	12.0	113,344
Pacifique	26	82,018	7.4	33,282
Total	337	1,102,212	100.0	1,483,032

¹ Extrait de l'appendice X.

² Y compris les 5 navires mentionnés plus haut.

On a affirmé au chapitre III que plusieurs vaisseaux de petites dimensions cabotaient au Canada, surtout le long des côtes de l'Atlantique et du Pacifique. On a signalé le rôle important des péniches et chalands le long du littoral du Pacifique. En décembre 1939, la flotte canadienne de cabotage comptait 464 péniches et chalands d'une jauge officielle de 200 tonneaux et plus, soit au total 218,941 tonneaux de jauge nette officielle. En 1955, comme le montre le tableau V ci-dessous, ce nombre était passé à 836, donnant une jauge globale nette de 343,555 tonneaux.

TABLEAU V
Péniches et chalands d'une jauge nette de 200 tonneaux et plus, faisant partie
de la flotte canadienne de cabotage, 1939 et 1955¹

	1939		1955	
	Nombre	Jauge nette officielle	Nombre	Jauge nette officielle
Atlantique	103	41,781	176	73,704
Pacifique	270	114,548	588	204,507
Grands lacs	82	59,358	84	59,487
Autres	9	3,254	18	5,857
Total	464	218,941	836	343,555

¹ Extrait de *Liste des navires marchands*, ministère des Transports.

L'importance des péniches et chalands dans le cabotage des diverses régions peut être illustrée par la comparaison des tableaux V et IV. Celle-ci

est imparfaite, non pas tant parce qu'un tableau indique la jauge nette et l'autre la jauge brute (la jauge brute des péniches et chalands serait presque la même que la jauge nette), mais parce que le premier a trait aux péniches et chalands d'une jauge nette de 200 tonneaux et plus et l'autre ne touche que les navires marchands autopropulsés d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus. Le fait que sur le Pacifique le tonnage net des péniches et chalands représente 252% de la jauge brute des vaisseaux plus gros est une preuve évidente de l'importance prépondérante de ce mode de transport dans ces eaux. Dans les eaux de l'Est, la jauge des péniches et chalands représente 56% de celle des vaisseaux plus gros (une proportion importante tout de même) tandis que sur les Grands lacs elle n'est que de 6.5%.

1. LES GRANDS LACS

Les navires des Lacs et des canaux constituent environ 80% de la flotte canadienne de cabotage. Les principaux vaisseaux des Lacs sont des navires de transport en vrac ou à caissage, des navires-citernes et des chalands. Aucune statistique sur la flotte des Grands lacs comme telle n'a été publiée avant 1919. Depuis lors, cependant, on a publié des données statistiques concernant cette flotte dans les rapports annuels de la *Lake Carriers' Association*, dont on a tiré le tableau VI.

TABLEAU VI
Flotte canadienne des Grands lacs, 1920 à 1956¹

Année	Flottes des États-Unis et du Canada		Flotte du Canada		
	Nombre de navires	Tonneaux de jauge brute	Nombre de navires	Tonneaux	% de la flotte des Grands lacs
1920	775	2,708,959	195	347,996	12.9
1925	849	3,064,302	260	514,998	16.8
1930	921	3,395,811	319	747,733	21.8
1935	896	3,359,015	305	741,687	22.0
1940	817	3,238,916	293	737,896	22.8
1945	670	2,973,189	226	611,795	20.6
1950	709	3,076,130	257	716,180	23.2
1955	738	3,484,445	282	926,368	26.5
1956	742	3,486,277	288	940,323	27.0

¹ Extrait des rapports annuels de la *Lake Carriers' Association*. Pour 1920 et 1925, il s'agit de navires d'une jauge brute de 300 tonneaux et plus; pour 1930, de 500 tonneaux; pour 1935 et les années subséquentes, de 1,000 tonneaux et plus.

En 1920, comme l'indique le tableau VI, la flotte des Grands lacs (États-Unis et Canada) comprenait 775 navires d'une jauge brute de 2,708,958 tonneaux. De ce total, le Canada possédait 195 navires d'une jauge brute de 347,996 tonneaux, c'est-à-dire 12.9%. A la fin de 1956, la

Commission royale sur le cabotage

flotte canadienne des Grands lacs avait atteint une jauge brute de 940,325 tonneaux, ou 27% de la jauge conjointe des navires des États-Unis et du Canada dans ces eaux, représentant une augmentation de 170% pour la jauge canadienne depuis 1920. Cette remarquable croissance ne s'est pas produite de façon continue mais pendant les périodes d'expansion de l'économie canadienne.

De 1920 à 1930, vu la construction de nouveaux navires et l'achat sur une haute échelle de navires usagés des États-Unis, la jauge de la flotte canadienne a plus que doublé. Cette expansion reflète la prospérité économique de cette époque et la croissance des industries qui employaient ces navires. L'augmentation du transport des grains, du minerai de fer et du charbon fut particulièrement remarquable.

La crise économique a modifié cet état de choses. Pendant les années 30, la flotte canadienne des Grands lacs, au lieu de continuer à croître, commença à décliner. Durant la deuxième guerre mondiale, ce recul s'est accentué. Environ 60 navires des canaux furent utilisés ailleurs; après la guerre, plusieurs de ces vaisseaux revinrent dans la région des Grands lacs, bien que 21 d'entre eux aient été perdus en service.

Depuis 1945, la jauge brute de la flotte canadienne des Grands lacs a accusé une augmentation d'environ 330,000 tonneaux (ou 53%) qui, de 1945 à 1950, a été surtout rendue possible par l'importation des États-Unis de navires usagés de transport en vrac. Par exemple, en 1947, on a importé 11 navires, au total 24,222 tonneaux de jauge brute, y compris plusieurs gros navires ayant servi sur les Lacs pendant quelque 35 ans. En 1948, on a également importé 20 navires, d'une jauge brute de 27,956 tonneaux et d'un âge moyen de 16 ans. En 1950, l'article 22 de la Loi sur la marine marchande du Canada est entré en vigueur et, depuis lors, l'augmentation de la flotte des Grands lacs a surtout consisté en navires construits au Canada. De 1951 à 1956 inclusivement, on a ainsi ajouté à la flotte canadienne des Grands lacs 15 nouveaux navires des Lacs, tous construits au Canada, et 16 nouveaux navires des canaux, dont 12 construits au Canada et quatre au Royaume-Uni. En outre, trois navires des Lacs d'une capacité globale approximative de 63,000 tonnes de port en lourd et un navire des canaux étaient en préparation ou en construction dans les chantiers maritimes canadiens, au 31 mars 1957, tandis qu'un pétrolier était converti en un navire de transport en vrac. On croit savoir que d'autres commandes ont été octroyées depuis cette date.

Comme on l'a vu au chapitre III, la flotte canadienne des Grands lacs, exploitée à l'heure actuelle en amont des canaux du Saint-Laurent, comprend 76 navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus⁵. Le tableau VII donne l'époque et le pays de leur construction; 60% de ces navires dépassent 45 ans. Malgré la protection naturelle offerte par les canaux du Saint-Laurent contre l'importation de navires étrangers et les droits de douane de 25% sur les vaisseaux importés des États-Unis, seulement 34 navires ont été

⁵ Ce chiffre n'inclut pas les chalands et les transbordeurs.

construits au Canada⁶. Deux des paquebots ont été construits au Royaume-Uni et transportés en deux sections dans les canaux du Saint-Laurent; un cargo, le *Renvoyle*, a également été construit outre-mer mais a été rallongé après son importation. Des 39 navires construits aux États-Unis, 38 ont plus de 45 ans.

TABLEAU VII
Époque et pays de construction des navires exploités
en amont des canaux du Saint-Laurent (navires des Lacs),
au 31 décembre 1956¹

Époque de construction	Total	Pays de construction		
		Canada	R.-U.	É.-U.
1890 ou avant	1	....	....	1
1891-1900	17	....	....	17
1901-1910	27	5	2	20
1911-1920	3	3	....	....
1921-1930	7	6	1	....
1931-1940 .....	....	....	....	....
1941-1950	6	5	....	1
1951-1956	15	15	....	....
Total	76	34	3	39

¹ Extrait de l'appendice X. Navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus.

La flotte des navires pouvant franchir les canaux du Saint-Laurent comprenait, au 31 décembre 1956, 193 navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus. De ce nombre, 59 ont été construits au Canada et 112 des 134 autres au Royaume-Uni, 19 aux États-Unis et trois en France. L'ensemble de la flotte des navires des canaux est de construction plus récente que celle des navires des Lacs, bien que 78% des navires des canaux aient été construits depuis plus de 25 ans; 60% d'entre eux l'ont été de 1921 à 1930. Le tableau VIII (p. 72) indique l'époque et le pays de construction des 195 navires canadiens des canaux.

II. RÉGIONS DE L'EST ET DU PACIFIQUE

D'après le tableau IV, il y avait au 31 décembre 1956, 68 navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus cabotant sur l'Atlantique (y compris le Saint-Laurent jusqu'à Montréal) et le Pacifique, au total, une jauge brute de 214,636 tonneaux et une capacité de 146,626 tonnes de port ~~en~~ lourd. Soixante navires étaient des paquebots ou des navires de charge et huit des navires-citernes. Des 42 caboteurs sur l'Atlantique, 16 ont été construits au

⁶ Les navires construits aux États-Unis et au Royaume-Uni et reconstruits ou remis à neuf plus tard au Canada sont considérés comme des navires construits respectivement aux États-Unis et au Royaume-Uni.

TABLEAU VIII

Époque et pays de construction des navires de la flotte des Grands lacs
pouvant franchir les canaux du Saint-Laurent (navires des canaux),
au 31 décembre 1956¹

Époque de construction	Total	Pays de construction			
		Canada	R.-U.	É.-U.	France
1890 ou avant	4	.....	.....	4	.....
1891-1900	3	.....	1	2	.....
1901-1910	14	1	8	5	.....
1911-1920	15	5	5	3	2
1921-1930	115	25	87	2	1
1931-1940	13	3	7	3	.....
1941-1950	13	13	.....	.....	.....
1951-1956	16	12	4	.....	.....
Total	193	59	112	19	3

¹ Extrait de l'appendice X. Navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus.

Canada, 16 au Royaume-Uni, 7 aux États-Unis et 3 en Allemagne. Des 26 navires cabotant sur le Pacifique, 14 ont été construits au Royaume-Uni, 9 au Canada et 3 aux États-Unis.

Alors que la plupart des navires des Grands lacs sont vieux, ceux des régions de l'Atlantique et du Pacifique sont relativement neufs; comme le montre le tableau IX ci-dessous, 42 des 68 navires actuels (plus de 60%) ont été construits depuis 1941.

TABLEAU IX

Époque et pays de construction des caboteurs de l'Atlantique et du Pacifique,
au 31 décembre 1956¹

Année de construction	Total	Pays de construction			
		Canada	R.-U.	É.-U.	Allemagne
1901-1910	2	.....	1	1	.....
1911-1920	6	2	3	1	.....
1921-1930	13	3	8	1	1
1931-1940	5	2	3	.....	.....
1941-1950	34	14	11	7	2
1951-1956	8	4	4	.....	.....
Total	68	25	30	10	3

¹ Extrait de l'appendice X. Navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus, y compris les cinq navires mentionnés plus haut.

CHAPITRE VI

Perspectives de la marine marchande du Canada en ce qui concerne le cabotage

A. Introduction

En vertu de la législation actuelle, les navires immatriculés dans n'importe quel pays du Commonwealth peuvent faire le cabotage au Canada aux mêmes conditions que les navires immatriculés au Canada. Les navires non immatriculés dans le Commonwealth peuvent participer occasionnellement au cabotage mais, comme leur participation est comparativement peu considérable dans des circonstances normales et comme cet aspect de la question n'a pas été soulevé devant la Commission, il n'y a pas lieu de s'en occuper. Dans la pratique, les autres navires du Commonwealth se livrant au cabotage sont presque tous immatriculés au Royaume-Uni, bien que quelques-uns le soient aux Indes occidentales, aux Bermudes ou ailleurs. A l'heure actuelle, l'emploi de ces navires pour le cabotage se limite presque entièrement à la côte atlantique, comme on l'a démontré au Chapitre III. Plusieurs d'entre eux sont utilisés par des exploitants canadiens d'après un contrat d'affrètement à temps; d'autres appartiennent à des Canadiens, bien qu'ils soient immatriculés à l'étranger, en vertu du plan de transfert ou autrement; un petit nombre est directement au service d'exploitants d'outre-mer.

Les frais d'exploitation d'un navire immatriculé au Royaume-Uni sont de beaucoup inférieurs à ceux d'un navire semblable immatriculé au Canada. Des propriétaires de vaisseaux estiment approximativement à \$100,000 la différence qui existe pour un navire océanique type. La Commission a demandé à la *Saguenay Terminals Limited* quels ont été les frais réels pour ses anciens navires «Park», de 10,000 tonnes de port en lourd, pour l'année qui a précédé et pour celle qui a suivi leur transfert de l'immatriculation canadienne à celle du Royaume-Uni; elle a aussi demandé à la *Canadian Shipowners Association*¹ quels frais d'exploitation ses membres ont relevés pour des navires standardisés construits en temps de guerre. Les données et commentaires explicatifs fournis à ce sujet paraissent à l'appendice XI de ce rapport. Dans tous les cas, le coût du combustible et les frais de dépréciation sont exclus. Le combustible est un élément important des frais d'exploitation, mais celui-ci varie plus selon la nature de l'emploi du navire qu'en raison du

¹ Décrite dans son mémoire comme une association de 26 compagnies possédant 80 océaniques, dont la jauge brute s'élève à 509,000 tonneaux. Dans une forte proportion, ces navires sont immatriculés au Royaume-Uni en vertu du plan de transfert.

pays d'immatriculation. De même, il n'est pas question de comparer les frais de dépréciation, étant donné les différences qui existent quant à l'âge des navires, leur condition, leur coût d'acquisition pour le propriétaire qui fait rapport et les méthodes de comptabilité. D'autre part, on peut présumer qu'un armateur canadien peut en général se procurer un navire au même prix qu'un exploitant du Royaume-Uni.

Le rapport de la compagnie *Saguenay Terminals* démontre que les frais d'exploitation de sept navires immatriculés au Canada étaient de \$596 à \$932 par jour, tandis que, après le transfert à l'immatriculation du Royaume-Uni, les frais des mêmes navires ont varié de \$534 à \$744. Pour l'un des navires, le résultat a été tout à fait différent, les frais ayant été moins élevés avant le transfert qu'après. La compagnie a fait remarquer que, pour ce navire, les frais d'entretien avaient été moindres que d'habitude au cours de la première période et plus élevés que d'ordinaire au cours de la seconde. A l'exclusion de cet exemple exceptionnel, les frais moyens se sont élevés à \$803 par jour pour l'exploitation de six navires immatriculés au Canada et à \$593 pour les mêmes navires immatriculés au Royaume-Uni, soit une différence de \$210 par jour. Comme un navire perd ordinairement de 30 à 35 jours de travail par année pour la réparation et le radoub, y compris le temps qu'il met à se rendre au port où les réparations sont effectuées et à en revenir, la différence s'élève à environ \$69,000 ou plus pour les 330 jours de l'année durant lesquels un navire est en service. La *Saguenay Terminals* a déclaré que les frais normaux d'un exploitant du Royaume-Uni ailleurs que dans les eaux de l'Amérique du Nord seraient encore inférieurs et elle a donné des chiffres estimatifs de ce genre de frais pour chaque navire; la moyenne pour les six navires est de \$515 par jour. Ce dernier montant est inférieur de \$288 par jour, ou \$95,000 environ pour une année de 330 jours, aux frais d'exploitation d'un navire immatriculé au Canada.

Les navires dont il est question dans le témoignage de la *Canadian Shipowners Association* étaient employés à divers genres de transport en haute mer. La moyenne des frais quotidiens s'élevait à \$860 pour les navires d'immatriculation canadienne et à \$565.50 après leur transfert à l'immatriculation du Royaume-Uni. Ceci porterait à \$294.50 de plus par jour, soit environ \$97,000 pour une année de 330 jours, les frais d'exploitation des navires immatriculés au Canada comparativement à ceux des navires immatriculés au Royaume-Uni.

La Commission maritime canadienne, faisant une étude de la même catégorie de navires et excluant, elle aussi, le combustible et la dépréciation, a établi dans ses deuxième, cinquième et sixième rapports des comparaisons quant aux frais d'exploitation. Le sixième rapport, souvent cité au cours de l'enquête, concerne les frais pour l'année 1952. D'après ce rapport, le coût estimatif moyen s'élèverait à \$816 par jour pour un navire d'immatriculation canadienne et à \$543.50 par jour pour un navire immatriculé au Royaume-Uni, soit une différence de \$272.50 par jour ou de \$90,000 environ

Perspectives: marine marchande et cabotage

pour une année de 330 jours. Le tableau I ci-dessous donne la répartition des frais quotidiens en comparaison des données semblables fournies par la *Canadian Shipowners Association*.

TABLEAU I
**Estimation des frais quotidiens d'exploitation pour les navires standards
 construits en temps de guerre, de 10,000 tonnes de port en lourd**
 (Combustible et frais de dépréciation exclus)

	<i>Commission maritime canadienne</i> ¹	<i>Canadian Shipowners Association</i> ²
	\$	\$
<i>Navires immatriculés au Canada</i>		
Salaires ³	316.50	372.00
Vivres	66.00	65.00
Provisions et fournitures	66.50	50.00
Réparation et entretien ⁴	160.00	160.00
Assurances	129.50	133.00
Frais divers	15.50	15.00
Administration	62.00	65.00
Total	<u>816.00</u>	<u>860.00</u>
<i>Navires immatriculés au Royaume-Uni</i>		
Salaires ³	140.50	165.50
Vivres	48.00	45.00
Provisions et fournitures	52.50	45.00
Réparation et entretien ⁴	123.50	140.00
Assurances	119.00	90.00
Frais divers	14.00	15.00
Administration	46.00	65.00
Total	<u>543.50</u>	<u>565.50</u>

¹ Sixième rapport.

² Tiré de l'appendice XI.

³ Y compris les allocations, le surtemps, etc.

⁴ Y compris l'allocation pour expertises.

Les sociétés de propriétaires de navires qui sont assujetties aux impôts du Royaume-Uni sur le revenu et les bénéfices ont un autre avantage sur leurs concurrents canadiens, à l'égard de l'acquisition de navires neufs, lequel équivaut à un assez fort abattement des impôts sur les bénéfices de ces navires. En plus du dégrèvement normal alloué pour la dépréciation, le propriétaire peut réclamer pour fins d'impôt une détaxe fondée sur les dépenses en immobilisation (allocation pour investissement), laquelle était à l'origine, en 1954, de 20% et est maintenant fixée à 40% du prix du navire. Contrairement au dégrèvement alloué pour la dépréciation, l'allocation pour investissement peut être réclamée dès que les revenus le permettent. Ainsi, un petit

exploitant peut échapper à l'impôt sur le revenu et sur les bénéfices pendant quelques années, tandis qu'un autre, ayant une vaste entreprise et dont les gains produits par le nouveau navire s'ajoutent à d'autres revenus imposables, peut dès la première année demander une détaxe complète. Il résulte de cela qu'un exploitant du Royaume-Uni réalisera un bénéfice net plus considérable (déduction faite des impôts) à même une marge donnée entre le coût et les revenus. Comme l'exploitant du Royaume-Uni possède aussi un avantage quant aux frais d'exploitation, il peut, grâce à l'effet combiné de ces deux facteurs, toucher un bénéfice satisfaisant à des niveaux de recettes inférieurs à ceux qu'un armateur canadien considérerait minimales. De plus, au cours des périodes où les recettes de la navigation sont relativement élevées, l'exploitant du Royaume-Uni récupérera sa mise de fonds à un rythme beaucoup plus rapide et sera ainsi mieux en mesure de tenir le coup pendant les périodes où les revenus baisseront.

L'allocation pour investissement a été accordée pour la première fois en 1954 au taux de 20%. Elle s'appliquait en général, pour une grande variété d'industries, aux dépenses d'immobilisations en vue de l'acquisition de nouveaux biens; elle peut être considérée comme une évolution de la politique fiscale inaugurée en 1945 et qui visait à encourager les industries à renouveler et à moderniser leur outillage en vue d'une productivité accrue. Ces allocations ont été supprimées en 1956, sauf pour un petit nombre d'exceptions, entre autres les navires. Le dégrèvement à l'égard des dépenses faites pour les navires après le 9 avril 1957 a été porté à 40% en vertu des dispositions de la *Finance Act*, sanctionnée le 31 juillet 1957. La hausse de l'allocation ne s'applique qu'aux navires et elle a été proposée en raison de la situation spéciale de l'industrie du transport maritime «... qui doit faire face à une très forte concurrence sur le marché mondial, souvent de la part de navires immatriculés pour la commodité dans des pays où les impôts sont peu élevés. Elle constate qu'il est de plus en plus difficile de constituer des réserves pour le remplacement de ses navires lorsqu'ils deviennent désuets².»

Si étendu et important que soit l'avantage général du vaisseau immatriculé au Royaume-Uni (ou dans un autre pays du Commonwealth), les navires immatriculés au Canada sont néanmoins utilisés au transport d'une forte proportion du cabotage, même le long du littoral de l'Atlantique, très facile d'accès aux navires ayant leur port d'attache au Royaume-Uni. Cela doit signifier qu'il y a un certain nombre de commerces pour lesquels l'avantage des navires d'outre-mer est réduit ou contrebalancé par d'autres considérations. Ce chapitre renferme donc un exposé du cabotage dans chacune des trois principales régions (le littoral de l'Est, la côte du Pacifique et les Grands lacs) et il évalue les perspectives d'emploi des navires immatriculés au Canada.

² Extrait du discours sur le budget prononcé par le chancelier de l'Échiquier, Commons Parliamentary Debates, 9 avril 1957.

**B. Littoral de l'Est, golfe et fleuve Saint-Laurent
en aval de Montréal**

SERVICES DE CARGAISONS MIXTES

Les principaux services de transport de cargaisons mixtes dans l'Est du Canada sont décrits au chapitre III. Cinq d'entre eux emploient exclusivement des navires immatriculés au Royaume-Uni: *Furness-Warren* et *Furness-Red Cross*, *Constantine Canadian Services*, *Newfoundland-Great Lakes* et le service intercôtier de *Saguenay Terminals*. Les trois premiers sont les seuls services réguliers de cabotage assurés directement par des sociétés du Royaume-Uni. Tous les autres sont fournis par des compagnies canadiennes.

Les services de *Furness-Warren* et de *Furness-Red Cross* entre Terre-Neuve et le continent font chacun partie d'un service international plus étendu qui a précédé de longtemps l'union de Terre-Neuve au Canada, laquelle en a fait des services de cabotage. De même, le service intercôtier de *Saguenay Terminals* s'intègre dans le commerce international, les navires faisant escale dans un certain nombre de ports étrangers au cours de leurs voyages entre les côtes est et ouest du Canada. Tous trois sont des exemples d'un genre de service qui ne s'est généralement pas révélé profitable pour les navires immatriculés au Canada.

La *Clarke Steamship Company Limited* et les compagnies associées sous la même direction affrètent des navires immatriculés au Royaume-Uni aussi bien qu'au Canada pour compléter leur propre flotte canadienne. Toutes les autres compagnies emploient presque exclusivement des navires d'immatriculation canadienne, y compris non seulement *Newfoundland-Canada*, *Blue Peter*, *Anticosti Shipping*, *Canada Steamship Lines* et *Ferguson Industries*, mais aussi les divers services du National-Canadien à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard, le service du Pacifique-Canadien dans la baie de Fundy et les différents services assurés par des goélettes. Le groupe Clarke a préconisé la limitation du cabotage aux navires immatriculés au Canada, bien qu'il emploie actuellement quelques navires du Royaume-Uni. *Newfoundland-Canada* et *Anticosti Shipping* se sont opposées à cette limitation et *Blue Peter* ne s'est pas prononcée; ces trois compagnies n'utilisent que de petits navires canadiens.

D'un commun accord, tous les témoins ont déclaré que l'emploi de navires immatriculés au Royaume-Uni offre un avantage quant au coût, mais la preuve est moins claire quand il s'agit d'établir pourquoi tant d'armateurs continuent d'employer des navires canadiens. Néanmoins, les témoignages suggèrent que plusieurs facteurs peuvent entrer en ligne de compte, y compris la durée de la saison, les dimensions et la classe des navires qui seraient les plus appropriés, la disponibilité de navires convenables ainsi que les conditions particulières auxquelles ils pourraient être rendus disponibles. Ainsi, les deux entreprises qui n'emploient pas de navires canadiens fournissent un service

saisonnier reliant les ports des Grands lacs à ceux de Terre-Neuve, circonstance où naturellement l'avantage pécuniaire d'un navire immatriculé au Royaume-Uni est le plus considérable. De plus, les navires appropriés à ce service étaient disponibles ou l'ont été rendus. Des trois navires affrétés par *Newfoundland-Great Lakes*, l'un a été conçu et construit spécialement pour cette route et l'on a déclaré qu'on a fait subir des transformations «très coûteuses» aux deux navires employés par *Constantine* pour les adapter aux besoins du parcours. Par contre, une forte proportion des navires canadiens font du cabotage à l'année, comme c'est le cas pour *Newfoundland Canada*, entre Halifax et Saint John's, de même que pour le National-Canadien et le Pacifique-Canadien. Durant l'hiver, le groupe Clarke garde aussi, dans les eaux du Canada trois de ses navires; ils assurent le service de Terre-Neuve à Halifax et Saint John, N.-B., au lieu de Montréal et Québec, et un service restreint à la côte nord du golfe Saint-Laurent. Dans ces circonstances, on pourrait s'attendre que la différence du coût soit considérablement réduite, sinon éliminée, en raison des difficultés matérielles de procurer au navire et à son équipage un port d'attache au Royaume-Uni. Ceci suffira pour illustrer les éléments à considérer, sans tenter d'évaluer les divers facteurs dans chaque cas; ceux-ci peuvent sans doute changer avec le temps.

La Commission ne formule pas de prédiction précise sur l'emploi futur des navires immatriculés au Canada relativement au transport des cargaisons mixtes dans les eaux du pays, si le cabotage demeure accessible aux navires immatriculés dans les autres parties du Commonwealth. Elle est d'avis cependant que le partage actuel pourrait se continuer avec assez de stabilité. On peut s'attendre que les exploitants canadiens continuent à prédominer dans ce domaine, ayant l'avantage de diriger leurs affaires d'un port canadien et parce que l'établissement de services de transport de cargaisons mixtes est coûteux et que ceux-ci sont lents à devenir rentables. Sans doute, les exploitants étudieront-ils continuellement les avantages relatifs qu'il y a d'employer des navires canadiens ou du Royaume-Uni et ils pourraient changer leur ligne de conduite selon les circonstances; mais à tout prendre, il semble qu'il restera de grandes possibilités pour l'emploi de navires immatriculés au Canada.

CARGAISONS EN VRAC

Les principales cargaisons en vrac cabotées sur ces eaux sont, par ordre approximatif d'importance, le pétrole et ses produits, le bois à pâte, le charbon et le coke, et le minerai de fer³. D'autres cargaisons importantes se composent de minerais métalliques non ferreux (surtout l'ilménite), de pierre à chaux, de gypse et de ciment. Dans presque tous ces cas, une forte proportion du transport se fait dans des navires exploités par la compagnie qui produit ou consomme la marchandise ou par une compagnie de navigation affiliée. Dans certains cas, on conclut aussi un contrat avec un exploitant indépendant pour

³ Voir le tableau II, chapitre III.

le transport de quantités convenues dans un temps donné. Les affrètements pour un seul voyage ne sont pas rares, mais ils sont comparativement de moindre importance. A l'heure actuelle, aucun armateur du Royaume-Uni ne participe à ce genre de transport d'une façon continue, sauf pour des cargaisons d'occasion plus ou moins fréquentes. Les exploitants canadiens, y compris les cabotiers indépendants, peuvent posséder ou nolisier les navires dont ils ont besoin; ce sont eux qui emploient la plupart des navires du Royaume-Uni utilisés dans les eaux de l'Est.

L'employeur de navires de cabotage le plus important de l'Est du Canada est la *Dominion Steel and Coal Corporation Limited* (DOSCO). Sa filiale, la *Dominion Shipping Company Limited*, possède trois océaniques d'immatriculation canadienne. Ces trois navires font le transport de la plus grande partie du minerai de fer et de la pierre à chaux provenant des mines et carrières de Terre-Neuve et qui sont destinés aux fourneaux de Sydney. Ils transportent aussi des cargaisons de charbon en provenance de Sydney, mais ce transport emploie plus de vingt navires affrétés. Bien que certains de ces navires soient d'immatriculation canadienne, de 75 à 80% du charbon du Cap-Breton est transporté par des navires immatriculés au Royaume-Uni.

Le transport du minerai de fer de Sept-Îles, pour transbordement à Contrecoeur, est un service de cabotage récent qui prendra fin avec l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent, lorsque les gros navires pourront acheminer le minerai jusqu'aux ports des Grands lacs. Le volume de ce service et le rythme de son augmentation dépendront des frais d'expédition, y compris les péages de la Voie maritime, car le minerai de Sept-Îles est aussi expédié aux ports du littoral des États-Unis pour être dirigé vers le marché intérieur, et cette route pourrait continuer à concurrencer la première. Quoi qu'il arrive, ces expéditions appartiendront surtout au commerce international, bien qu'un volume relativement petit pourrait être expédié à des ports canadiens. Le transport actuel vers Contrecoeur est confié à des caboteurs immatriculés au Royaume-Uni et aux Bermudes, dont un au moins a été conçu pour servir dans la Voie maritime. Cependant, quand celle-ci sera ouverte, les navires des Lacs pourraient vraisemblablement tenter d'obtenir leur part du nouveau transport international. Cette question est étudiée ci-après.

Les produits du pétrole, le bois à pâte et le ciment en vrac sont transportés presque exclusivement par des navires immatriculés au Canada. Le gypse peut constituer la cargaison de retour des transports de ciment ou des autres navires canadiens, mais une forte proportion est transportée dans des cales du Royaume-Uni. L'ilménite est transportée, de Havre Saint-Pierre à Sorel, par un entrepreneur à forfait utilisant un vaisseau du Royaume-Uni.

On constatera que l'emploi de navires de transport en vrac immatriculés au Royaume-Uni ou au Canada semble être régi par des facteurs analogues à ceux qui touchent les services de cargaisons mixtes. Bien qu'il semble plus

Commission royale sur le cabotage

facile pour un armateur du Royaume-Uni d'entrer en concurrence pour obtenir des contrats de transport en vrac que de rivaliser avec les autres services réguliers, la Commission n'a relevé aucun exemple selon lequel un exploitant du Royaume-Uni aurait obtenu un tel contrat de cabotage au cours des dernières années, même lorsque le transport océanique était à la baisse ailleurs. Les navires du Royaume-Uni sont surtout employés par des compagnies canadiennes, comme c'est le cas pour les services de cargaisons mixtes. Leur emploi semble être le plus intéressant quand le volume de marchandises à transporter est considérable et quand le type le plus ordinaire d'océanique est approprié. Il semble encore une fois que, pour le transport de plusieurs catégories de marchandises, il est plus avantageux d'employer des navires immatriculés au Canada, sans doute pour des raisons semblables à celles suggérées plus haut.

En conséquence, la Commission croit que, non seulement pour le transport de cargaisons mixtes mais aussi pour celui des cargaisons en vrac dans ces eaux, le partage actuel de la clientèle entre les navires d'immatriculation canadienne et les autres navires du Commonwealth demeurera à peu près le même. Toutefois, il faut noter que la plupart des augmentations récentes du volume de cabotage (p. ex. l'ilménite, le minerai de fer) se sont produites dans des catégories desservies en grande partie par des navires du Royaume-Uni; ceci pourrait continuer d'être le cas pour les augmentations subséquentes. De plus, l'augmentation récente de l'allocation pour investissement peut éventuellement rendre l'emploi des navires du Royaume-Uni plus avantageux dans des cas où, jusqu'ici, le choix des vaisseaux n'avait que peu d'importance. Il semble néanmoins qu'il restera des possibilités considérables d'emploi pour les navires immatriculés au Canada et que cet emploi pourra continuer de s'accroître, bien que probablement à un rythme relativement lent.

C. Le littoral de l'Ouest

La participation des navires non canadiens du Commonwealth au cabotage de cette région est négligeable à l'heure actuelle et elle le demeurera vraisemblablement. Les services de cabotage y sont presque complètement distincts des services internationaux qui pourraient attirer les navires du Commonwealth, sauf les services intercoûtières dont on a déjà parlé. La plus grande partie des cargaisons est transportée dans des péniches ou chalands toués et il ne semblerait pas pratique d'utiliser de tels vaisseaux et équipages ayant leur port d'attache hors du Canada. La concurrence pour ce genre ou pour tout autre genre de transport dans des navires autopropulsés immatriculés au sein du Commonwealth ne semble pas beaucoup plus attrayante, ne serait-ce qu'en raison de l'éloignement d'un port d'attache convenable dans la zone sterling et du fait que les déplacements se continuent toute l'année.

Perspectives: marine marchande et cabotage

Les exploitants canadiens se servent de quelques chalands ou péniches (pour autant qu'on le sache, pas de remorqueurs) immatriculés au Royaume-Uni. Il n'y a aucune différence dans les frais d'exploitation. La raison apportée est que le vaisseau lui-même ou la coque qui a servi à la conversion a été acquis outre-mer à un prix intéressant mais qu'on lui a refusé l'immatriculation canadienne en vertu de l'article 22 de la Loi sur la marine marchande du Canada. Dans les cas portés à l'attention de la Commission, la conversion ou le radoub avait été effectué dans un chantier canadien. L'étude de l'article 22 est reportée au chapitre XI.

Le long du littoral du Pacifique, les perspectives pour les navires immatriculés au Canada sont excellentes, comparativement aux autres navires du Commonwealth. La question est plutôt de connaître le rôle futur des vaisseaux autopropulsés en concurrence avec les chalands et péniches, et de ces derniers avec les radeaux de billes. Toutefois, ce ne sont pas là des points sur lesquels la Commission est appelée à faire rapport.

D. Les Grands lacs

I. INTRODUCTION

L'aménagement de la Voie maritime du Saint-Laurent suscite de nombreuses incertitudes aux exploitants de navires sur les Grands lacs et le Saint-Laurent. Parmi celles-ci, il y a la crainte que les navires immatriculés au Canada soient éliminés du transport en vrac sur les eaux intérieures, crainte qui a été un facteur important dans l'institution de la présente enquête.

Le transport en jeu n'est pas seulement le cabotage au Canada mais aussi le volume encore plus important du transport inter-frontières au sein des Grands lacs et entre les Grands lacs et la région du littoral de l'Atlantique. Le nombre de tonnes transportées en 1955 par ces différents services est donné comme il suit au chapitre III:

	<i>En millions de tonnes courtes</i>	
<i>Cabotage</i>		
Sur les Grands lacs	10.3	
Entre les Grands lacs et la région de l'Est	6.8	
	—————	17.1
<i>Transport inter-frontières</i>		
Sur les Grands lacs	26.1	
Entre les Grands lacs et la région de l'Est	3.7	
	—————	29.8
Total		<u>46.9</u>

Quelle que soit la norme, 47 millions de tonnes est une quantité impressionnante.

Commission royale sur le cabotage

Pour la période de quatre ans de 1952 à 1955, les cargaisons de grains canadiens cabotées ont atteint une moyenne de 11.5 millions de tonnes, dont 7.7 millions de tonnes transportées de la tête des Lacs à des ports en amont de Montréal, et 3.8 millions de tonnes à Montréal ou en aval. Ce dernier chiffre est attribuable en grande partie à la réexpédition des grains dans des navires des canaux aux divers ports de transbordement. Si ces grains avaient été transportés directement de la tête des Lacs à Montréal et en aval, sans avoir été transbordés, il est évident que le volume aurait été d'environ 7.7 millions de tonnes soit un tiers de moins que le total de 11.5 millions. On s'attend que le transbordement au cours d'un voyage cessera peu après l'ouverture de la Voie maritime, apportant probablement une diminution du total des cargaisons cabotées, en raison du fait qu'une bonne partie des grains sera transportée sur toute la distance en un seul voyage, plutôt qu'en deux voyages plus courts, ceci sans tenir compte de tout autre changement plus significatif pouvant survenir dans le volume et qui pourrait être calculé, par exemple, en tonnes-milles de grains transportés par cabotage.

Les dimensions limitées des canaux actuels ont modelé l'évolution du système de transport et la composition de la flotte des Lacs. Le commerce des grains en est un exemple frappant. Aux fins de l'exportation ou d'autres expéditions directes, on transborde les grains, à divers points entre Port Colborne et Prescott, dans des navires plus petits qui font le service des canaux, ou on les expédie de nouveau par chemin de fer depuis les ports de la baie Georgienne ou autres points. Il en résulte que la plupart des exploitants qui transportent des grains de la tête des Lacs à Montréal et à d'autres ports du Saint-Laurent possèdent une flotte comprenant un certain nombre de navires des canaux comme complément à leurs navires des Lacs supérieurs.

Le parachèvement de la Voie maritime du Saint-Laurent fournira de nouvelles occasions d'économiser sur les frais de transport, de même qu'un nouveau trafic considérable. Pour les exploitants des Grands lacs cela signifie qu'ils devront s'adapter à des changements importants et à une nouvelle et formidable source de concurrence. Ainsi, il sera possible de transporter des grains depuis la tête des Lacs jusque dans les eaux maritimes et du minerai de fer de Sept-Îles aux ports du lac Érié, dans de gros navires et sans transbordement. Il sera avantageux de transporter du minerai ou des grains dans le même navire au cours d'un voyage prolongé, ou encore que le transporteur de minerai puisse au retour prendre, à un port du lac Érié, une cargaison de charbon. D'autre part, des océaniques ayant apporté des marchandises d'importation pourront prendre des grains ou d'autres cargaisons d'exportation à des ports intérieurs, réduisant ainsi le volume actuel du cabotage. Si ce sont des navires britanniques, ils pourront participer au cabotage canadien. D'autres navires de l'extérieur pourront être entièrement employés dans les eaux intérieures pendant la saison de navigation.

Les exploitants canadiens des Grands lacs redoutent la nouvelle concurrence tant dans le cabotage que dans le transport inter-frontières, en raison des frais d'exploitation inférieurs des autres navires du Commonwealth et de l'étranger. L'exploitation est saisonnière et le transport en vrac est considérable, conditions dans lesquelles l'emploi des navires du Royaume-Uni s'est révélé avantageux. Les navires des Lacs supérieurs sont d'un modèle spécial et les plus nouveaux ont une capacité plus grande que les océaniques d'usage général, ce qui peut contrebalancer l'avantage de ces derniers quant aux frais d'exploitation. Toutefois, il y a déjà des vaisseaux spécialisés immatriculés dans le Commonwealth pouvant transporter, au tirant d'eau maximum fixé par la Voie maritime, autant qu'un navire moyen des Lacs, et on pourrait en construire de plus gros. En conséquence, l'appréciation des perspectives pour les navires immatriculés au Canada se ramène en grande partie à savoir quel genre et quelle grosseur de navires océaniques pourraient être utilisés ou conçus pour les principales catégories de transport dans la Voie maritime et quel serait leur rendement en comparaison des navires canadiens des Lacs les plus efficaces. Une telle comparaison donnera quelque indication des avantages que peut comporter le transport transocéanique direct vers les Grands lacs ou à partir des Grands lacs, par opposition au transbordement à un port du Saint-Laurent, ainsi que de la situation devant la concurrence de diverses classes de navires en ce qui concerne la navigation intérieure.

II. CARGAISONS MIXTES

Les canaux du Saint-Laurent n'ont pas confiné à l'intérieur des Grands lacs le transport des cargaisons mixtes (ou transport à caissage) au même degré que celui des marchandises en vrac. Les petits océaniques ne sont pas nécessairement déclassés. Certains ont déjà fait le service sur les Grands lacs et, depuis la guerre, le nombre des voyages réguliers de ces navires vers outre-mer a continué d'augmenter. Pendant la saison de 1956, quatorze lignes fonctionnaient, y compris deux du Royaume-Uni. Jusqu'à présent, toutefois, ces services n'ont transporté qu'un volume négligeable de marchandises entre les ports du Canada et des États-Unis ou entre les ports canadiens.

La concurrence dans le cabotage des cargaisons mixtes est restreinte par les exigences de la Loi sur le transport relatives à l'obtention d'un permis. Celles-ci s'appliquent au transport de marchandises autres que celles en vrac entre les ports canadiens à l'ouest de l'Île d'Orléans (près de Québec) dans des navires de plus de 500 tonneaux de jauge brute. La loi définit⁴ les «marchandises en vrac» de façon à comprendre la farine et autres produits de meunerie, en vrac ou en sacs, les concentrés de minerai en sacs, le bois à pâte et la pâte de bois en balles, les rebuts de papier constituant cargaison complète, les débris de fer et d'acier et la fonte en gueuses. Tout navire

⁴ S.R.C. 1952, c. 271, art. 2 (1)(d).

autorisé par ailleurs à faire du cabotage peut transporter ces produits sans permis. Dans la pratique, ces exigences donnent lieu toutefois à une réglementation plus étendue des services de cargaisons mixtes.

La réglementation a pour but, entre autres, de prévenir une concurrence ruineuse et par conséquent la loi prévoit, comme une des conditions pour l'octroi d'un permis, que la Commission des transports du Canada ait l'assurance «que la commodité et la nécessité présentes et futures du public requièrent ou requerront le service projeté». La difficulté que comporte cette condition garantit à un service de transport déjà établi une protection considérable, bien qu'elle ne soit pas nécessairement complète.

Cinq sociétés d'exploitants, toutes canadiennes, détenaient en 1956, en vertu de la Loi sur les transports, des permis pour des services déterminés dans la région des Grands lacs et du Saint-Laurent: *Canada Steamship Lines Limited*, *Northwest Steamships Limited*, *Yankcanuck Steamships Limited*, *Cayuga Navigation Company Limited* et le *Pacifique-Canadien*. La principale compagnie de transport à caissage est *Canada Steamship Lines*, possédant 21 navires de transport à caissage immatriculés au Canada, dont dix-sept peuvent franchir les canaux et quatre sont confinés à l'intérieur des lacs. Le cabotage constitue la majeure partie de son activité. *Northwest Steamships* avait deux navires munis de permis pour service général; *Yankcanuck* en avait deux autorisés à transporter le fer et les produits de l'acier y compris les barres, billettes, tiges, rubans et maquettes. Le *Pacifique-Canadien* exploitait deux navires à passagers, tandis que le vaisseau de la *Cayuga* ne transportait en plus de ses passagers qu'une quantité limitée de cargaison.

Dans leurs témoignages, les représentants de la *Canada Steamship Lines* ont laissé entendre qu'ils craignaient beaucoup moins la concurrence du Royaume-Uni dans le transport à caissage que dans le transport en vrac, qu'il soit nécessaire ou non d'obtenir un permis d'exploitation. Ils ont exprimé leur incertitude quant à la partie constituée de chargements pour l'importation et l'exportation reçus des océaniques ou livrés à leur bord, à Montréal ou ailleurs, et qui pourraient être transportés plus loin dans les eaux canadiennes par ces derniers. Le président de la compagnie a déclaré néanmoins: «La vérité au sujet du transport à caissage est qu'une forte partie des revenus en dollars doit être consacrée à l'arrimage. Par conséquent, tous les navires voyageant le long de nos côtes auraient, à cet égard, les mêmes dépenses que nous. L'avantage qu'ils auraient réside entièrement dans ce qui touche à la navigation proprement dite.»

Le tableau II ci-dessous est un état fourni par la *Canada Steamship Lines* montrant en tonnes les cargaisons à caissage transportées de 1950 à 1954, ainsi que la quantité en tonnes des marchandises en cours d'exportation ou d'importation. On remarquera que le tonnage total affiche une tendance à la hausse, tandis que le tonnage d'exportation et d'importation indique une tendance à la baisse; ce dernier, comme pourcentage de l'ensemble, a baissé

de 16.1% en 1950 à 11.8% en 1953, atteignant 12.5% en 1954. Le fait que le niveau du volume d'exportation et d'importation soit demeuré si élevé, malgré les nombreux services transocéaniques qui auraient pu effectuer ce transport sans transbordement, est peut-être plus significatif que le déclin de ce volume.

TABLEAU II
Transport à caissage effectué par la Canada Steamship Lines Limited,
de 1950 à 1954¹

<i>Année</i>	<i>Transport total en tonnes</i>	<i>Exportation- Importation Tonnes de cargaison</i>	<i>Pourcentage de l'exportation et de l'importation par rapport au total</i>
1950	775,274	124,589	16.1
1951	858,210	130,629	15.2
1952	934,361	117,174	12.5
1953	961,806	113,889	11.8
1954	956,565	119,980	12.5

¹ De la Pièce 183.

L'avantage de l'océanique en cours de navigation peut être plus qu'une question de frais d'exploitation quotidiens moins élevés. Il peut provenir plutôt du fait que le navire s'arrêterait à plus d'un port canadien au cours d'un voyage international; dans ce cas, le cabotage pourrait être effectué entre ces ports sans beaucoup plus de frais que ceux de la manutention et du temps d'arrêt du navire pour le chargement et le déchargement. Relativement à l'arrimage, d'autre part, les témoignages indiquent que les frais des armateurs canadiens sont moins élevés vu que les opérations de déchargement et de chargement sont très mécanisées. Les marchandises sont déposées sur des plates-formes qui sont amenées par des fardiers à fourche; les navires ont des sabords pour laisser entrer les fardiers et des monte-charges pour les descendre dans la cale. Par contre, on a déclaré qu'en général les navires océaniques sont chargés et déchargés par les écoutilles au moyen d'élingues, procédé plus lent, plus coûteux et qui comporte plus de travail manuel.

La Commission croit que ces facteurs permettent raisonnablement de moins redouter la concurrence éventuelle des exploitants du Royaume-Uni. En outre, il semble que les exploitants canadiens soient peu enclins à nolisier des navires du Royaume-Uni pour ce service.

III. CARGAISONS EN VRAC

1. GROSSEUR ET MODÈLE DES NAVIRES

La question fondamentale est de savoir si les navires des Lacs immatriculés au Canada permettraient aux armateurs de recouvrer leurs frais

d'exploitation et d'immobilisation et de réaliser des bénéfices ou un rendement suffisant sur leur mise de fonds pour qu'ils continuent d'effectuer le cabotage, en demandant par tonne ou par boisseau un prix qui ne dépasserait pas celui exigé pour un navire immatriculé au Royaume-Uni ou dans quelque autre pays du Commonwealth. Des questions connexes se posent quant à la navigabilité des navires des Lacs dans le golfe Saint-Laurent jusqu'à Sept-Îles et peut-être même jusqu'à Terre-Neuve, à la possibilité de leur faire traverser l'Atlantique, s'ils sont construits outre-mer à un prix réduit, et au rôle que joueront dans l'avenir les navires des canaux. On se demande également si les océaniques pourront s'adapter aux exigences de la Voie maritime, si leurs frais de construction et d'exploitation sont relativement avantageux, quelle quantité de cargaison ils peuvent transporter dans les eaux intérieures et si leur emploi en hiver serait profitable.

Les témoignages indiquent qu'on ne remplacera pas la plupart des navires des canaux par des semblables, lorsque la Voie maritime sera terminée et qu'on aura aménagé des installations portuaires pour de plus gros navires. Ainsi, le président de la *Colonial Steamships Limited* a déclaré que sa compagnie emploie 23 navires des canaux et qu'elle compte en mettre les quatre cinquièmes au rebut. Néanmoins, des navires de cette classe étaient encore en construction en 1955 et 1956. On a expliqué qu'on pourrait continuer à les utiliser (particulièrement les «bons» navires des canaux d'une capacité plus considérable que les anciens) pour transporter de petites cargaisons en vrac et desservir les ports ne pouvant recevoir de plus gros navires.

Un navire des Lacs construit au Royaume-Uni nécessiterait un certificat de congé émis par le ministère britannique des Transports pour le voyage de livraison. Les assureurs doivent accepter les risques de l'entreprise; ils prennent ordinairement conseil des «sociétés de classification», qui sont devenues des autorités indépendantes en matière de structure, de construction de navires et de normes de service. La certification et l'assurance sont à l'heure actuelle du domaine hypothétique, mais on a versé au dossier des lettres donnant les opinions provisoires de deux sociétés de classification, *Lloyd's Register of Shipping*⁵ et *American Bureau of Shipping*⁶. Sans avoir fait une étude définitive d'un navire particulier, chaque société a exprimé l'avis que le voyage de livraison pourrait sans danger se faire sur lest.

La navigabilité des navires dans les eaux canadiennes doit être soumise à la certification du Bureau d'inspection des navires à vapeur et l'assurance, ici encore, constitue une importante considération pratique. Deux des principaux exploitants se sont dits certains que la plupart de leurs navires des Lacs supérieurs satisferont aux exigences de la navigation jusqu'à Sept-Îles, point d'expédition du minerai de fer du Labrador et du Québec.

⁵ Pièce 74.

⁶ Pièce 73.

On a souligné que le cabotage vers la côte sud ou la côte est de Terre-Neuve pourrait prendre de l'ampleur et qu'on pourrait y affecter avec avantage des navires des eaux intérieures. La lettre de *Lloyd's Register* précise que les navires destinés à ce service devront, en fait, être conformes à tous les standards de la navigation océanique. Il n'est pas sûr que les conditions requises pour le service sur la côte ouest de Terre-Neuve seraient aussi onéreuses. Il se pourrait que des navires actuels des Lacs puissent servir, moyennant de légères modifications, ou même sans aucun changement, si les perspectives d'une utilisation profitable le justifiaient.

La *Canada Steamship Lines*⁷ a fourni les témoignages les plus complets sur la concurrence à prévoir entre les navires du Canada et du Royaume-Uni en matière de cabotage dans la Voie maritime. Elle a comparé l'un de ses plus gros navires des Lacs, le *Thunder Bay*, construit et immatriculé au Canada, à un navire identique supposé avoir été construit au Royaume-Uni et à cinq navires océaniques, construits et immatriculés au Royaume-Uni. Les océaniques sont de genres variés, depuis un tramp moderne jusqu'à des navires spéciaux pour le transport des cargaisons en vrac, pouvant transporter dans la Voie maritime un peu plus de 17,000 tonnes fortes de cargaison. On a comparé les navires au cours de deux voyages, supposant le retour sur lest dans chaque cas. Le premier voyage comprenait le transport de blé de la tête des Grands lacs à Kingston, activité depuis longtemps familière à la compagnie, et le deuxième, celui de minerai de fer de Sept-Îles à Hamilton, actuellement un cas hypothétique mais un genre de transport que la société connaît très bien. Les comparaisons ont été établies dans le détail, avec un aperçu général des caractéristiques de chaque navire, de sa capacité prévue, du temps requis pour effectuer le voyage, des frais de construction et d'exploitation, du prix de revient par tonne et (dans le cas du blé) du profit avant le paiement des impôts, au taux alors en cours de sept cents le boisseau. Par la suite, la compagnie a fourni des données semblables pour son navire des Lacs le plus nouveau et le plus gros, le *T.R. McLagan*⁸.

Les sept navires comparés par la *Canada Steamship Lines* ont été désignés pour fins d'identification, par les lettres A à G, comme il suit (tous, sauf le navire A, ayant été construits et immatriculés au Royaume-Uni) :

- A—Le navire des Lacs *Thunder Bay*, construit et immatriculé au Canada.
- B—Navire des Lacs identique, construit et immatriculé au Royaume-Uni.
- C—Tramp moderne standard, capable de transporter 12,600 tonnes fortes au tirant d'eau océanique.
- D—Version agrandie du vaisseau C, dans toutes ses proportions, de conception conventionnelle, mais de grosseur moins commune, c'est-à-dire un navire moins en demande pour le service océanique.

⁷ Pièces 200, 201, 202.

⁸ Pièces 222, 254.

Commission royale sur le cabotage

E—Autre agrandissement du vaisseau C, dont la longueur et le bau sont plus grands proportionnellement à la profondeur de la coque, permettant une plus grande capacité au tirant d'eau de la Voie maritime. Les proportions de ce navire et sa grosseur le classent parmi les vaisseaux de structure spéciale. Bien qu'il existe un certain nombre de navires de cette classe et de cette grosseur, ils ne sont pas très en demande à l'heure actuelle.

F—Les mêmes dimensions générales que celles du vaisseau E; conçu comme navire de charge en vrac pour service sur l'océan ou dans la Voie maritime.

G—Les mêmes dimensions générales que celles du vaisseau E; conçu pour servir alternativement comme navire-citerne ou transporteur de minerai sur l'océan ou la Voie maritime.

Les données relatives au *T.R. McLagan* ont servi à établir trois hypothèses différentes quant à la construction et à l'immatriculation, les navires correspondants étant désignés par les lettres H, I et J, comme il suit:

H—L'actuel navire des Lacs *T.R. McLagan*, construit et immatriculé au Canada.

I—Un navire des Lacs identique, construit et immatriculé au Royaume-Uni.

J—Un navire des Lacs identique, construit au Royaume-Uni et immatriculé au Canada.

S'appuyant sur un plan publié de tramp pour le vaisseau C, M. Richard Lowery a élaboré la conception des vaisseaux D, E, F et G. M. Lowery, architecte naval compétent et réputé, est vice-président de la *Canada Steamship Lines* et président de la *Davie Shipbuilding Limited*. On a dit qu'il existe de nombreux transports océaniques spécialisés à peu près de la grosseur et du type des vaisseaux F et G et que ces deux modèles de navires ne seraient pas considérés comme sortant de l'ordinaire.

Son étude indique que, de ces cinq navires océaniques, c'est du vaisseau F, le navire de charge en vrac, qu'on pourrait attendre la concurrence la plus sérieuse. Les quatre autres navires seraient relativement moins appropriés au service océanique ou de la Voie maritime, bien qu'on les estime pratiques.

Parmi d'autres dépositions pertinentes et faisant autorité, celle de la *Canadian Shipowners Association*⁹ contient une analyse aussi approfondie du rendement probable de deux océaniques au cours de voyages types dans la Voie maritime. L'un est un océanique ordinaire de 9,000 tonnes de port en lourd; l'autre, un navire de charge en vrac d'une capacité de 15,000 tonnes fortes au tirant d'eau de la Voie maritime. Chacun est un peu plus petit que le navire correspondant proposé par la *Canada Steamship Lines*. Les

⁹ Pièces 248 et 252.

cargaisons envisagées consistent en blé, depuis la tête des Lacs jusqu'à Kingston, en minerai de fer de Sept-Îles à Ashtabula, et en charbon d'Ashtabula à Montréal. Le rendement et les frais prévus sont donnés dans le moindre détail. Des extraits pertinents de cette analyse sont reproduits à l'appendice XII.

La Commission est particulièrement reconnaissante à la *Canada Steamship Lines* et à la *Canadian Shipowners Association* pour le temps et les efforts qu'elles ont consacrés à la préparation de ces travaux. Elle y attache la plus grande importance, car l'un reflète l'expérience en matière d'exploitation des navires des Lacs dans les eaux intérieures et l'autre, l'expérience acquise sur l'océan avec des navires immatriculés au Royaume-Uni. La collaboration des autres témoins à ce sujet a aussi été très utile. Le tout a grandement facilité la conduite de l'enquête.

On a soumis les documents précités ainsi que d'autres témoignages pertinents à MM. Milne, Gilmore et German, architectes navals et experts maritimes bien connus, de Montréal, en leur demandant leur opinion sur la praticabilité générale et l'acceptabilité technique des divers navires décrits par la *Canada Steamship Lines*, y compris les frais de construction et d'exploitation, les capacités et les perspectives d'emploi en hiver. La Commission a donné instruction que la comparaison englobât le *T.R. McLagan*, le vaisseau H, comme type des plus efficaces navires des Lacs, vu que les navires océaniques comprenaient vraisemblablement les plus efficaces pouvant être construits. Elle a aussi demandé que la comparaison s'étendît à un navire identique, construit et immatriculé au Royaume-Uni (navire I) et à un autre construit au Royaume-Uni et immatriculé au Canada (navire J). L'appendice XIII de ce rapport reproduit l'expertise des architectes navals. Celle-ci confirme la justesse des premières comparaisons, bien qu'on y relève d'importantes différences de détail.

Le tableau III, ci-dessous, donne la capacité des dix navires étudiés et le coût à la tonne du transport du blé et du minerai, dans les conditions précitées, calculés dans le rapport des architectes navals suivant la déposition de la *Canada Steamship Lines*.

Dans les deux sections suivantes, on examinera les hypothèses les plus importantes et les facteurs de coût entrant dans le calcul des frais, à la lumière de l'étude de la *Canadian Shipowners Association* et d'autres éléments de preuve reçus par la Commission. Les sections subséquentes traiteront du revenu nécessaire pour produire un rendement suffisant sur le capital engagé, après le paiement des frais, compte tenu des perspectives d'utilisation des navires en hiver. On y tirera des conclusions sur l'état de la concurrence dans les eaux intérieures et sur la concurrence des navires transportant des cargaisons en vrac directement outre-mer.

TABLEAU III
 Estimation de la capacité et des frais unitaires des navires actuels ou projetés
 pour la Voie maritime, d'après l'appendice XIII

Navire	Description	Pays de construction	Capacité de cargaison		Coût par tonne		
			Océan	Voie maritime	Blé ¹	Minerai de fer ²	
			Tonnes fortes		\$	\$	
<i>Navires des Lacs immatriculés au Canada</i>							
A	Thunder Bay	Canada		16,690	18,000	2.35	1.33
H	T.R. McLagan	Canada		20,490	22,200	2.14	1.21
J	T.R. McLagan	Royaume-Uni		20,490	22,200	1.82	1.00
<i>Navires des Lacs immatriculés au Royaume-Uni</i>							
B	Thunder Bay	Royaume-Uni		16,690	18,000	1.88	1.03
I	T.R. McLagan	Royaume-Uni		20,490	22,200	1.73	.94
<i>Océaniques immatriculés au Royaume-Uni</i>							
C	Navire de 445 pieds avec pont-abri	Royaume-Uni	12,600	10,100	10,100	1.92	1.25
D	Navire de 495 pieds avec pont-abri	Royaume-Uni	17,450	12,200	12,200	2.02	1.27
E	Navire de 640 pieds avec pont-abri	Royaume-Uni	24,150	17,500	17,500	1.93	1.18
F	Navire de 640 pieds pour minerai et grains	Royaume-Uni	23,700	17,100	17,100	1.84	1.07
G	Navire de 640 pieds pour minerai et pétrole	Royaume-Uni	22,500 ³		16,750		1.11

¹ De Fort William à Kingston, retour sur lest.

² De Sept-Îles à Hamilton, retour sur lest.

³ Capacité maximum pour le pétrole. Les cales à minerai peuvent contenir 17,600 tonnes, de sorte que, sur l'océan, le navire serait plus efficace comme navire-citerne.

2. CAPACITÉ DES NAVIRES ET DURÉE DES VOYAGES

Le coût, à la tonne ou au boisseau, du transport d'une cargaison donnée dépend de divers facteurs: la capacité du navire, la durée du voyage, les frais d'exploitation, y compris ceux relatifs au capital, et toute autre dépense supplémentaire connexe à ce commerce. Tous ces facteurs et divers éléments constitutifs doivent être pris en considération afin d'apprécier la justesse des coûts donnés au tableau III.

La capacité des navires des Lacs pour les grains et le minerai est un fait établi. Mais la capacité des cinq océaniques dans la Voie maritime est plutôt, pour le moment du moins, une question d'opinion professionnelle. Les architectes-conseils ont proposé, dans tous les cas, une capacité un peu plus grande que celle mentionnée dans l'étude initiale; à toutes fins utiles, la Commission accepte leurs chiffres. Dans l'étude initiale, on a souligné que le navire G ne serait pas approprié au transport du blé, parce que les cales pour cargaisons solides (séparées des réservoirs à pétrole) n'ont pas le volume nécessaire. De fait, la capacité océanique pour une cargaison aussi lourde que le minerai est fixée à 17,600 tonnes fortes, un peu plus que la limite de chargement imposée par les tirants d'eau dans la voie maritime, tandis que le poids de chargement maximum de pétrole l'est à 22,500 tonnes. L'intention est évidente d'illustrer l'emploi alternatif de ces navires comme transport de minerai dans la Voie maritime et comme navire-citerne océanique.

Le temps alloué pour le chargement et le déchargement est une partie appréciable de la durée du voyage et, par conséquent, un élément important des frais. Tous les «temps» indiqués sont établis d'après l'expérience de la *Canada Steamship Lines* pour des navires de grandeur comparable et on a dit qu'ils sont fondés dans chaque cas sur les meilleures épreuves. On a affirmé que la moyenne des jours de planches serait considérablement plus élevée, particulièrement pour le chargement du blé, lorsque la navigation est intense et les ports encombrés.

Le temps requis pour le chargement du blé comprend celui du chargement lui-même, qui est directement proportionnel à la quantité à charger, et une période supplémentaire pour le temps perdu dans le port. Cette perte de temps est produite en partie par l'attente d'un poste d'amarrage ou par un changement de poste; elle est aussi due, en partie, au fait que l'élévateur cesse de fonctionner la nuit, pendant les fins de semaine, et aux heures des repas. La période allouée pour le temps perdu est de 20 heures pour le vaisseau C, 31 heures pour le vaisseaux D, et 34 heures pour tous les gros océaniques et les navires des Lacs. Ces exemples de temps perdu selon la capacité des navires ont été présentés comme des observations de fait et acceptés comme telles, à défaut de plus amples renseignements. Une explication absolument satisfaisante n'a pu être obtenue, mais on croit que le temps alloué dépend des dimensions du poste d'amarrage requis, du nombre des

Commission royale sur le cabotage

changements d'équipe nécessaires pour compléter le chargement et des heures d'activité de l'élévateur. Quelle qu'en soit la raison, il faut noter que les différences entre les pertes de temps allouées ont un important effet sur les prix unitaires à la tonne donnés au tableau III. Ainsi, si le vaisseau C devait perdre 34 heures, comme on le présume pour les grands navires, le coût pour le blé s'élèverait à \$2.02 la tonne, au lieu de \$1.92 comme au tableau III, soit une augmentation de 10 cents la tonne.

La perte de temps allouée pour le déchargement du blé varie de cinq heures pour le vaisseau C, à sept heures pour les vaisseaux F et H. Il y a relativement peu d'encombrement de navires à Kingston et le retard provient presque entièrement des heures de fonctionnement de l'élévateur. Pour le transport du minerai, on a signalé que le temps perdu pour le chargement et le déchargement est proportionnellement de moindre importance et indépendant des dimensions du navire. Les exigences de la livraison du minerai sont connues bien à l'avance; les installations fonctionnent jour et nuit et, en conséquence, l'horaire des navires est plus efficace.

Hors la perte de temps, on a présumé que tous les navires chargent le même nombre de boisseaux ou de tonnes à l'heure. Le temps calculé pour le déchargement du blé a été augmenté de 10% pour les vaisseaux C, D et E, en raison de leur structure et de leur aménagement moins commodes. Pour le déchargement du minerai, le temps a été augmenté de huit heures pour les vaisseaux C et D, et de dix heures pour le vaisseau E. Après sérieux examen, la Commission estime que ces majorations sont raisonnables.

La vitesse du navire est un facteur évident de la durée du voyage. L'effet de la vitesse sur les frais dépend non seulement du temps qui pourrait être épargné mais aussi du capital supplémentaire immobilisé pour l'achat de machines plus puissantes, de la plus grande consommation de combustible par voyage et de la diminution de capacité dans les cales, en raison de l'espace occupé par les machines et, peut-être, en raison de l'étroitesse de la coque. Les architectes-conseils estiment que la vitesse présumée de 14.4 milles à l'heure ($12\frac{1}{2}$ nœuds) pour les trois plus grands navires, E, F et G, est moindre que leur vitesse probable, d'après la pratique courante pour les océaniques. Des calculs ont été faits pour le vaisseau FF, semblable à F mais pouvant naviguer à 17 milles à l'heure, soit la vitesse de l'actuel *T. R. McLagan* et celle qui est conforme aux tendances en cours. Le coût par tonne de blé et de minerai avec le vaisseau FF serait de \$1.98 et \$1.19 respectivement, en comparaison de \$1.84 et \$1.07 pour le vaisseau F, comme dans le tableau III. On retiendra les hypothèses de la *Canada Steamship Lines* quant à la puissance et à la vitesse, parce qu'elles accordent aux trois gros océaniques un plus grand avantage dans la comparaison. Il ne s'ensuit pas nécessairement que leurs perspectives de gains pendant la saison d'hiver en seraient beaucoup compromises, cette hypothèse supposant une vitesse moindre que la vitesse optimum au cours des voyages océaniques ordinaires.

3. FRAIS À LA TONNE

Les frais à la tonne ont été établis d'après les cargaisons que chaque navire peut transporter pendant une saison complète et d'après tous les frais (sauf les péages de la Voie maritime) qui peuvent être subis ou imputés pendant la saison. Celle-ci est estimée à 230 jours pour le blé et à 210 pour le minéral. Les frais à la tonne ainsi fixés ne valent que dans les conditions de service données, y compris le retour sur lest. Ils demeureraient valables pour des voyages d'occasion dans les mêmes conditions, pourvu que les navires soient affectés à un autre genre de transport pendant le reste de la saison. Parce que certains frais sont des charges fixes annuelles, le coût de transport à la tonne est plus élevé si le navire n'est pas employé de façon continue. Puisqu'on ne peut s'attendre à une exploitation continue à pleine capacité, les frais de transport à la tonne peuvent fort bien être plus élevés dans la pratique. Leur utilité n'en est pas pour cela amoindrie pour établir l'économie comparative des navires.

Les charges annuelles ou saisonnières relatives au capital (dépréciation et intérêt) constituent une partie importante des frais d'exploitation, dépendant directement du coût initial de la construction et de la vie utile probable du navire. Le coût de construction en 1955 a servi de base aux estimations pour les navires des Lacs construits au Canada de même que pour les navires des Lacs et les océaniques construits au Royaume-Uni. La Commission est d'avis que les estimations, comme les architectes-conseils les ont modifiées, représentent une approximation raisonnable dans chaque cas et qu'elles peuvent servir de termes de comparaison.

On suppose dans chaque cas que le navire n'aura aucune valeur comme matériel de rebut ni aucune valeur lorsqu'on le retirera du service et, par conséquent, que tout le coût initial du navire est déprécié sur l'ensemble de sa vie utile probable.

La dépréciation annuelle est de 4% pour les navires des Lacs et de 5% pour les océaniques, ce qui correspond respectivement à une vie utile de 25 et 20 ans. Les navires des Lacs demeurent ordinairement en service beaucoup plus que 25 ans. Des 69 navires de charge canadiens sur les Lacs à la fin de 1956, 51 avaient 26 ans et plus, le plus vieux ayant plus de 65 ans. De même, les océaniques peuvent demeurer et demeurent en service après 20 ans. Au milieu de l'année 1954, les navires de plus de 20 ans de service constituaient 21% du nombre total des navires de charge solide d'une jauge brute de 100 tonneaux et plus immatriculés dans les pays participant à l'Organisation européenne de coopération économique ou aux États-Unis¹⁰. Cependant, les années additionnelles de service ne réduisent pas forcément la moyenne des frais annuels, car les rapports indiquent que les frais de réparation et d'entretien augmentent régulièrement avec l'âge, et plusieurs des

¹⁰ *Lloyd's Register of Shipping*, cité dans le supplément statistique du rapport annuel 1954 du comité de transport maritime de l'O.E.C.E.

Commission royale sur le cabotage

vieux navires des Lacs ont subi à un moment ou l'autre de coûteux radoubs. Dans l'ensemble, la Commission croit qu'une vie utile de 25 ans prévue pour les navires des Lacs et de 20 ans pour les navires dont l'activité se partage entre les eaux douces et les eaux salées, constitue une base raisonnable pour la comparaison des frais.

Les frais comprennent un intérêt annuel de $2\frac{1}{2}\%$ que l'on présume être l'équivalent approximatif d'un intérêt de 5% si le navire était financé entièrement par des emprunts remboursés au cours de sa vie utile. Cette charge est acceptée comme partie des frais, pour les fins de la présente enquête.

Les dépenses fixes comprennent non seulement la dépréciation et l'intérêt, mais aussi, dans le cas des navires des Lacs, les frais annuels pour équiper et déséquiper le navire chaque saison. On suppose que les navires des Lacs recouvrent leurs charges fixes annuelles au cours d'une saison de 230 jours, comme dans le transport du blé, par exemple. Dans le cas du minerai, la proportion des frais fixes recouvrables est de 210/230 du total des frais fixes annuels. On présume que les océaniques travaillent 330 jours par année; de la même façon, les charges fixes recouvrables pour le transport du blé et du minerai sont respectivement de 230/330 et de 210/330 du total des frais fixes annuels.

Outre les «frais fixes», l'étude initiale mentionnait des «dépenses variables» et, pour le blé seulement, des «frais de manutention». Ces derniers s'appliquent à des dépenses comme les frais d'élévation et de pointage; on les établit à un cent par boisseau ($37\frac{1}{3}$ cents la tonne forte), soit ce que l'on dit être la moyenne approximative à Kingston. Les «dépenses variables» comprennent les salaires, le combustible, les approvisionnements, les réparations et l'entretien, les fournitures et les droits (fournitures et outils, droits d'usage des canaux, des quais et des ports, remorquage, pilotage etc.), les frais généraux et l'assurance.

Les estimations des dépenses variables sont probablement plus sûres pour les navires des Lacs, parce qu'elles s'appuient sur l'expérience réelle de la *Canada Steamship Lines*. Les détails en ont été fournis à la Commission à titre confidentiel, précisément pour cette raison. Ils concordent avec d'autres renseignements soumis sur le coût d'exploitation des navires des Lacs. Par exemple, une pièce très fouillée, présentée par la *Dominion Marine Association*¹¹, établit à \$1,789 la moyenne quotidienne des frais d'exploitation, à l'exclusion de la dépréciation, de quatre navires des Lacs ayant une capacité moyenne de 677,000 boisseaux de blé. Par comparaison, les chiffres pour le *Thunder Bay* (623,000 boisseaux) sont un peu moins élevés; ceux pour le *T.R. McLagan* (765,000 boisseaux), un peu plus élevés.

La *Canada Steamship Lines* n'était pas aussi certaine de ses estimations pour les dépenses variables des navires du Royaume-Uni, particulièrement

¹¹ Pièce 165.

à l'égard des salaires, du surtemps et des avantages marginaux, quoique les estimations aient été fondées sur les meilleurs renseignements disponibles, y compris des témoignages antérieurs devant la Commission. Les architectes-conseils n'avaient que peu de moyens de vérifier par eux-mêmes ces points et certains autres, sauf le combustible et les réparations. Les estimations sont fortement corroborées par un commentaire relatif à la pièce 200, fait dans une lettre du *General Council of British Shipping*¹²:

«Le vaisseau sous le titre «C» semble comparable aux navires du Royaume-Uni présentement en service et les chiffres inscrits aux tableaux pour les frais d'exploitation paraissent être des estimations raisonnables.»

TABLEAU IV

Données extraites du «Coût estimatif de l'exploitation sur les Grands lacs»,
soumis par la *Canadian Shipowners Association*¹

	<i>Tramp océanique (vaisseau X)</i>	<i>Océanique de charge en vrac (vaisseau Y)</i>
Coût estimatif en 1955	\$2,200,000	\$4,100,000
Océan, port en lourd, tonnes fortes	9,000	18,500
Voie maritime, port en lourd, tonnes fortes	9,000	15,000
Équipage	36	38
FRAIS D'EXPLOITATION PAR JOUR ²		
<i>Relatifs au capital</i>		
Construction	328	597
Intérêt ³	119	217
Autres frais ⁴	20	34
Total des frais relatifs au capital	\$468	\$848
<i>Exploitation océanique</i>		
Assurance	109	166
Réparations et inspection	169	194
Frais de port	193	202
Approvisionnements	49	52
Fournitures	45	72
Surveillance	12	12
Divers	22	23
Administration et frais généraux	36	36
Total	\$1,102	\$1,606
<i>Grands lacs, frais additionnels⁵</i>		
Assurance	11	15
Frais de port	30	33
Approvisionnements	18	19
Fournitures	5	12
Divers	4	4
Total quotidien	\$1,170	\$1,688

(Suite du tableau IV, p. 96)

¹² Pièce 243.

Commission royale sur le cabotage

TABLEAU IV—(Fin)

Données extraites du «Coût estimatif de l'exploitation sur les Grands lacs»,
soumis par la *Canadian Shipowners Association*¹

	<i>Tramp océanique (vaisseau X)</i>	<i>Océanique de charge en vrac (vaisseau Y)</i>
AUTRES FRAIS D'UN VOYAGE (BLÉ)		
Combustible	\$5,545	\$7,520
Capitaine sur les Lacs	300	300
Temps supplémentaire dans les canaux	40	40
Service dans le canal de Welland	60	60
Rétributions aux agences	100	100
Dépenses imprévues	25	25
	\$6,070	\$8,045
SOMMAIRE D'UN VOYAGE (BLÉ)		
Durée du voyage	12.4 jours	13.9 jours
Frais du voyage (total)	\$20,580	\$31,520
Coût d'exploitation quotidien (total)	\$ 1,660	\$ 2,268
Boisseaux transportés	310,000	516,000
Coût au boisseau	6.639c.	6.109c.

¹ De la pièce 248; extraits reproduits à l'appendice XIII. En raison de l'emploi de chiffres ronds, il se peut que les sommes ne soient pas exactes.

² 335 jours d'exploitation par année pendant 20 ans; 30 jours par année alloués pour réparations, inspection et déviations dans l'itinéraire.

³ Intérêt de 5% sur des emprunts de capitaux remboursés en 14.3 ans (c'est-à-dire à 7% par année); l'intérêt total est réparti sur toute la vie du navire.

⁴ Organisation, intérêt durant la construction, surveillance.

⁵ Pour 185 jours par année.

Le *General Council* déclare n'avoir aucune expérience quant à l'exploitation de navires semblables à D, E, F ou G et, de fait, il exprime un doute sur la valeur des trois derniers. Il semblerait cependant raisonnable d'inférer que les estimations des dépenses variables de ces navires sont aussi assez exactes.

L'étude de la *Canadian Shipowners Association*, mentionnée précédemment, fournit des estimations détaillées sur les frais d'exploitation de navires immatriculés au Royaume-Uni et comparables dans une certaine mesure à C et F. Un aperçu des données de cette analyse se trouve au tableau IV ci-dessus.

Afin de faciliter le travail, le plus petit navire est appelé X et le plus gros, Y. Il suffit de comparer les estimations pour le transport du blé seulement, lequel dans les deux cas se fait de Fort William à Kingston, avec retour sur lest. Le coût estimatif du transport au boisseau dans le navire X est de 6.639 cents et, dans le navire Y, de 6.109 cents. Si l'on ajoute les frais de manutention d'un cent par boisseau, les frais de transport à la tonne forte s'élèvent respectivement à \$2.85 et \$2.65, en comparaison de \$1.92, précédemment calculé pour le vaisseau C, et de \$1.84 pour le vaisseau F. Les

différences les plus significatives entre ces chiffres proviennent de la capacité du navire, de la durée du voyage et des frais d'exploitation. Ces différences sont les suivantes:

<i>Vaisseau</i>	<i>Capacité pour le transport du blé</i>	<i>Durée du voyage</i>	<i>Frais d'exploitation par jour</i>
X	310,000 boisseaux	298 heures	\$1,660
C	377,100 "	227.2 "	1,655
Y	516,000 "	334 "	2,268
F	638,300 "	255.8 "	2,351

On remarquera que la plus grande durée du voyage pour X et Y constitue un facteur important de leurs frais plus élevés à la tonne. Cela ne dépend pas d'un manque de puissance, leur vitesse normale étant de 14 nœuds. Par conséquent, si les équipages de ces navires avaient l'expérience d'une ou de plusieurs saisons sur les Lacs, on pourrait présumer que leurs voyages ne prendraient pas plus de temps que ceux des navires des Lacs comparables. Si le navire ne devait pénétrer dans les Lacs qu'occasionnellement, en tant que tramp, la partie du voyage dans les eaux intérieures pourrait être relativement lente et les frais à la tonne proportionnellement plus élevés; on a assuré la Commission, et celle-ci n'a aucun motif d'en douter, que la manœuvre d'un gros navire dans des chenaux limités et des écluses plutôt étroites exige une habileté spéciale qui ne s'acquiert pas dans le service océanique régulier.

Poursuivant l'analyse de l'appendice XIII, on peut comparer les coûts estimatifs de X et de C, de Y et de F, en tenant compte des dimensions différentes des navires. La comparaison se limitera aux frais variables, tels qu'ils ont été exposés précédemment, car les frais fixes proviennent directement du coût de construction des navires, que l'on n'étudie pas ici plus avant. Les comparaisons sont faites sur une base quotidienne, au tableau V qui suit, de nouveau en ce qui concerne l'exemple du blé seulement. A cette fin, les «frais du voyage» indiqués au tableau IV ont été divisés par la durée convenue du voyage. Le temps supplémentaire dans les canaux et les frais de port sont compris sous le titre «salaires»; les rétributions aux agences et les dépenses imprévues sont incluses dans les frais généraux; les services du capitaine des Lacs, sous la rubrique «fournitures, droits et pilotage».

Les estimations pour les approvisionnements, les fournitures et les frais généraux concordent d'aussi près qu'on puisse raisonnablement s'y attendre, si l'on considère que la Commission maritime canadienne a noté «une assez grande disparité» dans les chiffres basés sur l'expérience et qui lui ont été soumis¹³. Les frais de combustible sont plus élevés pour X et Y, quoiqu'on aurait pu s'attendre au contraire; cela est attribuable, sans doute, au moins en partie, à des hypothèses différentes sur la puissance motrice et le taux

¹³ Deuxième rapport, p. 40.

Commission royale sur le cabotage

TABLEAU V
Comparaisons des estimations des frais variables quotidiens¹
Transport du blé

<i>Tramps</i>	<i>Vaisseau C</i>	<i>Vaisseau X</i>
Salaires	\$ 167	\$ 226
Combustible	403	447
Approvisionnements	64	67
Réparations et entretien	96	169
Fournitures, droits, pilotage etc.	74	79
Frais généraux	80	84
Assurance	161	119
Total des frais variables	\$1,045	\$1,191

<i>Navires de charge en vrac</i>	<i>Vaisseau F</i>	<i>Vaisseau Y</i>
Salaires	\$ 178	\$ 239
Combustible	520	540
Approvisionnements	64	71
Réparations et entretien	152	194
Fournitures, droits, pilotage etc.	121	110
Frais généraux	104	84
Assurance	246	181
Total des frais variables	\$1,385	\$1,419

¹ Les renseignements pour les vaisseaux C et F sont tirés de l'appendice XIII; ceux pour X et Y, du tableau IV, p. 96. Pour la description des vaisseaux C et F, voir les pages 87 et 88; pour celle des vaisseaux X et Y, la page 96.

de consommation de combustible. Les réparations sont fixées à un niveau plus élevé pour X et Y, mais elles représentent des moyennes portant sur toute la durée des navires, tandis que les estimations pour C et F ne se rapportent qu'aux premières années. Le coût de l'assurance est plus bas pour X et Y, en partie parce que les taux élevés s'appliquant aux premières et aux dernières semaines d'emploi sur les Lacs sont exclus, et peut-être aussi à cause d'une différence d'évaluation du degré de protection. Sur tous les points précités, la comparaison suggère soit qu'on ne doit apporter aucun changement aux estimations précédentes ou qu'on aurait pu adopter une base d'évaluation différente pour tous les vaisseaux à l'étude, les navires des Lacs aussi bien que les océaniques. En conséquence, on a accepté les estimations à l'appendice XIII, à l'égard de ces divers éléments de coût.

Dans le tableau V, la comparaison des salaires estimatifs ou du coût de la main-d'œuvre révèle une différence d'environ \$60 par jour entre C et X et entre F et Y. Dans le dernier cas, la différence s'explique en partie par le fait qu'on suppose que Y a 38 membres d'équipage et F, 36; mais C et X ont chacun 36 membres d'équipage. Puisque l'estimation de la *Canadian Shipowners Association* se fonde sur l'expérience réelle avec des équipages du Royaume-Uni, elle constitue une forte preuve que les salaires sont

sensiblement plus élevés que ceux inclus dans l'appendice XIII, non seulement pour C et F mais aussi pour les autres navires immatriculés au Royaume-Uni. Pour situer la question dans sa perspective, disons qu'une augmentation de \$60 par jour dans les frais d'exploitation du navire F hausserait le coût du transport de la tonne de blé de 3.7 cents et celui de la tonne de minerai de 1.1 cent.

A ce sujet, il convient de mentionner aussi le coût des salaires quotidiens pour les navires «Park», immatriculés au Royaume-Uni. Bien que plus lents et moins modernes, ils ont à peu près les mêmes dimensions et le même type général que le vaisseau C. On rapporte qu'à l'heure actuelle ils ont 33 ou 34 membres d'équipage. D'après le tableau I, les salaires quotidiens sont de \$140.50 et de \$165.50, comparativement à \$167 pour le vaisseau C. On pourrait raisonnablement s'attendre que les frais de ce dernier fussent même comparativement plus élevés en raison de l'équipage plus nombreux et d'une gratification d'environ \$20 par jour (incluse dans l'estimation pour C) qui serait accordée à l'équipage de chaque navire pour service dans les eaux canadiennes. De plus, les données sur les navires «Park» se rapportent à des voyages en moyenne beaucoup plus longs, dans des eaux libres. L'entrée et la sortie des ports, de même que le passage dans les écluses des canaux, sont en grande partie la cause du surtemps et on pourrait s'attendre que celui-ci soit de plus longue durée pour le vaisseau C.

Dans l'ensemble, la preuve suggère fortement que les salaires estimatifs pour les navires immatriculés au Royaume-Uni devraient être majorés, mais pas nécessairement de \$60 par jour. Cependant, afin d'éviter le danger de sous-estimer la puissance de la concurrence possible des navires du Royaume-Uni, la Commission accepte, pour ses fins, les estimations plus basses établies dans le rapport des architectes-conseils qui constitue l'appendice XIII.

En bref, la Commission convient que les coûts respectifs à la tonne établis au tableau III représentent une appréciation raisonnable du rendement comparatif que l'on pourrait escompter des navires des catégories décrites, au cours de voyages types dans la Voie maritime. Les coûts calculés pour les navires immatriculés au Royaume-Uni semblent plutôt bas, comparativement à ceux des navires immatriculés au Canada. De plus, les frais pour les océaniques sont fondés sur la présomption qu'ils participent au transport sur les Lacs pendant la plus grande partie de la saison, qu'ils sont manœuvrés avec la même habileté technique que les navires des Lacs et qu'ils bénéficient, à terre, des services d'une organisation aussi efficace pour la sollicitation des cargaisons et pour d'autres exigences. On fait la réserve qu'un océanique entrant dans les Lacs au cours d'un voyage occasionnel, pour prendre une cargaison de grains à destination d'outre-mer, pourrait être plus lent et, par conséquent, avoir en eau douce des frais plus élevés. Enfin, bien que les coûts à la tonne soient acceptés aux fins de comparer les vaisseaux, on souligne que les frais à la tonne pour les voyages donnés seraient dans la réalité

vraisemblablement plus élevés pour chaque navire, puisqu'on a supposé que chacun était employé profitablement chaque jour de la saison, ce qui n'est pas courant.

4. RENDEMENT SUR LES INVESTISSEMENTS

Bénéfices avant le paiement des impôts

L'étude de la *Canada Steamship Lines* comportait un calcul des bénéfices que chaque navire pourrait réaliser par saison, avant le paiement des impôts, dans le transport hypothétique du blé, au revenu de 7 cents le boisseau (\$2.61 $\frac{1}{3}$ la tonne forte), qui était alors le taux de fret entre Fort William et Kingston. Le rapport des architectes-conseils contient le même calcul (appendice XIII); ces chiffres sont reproduits à la colonne 3 du tableau VI qui suit.

Les navires des Lacs peuvent accroître leur revenu par l'entreposage des grains. Le prix courant à forfait était de 3 cents le boisseau, pour quelque période que ce soit¹⁴. Les représentants de la *Canada Steamship Lines* ont déclaré que, pour les quatre années de 1951 à 1954, le revenu net provenant de l'entreposage d'hiver s'est élevé en moyenne à 2 $\frac{3}{4}$ cents le boisseau et que ce revenu a pu être réalisé par environ 70% de leur flotte¹⁵. En conséquence, dans la colonne 4 du tableau VI, on a alloué un montant supplémentaire pour des gains nets provenant de l'entreposage d'hiver, en tenant compte de 70% de la capacité des navires, à raison de 2 $\frac{3}{4}$ cents le boisseau, pour en arriver à un total global annuel de bénéfice net et de taux de rendement sur la mise de fonds initiale. Normalement, les océaniques iraient effectuer d'autres transports pendant l'hiver; leurs profits pour chaque saison sur les Lacs sont convertis en un taux annuel de rendement, en vue de faciliter la comparaison avec les navires des Lacs.

Il faut immédiatement faire la réserve que, si la comparaison des bénéfices avant le paiement des impôts est utile et significative dans les cas où les impôts ont une base identique ou semblable, elle peut être trompeuse dans le cas contraire. Dans le cas actuel, les impôts diffèrent substantiellement, non seulement entre les navires immatriculés au Canada et ceux immatriculés au Royaume-Uni, mais aussi entre les navires construits au Canada et ceux construits au Royaume-Uni et immatriculés au Canada. Malgré cette limitation, on peut rapprocher le tableau VI du tableau III pour montrer que les comparaisons peuvent se limiter à quatre vaisseaux: H et J, immatriculés au Canada, et C et F, immatriculés au Royaume-Uni.

Il ressort des tableaux III et VI qu'un navire des Lacs de la grosseur du *T. R. McLagan* est plus efficace et plus avantageux pour le transport du blé ou du minerai qu'un navire de la classe du *Thunder Bay*. Les calculs au sujet de la dernière catégorie ont été poussés aussi loin parce que, jusqu'à

¹⁴ Page 3690 du compte rendu sténographique.

¹⁵ Pages 5191 et 5192 du compte rendu sténographique.

TABLEAU VI

Bénéfices avant le paiement des impôts, représentant
le pourcentage du rendement sur l'investissement initial
Transport du blé, de Fort William à Kingston

1	2	3	4	5	6
Navire ¹	Coût en capital	Bénéfices avant les impôts; revenu de 7 cents le boisseau ²	Gains nets, entreposage d'hiver ³	Bénéfices annuels ou l'équivalent ⁴	Taux de rendement annuel ⁵
	\$	\$	\$	\$	%
<i>Navires des Lacs immatriculés au Canada</i>					
A	4,850,000	94,290	11,990	106,280	2.2
H	5,820,000	223,390	14,725	238,115	4.1
J	3,880,000	375,370	14,725	390,095	10.1
<i>Navires des Lacs immatriculés au Royaume-Uni</i>					
B	3,230,000	264,170	11,990	276,160	8.5
I	3,880,000	417,590	14,725	432,315	11.1
<i>Océaniques immatriculés au Royaume-Uni</i>					
C	2,680,000	169,250	.....	242,837	9.1
D	3,510,000	163,040	.....	233,927	6.7
E	4,800,000	255,000	.....	365,884	7.6
F	4,250,000	286,390	.....	410,907	9.7

¹ Pour la description des navires, voir le tableau III ainsi que le texte s'y rapportant.

² Voir l'appendice XIII.

³ Soixante-dix pour cent de la capacité des navires des Lacs à 2½ cents le boisseau; voir le texte qui précède.

⁴ Pour les navires des Lacs, la somme des colonnes 3 et 4; pour les océaniques, la colonne 3 multipliée par 330/230.

⁵ Pourcentage de la colonne 5 par rapport à la colonne 2.

la fin de la saison 1956, il n'y avait que deux navires de la première catégorie immatriculés au Canada. De plus, on croit que les navires de la grosseur du *Thunder Bay* continueront d'être en demande pour certains services. Toutefois, aux fins de la présente enquête, il ne semble pas à propos de poursuivre l'étude des vaisseaux A et B.

Parmi les autres navires immatriculés au Royaume-Uni, le vaisseau I est celui qui a le taux de revenu le plus élevé au tableau VI; c'est un grand navire des Lacs destiné à demeurer dans les eaux intérieures après son voyage de livraison, équipé en hommes au Royaume-Uni et ayant théoriquement son port d'attache en ce pays. Même si pour d'autres raisons cela était réalisable, il est fort douteux qu'un armateur du Royaume-Uni veuille placer des fonds dans l'exploitation d'un navire confiné dans les Lacs, au lieu de les engager dans l'exploitation d'océaniques, car la rentabilité du vaisseau I dépendrait entièrement du niveau de l'activité sur les Grands lacs, variable d'année en année. Les navires C et F semblent être moins avantageux

pour la navigation dans la Voie maritime; mais dans l'hypothèse d'un ralentissement du transport intérieur (et le commerce des grains pour sa part fluctue considérablement) ces navires pourraient servir à d'autres usages dans le trafic mondial. Par conséquent, dans la pratique, il est probable que l'exploitant préférera les navires C et F, en raison de leur adaptabilité.

On constatera par le tableau VI que les vaisseaux D et E, versions agrandies du type tramp, sont beaucoup moins avantageux que les navires C et F au cours d'un voyage régulier dans la Voie maritime. Le témoin de la *Canada Steamship Lines* et les architectes-conseils reconnaissent qu'il serait moins certain que ces navires puissent trouver un emploi rémunérateur pendant l'hiver. Cette opinion est corroborée par le fait que le service océanique compte, par comparaison, peu de navires de cette catégorie et de ces dimensions. Par conséquent, il semble fort douteux que des navires comme D ou E soient construits spécifiquement en vue de servir dans la Voie maritime, bien que quelques océaniques semblables puissent, à l'occasion, y être employés.

Le vaisseau G, l'océanique propre au transport du minerai ou du pétrole, ne figure pas au tableau VI, car l'espace réservé à la cargaison solide n'est pas approprié au transport des grains. Ce seul fait indique qu'il ne s'adapterait pas bien au service des Grands lacs. Les grains, le minerai de fer et le charbon constituent les principales cargaisons dans le commerce international ou le cabotage au Canada. Le transport du pétrole brut et des produits raffinés du pétrole est considérable mais non suffisant pour faire ressortir l'utilité d'un vaisseau de la grosseur de G. Dans le transport des cargaisons solides, on a constaté qu'il est avantageux d'employer les navires qui se prêtent plus ou moins également au transport du minerai ou des grains, afin de leur assurer un emploi plus régulier. Après l'ouverture de la Voie maritime, on s'attend qu'ils comporteront un avantage supplémentaire du fait de leur capacité de transporter, à l'aller et au retour, du charbon, du minerai ou des grains. Le vaisseau G n'aurait pas cette adaptabilité et, d'après le tableau III, il semblerait moins efficace que F comme transport de minerai.

Finalement, tandis que le tableau III établit que C a des frais à la tonne plus élevés que F pour le transport du blé et du minerai, le tableau VI indique qu'il est presque aussi rentable que F pour le transport du blé. Le vaisseau C est le tramp océanique type; ses perspectives d'emploi alternatif en dehors des Grands lacs sont au moins aussi bonnes sinon meilleures que celles de F, spécialisé dans le transport en vrac de cargaisons solides sur l'océan et dans la Voie maritime. Le haut degré d'adaptabilité de ce vaisseau signifie qu'il doit être considéré comme un concurrent possible de F et des navires canadiens des Lacs, même pour le transport dans les limites des eaux intérieures. De plus, on peut l'assimiler au type de vaisseaux qui pourront chercher à obtenir des cargaisons de grains à la tête des Lacs pour

transport direct outre-mer, un aspect distinct du nouveau mode de concurrence. Pour ces deux raisons, il est nécessaire de poursuivre la comparaison de C aussi bien que de F avec les deux navires canadiens des Lacs, H construit au Canada et J, au Royaume-Uni.

Bénéfices après le paiement des impôts

Il faut s'attendre que la tendance à longue échéance des taux de fret sur les Lacs évoluera vers un niveau de rentabilité que les exploitants intéressés jugeront suffisant et normal. A des niveaux plus élevés, les exploitants ou de nouveaux concurrents seraient fortement encouragés à mettre plus de navires en service, ce qui tendrait à réduire le profit moyen. Des niveaux plus bas décourageraient l'acquisition de nouveaux navires, même pour fins de remplacement et, si des océaniques participaient au transport sur les Lacs, certains pourraient en être retirés en vue d'une affectation plus rémunératrice ailleurs. Ces deux réactions tendraient à relever le bénéfice moyen des navires restant dans le service. La Commission n'est pas en mesure de suggérer ce qu'est un revenu approprié. Il est donc nécessaire de supposer ce que pourrait être un rendement convenable sur l'investissement afin de pouvoir traiter la question principale, soulevée au début de l'étude sur le transport des cargaisons en vrac, à savoir si les navires des Lacs immatriculés au Canada seraient en mesure de réaliser des bénéfices suffisants à des niveaux de revenu qui ne seraient pas plus élevés que ceux requis par les navires concurrents immatriculés dans d'autres pays du Commonwealth. A cette fin, on doit considérer les bénéfices après le paiement des impôts.

L'incidence plus favorable des impôts en certains pays est un facteur important de la popularité des «pavillons de commodité», comme ceux de Panama et du Libéria, et de la pratique croissante des armateurs du Royaume-Uni d'immatriculer leurs navires aux Bermudes ou dans quelque pays des Antilles britanniques. La Commission comprend qu'à l'heure actuelle il n'est pas permis de faire immatriculer dans ces pays un navire déjà immatriculé au Royaume-Uni; on peut le faire pour les navires nouvellement acquis. Les bénéfices ne sont assujettis aux impôts du Royaume-Uni que s'ils sont transférés au compte d'un exploitant dans ce pays, d'où la pratique courante de remployer les bénéfices à l'achat d'autres navires. Le résultat final de cette évolution est incertain, bien que la récente hausse de l'allocation pour investissement accordée aux exploitants du Royaume-Uni montre que des contre-mesures sont amorcées. Quoi qu'il en soit, la préoccupation immédiate s'attache moins à la concurrence des navires immatriculés dans d'autres pays du Commonwealth qu'au fait que l'assiette de l'impôt n'est pas la même pour un armateur du Royaume-Uni que pour un exploitant canadien.

L'impôt fédéral sur le revenu des sociétés au Canada est actuellement de 20% sur les premiers \$20,000 du revenu imposable et de 47% sur le reste. Parmi les dépenses et autres montants qu'elle peut déduire pour établir son

Commission royale sur le cabotage

revenu imposable, une société de navigation peut réclamer une allocation de dépréciation sur le coût de ses navires, à raison de 15% du solde dégressif. En vertu de la Loi aidant à la construction de navires au Canada, le premier acheteur d'un navire construit et immatriculé au Canada depuis le 1^{er} janvier 1949 peut réclamer, chaque année, une dépréciation d'un tiers du coût du navire, jusqu'à ce que le coût total ait été amorti aux fins de l'impôt.

Au moment de la rédaction de ce rapport, deux provinces, Ontario et Québec, percevaient des impôts sur le revenu des compagnies, de sorte que le revenu donné d'une société dans ces provinces serait assujéti à des impôts un peu plus élevés qu'ailleurs au Canada. Dans les provinces qui perçoivent un tel impôt, le taux de l'impôt fédéral est réduit de 9%. En vertu de la loi de l'Ontario, à toutes fins utiles, le calcul du revenu imposable est le même que celui de la loi fédérale, mais le taux de l'impôt est de 11%, de sorte que le total des impôts des compagnies se trouve augmenté de 2% du revenu imposable. Selon la loi de la province de Québec, le taux de l'impôt est de 9%, mais le calcul du revenu imposable diffère; d'abord, il n'existe pas de disposition permettant de déprécier de 33 $\frac{1}{3}$ %, pendant trois années successives, les navires construits au Canada et l'allocation de dépréciation sur les navires en général est moins favorable que celle de 15% accordée par la loi fédérale sur le solde dégressif. Il se pose aussi un problème quant à la répartition provinciale du revenu des sociétés. Pour simplifier l'analyse, on supposera que la cotisation globale à l'égard du fisc provincial et fédéral dans ces deux provinces est la même que la cotisation fédérale dans les autres parties du pays. Il s'ensuit, toutefois, que le revenu requis ainsi calculé à l'égard des navires immatriculés au Canada peut être exceptionnellement bas, facteur qui pourrait prendre plus d'importance si l'imposition provinciale était augmentée sans abattement correspondant de l'impôt fédéral.

L'impôt du Royaume-Uni diffère non seulement en raison de l'allocation de 40% pour investissement, expliquée dans l'introduction au présent chapitre, mais aussi en ce qui concerne et les allocations de dépréciation permises et les taux de l'impôt.

Une dépréciation peut être réclamée pour les vaisseaux C et F susmentionnés, au taux de 12 $\frac{1}{2}$ % du solde dégressif. La dépréciation et l'allocation pour investissement constituent ensemble des déductions d'impôt qui équivalent, pour la durée d'un navire, à 140% de son coût initial.

Après ces déductions, deux impôts sont prélevés sur le revenu imposable d'une compagnie: l'impôt ordinaire sur le revenu et un impôt sur les bénéfices. Le taux ordinaire de l'impôt sur le revenu est de 42 $\frac{1}{2}$ %. L'impôt sur les bénéfices est de 3% sur la portion non distribuée et de 30% sur la portion distribuée en dividendes. Bien que la compagnie paie les deux impôts directement, l'impôt ordinaire sur le revenu à l'égard de la portion distribuée est considéré comme un impôt retenu à la source pour le compte des actionnaires et que ceux-ci peuvent déduire de leur cotisation personnelle.

Perspectives: marine marchande et cabotage

Deux exemples illustreront le calcul de l'impôt sur le revenu et sur les bénéfices au Royaume-Uni, en fonction d'un profit donné de £100,000:

Exemple 1. Aucun dividende déclaré.

Bénéfices, aux fins de l'impôt	£ 100,000
Impôts à payer:	
Impôt sur le revenu 42½%	
Impôt sur les bénéfices .. 3 %	
Impôt total	45,500
Bénéfices non distribués, après le paiement des impôts	£ 54,500

Exemple 2. £30,000 de dividendes déclarés.

Bénéfices, aux fins de l'impôt	£ 100,000
Dividendes déclarés	£ 30,000
Moins 42½% retenu à titre d'impôt sur le revenu personnel des actionnaires	12,750
Versement net aux actionnaires	17,250
Sous-total	82,750
Impôts:	
Revenu de la compagnie, 42½% de £70,000	29,750
Bénéfices de l'entreprise:	
3% de £70,000	2,100
30% de £30,000	9,000
Total des impôts de la compagnie	40,850
Impôt personnel des actionnaires	12,750
Total des impôts à payer	53,600
Bénéfices non distribués, après le paiement des impôts	£ 29,150

On constatera d'après le deuxième exemple que les actionnaires reçoivent la pleine valeur des dividendes, l'impôt personnel ayant déjà été payé. On constatera également que le montant de l'impôt payé par la compagnie comme telle (£45,500 dans le premier cas et £40,850 dans le deuxième), à l'exclusion de toute «retenue d'impôt» pour le compte des actionnaires, est de 45½% de la portion non distribuée des bénéfices, aux fins de l'impôt, plus 30% des dividendes distribués.

Un certain nombre de témoins ont mentionné devant la Commission l'allocation pour investissement du Royaume-Uni, y référant comme un «supplément de dépréciation» de 20%, taux alors en vigueur. Ils se sont contentés de laisser clairement entendre que l'allocation avait une valeur appréciable pour le bénéficiaire. On n'a pas été tenté de comparer le revenu net d'un exploitant du Royaume-Uni, après le paiement des impôts, à celui d'un exploitant canadien, ou d'indiquer l'effet d'une politique fiscale permettant de réaliser des bénéfices suffisants à même des revenus inférieurs à ceux qui seraient nécessaires autrement.

Commission royale sur le cabotage

A l'appendice XIV, on examine les deux questions suivantes: quel bénéfice net après le paiement des impôts faudrait-il considérer comme suffisant et quel est le revenu brut requis pour l'obtenir? Les quatre navires qui restent à considérer ici sont les suivants:

H—Gros navire des Lacs construit et immatriculé au Canada.

J—Navire des Lacs identique, construit au Royaume-Uni et immatriculé au Canada.

C—Tramp océanique construit et immatriculé au Royaume-Uni.

F—Navire de charge solide en vrac conçu pour la Voie maritime et la haute mer; construit et immatriculé au Royaume-Uni.

L'analyse est faite du point de vue d'un armateur qui se demande s'il doit ou non investir du capital dans un nouveau vaisseau. Elle se fonde sur l'excédent des bénéfices réalisés, d'année en année, par un navire, après déduction des déboursés et des impôts de l'année courante; cet excédent représente la somme du recouvrement de la mise de fonds et des bénéfices nets. Il est important de savoir comment on disposera des dividendes, c'est-à-dire si on en appliquera une partie aux revenus et dans quelle proportion. On présume que chaque navire devrait rapporter chaque année un montant fixe de dividendes, lequel dans chaque cas doit être ce qu'un actionnaire type considérerait comme l'équivalent en revenu personnel d'un intérêt de 5% sur la moyenne de la valeur comptable du navire pendant toute sa durée (la moitié du coût initial). Outre les dividendes, on présume que la compagnie propriétaire doit retirer du navire quelque chose de substantiellement supérieur à son coût initial, non seulement afin de pourvoir au remplacement éventuel du navire dans 20 ou 25 ans, à un coût en capital probablement plusieurs fois plus élevé, comme c'est le cas de nos jours, mais aussi pour pourvoir aux nombreuses dépenses imprévues pouvant surgir au cours de cette période. En bref, le revenu supplémentaire supposé ici inclut la «prime contre le risque» qui doit être prévue pour encourager l'investissement dans le navire.

Conformément à l'étude de la *Canada Steamship Lines*, on s'en tient à la présomption que les navires n'ont aucune valeur, même comme rebut, au terme de leur existence.

L'expression *fonds conservés* est employée à l'appendice XIV et ci-après dans le texte pour désigner la portion des revenus bruts d'un navire qui reste dans la caisse de la compagnie, après le paiement des débours, de l'impôt sur le revenu et les bénéfices, et des dividendes. Il faut souligner que les *fonds conservés* comprennent et la dépréciation accumulée (recouvrement de l'investissement initial) et les gains non distribués.

Un exploitant n'investirait pas dans un navire à moins que les *fonds conservés* en perspective, comme on vient de les définir, ne soient suffisants, à son avis, pour produire un taux minimum de rendement non inférieur à

celui d'un investissement comparable. A l'appendice XIV, cette exigence est concrétisée par la capitalisation des *fonds conservés* en perspective, au taux de rendement requis sur la mise de fonds. Si la valeur ainsi obtenue est égale au coût initial, le navire rapporterait les revenus requis sur le capital engagé; une valeur supérieure ou inférieure au coût initial indiquerait que le taux de revenu du navire serait supérieur ou inférieur au taux requis. Cette méthode d'évaluer un avoir par les revenus en perspective est particulièrement appropriée pour faire des comparaisons entre les divers navires à l'étude, les océaniques et les navires des Lacs ayant une durée productive différente, les *fonds conservés* s'accumulant d'année en année à un rythme décroissant (en raison de l'exemption d'impôt qui diminue d'année en année), même si les revenus bruts du navire ne changent pas, et le taux d'accroissement différant selon que l'exploitation est sujette à l'impôt au Canada ou au Royaume-Uni. La capitalisation est simplement le calcul de la valeur actuelle du revenu en perspective à un taux donné; dans ce cas-ci, par conséquent, il évalue automatiquement non seulement le montant total de l'exemption d'impôt, le taux des impôts et la période productive (20 ans par rapport aux 25 ans de la durée du navire), mais aussi le rythme avec lequel les dégrèvements peuvent être réclamés, d'où la rapidité de recouvrement du capital et de réalisation des bénéfices.

Au Canada, on peut réclamer $33\frac{1}{3}\%$ de dépréciation par an, pendant une période de trois ans, pour le vaisseau H; au Royaume-Uni, la loi permet de réclamer dès la première année la totalité de l'allocation pour investissement à l'égard des vaisseaux C et F. Il est fort douteux que les allocations puissent être réclamées aussi rapidement dans le cas où l'exploitation d'un seul de ces navires constituerait l'unique source de revenu d'un armateur, à moins que les revenus ne soient exceptionnellement élevés. Un exemple encore plus caractéristique serait l'addition d'un de ces navires à une flotte déjà existante, alors que l'ensemble des revenus de toute la flotte pourrait bien être assez élevé pour permettre de réclamer l'allocation entière en trois ou en un an, selon le cas. A l'appendice XIV, on suppose que le dernier cas prévaut.

On suppose enfin, à l'appendice XIV, que chaque navire devra rapporter un montant de *fonds conservés* qui permettra un rendement de 7% sur le capital investi. C'est là un taux de rendement calculé sur la valeur décroissante du navire, en tant que distinct du rendement annuel fixe sur la mise de fonds initiale. La raison du choix de ce taux est donnée à l'appendice; on le croit une base raisonnable pour le transport hypothétique du blé et du minerai qui fait l'objet de notre analyse.

La Commission ne veut pas laisser entendre qu'un exploitant ferait tous les calculs de l'appendice XIV avant de décider d'acheter un navire. Elle croit, cependant, que les facteurs de sa décision sont ceux traités dans l'appendice et que l'illustration concrète de cette décision d'investissement offre une base de comparaison aussi juste que possible pour les fins du calcul.

Commission royale sur le cabotage

L'appendice XIV indique que, pour satisfaire aux conditions énumérées ci-dessus, les navires affectés au transport donné de blé et de minerai devraient requérir, à la tonne, les revenus établis au tableau VII ci-dessous.

TABLEAU VII
Revenus à la tonne requis pour produire un rendement de 7%
après déduction des impôts et des dividendes¹

Navire	Description	Immatriculation	Construction	Revenus requis à la tonne ²	
				Blé	Minerai de fer
H	Navire de charge en vrac sur les Lacs	Canada	Canada	\$2.95	\$1.74
J	Navire de charge en vrac sur les Lacs	Canada	Royaume-Uni	2.47	1.42
C	Tramp océanique	Royaume-Uni	Royaume-Uni	2.35	1.58
F	Navire de charge pour l'océan et la Voie maritime	Royaume-Uni	Royaume-Uni	2.29	1.39

¹ Transport hypothétique de blé et de minerai, comme on le décrit à l'appendice XIII. Voir à l'appendice XIV les données qui ont servi de base aux calculs, y compris les hypothèses relatives aux dividendes.

² Dans le cas des navires des Lacs H et J, on suppose qu'une partie du revenu annuel requis provient de l'emmagasinage du blé pendant l'hiver.

Il est utile de répéter que les revenus requis présentés au tableau VII se fondent sur la supposition, entre autres, que chaque navire fait partie d'une flotte dont les gains sont assez élevés pour permettre de réclamer les allocations pour dépréciation et investissement aux taux maximums prévus par la loi. On en arriverait peut-être à des chiffres quelque peu différents si l'on supposait que chaque navire était la seule source de revenu pour son propriétaire, parce que, dans ce cas, il faudrait une plus longue période pour tirer plein bénéfice des exemptions d'impôt.

Dans cette dernière hypothèse, cependant, aucun exploitant n'est tenu de payer l'impôt sur les bénéfices et le revenu des sociétés pendant cette période; par conséquent, la valeur actuelle de cette disposition fiscale serait à peine moindre que dans le cas du propriétaire d'une flotte. En particulier, la situation relative de ceux qui ne possèdent qu'un seul navire serait sensiblement la même que celle indiquée au tableau VII.

Il ressort du tableau VII que le vaisseau H, navire des Lacs construit au Canada, ne représentera pas normalement un placement attrayant si l'on peut obtenir son équivalent J aussi facilement d'un chantier du Royaume-Uni aux deux tiers du coût. Bien que la Loi aidant à la construction de navires au Canada ait pour effet de réduire sensiblement les revenus éventuels requis d'un navire de construction canadienne, elle ne peut à elle seule permettre

à H de concurrencer J, lequel n'est pas touché par cette loi. Quand les chantiers canadiens peuvent assurer une prompte livraison alors que ceux du Royaume-Uni ont de nombreuses commandes à l'avance, comme en ces dernières années, et quand les revenus du transport maritime sont relativement élevés et semblent devoir le demeurer pendant un certain temps, une livraison hâtive pourrait être assez avantageuse pour induire au placement de commandes dans les chantiers canadiens. Néanmoins, il est évident que le navire canadien des Lacs doit être du type J, construit au Royaume-Uni ou acquis ailleurs au même prix.

Le vaisseau F se révèle le plus économique des quatre pour le transport hypothétique du blé et du minerai. Alors que son avantage sur C n'est que de six cents la tonne pour le blé, il est de 19 cents pour le minerai. En retour, le vaisseau C, le tramp océanique, a un avantage de 12 cents la tonne de blé sur le navire des lacs J, mais pour le transport du minerai il requerrait un revenu supérieur de 16 cents la tonne pour être aussi rentable que J.

Comme l'a allégué la *Canada Steamship Lines* au cours de l'enquête, parmi tous les navires considérés dans l'analyse qui précède, le navire de charge F, pour l'océan et la Voie maritime, immatriculé au Royaume-Uni, ressort comme le plus formidable concurrent des navires des Lacs. La préoccupation principale de la *Canada Steamship Lines* était de démontrer l'avantage que possède un navire du Royaume-Uni sur un navire des Lacs construit et immatriculé au Canada (vaisseau H). Les données comparatives du tableau VII non seulement confirment cet argument mais montrent aussi que le vaisseau F du Royaume-Uni détient un avantage de concurrence sur un navire des Lacs construit aux prix du Royaume-Uni (vaisseau J). Le vaisseau F pourrait réaliser le rendement donné sur l'investissement à des taux de fret inférieurs de 18 cents la tonne de blé et de trois cents la tonne de minerai à ceux qui seraient requis pour J, sur les parcours choisis pour les fins de la comparaison.

Dans ces conditions, la plupart des taux de fret pour le transport en vrac des cargaisons solides dans la Voie maritime tendraient à baisser vers des niveaux établis par la concurrence entre de nombreux vaisseaux F. Si l'on en juge par les comparaisons au sujet du minerai et du blé, à de tels niveaux le revenu annuel réalisé par le navire des Lacs J serait inférieur de \$20,000 à \$85,000 au montant requis.

L'élément décisif qui donne l'avantage au vaisseau F sur le vaisseau J et qui permet au vaisseau C d'entrer dans la concurrence est l'allocation de 40% pour investissement que l'on peut maintenant réclamer en vertu de la législation fiscale du Royaume-Uni. Sans cette allocation, il faudrait au navire F des revenus supérieurs à ceux indiqués au tableau VII, à raison de 24 cents la tonne pour le blé et de 17 cents la tonne pour le minerai. Dans ce cas, le navire des Lacs J jouirait du plus grand avantage dans la concurrence. D'autre part, si l'allocation pour investissement était restée au taux de

20% comme elle l'était avant avril 1957, le vaisseau F profiterait d'un avantage d'environ six cents la tonne pour le transport du blé, mais le vaisseau J en aurait un d'environ cinq cents la tonne pour le transport du minerai. Dans de telles circonstances, le navire des Lacs J aurait dans l'ensemble un certain avantage de concurrence, ne serait-ce que parce que l'on peut s'attendre que le transport dans la Voie maritime du minerai de fer en provenance de Sept-Îles dépassera celui des grains depuis la tête des Lacs.

On peut se demander si l'exploitant d'un navire immatriculé au Canada ne pourrait pas s'accommoder d'un taux de rendement moindre que son rival du Royaume-Uni et ainsi continuer à remplacer et même à agrandir sa flotte, à des niveaux de revenus déterminés par la concurrence du Royaume-Uni. Ceci pourrait bien être le cas pendant de longues périodes, en l'occurrence d'une demande mondiale forte et soutenue et d'un taux courant de rendement relativement élevé pour le transport maritime. Sans doute peut-on expliquer ainsi, du moins en partie, le fait que les armateurs canadiens ont, à l'occasion, jugé attrayant d'investir dans des océaniques. Selon l'expérience océanique que confirme notre analyse, cette proposition constitue une base fort précaire pour une politique à longue échéance.

Parce que la loi canadienne de l'impôt sur le revenu accorde un crédit de 20% des dividendes d'une société canadienne imposable, on a supposé à l'appendice XIV que les dividendes devant être réalisés par une compagnie canadienne d'armateurs équivalaient à ceux d'une société du Royaume-Uni, si les deux rendements sur un investissement donné étaient dans le rapport de 4 à 5. Ainsi, les comparaisons supposaient déjà un taux de rendement légèrement moindre pour un exploitant canadien. Si l'on pose que les dividendes ne représentent qu'une partie du rendement habituel d'un placement (l'autre partie étant incluse dans les *fonds conservés*), il n'y a pas lieu de supposer que le taux minimum de rendement requis pour favoriser l'investissement, dans des conditions données, serait encore moindre pour un Canadien que pour un armateur du Royaume-Uni. Prétendre qu'à la longue les bénéfices des armateurs canadiens pourraient dépasser le strict minimum, tout en étant moindres que ceux des exploitants du Royaume-Uni par une plus forte marge que celle déjà supposée, signifie que le taux courant de rendement pour ces derniers serait anormalement élevé pendant de longues périodes. Cependant, le transport maritime est reconnu comme un commerce extrêmement aléatoire. Au cours de crises antérieures, les exploitants du Royaume-Uni, comme ceux d'ailleurs, ont cessé d'acheter de nouveaux navires, même pour fins de remplacement, ce qui veut dire qu'une concurrence acharnée a abaissé le taux courant de rendement au-dessous du minimum acceptable. Il est donc plus raisonnable de supposer qu'à la longue la concurrence entre les armateurs du Royaume-Uni serait assez vive pour éliminer toute marge anormale de bénéfices et que les exploitants canadiens requerraient à peu près le même taux général de rendement sur l'investissement.

De l'analyse précédente il suit que le vaisseau océanique F, du Royaume-Uni, bénéficiant d'une allocation de 40% pour investissement, aurait un avantage de concurrence sur le navire des Lacs J, immatriculé au Canada et construit aux prix du Royaume-Uni. Bien que la comparaison s'appuie en partie sur des coûts d'exploitation hypothétiques qui accordent au vaisseau F le bénéfice de certains doutes, la marge d'erreur possible est de moins de quatre cents la tonne de blé et d'un cent la tonne de minerai, ce qui ne suffit pas pour infirmer les conclusions de l'analyse.

Les exemples comparatifs de l'économie des navires, qui ont été si longuement élaborés, impliquent de nombreuses suppositions, estimations et approximations. Elles ont été choisies et utilisées après de sérieuses recherches et la Commission croit qu'elles constituent la base la plus raisonnable de comparaison. Soulignons toutefois que ces exemples ne peuvent être assimilés à des prédictions précises quant à l'expérience future. Compte tenu de ses limitations, la comparaison n'établit pas moins la probabilité qu'un navire du Royaume-Uni, conçu pour l'océan et la Voie maritime, aura un avantage de concurrence sur un navire moderne des Lacs immatriculé au Canada, même si ce dernier est acquis aux prix du Royaume-Uni.

De fait, il se peut que les navires canadiens des Lacs continuent à être rentables pendant une période indéfinie et que les exploitants continuent à maintenir ou à accroître leurs flottes; il s'écoulera peut-être quelque temps avant que les taux n'atteignent leur niveau d'équilibre. Cependant, il faut s'attendre que tôt ou tard la concurrence devienne plus vive et, dans ce cas, il est probable que les navires canadiens des Lacs cesseront d'être concurrentiels et ne seront pas remplacés à la fin de leur vie utile, pour céder la place à des navires du Royaume-Uni qui seront employés soit par les mêmes exploitants, soit par des concurrents d'outre-mer ou les deux. Les prochaines années peuvent être décisives en raison de la moyenne d'âge élevée des navires actuels des Lacs. On devra décider assez rapidement si l'on doit investir dans des vaisseaux de remplacement; même, certains de ces vaisseaux sont déjà en construction. Un programme normal de remplacement, complètement distinct d'un accroissement de la flotte, pourrait à lui seul compromettre les ressources financières de l'industrie, y compris son pouvoir d'emprunt, à moins que les perspectives de bénéfices ne soient favorables. Au mieux, par conséquent, les exploitants pourraient garder la flotte des Lacs à sa capacité actuelle pendant cette période critique. Au pire, la flotte des Lacs peut décliner rapidement au cours des prochaines années.

La conclusion qui précède doit demeurer sujette à modification advenant tout changement important de la politique fiscale, laquelle dépend du gouvernement. Dans le passé, et le Canada et le Royaume-Uni ont utilisé la fiscalité comme un moyen d'orienter les investissements. Ainsi, l'allocation pour investissement, un facteur important dans les comparaisons précédentes, fut adoptée en 1954 au taux de 20% et s'appliquait à la plupart des actifs tangibles; en avril 1956, elle fut retirée de tous les domaines à l'exception

d'un nombre restreint, y compris le transport maritime; à compter d'avril 1957, le taux pour les actifs du transport maritime seulement a été augmenté à 40%. Cependant, la raison donnée pour cette dernière augmentation était d'aider les exploitants du Royaume-Uni à faire face à la concurrence sur un marché mondial, y compris celle de navires battant des «pavillons de commodité», une question que l'on doit considérer comme un problème permanent. De plus, une Commission royale d'enquête sur les impôts sur les bénéfices et le revenu au Royaume-Uni a recommandé, entre autres choses, que l'impôt actuel sur les bénéfices soit remplacé par une taxe à taux uniforme sur la totalité des bénéfices¹⁶. Mais on n'a pas laissé entrevoir que le Trésor du Royaume-Uni requerrait moins de revenu en provenance des impôts sur les sociétés, quelles que soient les modifications que l'on pourrait apporter aux modalités de l'imposition. Il n'y a donc pas lieu de s'attendre à un changement imminent de l'incidence de l'impôt sur les armateurs du Royaume-Uni, ni de supposer qu'un changement quelconque pourrait diminuer plutôt qu'accroître l'avantage de ces derniers dans la comparaison précédente.

5. LA CONCURRENCE DANS LA NAVIGATION INTÉRIEURE

L'analyse a traité jusqu'ici des dépenses effectuées et des revenus requis par les navires des Lacs et les océaniques dans le transport d'une cargaison de blé et d'une cargaison de minerai de fer, supposant que chaque vaisseau est déjà sur les lieux et participe à ce commerce ou est prêt à y participer. En réalité, les navires des Lacs seront toujours sur les lieux car on ne peut les en retirer facilement, alors que les océaniques peuvent en être absents au début et à la fin de la saison et peuvent être retirés n'importe quand. Ceci est particulièrement significatif car le volume total des cargaisons sur cette route maritime a varié grandement de saison en saison; les semaines d'ouverture et de fermeture d'une saison sont habituellement les plus actives, tandis qu'il peut y avoir un certain ralentissement au milieu de la saison. L'importance de ceci réside non seulement dans le fait que les périodes d'inactivité forcée augmentent les coûts d'exploitation et les revenus requis par tonne d'un navire, mais aussi dans le fait que les navires des Lacs et les océaniques n'ont pas le même choix d'emplois.

L'océanique jouit de l'indiscutable avantage de pouvoir chercher des emplois plus rémunérateurs ailleurs, pendant les saisons où le trafic intérieur est relativement calme. Il peut bénéficier d'un avantage semblable au cours d'une saison donnée car il peut être retiré des Grands lacs lorsque se produit une accalmie, qu'il y soit ou non ramené avant la fermeture de la saison. Ce dernier avantage serait plus prononcé si le navire pouvait prendre une cargaison en route vers son nouvel emploi; autrement, son avantage serait réduit en raison de la perte de temps lucratif en cours de route vers la région alternative de service.

¹⁶ Rapport définitif, juin 1955, p. 164.

D'autre part, le navire des Lacs a l'avantage de pouvoir servir pendant les mois les plus actifs et probablement les plus profitables de la saison, alors que l'océanique doit inévitablement arriver un peu en retard et quitter un peu hâtivement pendant ces périodes. L'étude de la *Canadian Shipowners Association*, mentionnée précédemment, supposait que l'océanique ne serait employé sur les Lacs que 185 jours d'une saison donnée de 230 jours pour le transport du blé et de 210 jours pour celui du minerai. Sans doute, cette estimation est-elle prudente. Néanmoins, la saison à Montréal est habituellement un peu plus courte que celle sur les Lacs. Devant l'incertitude quant à la date d'ouverture et quant à d'autres facteurs touchant le mouvement des navires, il serait exceptionnel qu'un exploitant préparât son navire à entrer dans les Lacs dès le premier jour et il désirerait certainement le voir quitter avant qu'il y ait danger sérieux que les glaces ne le rendent captif pour l'hiver.

Il est difficile d'évaluer en termes quantitatifs les avantages respectifs des navires des Lacs et des océaniques. Chaque avantage peut être significatif. Puisque ce sont des facteurs qui s'opposent et peut-être se compensent, il ne semble pas qu'il y ait lieu de modifier la conclusion de la section précédente.

Les comparaisons ont porté sur des voyages types dans le cabotage canadien. Elles valent également pour le transport inter-frontières avec les États-Unis, source d'emploi encore plus considérable, à l'heure actuelle, pour les navires canadiens des Lacs. Si l'on considère l'ensemble du transport dans les eaux intérieures, il semble que les navires britanniques non canadiens seraient les mieux placés pour profiter à longue échéance des avantages de la Voie maritime, car ils posséderaient une supériorité pratique sur leurs concurrents, disposant de possibilités d'emplois plus variées et pouvant se procurer des cargaisons à l'aller comme au retour. Ainsi, n'importe quel navire peut transporter du minerai de fer de Sept-Îles jusqu'à un port des États-Unis, et des grains ou du charbon depuis les États-Unis jusqu'à un port canadien, alors que seuls les navires britanniques peuvent combiner de tels chargements avec ceux du cabotage canadien pour les grains ou d'autres marchandises.

Les frais d'exploitation des navires des États-Unis sont plus élevés que ceux des navires canadiens et, à l'heure actuelle, les navires canadiens des Lacs font plus de transport inter-frontières que ceux des États-Unis. Les navires des États-Unis ont et conserveront un avantage en ce qu'ils peuvent transporter de telles cargaisons de pair avec leur très important cabotage, notamment pour le minerai de fer sur les Lacs supérieurs. Cependant, le cabotage des grains des États-Unis, principalement vers Buffalo, est moindre que celui du Canada et pourrait encore diminuer avec l'ouverture de la Voie maritime; de même la majeure partie du charbon expédié en aval se dirige vers des ports canadiens. Par conséquent, en ce qui concerne le trafic qui s'étend jusqu'aux Lacs inférieurs et au fleuve Saint-Laurent, la participation des

Commission royale sur le cabotage

vaisseaux des États-Unis pourrait être relativement limitée; les navires canadiens des Lacs auraient un avantage sur eux, et les autres navires britanniques, un avantage encore plus grand.

On doit faire une réserve au sujet des vaisseaux immatriculés aux États-Unis. Ces derniers bénéficient de subventions d'exploitation pour service outre-mer depuis les ports des Grands lacs, sur deux routes désignées sous les numéros 32 et 33. On ne saurait prédire si ces subventions présagent ou non une aide aux vaisseaux du trafic inter-frontières, lequel fournit aux navires canadiens une partie substantielle de leur revenu total. On doit s'attendre que le gouvernement canadien continuera de surveiller cette situation.

6. LA CONCURRENCE QUANT AUX CARGAISONS D'EXPORTATION

La Voie maritime permettra l'importation et l'exportation sans transbordement, entre les ports intérieurs et ceux d'outre-mer. Les grains constitueront la principale cargaison en vrac susceptible de bénéficier de cet avantage.

Pour la récolte 1954-1955, le volume des grains expédiés par eau vers l'est, de Fort William-Port Arthur, fut le suivant:

	<i>Boisseaux¹⁷</i>	<i>Tonnes fortes</i>	<i>Équivalence en volume à des tonnes fortes de blé</i>
Blé de toutes espèces	164,700,000	4,410,000	4,410,000
Autres grains	149,400,000	2,990,000	4,000,000
	<u>314,100,000</u>	<u>7,400,000</u>	<u>8,410,000</u>

¹⁷ Bureau fédéral de la Statistique. *Commerce des céréales au Canada, 1954-1955*, tableau 46.

Au total, 7,400,000 tonnes fortes de grains divers requièrent le même volume de chargement que 8,410,000 tonnes fortes de blé. De ces quantités, on a pu relever qu'environ 114,600,000 boisseaux de blé et 49,800,000 boisseaux d'autres grains ont été expédiés outre-mer. En d'autres termes, les expéditions outre-mer ont représenté environ 52% du volume des grains expédiés depuis la tête des Lacs lors de la récolte 1954-1955. Les autres 48% représentent des expéditions vers des points du Canada et des États-Unis. Bien que l'on puisse s'attendre à une augmentation du volume des grains devant être expédiés outre-mer par la Voie maritime et peut-être aussi du volume des expéditions au pays, cette comparaison approximative fournira quelque indication du volume offert à la concurrence des transporteurs qui se rendront directement outre-mer depuis la tête des Lacs.

Exportation des grains par cargos mixtes réguliers

Des navires à itinéraires réguliers vers l'Europe et ailleurs, tout comme les tramps, transportent une quantité appréciable des grains exportés. Les

cargaisons partielles des navires réguliers constituent à l'heure actuelle une forte proportion de toutes les expéditions en partance de Montréal. Avec l'ouverture de la Voie maritime, d'autres ports intérieurs pourraient aussi devenir importants pour le transport des grains dans des navires réguliers, si l'on en juge par la croissance d'après-guerre du nombre des lignes maritimes faisant le service dans les canaux actuels et par la décision des États-Unis de subventionner des services sur la nouvelle route. On peut raisonnablement s'attendre à une augmentation générale du trafic des cargaisons mixtes sur le fleuve Saint-Laurent, certains services gardant leur terminus à Montréal et d'autres allant à divers ports entre Toronto et Chicago ou sur le lac Supérieur.

Les grains constituent une cargaison attrayante pour les navires réguliers, en partie à cause de leur utilité comme lest et en partie parce qu'ils sont une source de revenu provenant de l'espace qui autrement serait inutilisé. Si les grains peuvent être chargés et déchargés à des ports d'escale réguliers, le coût pour le transporteur est à peine supérieur à celui requis pour toute période additionnelle passée dans le port. Dans ces conditions, le navire régulier a un grand avantage de concurrence sur le navire de charge en vrac le plus efficace. Il pourrait offrir des tarifs moindres que ce dernier, même s'il lui fallait dévier légèrement de sa route, mais un changement ou un prolongement important de son parcours ne serait guère justifiable. En conséquence, la concurrence des navires réguliers ne semble pas devoir être un facteur important à Fort William-Port Arthur ou à Duluth-Superior, les principaux ports pour le chargement des grains, mais elle peut le devenir à Chicago, où d'autres installations pour le chargement des grains pourraient être aménagées. Il pourrait en résulter une diminution de la possibilité d'utiliser les ports canadiens du Saint-Laurent pour le transbordement des grains exportés des États-Unis. Cependant, d'autres services pourraient avoir leur terminus à Détroit ou à des ports du lac Érié ou du lac Ontario, suscitant peut-être de nouvelles demandes pour des grains à des points actuels de transbordement comme Sarnia ou Port Colborne.

Par contre, il faut noter que les services actuels de navires marchands, si nombreux qu'ils soient devenus, n'ont pas transporté un volume appréciable de grains depuis les ports des Grands lacs. Avec l'ouverture de la Voie maritime, le service pourra se faire dans de plus gros navires, bien que la grosseur de navire la plus économique dépendra de l'évolution des affaires, et l'on se demande si l'on viendra chercher les lots de grains à l'intérieur des Lacs ou si on les prendra plus tard à un port d'escale sur le Saint-Laurent. Quoi qu'il en soit, il semble que, pour l'exportation des grains, les navires réguliers ne peuvent faire qu'une concurrence partielle aux navires des Lacs. Le recours aux navires réguliers pour le transport des grains se continuera à Montréal et pourra se produire aussi bien sur les Lacs inférieurs,

Commission royale sur le cabotage

appuyant un trafic considérable et complémentaire, vers les ports de transbordement, assuré par les navires de transport en vrac dans les eaux intérieures.

Exportation des grains par tramps océaniques

On suppose qu'un acheteur de grains pour l'exportation pourra prendre livraison à bord d'un océanique, soit à la tête des Lacs soit à quelque port de transbordement en aval, et que la différence de prix entre les grains entreposés à Fort William et ceux entreposés à un port de transbordement représentera pour l'expéditeur le coût du transport d'un élévateur à l'autre. Ce transport se fera probablement dans des navires de la flotte intérieure, quelle que soit la composition de celle-ci. Ce qui pourrait incliner un exportateur à prendre livraison dans un navire océanique à Fort William dépendra du taux de fret fixé pour une cargaison océanique depuis cet endroit par comparaison à celui établi à partir d'un port de transbordement. Si le coût supplémentaire était moindre pour l'expéditeur que la différence du prix des grains aux deux ports de chargement, l'océanique se rendrait jusqu'à Fort William, mais dans le cas contraire il ne serait engagé qu'à partir du port de transbordement.

Les différences de prix dépendront directement des taux de fret établis pour les vaisseaux de la flotte intérieure, laquelle pourra éventuellement se composer en grande partie de navires non encore éprouvés (p. ex. le vaisseau F dont on a parlé plus haut), employés dans des conditions matérielles nouvelles et soumis à de nouvelles formes de concurrence. En conséquence, toutes prévisions quant aux différences de prix doivent en grande partie être hypothétiques. Une prévision des taux de fret océaniques à n'importe quel moment donné est nécessairement plus incertaine encore, car ceux-ci peuvent s'éloigner de façon assez marquée du coût d'exploitation du navire, contrairement à ceux des navires attachés à un service particulier ou affrétés pour des périodes données. Cependant, tant pour les navires de la flotte intérieure que pour les océaniques, les taux de fret au cours d'une certaine période doivent être en rapport avec le coût d'exploitation du navire et un rendement considéré normal sur l'investissement. On peut donc obtenir une approximation raisonnable de la situation future de la concurrence en élaborant d'autres comparaisons sur les mêmes suppositions de base que précédemment. Partant de là, l'appendice XV présente des estimations des différences possibles de coût pour l'expéditeur exportant des grains directement outre-mer et pour celui effectuant un transbordement à Montréal. On suppose que le transbordement se fait d'un vaisseau F employé dans les eaux intérieures pendant toute la saison et que le transport direct outre-mer se fait par le vaisseau C, tous deux décrits à l'appendice XIII.

L'appendice XV ne traite que de deux coûts principaux pour l'expéditeur de grains: le prix estimatif du temps du navire et les frais d'élévateur à

Montréal. On présume que le coût à la tonne pour les autres services sont les mêmes pour l'exportation directe que lorsqu'il y a transbordement. Les différences serviront à indiquer les possibilités de concurrence, mais les estimations ne doivent pas être considérées comme des prédictions sur les taux.

Un tramp ayant apporté une cargaison de l'extérieur destinée à un port des Lacs serait dans la meilleure situation pour offrir un taux peu élevé pour une expédition de grains outre-mer. S'il avait déjà, pour le voyage de retour, une cargaison assurée au port de déchargement ou près de celui-ci, il pourrait être dans une aussi forte situation de concurrence que le navire régulier à cargaison mixte. Il semblerait cependant que le cargo régulier aura l'avantage pour obtenir la majeure partie des cargaisons vers l'intérieur. Les chargements complets pour un tramp pourraient se restreindre à un volume limité de chrome ou d'autres minerais spéciaux, de soufre et d'autres matériaux industriels; il s'ensuit que cet aspect de la concurrence des tramps peut ne pas être un facteur important et il n'est pas étudié plus avant.

Le premier exemple de l'appendice XV envisage les frais, à la tonne de blé, appropriés au temps que le vaisseau C pourrait prendre en amont de Montréal, après avoir déchargé d'autres marchandises à cet endroit, s'il se rendait sur lest jusqu'à Fort William pour y charger une cargaison de grains à destination d'outre-mer. Le chiffre ainsi obtenu est de \$2.24 la tonne de blé, soit 11 cents de moins que le chiffre de \$2.35 la tonne apparaissant au tableau VII pour le transport dans le même vaisseau jusqu'à Kingston. Bien que la distance de Fort William à Montréal soit de 182 milles plus longue, on réalise une économie de temps en évitant le déchargement au port de transbordement ainsi que les frais d'élèveur dans ce même port.

Dans le second exemple, on suppose aussi que le vaisseau F fait le voyage entre Montréal et Fort William sur lest. Les frais de transbordement comprennent non seulement ceux attribuables au temps nécessaire au déchargement du vaisseau F et les frais d'élèveur à Montréal, mais aussi ceux suscités par le temps de chargement d'un océanique, ce qui porte le total des frais à \$2.97 la tonne jusqu'à ce que ce dernier soit prêt à partir pour outre-mer. Ainsi, l'économie réalisable dans un voyage direct outre-mer serait de (\$2.97-\$2.24) 73 cents la tonne de blé ou environ 2 cents le boisseau.

La comparaison ci-dessus et les suivantes appellent deux réserves principales. On a supposé que l'océanique C pouvait faire le voyage des Lacs en 10.7 jours, comme on pourrait s'y attendre avec un équipage expérimenté sur les Lacs, alors qu'en réalité un vaisseau étranger pourrait prendre plus de temps dans les chenaux limités. Par exemple, une journée supplémentaire sur les Lacs ajouterait 21 cents la tonne au coût d'exploitation de ce navire. Aussi, dans le cas du transbordement, on a supposé que le temps consacré au chargement ou au déchargement à Montréal sera le même que celui consacré au déchargement à Kingston. S'il se produisait une congestion assez forte pour obliger le vaisseau F à perdre une journée supplémentaire en

Commission royale sur le cabotage

attendant de pouvoir décharger et le vaisseau C à attendre une autre journée pour charger, le coût du transbordement serait accru de 39 cents la tonne. Ces réserves ne modifient pas la conclusion évidente, à savoir que, si les différences de prix au port de chargement sont calculées sur le coût du transport des grains dans des navires qui ne bénéficient pas d'une cargaison de retour, il serait plus économique de charger un tramp à la tête des Lacs qu'à un port de transbordement, à moins que le tarif des tramps ne soit exceptionnellement élevé.

Il semble, cependant, qu'on peut réaliser une économie sensible en utilisant un navire à l'aller comme au retour. L'exemple marquant pour ce qui est des quantités impliquées et qui offre de l'intérêt ici est constitué d'une combinaison de chargements de grains et de minerai. L'appendice XV montre que le voyage prolongé de Sept-Îles à Fort William et retour peut assurer ce service avec une économie d'à peu près 22% des heures de navigation qui seraient nécessaires pour transporter les deux cargaisons en des voyages distincts.

Cette possibilité d'économie ne se limite pas aux navires de la flotte intérieure, mais ceux-ci auraient un avantage substantiel sur le tramp océanique pour le transport du minerai, non seulement en ce qui concerne le coût à la tonne du minerai transporté, mais parce que le volume à transporter au cours d'une saison requiert un horaire d'arrivées et de départs arrêté, peut-être dans des limites très restreintes. La pratique suivie depuis longtemps sur les Lacs supérieurs et celle en usage actuellement à Sept-Îles est d'accorder des contrats à une ou plusieurs compagnies de navigation pour le transport de la totalité ou de la plus grande partie du volume au cours de la saison. De fait, on peut signer un contrat pour plus d'un an, sous réserve de rajustements de tarif de temps à autre. Les tramps peuvent s'engager à transporter des cargaisons d'occasion, mais les arrivées de ceux-ci pourraient être irrégulières et causer des congestions, reflétant les fluctuations du commerce des grains et des autres marchandises; en conséquence, on peut se demander si un expéditeur de minerai serait prêt à dépendre d'un tel mode de transport.

On portera d'abord l'attention sur le vaisseau F, employé dans les eaux intérieures pendant toute la saison. Les frais appropriés pour le temps que prendrait le vaisseau F transportant du blé à l'aller et du minerai au retour seraient d'environ 22% de moins que le total des frais pour deux voyages distincts. Ceci soulève immédiatement la question de savoir laquelle des deux cargaisons bénéficierait davantage de taux de fret plus bas au cours d'un voyage combiné. Il peut y avoir, au début ou périodiquement, une certaine instabilité dans les taux, les transports de minerai rivalisant entre eux non seulement pour les grains mais aussi pour le charbon et peut-être pour d'autres cargaisons allant en aval; il faut compter aussi avec la concurrence réelle ou possible des océaniques cherchant à obtenir des cargaisons pour

outré-mer. Si un volume substantiel de grains devait être transporté sans retard, les expéditeurs pourraient avoir à payer un taux relativement élevé pour faire effectuer ce transport par des vaisseaux de la flotte intérieure; néanmoins, ceci pourrait être à leur avantage si les taux de fret océanique étaient aussi élevés à cette période-là. D'autre part, quand les cargaisons de grains sont rares, la concurrence pour les obtenir peut diminuer les taux à des niveaux relativement bas.

En considération de cette dernière possibilité, on présume pour le troisième exemple de l'appendice XV que le taux de fret pour le minerai équivaldrait au taux demandé pour le transporter séparément, c'est-à-dire \$1.71 la tonne. En supposant que le vaisseau F obtienne ce revenu avec du minerai acheminé en amont, il ne requerrait que \$1.41 la tonne de blé pour réaliser le revenu total nécessaire à l'égard d'un voyage complet aller et retour, entre Sept-Îles et Fort William. Il faut ajouter à ceci 70 cents la tonne pour le coût de la mise du blé à bord d'un océanique à Montréal. Par conséquent, à cet endroit, les frais à la tonne seraient de \$2.11, en comparaison de \$2.24 pour un océanique se dirigeant sur lest vers la tête des Lacs, selon l'exemple précité. Ainsi, si les différences de prix aux ports d'embarquement pour les grains étaient fondés sur les taux les plus bas qu'il soit possible de fixer pour les grains dans un transport combiné avec le minerai, un tramp n'ayant pas de cargaison allant en amont serait plus susceptible de charger des grains d'exportation à un port de transbordement, à moins que les taux de fret océanique ne soient anormalement bas.

Un certain nombre d'autres conclusions découlent directement de ce troisième exemple:

- (1) On sera fortement porté à ne remplir des élévateurs de transbordement qu'avec les grains acheminés aux taux saisonniers le plus bas au boisseau. Sans aucun doute, ce transport de grains sera en grande partie combiné avec une cargaison de minerai de fer au cours du même voyage. Autrement, les tramps océaniques passeraient probablement outre ces ports et le transbordement des grains y serait limité à la demande des océaniques réguliers.
- (2) Proportionnellement aux livraisons, les ports de transbordement du Saint-Laurent peuvent avoir besoin d'une plus grande capacité d'entreposage qu'auparavant, si des stocks suffisants pour répondre aux demandes variables d'outré-mer doivent être accumulés lorsque les taux de fret sur les Lacs sont bas, pour tirer un avantage maximum du transport le meilleur marché.
- (3) Le prix fixé pour les grains entreposés peut être à peu près le même à chacun des divers ports de transbordement, car les frais additionnels pour le transport du blé comme prolongement d'un

voyage avec du minerai ne peuvent varier que légèrement selon que le blé est déchargé à n'importe quel port depuis Port Colborne jusqu'à Québec, en supposant que le temps de déchargement et les frais d'élévateur sont les mêmes.

- (4) Un tramp incapable de s'assurer une cargaison venant de l'extérieur ou allant en amont chargerait habituellement des grains au port de transbordement le plus en aval où les sortes et les quantités de grains désirées seraient disponibles.

Les navires océaniques ayant déchargé à Montréal ou à d'autres ports du Saint-Laurent trouveraient un avantage à peu près comparable à celui du vaisseau F s'ils retournaient à Sept-Îles pour obtenir une cargaison éventuelle de minerai de fer, pourvu qu'il y en ait une de disponible sans impliquer une perte indue de temps pour le chargement ou le déchargement. Le quatrième exemple de l'appendice XV illustre cette possibilité pour un océanique déchargeant sa cargaison à Montréal. Le coût du transport du blé serait de \$1.48 la tonne lorsque le vaisseau aurait de nouveau atteint Montréal, comparativement à des frais de \$2.11 la tonne si le blé avait été transbordé d'un élévateur de Montréal, accordant ainsi un avantage de 63 cents en faveur de l'expédition directe outre-mer. L'avantage qu'il y aurait à employer ainsi un océanique après son déchargement à Sorel, Trois-Rivières ou Québec serait le même comparativement aux frais de transport des grains depuis ces élévateurs, c'est-à-dire 63 cents la tonne ou environ 1.7 cent le boisseau. Toutefois, si l'océanique était incapable d'obtenir une cargaison de minerai, ou devait subir des retards trop onéreux dans ce transport, il serait encore moins probable qu'il pût être utilisé économiquement pour le voyage au delà du port de transbordement que dans le cas d'un déchargement à Montréal.

La menace de retard pour un navire sans itinéraire fixe cherchant à charger ou à décharger du minerai de fer peut constituer un réel désavantage, en particulier si un certain nombre de tramps tentent en même temps d'obtenir des cargaisons d'occasion. Sans doute y aura-t-il une certaine marge de temps disponible pour les chargements à Sept-Îles. Par exemple, l'acheminement de 10 millions de tonnes au cours d'une saison de 210 jours nécessiterait des expéditions quotidiennes de plus de 47,600 tonnes, c'est-à-dire l'équivalent d'environ 4.7 vaisseaux de la capacité du tramp à l'étude; par contre, la moyenne de chargement indique qu'au moins sept vaisseaux semblables pourraient être accommodés chaque jour avec les installations actuelles. Cependant, le déchargement du vaisseau exige plusieurs fois plus de temps et, par conséquent, les navires sans horaire pourraient être sujets à de sérieux retards aux ports de déchargement achalandés. A l'heure actuelle, il n'est donc pas certain que ce voyage hypothétique soit très pratique pour un ou un grand nombre de tramps chaque saison. L'expérience de plusieurs saisons sera probablement nécessaire pour déterminer quelle quantité du

minerai requis en une saison pourrait en toute sécurité être réservée aux tramps et, conséquemment, pour juger de leur efficacité et de leur pouvoir de concurrence en ce qui concerne les grains à la tête des Lacs.

Sommaire de l'étude sur l'exportation des grains

Une réserve s'impose aux conclusions de cette section, à savoir qu'il peut s'écouler un certain temps avant que de nouveaux cadres pour le transport maritime ne s'établissent avec quelque degré de stabilité. Ainsi, il pourra y avoir une période initiale d'incertitude quant à la nécessité d'ajouter des installations de transbordement et quant aux endroits où il serait le plus à propos d'agrandir les installations existantes. Ceci peut être d'une importance particulière du fait que la congestion aux ports de transbordement peut empêcher la réalisation d'un maximum d'économie dans le transport des grains. D'autres problèmes, que seule l'expérience pourra résoudre, ont trait aux modes de transport les plus efficaces, dans les deux sens, pour les cargaisons de minerai et de blé, de minerai et de charbon, ou pour d'autres cargaisons combinées, et aux tarifs de taux de fret à la tonne qui sera établi pour ces cargaisons. Seule l'expérience pourra répondre à des questions comme celles-ci, à savoir le temps que prendra un océanique itinérant pour effectuer le voyage des Lacs, de même que le rôle et l'efficacité des tramps dans le transport du minerai. Ces réserves posées, les conclusions suivantes ressortent:

- (1) On peut s'attendre que les cargos mixtes réguliers seront des concurrents sérieux dans le domaine de l'exportation des grains. Toutefois, ils pourront suppléer les transports intérieurs en vrac plutôt que les concurrencer, étant donné qu'un fort mouvement de grains de l'intérieur pourra être requis pour répondre à la demande des navires réguliers aux ports terminus ou aux ports d'escale.
- (2) Les tramps océaniques pénétrant dans les Lacs avec des cargaisons venant de l'extérieur seront en mesure d'offrir des prix relativement bas pour l'expédition des grains outre-mer, mais ils ne seront pas nécessairement en meilleure posture que les cargos réguliers, que ces derniers chargent des grains à Chicago, à Montréal ou à un port de transbordement. Les tramps détenant cet avantage seront peut-être assez peu nombreux, exclusion faite de leur possibilité de transporter du minerai de fer de Sept-Îles aux ports des Lacs.
- (3) Si un tramp peut s'assurer une cargaison de minerai à Sept-Îles sans subir de retard indû à cet endroit ou au port de déchargement et que cette cargaison soit chargée lors de l'entrée sur lest du navire dans le golfe Saint-Laurent, il sera en excellente position pour fixer un taux relativement bas pour l'expédition directe des grains outre-mer depuis la tête des Grands lacs, comparativement à celle des grains expédiés via un port de transbordement. La réalisation

de cet avantage et le nombre de navires qui en bénéficieront au cours d'une saison dépendront de l'expérience acquise avec les cargaisons occasionnelles de minerai. Si celle-ci se révèle favorable, on peut s'attendre à la concurrence des tramps, sauf lorsque les taux océaniques seront assez élevés pour rendre une autre utilisation encore plus lucrative.

- (4) Les tramps ne transportant pas de minerai de fer ou d'autres cargaisons jusque dans les Lacs chargeraient fort probablement aux ports de transbordement qui conviendraient le mieux et où ils pourraient trouver la cargaison requise. Par exemple, un navire disponible après déchargement à Montréal ou dans les environs chargerait probablement des grains au même endroit ou à Sorel, ou encore, si le navire descendait le Saint-Laurent sur lest, il serait probablement chargé à Québec ou à Trois-Rivières.

Dans l'ensemble, on peut s'attendre que la flotte intérieure (qui peut inclure d'autres vaisseaux que les navires canadiens des Lacs) transporte non seulement tous les grains du commerce national, mais aussi des quantités considérables de grains d'exportation devant être transbordées dans des navires réguliers et autres océaniques à divers ports, bien que la concurrence pour les expéditions directes outre-mer puisse être très vive. La proportion des exportations manutentionnées aux ports de transbordement peut varier considérablement de saison en saison, par comparaison à celle des marchandises envoyées directement outre-mer.

E. Sommaire des conclusions sur les perspectives de la marine marchande du Canada dans le cabotage

Des navires immatriculés au Royaume-Uni ou dans d'autres pays du Commonwealth et employés dans le cabotage, la plupart sont nolisés à l'heure actuelle par des exploitants canadiens qui peuvent les affréter pour une saison. Cette utilisation se limite en grande partie à la côte de l'Atlantique et au fleuve Saint-Laurent en aval de Montréal. Trois services réguliers de transport de cargaisons mixtes sont exploités directement par des sociétés du Royaume-Uni, mais aucun de ces exploitants ne fait une concurrence directe dans le transport en vrac, excepté dans des cas particuliers résultant des autres utilisations du vaisseau. Il semblerait raisonnable d'escompter que l'emploi futur des navires du Royaume-Uni continuera à se faire en grande partie par des exploitants canadiens.

Sur la côte est comme dans le golfe et le fleuve Saint-Laurent, il est probable que, en l'absence d'un changement à la loi actuelle sur le cabotage, les navires du Commonwealth et les navires canadiens continueront à se diviser la clientèle, ceux du Commonwealth étant employés en particulier pour les volumineuses cargaisons en vrac auxquelles les océaniques à tout usage sont bien appropriés. Quoique la proportion du total des marchandises

transportées dans des vaisseaux du Royaume-Uni puisse continuer à s'accroître, il semblerait cependant que les perspectives d'emploi régulier des navires immatriculés au Canada soient favorables pour la plupart de leurs usages actuels.

Sur la côte du Pacifique l'utilisation d'autres navires du Commonwealth est d'importance négligeable et semble devoir demeurer telle.

En ce qui concerne les Grands lacs, il semble que les navires à caissage canadiens pourront perdre au profit de transporteurs d'outre-mer une partie de cette portion de leur commerce actuel consistant en marchandises qui ne sont cabotées au Canada qu'au cours d'un voyage plus long pour l'exportation ou l'importation. Il semble cependant qu'environ 85 à 90% du transport à caissage est constitué de marchandises expédiées d'un point à un autre au Canada. Le principal exploitant canadien ne craignait pas que ce commerce lui fût enlevé par des concurrents océaniques et la Commission ne voit aucune raison d'énoncer un avis contraire.

La plus grande inquiétude qui ait été exprimée portait sur l'avenir des navires canadiens des Lacs dans la concurrence pour le transport intérieur des cargaisons en vrac, y compris le transport intérieur des grains destinés à l'exportation. Le cabotage et le transport international sont tous deux en jeu. Ces craintes semblent justifiées. Selon la législation fiscale actuelle, un océanique de charge en vrac immatriculé au Royaume-Uni peut avoir un avantage, non seulement sur un navire des Lacs immatriculé et construit au Canada, mais aussi sur un autre construit au Royaume-Uni ou acquis autrement à un prix comparable. Bien que les navires actuels serviraient encore jusqu'à la fin de leur vie utile, la concurrence pourrait obliger dans l'avenir les exploitants canadiens à affréter à la saison des navires appropriés du Royaume-Uni construits à cette fin.

En plus d'ouvrir le trafic intérieur à la concurrence des gros vaisseaux immatriculés au Royaume-Uni et ailleurs, l'achèvement de la Voie maritime permettra l'exportation des grains dans des océaniques réguliers chargeant à Fort William-Port Arthur, Duluth-Superior, Chicago ou ailleurs. En conséquence, les concurrents pour l'exportation des grains comprendront non seulement les vaisseaux de la flotte intérieure, mais aussi ceux engagés dans le trafic international vers les ports d'outre-mer. Parmi ces derniers pourront se trouver des transports réguliers de cargaisons mixtes, aussi bien que des tramps. Cependant, les navires réguliers pourront demeurer tout autant complémentaires à la flotte intérieure, même lorsqu'ils entreront en concurrence avec elle, car on peut s'attendre que les expéditions par navires réguliers, de Montréal et peut-être d'autres ports de transbordement des grains, alimenteront un trafic continu à ces ports par la flotte intérieure.

Ce qui encouragera les tramps à rechercher sur les Lacs des cargaisons de grains pour outre-mer dépendra tout d'abord du niveau relatif des taux du fret dans le service océanique régulier. Cet encouragement dépendra aussi

des taux du transport des grains jusqu'aux ports de transbordement, lesquels taux résulteront des nouvelles pratiques de déplacement des cargaisons dans la Voie maritime: par exemple, le transport des grains vers l'est et du minerai vers l'ouest au cours d'un seul voyage d'un navire de la flotte intérieure. Il faudra aussi savoir s'il serait pratique ou non pour de nombreux tramps océaniques, en route vers la tête des Lacs, de prendre des cargaisons occasionnelles de minerai à Sept-Îles, les horaires pour l'expédition du minerai étant aussi chargés qu'ils le sont à l'heure actuelle. Bien que la quantité des grains expédiée directement outre-mer puisse par conséquent varier considérablement d'année en année, dans l'ensemble cette forme de concurrence sera vraisemblablement vive. Les exploitants canadiens du trafic intérieur jugeront nécessaire d'utiliser les navires les plus économiques disponibles et de les répartir de la façon la plus efficace, afin de demeurer dans la concurrence.

La quantité des grains d'exportation manutentionnée par la flotte intérieure et aux ports de transbordement dépendra aussi de la suffisance des installations à ces ports pour le déchargement, l'entreposage et le rechargement. Si un retard considérable devait se produire dans le déchargement des vaisseaux de la flotte intérieure ou le chargement des océaniques au port de transbordement, le coût additionnel en temps pour les vaisseaux pourrait rendre l'opération non économique. Aussi, un plus grand espace que celui qui a été nécessaire jusqu'ici, proportionnellement aux ventes, peut être requis pour l'entreposage. Les élevateurs de transbordement doivent être remplis de grains expédiés aux taux de fret les plus bas possible si le prix doit demeurer concurrentiel avec celui de la tête des Lacs, ce qui signifie qu'ils doivent être déplacés surtout à la convenance du transporteur et en conformité avec les autres envois de cargaisons. Compte tenu de cette limitation, il se pourrait que des stocks plus considérables devront être accumulés, si l'on veut réaliser une économie maximum en dépit des poussées périodiques de la demande pour les grains.

CHAPITRE VII

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

A. Introduction

Plusieurs mémoires présentés à la Commission préconisaient la limitation du cabotage aux navires immatriculés au Canada, comme moyen d'assurer le maintien d'une flotte assez importante d'immatriculation canadienne. Certains demandaient de restreindre le cabotage aux navires construits et immatriculés au Canada, afin d'aider aussi les chantiers maritimes. Cependant, pour plus de clarté, il est préférable d'étudier cette dernière proposition séparément, au chapitre IX du présent rapport, qui traite de l'industrie de la construction et de la réparation des navires, car il existe d'importantes divergences d'intérêt entre les constructeurs de navires et les exploitants.

L'argument général à l'appui de la restriction de l'immatriculation consistait en ce que les navires immatriculés au Canada seraient éliminés par des navires moins dispendieux immatriculés au Royaume-Uni, alors que l'intérêt public serait mieux servi par une flotte de cabotage entièrement canadienne. On a admis qu'un service à prix modique favorisait considérablement mais non exclusivement l'intérêt public. On a fait valoir qu'on doit aussi compter sur un service approprié et suffisant en temps de paix ou de guerre. On a donc demandé à la Commission de recommander la modification de la partie XIII de la Loi sur la marine marchande du Canada de façon à limiter le cabotage aux seuls navires immatriculés au Canada.

Les défenseurs de cette proposition reconnaissaient qu'il faudrait modifier la Convention relative à la marine marchande de la Communauté britannique ou que le Canada s'en retire complètement ou partiellement. Cette Convention est reproduite à l'appendice VIII. L'article 11 prévoit que les lois ou règlements sur le cabotage traiteront de la même façon tous les navires britanniques. L'article 24 stipule que tout signataire peut se retirer de la Convention ou de toute disposition de celle-ci après un avis de 12 mois, et l'article 25 porte que l'entente peut être modifiée d'un commun accord. Il y a donc des moyens établis pour effectuer un changement.

Les exploitants eux-mêmes étaient divisés quant à la proposition de limiter le cabotage aux navires canadiens. La *Dominion Marine Association* et l'Association des Propriétaires de navires du Saint-Laurent, de même que onze exploitants qui ont comparu pour leur propre compte, ont demandé cette restriction. La *Dominion Marine Association* s'est présentée comme

une association de propriétaires de navires canadiens faisant le trafic sur les Grands lacs, qui compte 24 membres et 3 compagnies associées, lesquels représentent une jauge brute officielle de plus de 816,000 tonneaux, soit 98% de la flotte canadienne des Grands lacs. Cette association n'a pris position qu'à l'égard du cabotage sur les Grands lacs et le fleuve Saint-Laurent jusqu'à l'extrémité ouest de l'île d'Anticosti. Elle préconisait pour ces eaux intérieures non seulement la restriction de l'immatriculation des caboteurs, mais aussi l'élaboration d'un traité avec les États-Unis, dont l'effet serait de limiter le trafic inter-frontières exclusivement aux «... vaisseaux des États-Unis et du Canada». L'Association des Propriétaires de navires du Saint-Laurent est formée de propriétaires de petits caboteurs, en général d'une jauge brute officielle de moins de 200 tonneaux, naviguant surtout dans le golfe et le fleuve Saint-Laurent. Parmi les onze armateurs se trouvaient les compagnies *Canada Steamship Lines*, *Branch Lines*, *Clarke Steamships* et *Union Steamships*.

D'autre part, la *Canadian Shipowners Association*, la *Shipping Federation of Canada*, la *B. C. Towboat Owners' Association* et 17 exploitants ayant témoigné séparément se sont opposés à toute restriction de ce genre au cabotage canadien. La *Canadian Shipowners Association* s'est présentée comme une association de 26 compagnies possédant 80 cargos océaniques, d'une jauge brute de 509,000 tonneaux; ajoutons que la plupart de ses membres s'intéressent davantage au transport international qu'au cabotage et que les propriétaires de vaisseaux présentement immatriculés au Royaume-Uni en vertu du plan de transfert s'y trouvent largement représentés. Dans l'ensemble, cette association appuie l'idée de maintenir une flotte canadienne, non seulement côtière mais océanique; elle préconisait une méthode différente à cet égard. Elle a allégué:

«... il incombe à la nation de maintenir des services de transport maritime suffisants, administrés et exploités par des Canadiens, et des services connexes de construction et de réparation de navires, suffisants pour assurer que le transport maritime à destination, en provenance et à l'intérieur du Canada ne puisse s'effectuer à l'avantage de concurrents étrangers dans le commerce canadien intérieur et océanique, et qu'il soit disponible en cas d'urgence (alors que les services étrangers ne le seraient peut-être pas). Ces frais devraient être à la charge de toute la nation et non d'une partie du pays seulement, ni imposés en fardeau aux usagers.»

La *Shipping Federation of Canada* déclare qu'elle est une association de propriétaires de navires et d'agences maritimes, dont la majorité des membres sont des exploitants de navires de haute mer canadiens, britanniques et étrangers, qui naviguent entre les ports de l'Est du Canada et les pays d'outre-mer, et que la jauge brute des navires inscrits à la Fédération en 1954 dépassait 5 millions et demi de tonneaux. Certaines compagnies font partie et de la *Canadian Shipowners Association* et de la *Shipping Federation*. Cette dernière n'a proposé aucune autre forme d'aide à l'industrie maritime, la *B.C. Towboat Owners' Association* non plus. Les compagnies qui s'opposaient

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

à la restriction étaient entre autres: *Furness Withy, Newfoundland Canada, Newfoundland-Great Lakes, Constantine Lines, Iron Ore Transport, Dingwall, Saguenay Terminals* et des filiales de sociétés productrices de pâte et de papier.

Le chapitre précédent établit que l'avenir des navires d'immatriculation canadienne est incertain, particulièrement dans la région des Grands lacs. En général, le coût d'exploitation d'un navire donné immatriculé au Canada est beaucoup plus élevé que sous l'immatriculation du Royaume-Uni ou d'ailleurs. Ce handicap a causé la disparition presque totale en haute mer des navires immatriculés au Canada et il a incité les armateurs canadiens à se servir dans une large mesure de navires du Royaume-Uni pour le cabotage sur le littoral de l'Atlantique et le fleuve Saint-Laurent en aval de Montréal. Plus récemment, l'exploitant du Royaume-Uni a obtenu une exonération fiscale appréciable à l'égard des gains du navire et afférente à l'acquisition de nouveaux vaisseaux pour lui permettre de maintenir sa flotte aux bas niveaux de revenus établis par la concurrence mondiale¹.

Quarante-deux navires canadiens d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus sont présentement utilisés le long de la côte atlantique, malgré les avantages généraux de l'immatriculation au Royaume-Uni. On peut s'attendre que plusieurs d'entre eux continuent de servir de toute façon, car il est loin d'être certain que la nouvelle exemption fiscale apportera un changement significatif dans le niveau des taux d'affrètement du Royaume-Uni, eu égard au coût d'exploitation d'un vaisseau canadien.

La très grande majorité des navires immatriculés au Canada sert au transport en vrac (cabotage et trafic international) sur les Grands lacs et le fleuve Saint-Laurent. Une fois la Voie maritime terminée, il semble probable que des navires de construction spéciale immatriculés au Royaume-Uni, appropriés à la navigation sur l'océan aussi bien que sur les Grands lacs, auraient un avantage sur leurs concurrents d'immatriculation canadienne. Cet avantage proviendrait en partie du coût d'exploitation moins élevé sous l'immatriculation du Royaume-Uni et en partie des impôts moins lourds que l'exploitant du Royaume-Uni doit payer à l'égard des nouveaux navires. On peut s'attendre que ces deux facteurs l'emportent sur la plus forte capacité de transport du plus grand navire canadien des Lacs. Dans ce cas, la plupart des armateurs canadiens verraient plus de profit à utiliser des navires de construction spéciale immatriculés au Royaume-Uni que d'en acheter de nouveaux pour les immatriculer au Canada. Ainsi, le tonnage d'immatriculation canadienne tomberait à un niveau très bas avec le retrait éventuel des navires actuels des Lacs.

Les navires d'immatriculation canadienne semblent à l'abri de la concurrence britannique sur la côte du Pacifique seulement et, dans ce secteur, on a tendance à utiliser des péniches et des chalands remorqués pour le transport lourd en vrac.

¹ Allocation pour investissement. Voir le chapitre VI.

La question se pose de savoir dans quelle mesure cette restriction procurerait plus de cargaisons aux navires d'immatriculation canadienne. On se rappellera, d'après le chapitre III, que les vaisseaux canadiens ont en 1955 transporté 24.5 millions de tonnes dans le trafic maritime avec les États-Unis, tout en transportant 32.9 millions de tonnes sur un total de 36.4 millions de tonnes dans le cabotage; les vaisseaux immatriculés au Royaume-Uni ou ailleurs dans le Commonwealth ont caboté 3.5 millions de tonnes. La restriction proposée pourrait influencer sur le volume des cargaisons à transporter et, par là, sur le profit net que l'on devrait escompter du cabotage, alors que tout le trafic inter-frontières prêterait le flanc à la concurrence étrangère. On doit aussi tenir compte de la concurrence d'autres routes et d'autres moyens de transport.

B. Effets économiques de la restriction proposée

On verra que la restriction du cabotage aux vaisseaux immatriculés au Canada entraînera, pour une grande variété de denrées, des frais d'expédition plus élevés que ceux actuellement en vigueur ou qui pourraient prévaloir après l'ouverture de la Voie maritime. La Commission étudiera l'ampleur probable de ces différences de frais d'expédition et leur portée économique pour les parties en cause, y compris l'industrie du transport maritime elle-même.

Il faudrait accorder un délai suffisant avant d'appliquer cette restriction afin de permettre aux exploitants d'acquérir des navires appropriés et de les faire accepter à l'immatriculation canadienne, car le Canada ne possède pas actuellement assez de vaisseaux pour se charger de ce service additionnel. Il se peut qu'un régime défini de tarifs-marchandises prenne encore plus de temps à se concrétiser dans les nouvelles circonstances; même alors, on pourrait s'attendre que les taux varient d'une année à l'autre, comme à l'heure actuelle. Les considérations qui suivent supposent ces redressements faits. Nous établirons la comparaison selon les tendances générales des taux, qui doivent être à des niveaux suffisants pour inciter au remplacement des vaisseaux requis pour le maintien du service.

I. CÔTE EST, GOLFE ET FLEUVE SAINT-LAURENT EN AVAL DE MONTRÉAL

On peut juger de l'effet de la restriction proposée en se reportant au volume du cabotage en 1955, dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles. Cette année-là, les navires immatriculés au Royaume-Uni et dans d'autres pays du Commonwealth ont transporté, dans la région de l'Est, 3.5 millions de tonnes de marchandises, soit 28% du total de 12 millions de tonnes. Ces deux chiffres comprennent quelque 800,000 tonnes de minerai de fer expédiées de Sept-Îles à Contrecoeur. On s'attend que ce transport soit remplacé par des expéditions directes aux ports des

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

Grands lacs, surtout dans le trafic international. Abstraction faite de ces envois, les vaisseaux du Royaume-Uni ont transporté 2.7 millions de tonnes, soit 24% des 11.2 millions de tonnes restantes. Ceci représente le volume d'affaires qui serait immédiatement atteint par la restriction proposée.

Les répercussions sur les frais de transport ne s'arrêteraient pas là. La flotte canadienne de cabotage comprend un certain nombre de vaisseaux achetés du gouvernement à la fin de la guerre et maintenus sous immatriculation canadienne en vertu d'une entente. Il ne reste plus à ces navires qu'un nombre limité d'années utiles. Il se peut que, le temps venu de les retirer, plusieurs exploitants trouveraient plus économique de les remplacer par des navires du Royaume-Uni. Une filiale de la DOSCO, particulièrement, a utilisé trois de ces navires pour transporter du minerai de fer et de la pierre à chaux à l'aciérie de Sydney. Au cours de son témoignage, un représentant de cette compagnie a fait les remarques suivantes au sujet de l'augmentation des frais de transport que causerait l'exclusion du cabotage des navires du Royaume-Uni:

«Il est vrai que dans les conditions anormales qui ont suivi la guerre, DOSCO s'est vu forcée par les circonstances, pour assurer le transport du minerai et de la pierre à chaux, d'acquérir et de convertir de façon appropriée à son industrie, trois navires construits pendant la guerre et dont le gouvernement canadien a disposé à des conditions spéciales. Évidemment, nous ne pourrions pas répéter cette transaction aujourd'hui.»

Ces «conditions spéciales» comprenaient non seulement le prix mais l'engagement de laisser ces navires sous immatriculation canadienne. Cela implique que l'immatriculation canadienne forcée des navires de remplacement augmenterait considérablement le coût de transport du minerai et de la pierre à chaux de la compagnie, transport qui représente plus d'un million de tonnes par année. Il s'ensuit que la restriction proposée modifierait matériellement le cabotage qui s'élevait à plus de 3.7 millions de tonnes en 1955, soit 33% des 11.2 millions de tonnes du cabotage proprement dit.

1. *Cargaisons en vrac*

Le transport en vrac du charbon, du minerai de fer et de la pierre à chaux serait le plus touché. Ce sont surtout des océaniques à tout usage, chargés à pleine capacité, qui font ce transport, et dont le «vaisseau C» du chapitre VI et de l'appendice XIII peut être le modèle. On comparera le revenu quotidien requis d'un tel navire affecté au cabotage avec celui d'un vaisseau identique d'immatriculation canadienne, en supposant que chacun doit réaliser un rapport comparable sur l'investissement, une fois les impôts acquittés. A ce sujet, nous conserverons les mêmes suppositions qu'au chapitre VI. Ces comparaisons feront voir l'étendue de l'augmentation des frais de transport maritime à laquelle on devrait s'attendre par suite de la restriction du cabotage.

Commission royale sur le cabotage

Le revenu requis du navire doit dépasser les dépenses variables d'un montant suffisant pour assurer la récupération du capital, un profit et le paiement des impôts. Les dépenses variables dépendent de l'utilisation du navire, mais on peut obtenir une approximation générale pour le vaisseau C en faisant la moyenne des frais variables à l'appendice XIV. La section 8 de cet appendice donne \$354,536 par année de 330 jours, ou \$1,074 par jour de service. En utilisant ces chiffres, le revenu requis, selon les données, devrait s'élever à \$706,896 par année de 330 jours, ou à \$2,142 par jour d'exploitation. On peut donc présumer que le vaisseau C (immatriculé au Royaume-Uni) pourrait trouver divers autres emplois alternatifs au cours de l'année, rapportant en moyenne ce revenu quotidien, et que ce serait là son prix normal dans le cabotage canadien.

TABLEAU I

Revenu estimatif requis d'un navire de type tramp immatriculé soit au Royaume-Uni ou au Canada¹

	<i>Revenu requis</i>		<i>Excédent pour le navire canadien</i>
	<i>Immatriculation</i>		
	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Canada</i>	
A. Revenu total requis pour une année de 330 jours:			
Dépenses variables	\$354,536	\$449,986	\$ 95,450
Récupération du capital, bénéfices, impôts	352,360	424,769	72,409
Total du revenu requis	<u>\$706,896</u>	<u>\$874,755</u>	<u>\$167,859</u>
Moyenne par jour ouvrable:			
Dépenses variables	\$ 1,074	\$ 1,364	\$ 290
Récupération du capital, bénéfices, impôts	1,068	1,287	219
Total du revenu requis	<u>\$ 2,142</u>	<u>\$ 2,651</u>	<u>\$ 509</u>
B. Revenu requis pour 240 jours de cabotage:			
Exigence annuelle	\$706,896	\$874,755	\$167,859
Moins \$2,142 par jour pour 90 jours d'emploi hors saison	192,780	192,780	.....
Solde requis du cabotage	<u>\$514,116</u>	<u>\$681,975</u>	<u>\$167,859</u>
Solde par jour d'emploi au cabotage (÷240)	<u>\$ 2,142</u>	<u>\$ 2,842</u>	<u>\$ 700</u>

¹ De l'appendice XIV. On présume dans les deux cas que le navire a été construit au Royaume-Uni, au prix estimatif de \$2,680,000.

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

Les dépenses variables de l'exploitation d'un tel navire pendant 330 jours, sous immatriculation canadienne, seraient plus élevées de \$95,450, selon l'estimation à l'appendice XIV. Ce chiffre corrobore étroitement la preuve touchant directement la différence des frais d'exploitation. Le total des débours s'élève donc à \$449,986 par année. La différence des revenus requis est cependant plus élevée que celle des dépenses variables. Bien qu'on suppose que les armateurs du Canada et du Royaume-Uni achètent leur navire au même prix, l'exploitant canadien est plus fortement taxé; il lui faut donc un revenu plus élevé pour recouvrer la mise de fonds initiale et réaliser un profit comparable. Le revenu total requis d'un navire canadien, selon l'appendice XIV, s'établit donc à \$874,755 par année de 330 jours, soit une moyenne de \$2,651 par jour de service. Le tableau I ci-contre contient une comparaison de cette exigence et de celle d'un navire du Royaume-Uni, le vaisseau C. On verra que la différence totale est de \$167,859 par année, soit une moyenne de \$509 par jour de service.

Le navire immatriculé au Canada ne pourrait gagner les \$167,859 additionnels que dans des genres de transport non accessibles à la concurrence britannique, c'est-à-dire uniquement dans le cabotage canadien. S'il était employé toute l'année au cabotage, le coût quotidien de ses services s'élèverait en moyenne à \$2,651, environ 24% de plus que le coût correspondant pour un navire britannique. Le transport en vrac dans l'est du pays ne fournit cependant du travail pendant toute l'année qu'à très peu de navires. Donc, pendant la morte-saison, on rechercherait de l'emploi dans le transport extérieur. Si par cet autre emploi on pouvait réaliser un revenu de \$2,142 par jour, comme on l'a supposé plus haut pour le navire du Royaume-Uni, le navire canadien devrait récupérer les autres \$167,859 en faisant du cabotage. Si le navire canadien type pouvait caboter pendant huit mois, le tableau I montre que le montant requis de l'expéditeur canadien serait en moyenne de \$2,842 par jour de cabotage, ce qui excéderait de \$700 ou de 33% le coût correspondant pour un navire du Royaume-Uni. Si la période de cabotage était en moyenne de moins de huit mois, les expéditeurs canadiens seraient forcés de payer des prix encore plus élevés.

Il faut souligner que les comparaisons ci-dessus se rapportent uniquement aux coûts possibles du transport par eau lui-même et non aux frais de manutention et de terminus ou aux autres frais sur la terre ferme, qu'on peut considérer comme devant demeurer les mêmes. Ceci implique que la concurrence entre navires canadiens seulement tendrait à établir des taux de transport de 24% à 33% plus élevés que si on admettait la concurrence du Royaume-Uni. La majeure partie du transport du charbon est un travail saisonnier, de même que le transport du minerai de fer et de la pierre à chaux. Par conséquent, dans les deux cas l'augmentation des frais de transport tendrait vers une moyenne plus rapprochée de 33% que de 24%.

Cette étude se fonde sur les frais d'exploitation actuels. La restriction du cabotage pourrait fort bien faire augmenter considérablement ces frais. La concurrence se limiterait aux exploitants canadiens, ce qui diminuerait la tendance à maintenir les frais à un niveau peu élevé. Le coût de la main-d'œuvre, qui est très important, pourrait fort bien monter à cause de la disparition de cette contrainte chez les dirigeants et à cause aussi du quasi-monopole qu'exerceraient les syndicats relativement à l'équipage des caboteurs. Comme résultat, les facteurs tendant à maintenir les coûts à un bas niveau seraient moindres et des éléments nouveaux susceptibles de les faire monter entreraient en jeu. Il est donc probable que les estimations relatives aux augmentations de taux découlant de la restriction soient modérées.

L'industrie charbonnière de la Nouvelle-Écosse n'est pas en état d'absorber une majoration des frais de transport. Le charbon atteint plusieurs des plus importants marchés de consommation, y compris le grand marché de Montréal, grâce à des subventions fédérales. En général, la politique du gouvernement consiste à subventionner le transport du charbon pour que les prix puissent concurrencer ceux du charbon des États-Unis. On peut s'attendre que l'ouverture de la Voie maritime entraînera une réduction substantielle des frais de transport du charbon des États-Unis depuis les Grands lacs inférieurs jusqu'à Montréal, ou au Québec en général, et peut-être même plus à l'est. Ainsi, la continuation de la politique actuelle de subventions pourrait signifier une augmentation appréciable du montant à payer, même sans la restriction proposée. Le coût du transport étant un facteur important du prix de livraison du charbon de l'île du Cap-Breton, une augmentation d'environ 33% constituerait un deuxième handicap. Pour parer à l'effondrement de cette industrie, on se verrait dans l'alternative d'exclure le transport du charbon de la restriction proposée ou de balancer l'accroissement des frais de transport par un relèvement substantiel des subventions.

Le coût de transport du minerai de fer et de la pierre à chaux jusqu'à Sydney augmenterait dès qu'on devrait remplacer les trois navires qui assurent actuellement ce service. Ces trois navires ont chacun une capacité de 10,130 tonnes de port en lourd, en comparaison des 12,600 tonnes du vaisseau C. On a estimé que l'exploitation d'un vaisseau comme ce dernier, s'il était immatriculé au Canada, exigerait une compensation additionnelle de \$167,859 (tableau I); on peut supposer que la différence pour ce qui est des navires plus petits serait proportionnelle, disons d'environ \$135,000 chacun. L'obligation d'immatriculer les navires au Canada plutôt qu'au Royaume-Uni augmenterait de quelque \$400,000 par année le coût de production du fer et de l'acier. Comme la DOSCO doit concurrencer d'autres producteurs non soumis à une augmentation semblable de frais, il est difficile de dire quelle proportion des \$400,000 supplémentaires pourrait être soldée par les consommateurs des produits de l'acier. La conséquence serait probablement un affaiblissement sensible de la situation de la compagnie dans la concurrence.

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

2. Transport de cargaisons mixtes

La restriction proposée prohiberait la participation actuelle des lignes *Furness Warren* et *Furness Red Cross* au cabotage. Ces deux entreprises font le cabotage entre Terre-Neuve et d'autres ports canadiens, comme partie intégrante d'un service océanique. Au nom des deux lignes, un représentant de la *Furness, Withy & Company* a déclaré que le cabotage constitue 23% du total de leurs cargaisons et 14% des passagers. Selon la preuve présentée au nom de la compagnie, si on leur interdisait de transporter des passagers et des cargaisons dans le cabotage, il est très douteux que les services pourraient continuer selon les horaires actuels. A moins qu'on ne fasse exception pour ces deux compagnies, il est évident que l'application de la restriction proposée résulterait en des services moins satisfaisants pour Terre-Neuve, au double point de vue du transport international et du cabotage. On peut aussi présumer que la séparation du transport international et du cabotage serait en elle-même un facteur important de la hausse du tarif-marchandises dans les deux secteurs, en plus de l'augmentation des taux des caboteurs canadiens.

Une des premières victimes de la restriction proposée serait probablement le service des cargaisons mixtes entre les ports canadiens des côtes de l'Atlantique et du Pacifique. La *Saguenay Terminals* s'est adonnée à ce transport, utilisant des navires immatriculés au Royaume-Uni, et a réussi à établir un service assez régulier. Comme pour les lignes *Furness*, son exploitation combine le transport international et le cabotage. D'après la preuve, le cabotage ne représente qu'un tiers du total des cargaisons et l'emploi de navires canadiens le rendrait non rentable.

Les autres entreprises régulières utilisant actuellement des navires du Royaume-Uni, y compris *Canadian Constantine Services* et *Newfoundland-Great Lakes*, desservent Terre-Neuve. Ces deux lignes n'emploient que des navires du Royaume-Uni. La *Clarke Steamship Company* et ses compagnies associées font aussi un certain usage de vaisseaux du Royaume-Uni. Le témoignage le plus direct et le plus approfondi concernant les différences de coûts dans ce domaine a été apporté par un témoin de la *Clarke Steamship* discutant sur la nécessité de protéger les navires canadiens. Le témoin a donné comme exemple un service régulier entre Montréal et Saint John's, Terre-Neuve. Il a comparé les frais d'un armateur employant un navire immatriculé au Royaume-Uni et ceux d'un exploitant utilisant un navire semblable, acquis à peu près au même prix mais immatriculé au Canada. Il a dit que les frais portuaires et divers frais d'administration seraient les mêmes dans les deux cas; pour le navire canadien, ils représenteraient 55c. de chaque dollar provenant du fret et les autres 45c. seraient absorbés par l'exploitation. On estime que l'usage des navires du Royaume-Uni réduirait ces derniers frais à 37c., de sorte que les frais totaux s'établiraient dans le

rapport de 92c. à \$1 pour le navire du Royaume-Uni et le navire canadien. Ainsi, un armateur utilisant un navire immatriculé au Royaume-Uni disposerait d'une marge de 8% pour bénéfices ou réduction de taux concurrentiels, comparativement à un armateur utilisant un navire semblable immatriculé au Canada, bien que les frais d'exploitation du navire canadien soient de 22% plus élevés, abstraction faite des frais portuaires et administratifs. L'idée centrale de cette argumentation était que la restriction sur le cabotage pourrait tendre à hausser les taux des cargaisons mixtes à quelque 8% au-dessus des niveaux qu'on pourrait obtenir autrement, mais que cela n'ajouterait pas sensiblement au prix de détail des marchandises. Une longue liste de produits de consommation a été donnée avec un tarif de transport depuis Montréal (pièce 83), d'après laquelle il semble que la différence mentionnée se chiffrait à 1/5c. la livre de beurre ou de jambon, à 17c. pour une lessiveuse, et ainsi de suite.

L'exemple ci-dessus concerne une exploitation saisonnière. On a signalé au chapitre VI qu'au point de vue des frais de transport l'avantage d'un navire immatriculé au Royaume-Uni peut être le plus grand dans le cas d'une exploitation saisonnière et peut être considérablement réduit dans le cas d'une exploitation régulière à l'année dans les eaux canadiennes. Dans ces derniers cas, les coûts du Royaume-Uni et du Canada se rapprocheraient davantage, la différence étant de moins de 8%. D'autre part, on a aussi fait remarquer que les exploitants du Royaume-Uni jouissent d'un avantage fiscal qui, dans le contexte actuel, signifierait une plus grande marge pour bénéfices après les impôts ou pour réduction de taux concurrentiels. Somme toute, le chiffre de 8% peut être considéré comme une approximation raisonnable de l'augmentation des taux de fret qui compenserait la substitution des navires immatriculés au Canada à ceux du Royaume-Uni dans les services de cargaisons mixtes. Puisque les exploitants qui n'emploient à l'heure actuelle que des navires immatriculés au Canada concurrencent à divers degrés ceux qui emploient des vaisseaux du Royaume-Uni, ce qui tend à garder plus bas les tarifs-marchandises dans tous les cas, l'exclusion des vaisseaux du Royaume-Uni pourrait être suivie d'une hausse d'environ 8% dans la plupart des services de cargaisons mixtes.

Si petit que puisse être l'écart des taux de fret en fonction du prix des produits de consommation, on ne peut présumer que l'acheteur y serait indifférent. On a démontré qu'à Terre-Neuve le coût de la vie était déjà plus élevé d'environ 9% qu'ailleurs au Canada. De plus, alors qu'une bonne proportion des cargaisons mixtes est formée de produits de consommation, diverses autres marchandises seraient aussi touchées, dont certaines d'une valeur beaucoup moindre en proportion du volume ou du poids et moins aptes à absorber une augmentation des frais de transport. Par exemple, beaucoup de la pierre de gypse expédiée de la Nouvelle-Écosse et du spath

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

fluor expédié de Terre-Neuve est transporté comme partie d'une cargaison mixte. D'autres exemples portés à l'attention de la Commission sont ceux de la latte et de la planche murale de gypse expédiées de Terre-Neuve.

Un témoin de la *Newfoundland Fluorspar Limited* a affirmé que le coût du transport d'une tonne de spath fluor représentait de 15% à 20% de la valeur de la marchandise livrée à Port-Alfred. Un autre producteur de spath fluor de Terre-Neuve a interrompu son exploitation en 1957, incapable de trouver des débouchés canadiens, à cause d'une concurrence d'origine mexicaine. Un manufacturier de produits du gypse a déclaré que le coût du transport de la pierre extraite en Nouvelle-Écosse équivalait à 66% de la valeur du produit livré à l'usine. Il a fourni confidentiellement des données montrant que cela représentait une proportion importante du prix de détail de certains produits. Le témoin a de plus fait remarquer qu'un changement des coûts de transport pourrait avoir une fâcheuse influence sur le lieu d'établissement des usines, lequel dépend de la meilleure combinaison des frais de transport de la matière première à l'usine et des produits finis vers leur destination. Le mémoire de l'*Aluminum Company of Canada* a fait valoir le même argument au sujet du lieu d'établissement des manufactures et des facilités de distribution, en relation avec les frais de transport. Le directeur-gérant de l'*Atlantic Gypsum* a affirmé que les frais actuels du transport par eau jusqu'à Montréal représentaient de 12% à 18% et de 9% à 14% des prix de vente respectifs à cet endroit et que la répercussion d'une hausse des frais de transport sur l'usine de Terre-Neuve serait «extrêmement dommageable sinon fatale».

D'autres effets qu'on peut attendre de la restriction proposée sont l'expédition par rail ou par d'autres moyens de transport, ou le recours à d'autres sources d'approvisionnement. L'envoi d'alumine de Port-Alfred à Kitimat démontrera les possibilités à ce sujet. L'*Aluminum Company of Canada* déclara qu'en 1955 le coût de transport par rail d'une tonne d'alumine (2,000 livres) était de \$16.66 alors que par eau, via Port-Alfred, il n'était que de \$13.35. L'expédition par eau de cette manière et d'autres s'est élevée, dit-on, à plus de 50,000 tonnes en 1955, et l'on s'attendait que ce volume augmentât au fur et à mesure de l'expansion de l'entreprise de Kitimat. Les expéditions étaient faites par le service intercôtier de *Saguenay Terminals*. Si l'on discontinuait ce service, on devrait soit expédier par chemin de fer à un coût accru de 25%, soit s'approvisionner à une autre usine. De même une augmentation du prix de transport du spath fluor de Terre-Neuve à Port-Alfred pourrait causer une diversion vers le Mexique ou d'autres sources.

3. Transport par des navires immatriculés au Canada

Le but déclaré de la restriction proposée sur le cabotage est d'augmenter l'emploi des navires immatriculés au Canada. Une estimation du tonnage

Commission royale sur le cabotage

qui serait ajouté à celui déjà immatriculé au Canada peut reposer sur le fait que 44 navires d'une jauge brute de plus de 1,000 tonneaux et immatriculés au Royaume-Uni, soit au total 210,602 tonneaux, cabotaient à l'est de Montréal en 1955. Ceci comprenait quatre navires, jaugeant au total 20,307 tonneaux des lignes *Furness Warren* et *Furness Red Cross*, qui desservait Terre-Neuve, ainsi que sept navires d'une jauge brute totale de 47,180 tonneaux utilisés par la *Saguenay Terminals*.

Si les navires des lignes *Furness* étaient empêchés de faire du cabotage au cours de leurs voyages internationaux, il est douteux que les autres compagnies trouveraient nécessaire de changer de façon importante le tonnage de leur flotte, car il ne semble pas qu'à l'heure actuelle leurs navires soient utilisés à pleine capacité. Dans le cabotage, le principal emploi des navires de la *Saguenay Terminals* a été le service intercostier. Même si ce service se continuait, il ne fournirait de l'emploi à plein temps qu'à un seul navire, à peu près, alors qu'en fait ce service serait probablement abandonné, d'où il est très improbable que les navires de la *Saguenay Terminals* seraient immatriculés au Canada. Ceci élimine de l'analyse onze navires d'une jauge brute totale de 67,487 tonneaux.

Les 33 navires restants jaugeaient au total 143,115 tonneaux. De ce nombre, 15 transportaient du charbon de Sydney à Montréal; ils représentaient 71,274 des 143,115 tonneaux. Comme on l'a déjà signalé, pour empêcher l'effondrement de l'industrie, il faudrait ou soustraire l'expédition du charbon à la restriction proposée ou verser des subventions beaucoup plus fortes qu'il ne serait nécessaire autrement. Si l'on exceptait le charbon, la restriction ajouterait moins de la moitié du tonnage britannique en question à l'immatriculation canadienne. Si l'on prenait le second moyen, l'augmentation du tonnage canadien résulterait autant des subventions indirectes que de la restriction.

Quelques-uns des 33 navires britanniques faisaient du cabotage seulement pendant une partie de la saison. Si on les remplaçait tous par des navires canadiens, ce serait une forte raison économique, autant pour les armateurs que pour les expéditeurs, d'employer le moins de navires possible avec une saison plus longue pour chacun. Faute d'une adaptation générale à cette fin des horaires d'expédition, la hausse des coûts de transport serait même supérieure à ce que l'on a suggéré. En allouant une réduction aussi minime que 20% pour ce facteur, de même que pour d'autres fléchissements de la demande dus à des prix plus élevés, il reste encore un chiffre net de 114,492 tonneaux, à l'exclusion des vaisseaux d'une jauge brute de moins de 1,000 tonneaux, qu'on pourrait ajouter à l'immatriculation canadienne. Si les navires étaient de la même grosseur moyenne que ceux du Royaume-Uni qu'ils remplaceraient, cela équivaldrait à environ 27 navires.

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

Une dernière rectification s'impose en ce qui concerne les trois navires de la DOSCO actuellement immatriculés au Canada, d'une jauge brute globale de 21,550 tonneaux. Si la loi sur le cabotage ne change pas, il est probable qu'ils seraient éventuellement remplacés par des navires immatriculés au Royaume-Uni, comme on l'a fait remarquer plus tôt. On doit présumer que la restriction proposée assurerait le remplacement de ces navires par d'autres immatriculés au Canada. En ajoutant ces trois navires aux 27 mentionnés plus haut, on arrive à un total de 30 navires, jaugeant ensemble environ 136,000 tonneaux, qui pourraient être maintenus sous immatriculation canadienne. Ils équivaldraient à environ 19 des plus gros navires «Park» (10,000 tonnes), d'une jauge brute approximative de 7,150 tonneaux chacun.

II. LA CÔTE DU PACIFIQUE

La limitation du cabotage sur la côte du Pacifique aux navires immatriculés au Canada aurait relativement peu de répercussions sur les frais de transport. Presque tous les vaisseaux autopropulsés et la grande majorité des péniches et des chalands qui font le cabotage sont immatriculés au Canada.

Quelques-uns des chalands actuellement utilisés sont immatriculés au Royaume-Uni. Dans tous les cas portés à l'attention de la Commission, il s'agissait de l'acquisition de vaisseaux usagés pour lesquels on a eu recours à l'immatriculation du Royaume-Uni, parce que l'immatriculation canadienne avait été refusée en conformité de l'article 22 de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui décrète qu'un navire construit hors du Canada ne peut, sans le consentement du ministre des Transports, être immatriculé au Canada. Par exemple, sur la côte ouest, bien que la plupart des billes de bois soient remorquées en radeau, on emploie des chalands auto-déchargeurs pour les transporter selon une technique récente. Deux de ces chalands ont été construits dans un chantier canadien pour un fabricant de pâte à papier et de papier. Des compagnies de remorquage en ont aménagé d'autres en transformant de vieilles coques importées à cette fin, la conversion s'effectuant dans des chantiers canadiens. Quelques-unes de ces coques ont été admises à l'immatriculation canadienne mais d'autres ne l'ont pas été.

Les dispositions de l'article 22 de la Loi sur la marine marchande du Canada ont été adoptées en 1950. Des représentations relatives à son application sont étudiées au chapitre XI. Bien qu'un navire auquel on a refusé l'immatriculation canadienne puisse être inscrit ailleurs dans le Commonwealth et, par là, être admissible au cabotage, il n'y a encore que peu de chalands qui ont été ainsi immatriculés et rien dans la preuve n'indique une tendance plus accentuée vers cette pratique. Admettant que l'article 22 demeure en vigueur, il s'ensuit que la limitation proposée du cabotage aux navires immatriculés au Canada ne toucherait pas un grand nombre de chalands et que les répercussions économiques de cette nouvelle restriction seraient minimales.

III. LES GRANDS LACS

1. *Frais de transport*

Les navires types immatriculés au Canada qui seraient employés au cabotage sur les Grands lacs et le Saint-Laurent, si la restriction proposée entrerait en vigueur, seraient les navires des Lacs construits au Royaume-Uni (vaisseau J de l'analyse antérieure). Bien qu'on ait démontré que les navires propres à la navigation sur la Voie maritime et l'océan (vaisseau F) sont les plus économiques, s'ils sont possédés et immatriculés au Royaume-Uni, les frais d'exploitation d'un tel navire immatriculé au Canada seraient plus élevés d'au moins 24%, tout comme pour le vaisseau du type tramp déjà étudié dans ce chapitre. L'exploitation d'un tel vaisseau serait presque aussi coûteuse que celle d'un navire des Lacs construit au Canada, le vaisseau H.

Le transport des grains est sûrement la partie la plus importante du cabotage dans cette région: en 1955, 10 millions des 17.1 millions de tonnes cabotées sur les Grands lacs et entre les Grands lacs et la région de l'Est, étaient constituées de grains². Environ la moitié de la quantité expédiée de Fort William-Port Arthur a été exportée outre-mer, en grande partie depuis des ports du Saint-Laurent. Quand la Voie maritime sera terminée, des grains d'exportation pourront être expédiés directement outre-mer depuis la tête des Lacs, surtout au cours des années où les taux du fret océanique seront plutôt bas. On a montré au chapitre VI, cependant, qu'en moyenne, il en coûterait probablement moins d'exporter via un port du Saint-Laurent, pourvu que les grains soient acheminés à bon compte vers les ports de transbordement par des vaisseaux du Royaume-Uni qui, au cours du même voyage, transporterait aussi du minerai de fer de Sept-Îles, et pourvu que les frais du transport des grains ne soient pas plus élevés que nécessaire pour compenser pour le temps supplémentaire que prendrait le navire à prolonger son voyage jusqu'à la tête des Lacs. Selon les exemples donnés, l'exportation par un port de transbordement permettrait une économie moyenne de 13c. la tonne de blé (\$2.11 contre \$2.24).

L'emploi obligatoire dans le cabotage de navires immatriculés au Canada rendrait, dans l'ensemble, plus coûteuse l'exportation des grains par un port de transbordement que l'expédition directe outre-mer, comme on le verra en substituant le vaisseau J au vaisseau F dans le troisième exemple de l'appendice XV. L'exemple traite du transport du blé de Fort William à Montréal par un vaisseau F qui transporte aussi du minerai de fer de Sept-Îles à Cleveland. Il montre que, dans les conditions données, le total des frais pour le transport du blé et son transbordement à Montréal dans des océaniques serait de \$2.11 la tonne. Des calculs semblables montreront que le navire des Lacs J boucle son voyage en 389.3 heures, à raison de \$4,365 par jour

² Chapitre III, tableau II.

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

en moyenne, soit un total de \$70,804 pour le voyage complet. Le transport de minerai, à raison de \$1.71 la tonne pour une cargaison de 22,200 tonnes, rapporterait \$37,962, laissant \$32,842 à recouvrer par le transport de 20,490 tonnes de blé à \$1.60 la tonne. Si l'on ajoute 70c. la tonne pour les frais de transbordement, le prix revient à \$2.30 la tonne, soit 19c. de plus que celui calculé pour le vaisseau britannique F. Tout compte fait, il coûterait en moyenne 6c. de moins la tonne d'expédier directement outre-mer depuis la tête des Lacs.

Il s'ensuit que la restriction proposée entraînerait une diminution considérable du volume du cabotage. Le coût d'exportation du blé canadien serait plus élevé de 13c. la tonne environ ($\frac{1}{3}$ c. le boisseau de blé) que sans restriction, et plus élevé d'un montant semblable que le coût d'exportation du blé des États-Unis expédié aux ports du Saint-Laurent dans les cargos disponibles au plus bas prix. Si ce dernier trafic prenait de l'importance, la majeure partie du blé canadien d'exportation serait expédiée directement de la tête des Lacs et la principale source d'activité des ports canadiens de transbordement serait le blé des États-Unis.

Près de la moitié du blé canadien expédié de la tête des Lacs au cours de l'année-récolte 1954-1955 était destinée à la transformation industrielle ou à d'autres usages au Canada. Ces expéditions continueraient à faire partie du cabotage. Si le port de livraison était en aval du lac Érié, il serait plus économique pour un navire de les effectuer au cours d'un voyage prolongé aller et retour, en combinant une cargaison de minerai de Sept-Îles dans le trafic international. Dans ces circonstances, l'emploi du vaisseau canadien des Lacs J, au lieu du vaisseau F du Royaume-Uni, aurait pour effet d'augmenter les frais de transport à peu près dans la même proportion que dans le cas des grains livrés à Montréal, la différence étant celle constatée plus haut, soit 19c. ou environ 9%. En d'autres circonstances, il pourrait ne pas y avoir de cargaison de retour ou complémentaire disponible; néanmoins, les coûts comparatifs d'emploi des vaisseaux J et F différeraient de peu. Le chapitre VI fait voir que, dans les conditions données, y compris l'absence de cargaison de retour, le coût de livraison du blé à Kingston serait de \$2.47 la tonne, avec le vaisseau J, et de \$2.29 la tonne, avec le vaisseau F. La différence est 18c. la tonne ou de 8% environ. Il s'ensuit qu'avec la restriction proposée, le coût d'expédition des grains restant dans le cabotage serait de 8% ou 9% plus élevé qu'autrement.

Le volume des cargaisons de pétrole et de ses dérivés est le second en importance dans le cabotage, s'élevant en 1955, à l'intérieur des Grands lacs et entre les Grands lacs et le littoral de l'Est, à un total de 3.7 millions de tonnes³. Presque tout le transport se fait dans des pétroliers immatriculés au Canada. Tous ces navires, sauf deux, sont de dimensions à naviguer dans les canaux et on est à convertir l'un des deux plus gros en navire de charge solide.

³ Chapitre III, tableau II.

Rien dans la preuve n'indique que les frais de transport pourraient être réduits par l'emploi de navires immatriculés au Royaume-Uni ou que des navires appropriés du Royaume-Uni pourraient devenir disponibles, soit à l'heure actuelle soit lors du parachèvement de la Voie maritime. Ainsi, rien n'indique que la restriction proposée influencerait sur les coûts de transport.

Les expéditions par cabotage comprennent du minerai de fer, du bois à pâte, du ciment, du sable, du gravier, de la pierre, du caissage et diverses autres cargaisons. Le transport à caissage se ferait par navires canadiens de toute façon et le transport du sable, du gravier et de la pierre continuerait à se faire en grande partie par péniches. La restriction proposée à l'égard du cabotage n'aurait pas de portée sur leurs coûts. Elle entraînerait une différence d'environ 2% dans le coût d'expédition du minerai de fer, si l'on en juge par l'exemple étudié au chapitre VI. Elle pourrait toucher à divers degrés le bois à pâte, le ciment et d'autres cargaisons; cela dépendra beaucoup des nouvelles conditions d'expédition qui pourraient être élaborées après l'achèvement de la Voie maritime.

2. Transport sous immatriculation canadienne dans la Voie maritime

On a fait remarquer plus haut que l'on continuerait à utiliser les navires actuels des Lacs pour le reste de leur vie utile, mais que sans l'imposition de la restriction proposée, ils seraient éventuellement remplacés par des navires immatriculés au Royaume-Uni. Une question se pose quant au nombre et au tonnage des navires de la flotte des Lacs qui seraient gardés sous immatriculation canadienne de façon permanente, si la restriction proposée était mise en vigueur. Les nécessités du cabotage constitueraient le principal élément déterminant. L'étude qui précède sur les taux de fret montre qu'une partie du trafic inter-frontières s'effectuerait de concert avec le cabotage. La combinaison des deux nécessiterait le prolongement du parcours des caboteurs et procurerait ainsi de l'emploi à un plus grand nombre de navires canadiens que le cabotage ne pourrait le faire à lui seul. De plus, la possibilité d'employer des navires canadiens dans le trafic inter-frontières lorsque le cabotage est à la baisse pourrait induire les propriétaires à maintenir une flotte plus nombreuse que s'il n'y avait aucun autre emploi.

Il est impossible de prédire avec quelque certitude quelles pourraient être les proportions de la flotte canadienne dans ces circonstances. La comparaison de la mesure de l'emploi de la flotte actuelle entre le cabotage et le trafic inter-frontières peut en fournir une indication très générale. Aucune donnée statistique n'est disponible quant au transport en tonnes-milles ou à tout autre mesure comparable d'emploi, de sorte que les chiffres sur les cargaisons acheminées (d'après les chargements et déchargements) doivent être utilisés à cette fin.

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

Le chapitre III montre que les cargaisons cabotées à l'intérieur des Grands lacs et entre cette région et celle de l'Est se sont élevées à 17.1 millions de tonnes en 1955, la presque totalité d'entre elles ayant été transportée par des navires canadiens des Lacs et des canaux, et que les mêmes navires ont transporté 22.6 millions de tonnes de marchandises dans le trafic inter-frontières, portant le total des expéditions à 39.7 millions de tonnes. Les 17.1 millions de tonnes cabotées comprennent 6.4 millions de tonnes de grains expédiées de Fort William-Port Arthur à des ports canadiens des Grands lacs. Cela inclut aussi 3.6 millions de tonnes de grains expédiées à Montréal ou à d'autres ports canadiens en aval, une certaine partie provenant de la tête des Lacs mais la plus grande proportion étant transbordée des navires des Lacs à ceux des canaux. Près de la moitié des grains expédiée de la tête des Lacs, soit environ 3.2 millions de tonnes, a été exportée et, peut-être, trois millions de tonnes ont été transbordées dans des navires de canaux, le tout formant un total de quelque six millions des 17.1 millions de tonnes des cargaisons cabotées. Par conséquent, le reste des cargaisons de cabotage s'est élevé à environ 11.1 millions de tonnes, c'est-à-dire à 28% des 39.7 millions de tonnes transportées.

La répartition de l'usage des navires entre le cabotage et le trafic inter-frontières serait fort probablement la même en tonnes-milles de cargaison qu'en cargaisons transportées. Ces dernières sont comptées en double pour les grains transbordés dans les navires des canaux. Néanmoins, la distance moyenne de toutes les expéditions de grains calculée de cette façon serait probablement comparable à la moyenne d'expédition de minerai de fer du lac Supérieur à des ports canadiens. Elle dépasserait probablement la moyenne d'expédition du charbon (le second produit en importance dans le trafic inter-frontières) car une forte quantité de charbon ne fait que traverser le lac Érié ou est expédiée du lac Érié au lac Ontario. La flotte canadienne des Grands lacs comprenait, à la fin de 1956, 269 navires d'une jauge brute de 1,000 tonneaux et plus, avec une capacité totale de 1,336,406 tonnes de port en lourd⁴. Sans tenir compte des grains d'exportation, il s'ensuit que le cabotage a occupé quelque 28% de cette capacité ou environ 374,000 tonnes de port en lourd.

La flotte qu'on devrait maintenir après l'achèvement de la Voie maritime serait plus considérable que celle requise pour le seul cabotage, car plusieurs navires prolongeraient leur parcours afin d'obtenir des cargaisons de retour dans le transport inter-frontières. Le minerai de fer de Sept-Îles en est l'exemple significatif. L'appendice XV établit qu'un navire chargé de blé et capable de faire l'aller et retour à Montréal en 302 heures prendrait 108.6 heures additionnelles pour boucler le voyage avec du minerai et du blé, d'où l'on peut inférer que de tels prolongements de parcours nécessiteraient un accroissement d'un tiers de la capacité de la flotte ainsi employée. Les

⁴ Chapitre V, tableau IV.

Commission royale sur le cabotage

caboteurs ne pourraient cependant pas à tous les voyages profiter de prolongements semblables; en conséquence, il semblerait qu'une augmentation de 20% du chiffre précité de 374,000 tonnes de port en lourd compenserait amplement pour ce facteur. Cela donne un total de près de 450,000 tonnes de port en lourd. Une approximation en gros de la flotte des Lacs qui pourrait être gardée sous immatriculation canadienne est par conséquent d'environ 450,000 tonnes de port en lourd, à peu près un tiers de la capacité de la flotte actuelle.

Il est probable que les compagnies canadiennes qui exploitent des navires des canaux et des Lacs aient plus à perdre qu'à gagner comme conséquence de la restriction proposée sur le cabotage. Il est certain, en tout cas, qu'elles devront affronter d'importants rajustements. La plupart possèdent les navires qu'elles exploitent. Elles se verront forcées de mettre au rancart plusieurs navires des canaux à mesure que d'autres navires plus appropriés deviendront disponibles et ceci signifiera une perte sur la valeur capitalisée de la flotte, nonobstant le fait que le coût initial et peut-être celui de remplacement des vaisseaux puissent avoir été récupérés. Les navires actuels des Lacs continueront à servir pour le reste de leur vie utile. La valeur capitalisée de ces navires peut éventuellement se déprécier à cause d'une baisse des taux de fret, mais seulement si les nouveaux concurrents apparaissent plus rapidement que les vieux navires des Lacs ne sont mis au rancart, car les taux ne décroîtront que lorsqu'il y aura un surplus de navires. La restriction proposée n'influerait sur ces rajustements qu'en empêchant le niveau des taux de fret dans le cabotage de tomber aussi bas qu'ils descendraient éventuellement dans le transport inter-frontières. Les propriétaires de navires canadiens pourraient alors trouver avantageux de remplacer certains navires des Lacs lors de leur mise au rancart par d'autres vaisseaux d'immatriculation canadienne.

Les exploitants canadiens n'ont pas à craindre d'être supplantés par les armateurs du Royaume-Uni ou de tout autre pays du Commonwealth. L'expérience sur la côte de l'Est indique qu'une entreprise du pays peut faire un meilleur usage des cales affrétées pour service au Canada que ne le peut l'exploitant d'outre-mer; il est probable qu'il en soit de même sur les Grands lacs, car les entreprises canadiennes sont parfaitement au courant des besoins et leurs relations d'affaires, de même que leurs organisations à terre, existent depuis longtemps. Si la supériorité du vaisseau conçu pour l'océan et la Voie maritime, prévue au chapitre VI, est confirmée dans la pratique, il est très probable que ce type de navires serait construit par des sociétés du Royaume-Uni pour être employé à la saison par des exploitants canadiens, soit par affrètement ou en vertu d'une association ou de toute autre entente satisfaisante. Les compagnies canadiennes pourraient alors transmettre une partie ou même tous les risques de la propriété aux armateurs du Royaume-Uni et obtenir en même temps l'usage des navires dont le coût d'exploitation

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

est le plus bas. Ils seraient des mieux placés pour conserver leurs affaires actuelles, tant dans le cabotage que dans le trafic inter-frontières, et pour participer à tout nouveau marché qui pourrait être créé.

La restriction proposée à l'égard du cabotage assurerait aux armateurs canadiens un certain niveau minimum d'affaires, mais leur champ d'activité aurait beaucoup moins d'envergure. Il est probable qu'ils perdraient presque toutes ou toutes les expéditions de grains d'exportation cabotées actuellement aux ports du Saint-Laurent. Ayant perdu le commerce d'exportation, il est peu probable que les navires d'immatriculation canadienne pourraient participer avantageusement sur une grande échelle au transport inter-frontières, sauf dans la mesure où celui-ci fournirait des chargements de retour ou un autre emploi quand le cabotage serait à la baisse. Il est probable que l'exploitant canadien, en plus d'employer pour le cabotage des navires des Lacs d'immatriculation canadienne, utiliserait également des navires immatriculés au Royaume-Uni dans le trafic inter-frontières, tirant le plus grand avantage possible de son expérience et de ses relations d'affaires. De cette façon, il pourrait bien s'attendre à profiter de l'accroissement du commerce entre les États-Unis et le Canada. Cependant, certains de ses navires étant admissibles au cabotage et d'autres pas, il s'apercevrait qu'un manque de flexibilité marqué lui rendrait difficile la répartition de sa flotte combinée. Il faudrait plus de navires pour transporter le même volume de cargaisons. Le volume des expéditions dans les deux sens serait moindre et l'on perdrait plus de temps, de sorte que l'exploitation serait plus coûteuse et moins avantageuse que si tous ses navires étaient admissibles et au cabotage et dans le transport inter-frontières.

C. Disponibilité et stabilité du service

Sous ce titre, on étudiera les diverses questions qui se posent quant à la disponibilité immédiate des services de transport, la continuité, la régularité et l'efficacité générale des services maritimes. Les tenants de la restriction du cabotage ont insisté sur ces considérations, soulignant que les navires canadiens seraient « toujours là » (spécialement les navires des Lacs), alors que les navires immatriculés au Royaume-Uni pourraient être attirés ailleurs en temps de paix ou dirigés ailleurs en cas d'urgence. On a de plus fait valoir qu'en raison de cet avantage, une flotte canadienne de cabotage vaudrait tout frais additionnel qui en résulterait pour l'expéditeur, l'armateur ou le consommateur canadien. Nous étudierons ici ce sujet en regard des conditions normales du temps de paix. Dans les deux sections suivantes, nous traiterons, à tour de rôle, des cas d'urgence en temps de paix et des circonstances critiques du temps de guerre.

Un service de transport maritime efficace implique la capacité d'acquérir des navires appropriés de temps à autre, d'où la préoccupation des exploi-

tants de navires en général relativement aux chantiers maritimes. Toutefois, la situation des chantiers maritimes canadiens doit être étudiée séparément, comme on l'a déjà dit.

On ne peut mettre en doute l'importance de la régularité, de la continuité et de l'efficacité générale du service dans le cabotage. Une carence de service grave et prolongée pourrait disloquer l'économie canadienne, depuis l'exploitation forestière, les industries de la pâte à papier et du papier sur la côte du Pacifique et de la production des grains des Prairies jusqu'aux mines de charbon et autres industries extractives des Maritimes. Toutefois, ni la régularité, ni la continuité, ni l'efficacité d'ensemble du transport maritime ne paraissent menacées; il ne semble pas non plus que la restriction proposée améliorerait le service. L'expédition des marchandises par navires immatriculés au Royaume-Uni peut être faite en temps de paix au prix courant du marché; le transport pourrait se faire par navires étrangers, si les circonstances l'exigeaient.

Actuellement, le Canada compte beaucoup sur de tels services, non seulement pour le cabotage dans l'Est, mais aussi et bien plus encore pour le commerce international, d'importance vitale; cependant, on n'a pas eu à souffrir d'une rareté générale ou prolongée de vaisseaux. Des transactions commerciales normales garantissent le nombre nécessaire de navires au moment et où ils sont requis. Ainsi, on l'a noté précédemment, la grande majorité des navires du Royaume-Uni dans le cabotage sont affrétés par des armateurs canadiens, qui n'ont qu'à s'entendre préalablement sur les conditions et la durée de l'affrètement. De plus, une forte quantité de marchandises est et sera expédiée en vertu de contrats continus; dans ce cas, le programme de livraison relève également d'ententes préalables, quels que soient le transporteur ou les navires employés. Un transporteur qui retirerait des navires, en violation d'un contrat, serait sujet à une poursuite judiciaire. Certaines expéditions qui se font habituellement par affrètement au voyage, comme pour les grains, pourraient s'effectuer dans les eaux côtières par des navires nolisés rentrant à leur port, notamment des transports de minerai.

Il est vrai que les navires d'autres pays du Commonwealth peuvent ne pas être disponibles dans les eaux intérieures au cours des semaines d'ouverture et de fermeture de la saison de navigation, lorsque d'habitude le transport des grains en est à son point culminant. Le gros des expéditions pendant ces périodes peut se limiter aux grains destinés à la baie Georgienne et autres ports d'où les grains seront réexpédiés par rail. S'il arrive que la demande pour les grains devient excessive à ces moments-là, celle-ci incitera financièrement les exploitants à garder plus de navires des Lacs.

Restreindre le cabotage aux navires d'immatriculation canadienne n'améliorerait en rien l'efficacité générale du service. Au contraire, une telle restriction non seulement perpétuerait la pénurie de cales actuelles sur les Grands lacs, pendant les périodes de grande activité, mais elle étendrait cette

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

situation à d'autres eaux côtières, car il est très improbable que l'on puisse accroître économiquement la flotte canadienne pour lui permettre de suffire à la demande aux périodes de pointe. Pour faire face à ces maximums, il faudrait nolisier d'autres navires de l'extérieur et ceci pourrait se faire naturellement et plus rapidement si le cabotage restait accessible à l'ensemble des navires du Commonwealth.

La disponibilité et la suffisance du service en général se ramènent donc à la fluctuation des prix auxquels le service sera disponible et à savoir si celle-ci peut être assez prononcée pour disloquer l'économie et être contraire à l'intérêt public.

L'étude de l'instabilité des taux sera plus facile si l'on se reporte aux diagrammes 1, 2 et 3. Le diagramme 1 donne un relevé des indices mensuels des taux de fret océanique, de 1920 à juillet 1957. Le diagramme 2 présente un indice mensuel des taux d'affrètement à temps, de 1947 à juin 1957. Au diagramme 3, on trouve les taux mensuels du transport des grains lourds en parties de cargaison (navires réguliers), de Montréal à Londres, pour la période de 1949 au milieu de 1957; les taux s'appliquent aux chargements arrêtés au cours du mois indiqué, ce qui peut être le mois même du transport ou longtemps auparavant. Les indices et les taux se trouvent à l'appendice XVI.

On verra que les taux océaniques sont très variables. Les changements inscrits au diagramme 1 ont été soudains et quelquefois prononcés, correspondant à l'influence, sur la demande de cales, des événements mondiaux et de l'essor rapide ou du marasme du commerce. Une gamme convenable des taux d'affrètement à temps ne remonte pas aussi loin, mais le diagramme 2 fera voir que la tendance est à peu près la même que pour les taux de fret océaniques en général. Alors que ces graphiques illustrent l'expérience moyenne de plusieurs commerces différents, dans lesquels les fluctuations peuvent être plus ou moins prononcées, le diagramme 3 indique que les taux pour le blé et autres grains lourds depuis Montréal ont, au cours des années données, varié presque parallèlement. Si l'on considère la montée soudaine au moment de la guerre de Corée, par exemple, on constate que l'indice général des taux océaniques (diagramme 1) s'est élevé de 71.4, en mai 1950, à 203.8 en mai 1951, soit une augmentation de 185%; pendant la même période, le taux pour les grains (diagramme 3) est passé de 37.3 à 105 shillings la tonne forte, soit une hausse de 181%. Aussi, l'indice est monté de 80.1 à 162.2 ou de 102%, entre août 1954 et mai 1956, tandis que le taux pour les grains augmentait de 85% au cours de la même période.

Il y a cependant d'autres services de transport océanique dont le coût peut ne pas subir des variations aussi prononcées d'un mois à l'autre ou d'une année à l'autre, par exemple les cargaisons mixtes à bord de navires réguliers ou les chargements en vrac dont le volume est considérable et les exigences en grande partie prévisibles. Dans pareils cas, l'affrètement à long terme est

courant, non seulement à l'année longue mais aussi à la saison et, bien qu'on ne publie que peu de renseignements sur les dispositions des contrats, il appert que la stabilité des prix de même que l'économie comptent parmi les stimulants. Ainsi, le mémoire de *Dundee, Perth and London Shipping Company Ltd.* signale que la charte-partie avec la *Newfoundland-Great Lakes Steamships Ltd.* a été conçue en vue de fournir, d'une année à l'autre, un tonnage saisonnier à un prix fixe qui ne varierait pas selon le marché du fret. DOSCO rapporte qu'avant la deuxième guerre mondiale, elle avait affrété un certain nombre de charbonniers pour dix ou douze saisons et un porte-parole a dit que, bien que la compagnie n'avait pas de contrats d'une telle durée au moment des audiences, elle avait une charte-partie de trois ans. La société a fourni à la Commission un état confidentiel du coût moyen du transport du charbon jusqu'à Montréal au cours des dernières années en vertu d'affrètement à temps et au voyage, y compris les expéditions par les navires de la compagnie. Malgré cette variété d'ententes, il ressort du tableau II que le coût moyen varie beaucoup moins d'une saison à l'autre que l'indice d'affrètement à temps, au diagramme 2.

Les diagrammes 4, 5 et 6 retracent les tarifs du transport par eau, de Fort William à Montréal, du blé, de l'avoine et de l'orge, respectivement, pour les années 1946 à 1957. La stabilité des taux est frappante, comparée aux fluctuations des taux océaniques. On remarquera également que les taux pour le blé et l'orge ont été maintenus aux sommets permis par la Commission des grains, excepté au cours des saisons 1954 et 1955, bien que le taux pour l'avoine soit demeuré en deçà du plafond depuis sa mise en vigueur. La Commission ne laisse pas entendre que la réglementation soit le seul facteur de

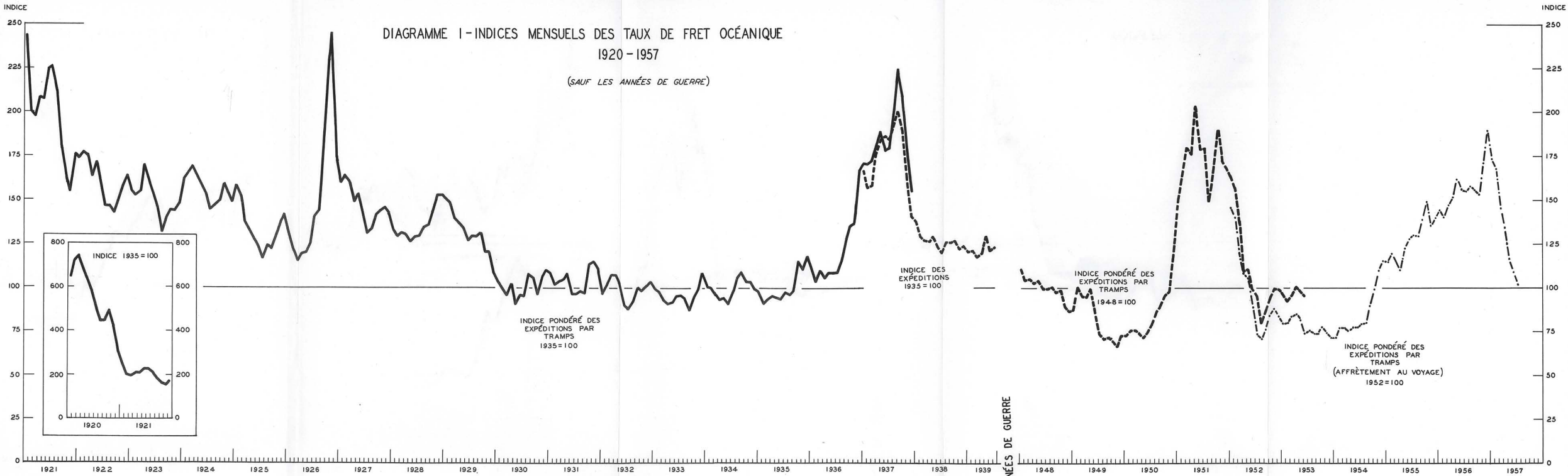
TABLEAU II
Transport du charbon de Sydney à Montréal

Variation du coût saisonnier moyen comparé à l'indice mensuel des affrètements à temps

Année	Indice du coût de transport du charbon ¹	Indice des affrètements à temps ²
1948	100	96
1949	100	79
1950	92	79
1951	141	211
1952	154	115
1953	109	68
1954	101	80
1955	110	140

¹ Coût saisonnier moyen en tant que pourcentage du chiffre pour 1948.

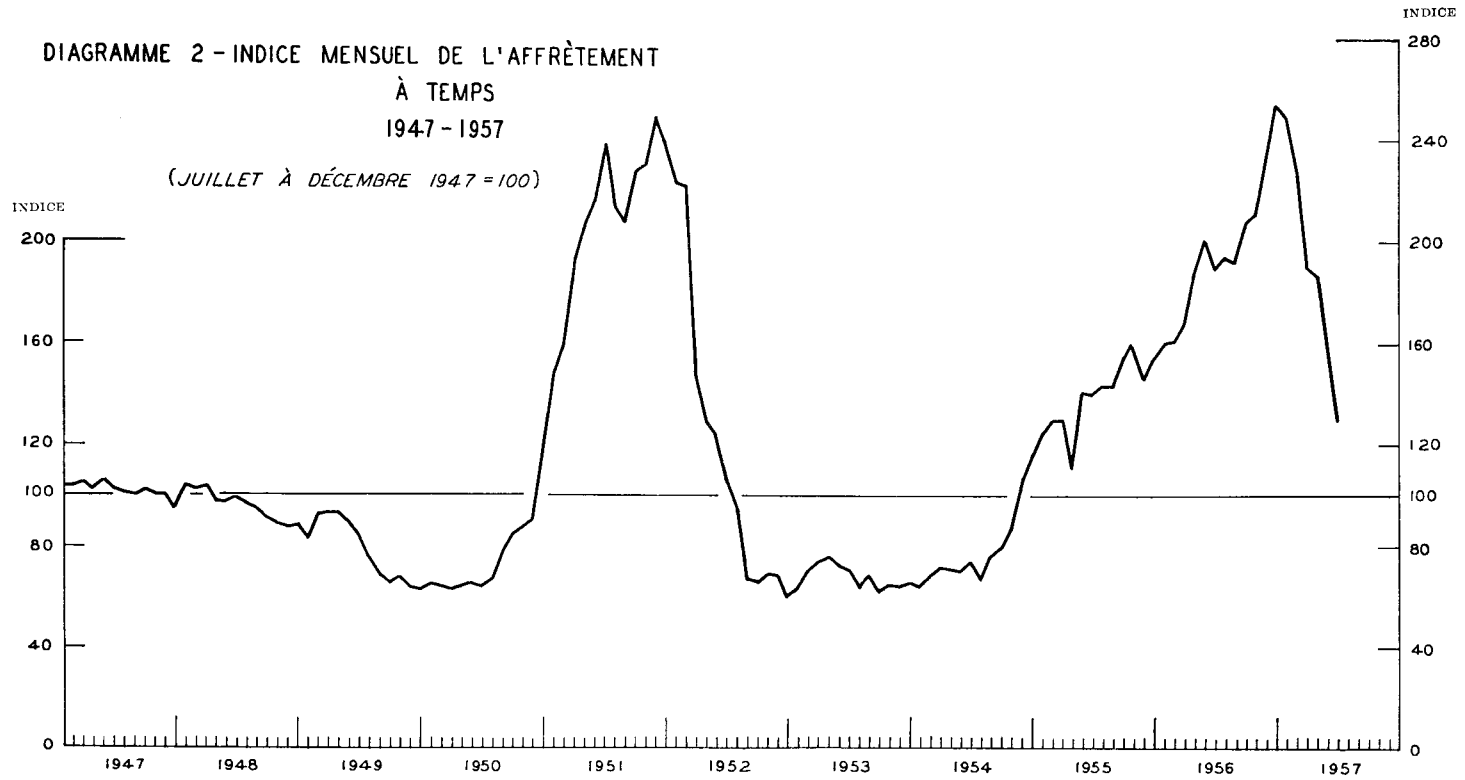
² Extrait de *Norwegian Shipping News*, de juillet à décembre 1947=100; voir diagramme 2 et appendice XVI.



SOURCE : CHAMBER OF SHIPPING OF THE UNITED KINGDOM

DIAGRAMME 2 - INDICE MENSUEL DE L'AFFRÈTEMENT
À TEMPS
1947 - 1957

(JUILLET À DÉCEMBRE 1947 = 100)



SOURCE: NORWEGIAN SHIPPING NEWS

DIAGRAMME 3 - TAUX POUR GRAINS LOURDS - PARTIE DE CARGAISON (NAVIRES RÉGULIERS)

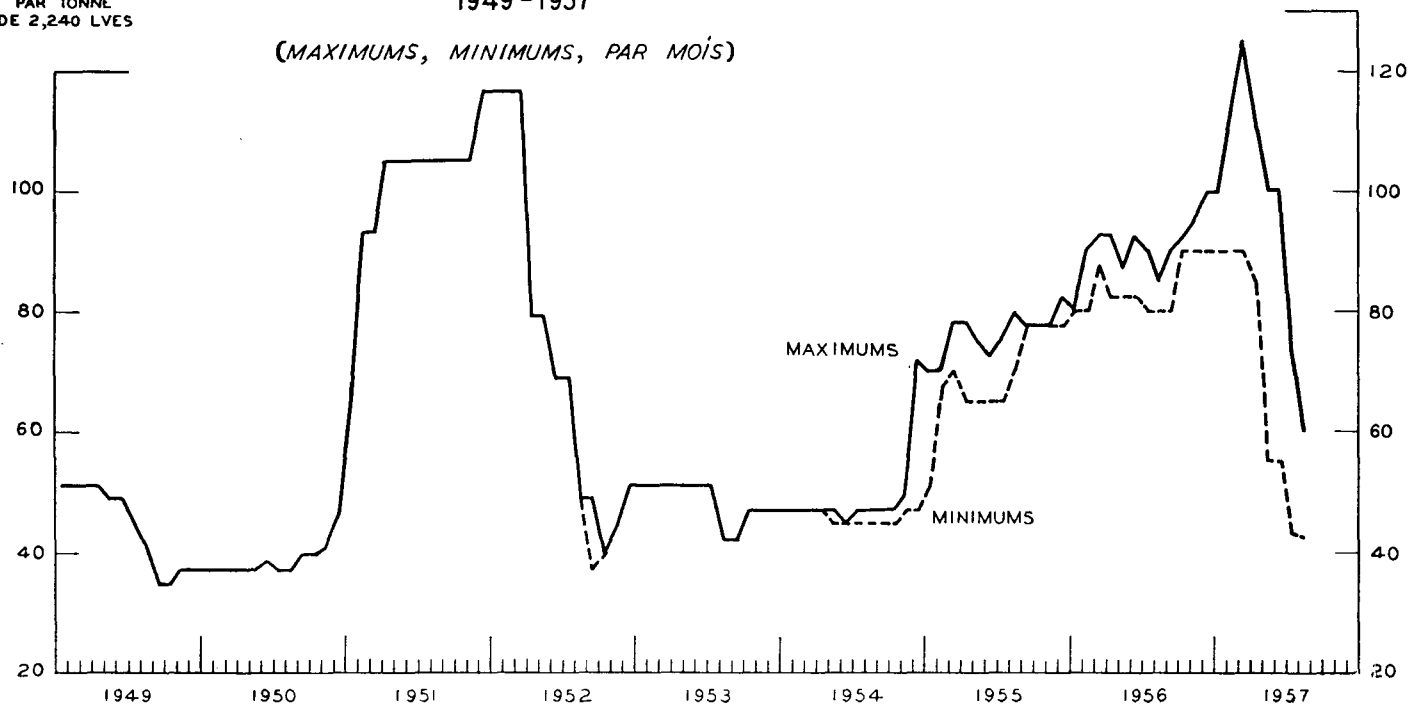
SHILLINGS
PAR TONNE
DE 2,240 LVES

MONTRÉAL À LONDRES

1949-1957

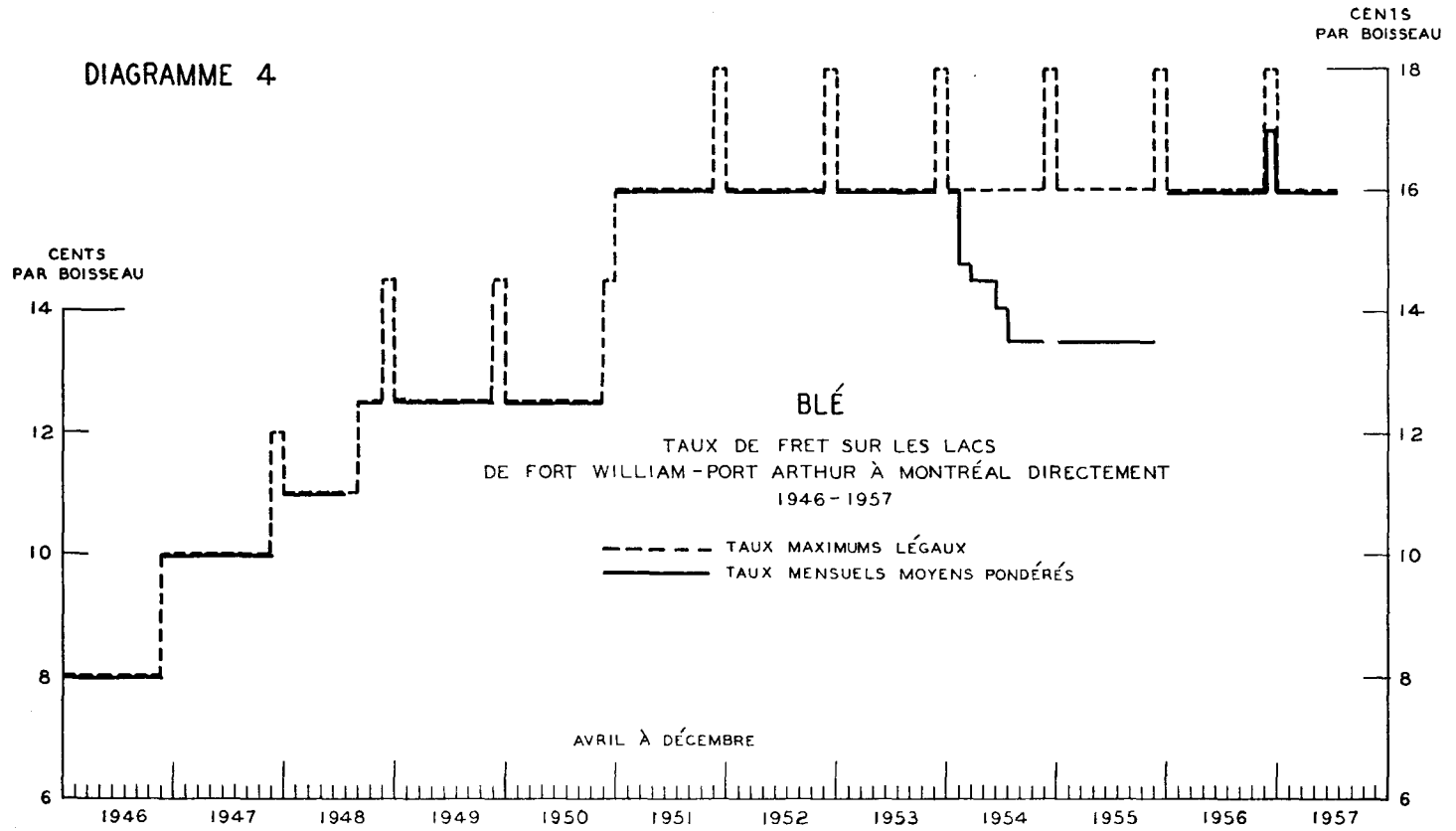
SHILLINGS
PAR TONNE
DE 2,240 LVES

(MAXIMUMS, MINIMUMS, PAR MOIS)



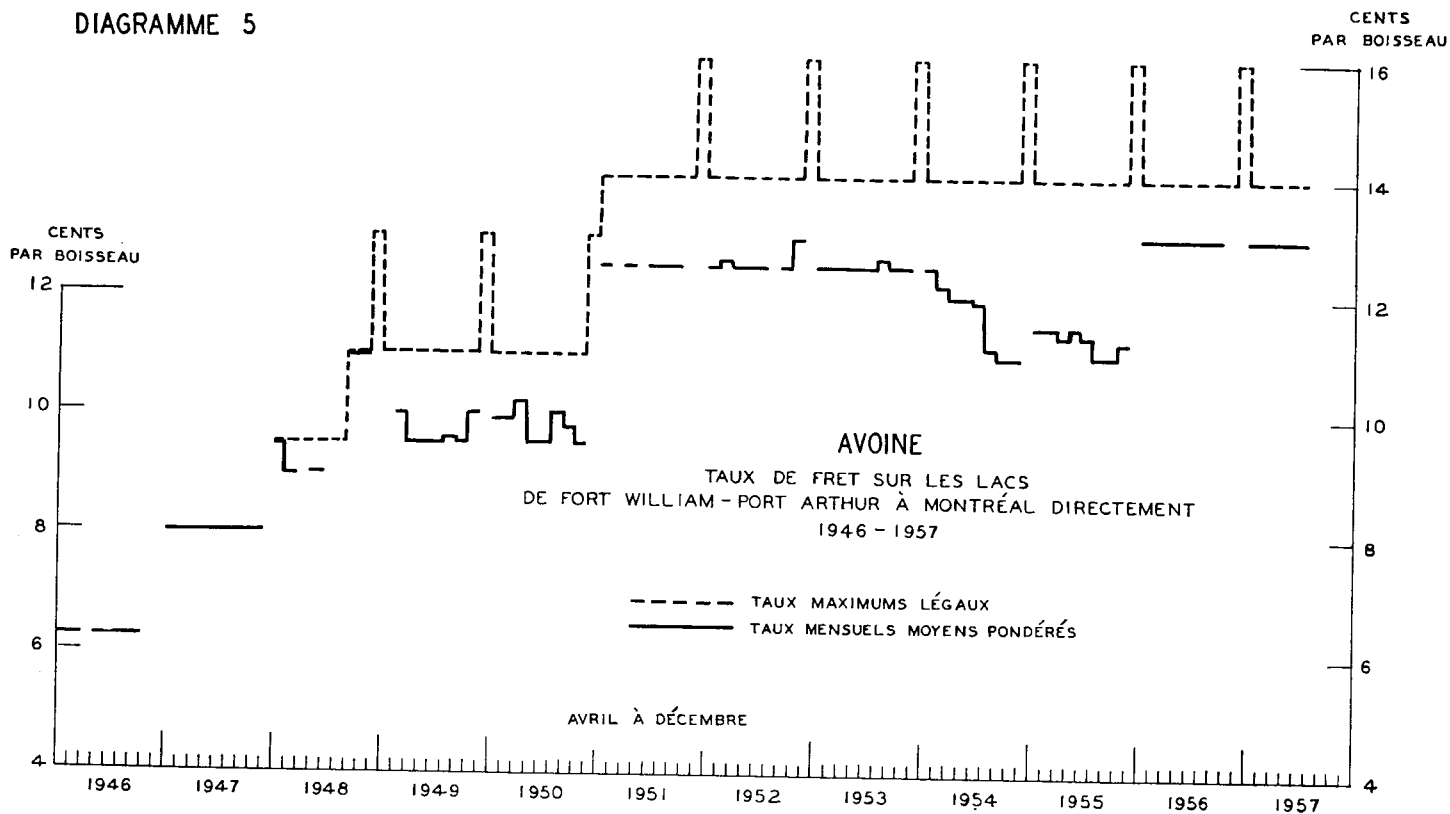
SOURCE: CHIFFRES TIRÉS DE DOSSIERS PRIVÉS

DIAGRAMME 4



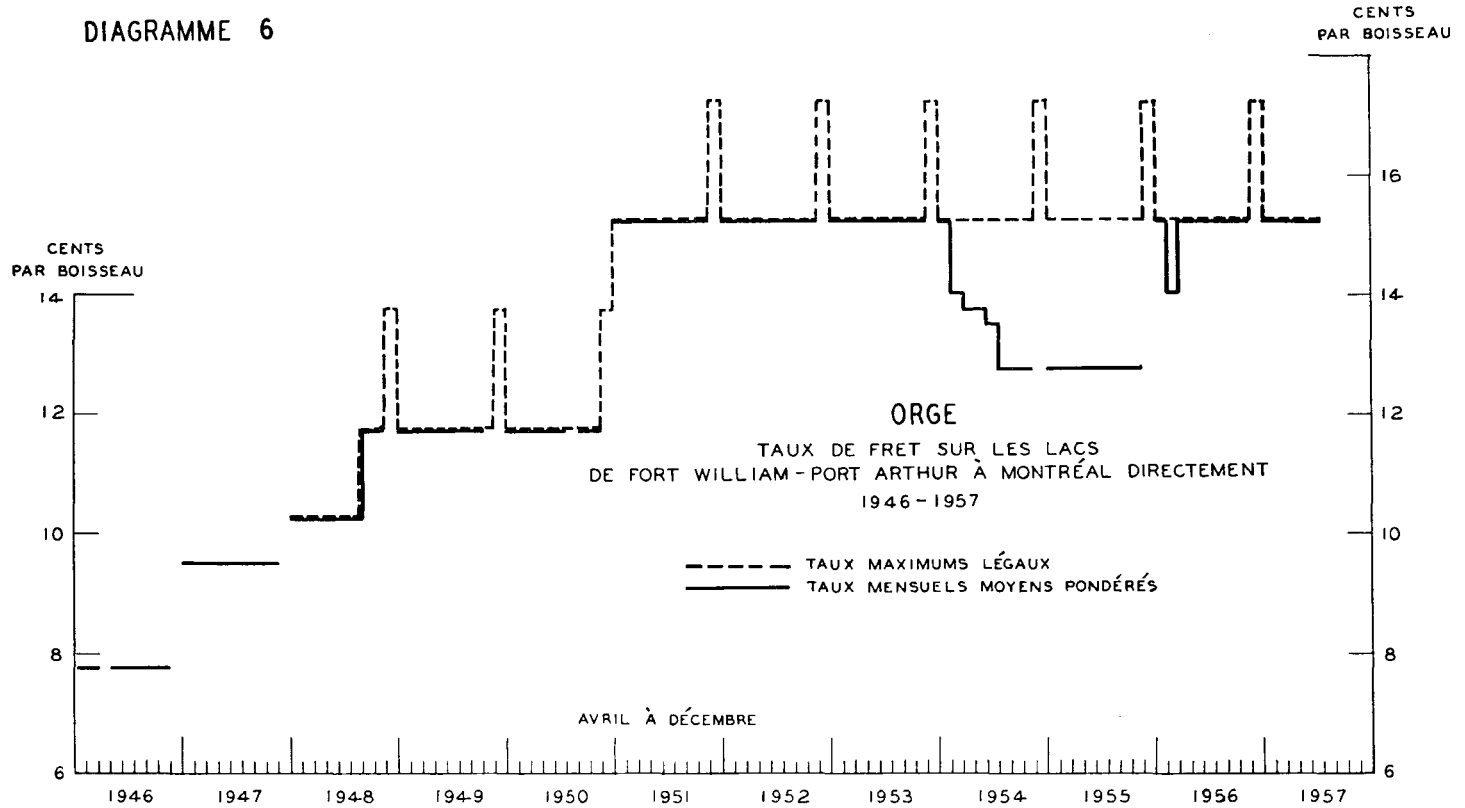
SOURCE: COMMISSION DES GRAINS DU CANADA

DIAGRAMME 5



SOURCE : COMMISSION DES GRAINS DU CANADA

DIAGRAMME 6



SOURCE: COMMISSION DES GRAINS DU CANADA

cette relation, mais elle croit qu'elle en est une des causes principales. La Commission ne peut conclure que la restriction de tout le cabotage aux vaisseaux battant pavillon canadien amènerait la même stabilité de taux sans une mesure semblable de réglementation.

A l'heure actuelle, le transport du minerai de fer et d'autres minéraux à Contrecoeur est effectué à forfait par des océaniques. La Commission ne voit aucunement pourquoi les taux varieraient davantage quand le minerai sera transporté jusqu'au lac Érié, une fois la Voie maritime parachevée. Bien plus, il semble probable que la concurrence entre ces mêmes transporteurs à forfait maintiendra les taux du transport intérieur des grains à des niveaux relativement stables et bas. De toute façon, les fluctuations de taux seraient probablement beaucoup moins importantes qu'actuellement en ce qui concerne les envois de grains outre-mer et les autres cargaisons d'occasion sur les parcours océaniques. La Commission présume que le maintien, par la Commission des grains, de la réglementation des taux du transport intérieur préviendrait des montées excessives.

Cependant, la question se pose de savoir si les usagers du transport maritime préféreraient des taux encore plus stables. Peut-être que oui, si l'on pouvait démontrer que le taux stable ne dépasserait pas la moyenne des taux variables pendant une période donnée. Il est significatif que, tandis que les exploitants ont fait valoir les avantages des taux stables, les organismes agricoles et les expéditeurs ont en général peu insisté sur ceux-ci, demandant plutôt à pouvoir continuer d'utiliser d'autres navires du Commonwealth.

D. Cabotage dans les autres modes de transport

On a maintes fois rappelé les restrictions relatives au cabotage dans les autres modes de transport, surtout les services aériens, argumentant ou impliquant que la même restriction devrait valoir pour le cabotage maritime. Par exemple, le mémoire de la *Canada Steamship Lines* comporte une section sur les restrictions au cabotage aérien et comprend les deux points suivants:

«(iii) Comme le cabotage maritime canadien est du domaine national, il n'y a aucune raison valable de ne pas le placer sur le même pied que les services routiers, ferroviaires et aériens qui, en vertu de la politique canadienne traditionnelle, sont assurés par des organismes canadiens fonctionnant sous l'empire des lois canadiennes.

* * *

(vii) Dans le cabotage, il ne devrait pas y avoir une mesure pour les services aériens du Canada et une autre pour les services maritimes.»

Si ces propositions devaient être jugées valables, elles pourraient servir contre ceux de leurs auteurs qui ont préconisé de restreindre le cabotage non seulement aux vaisseaux immatriculés au Canada mais aussi à ceux qui y ont été construits, car, bien que divers droits frappent l'équipement importé, aucun service de transport n'est obligé de faire fabriquer en ce pays son matériel d'exploitation. Mais la justesse de ces propositions n'est pas évidente

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

en soi et requerrait une solide démonstration dans un milieu différent, lequel impose ses propres conditions à tout le service. Celles-ci, à leur tour, suscitent certaines préoccupations quant à différents aspects de l'intérêt public. Il ne s'ensuit donc pas nécessairement que tous les modes de transport doivent être traités de la même façon, qu'il s'agisse de cabotage ou de toute autre question.

Le transport routier d'un endroit à un autre au Canada peut se faire presque exclusivement par des entreprises canadiennes employant de la main-d'œuvre canadienne mais, s'il en est ainsi, cela peut provenir beaucoup plus de considérations pratiques d'exploitation que d'une réglementation artificielle. La géographie et la nature du véhicule se conjuguent pour éliminer tout danger de concurrence venant d'outre-mer. La concurrence ne peut venir que des exploitants des États-Unis. En général, on peut s'attendre qu'un exploitant canadien ait des frais à peu près égaux sinon inférieurs et que, dans la plupart des cas, s'ajoute l'important avantage de diriger son entreprise dans le milieu même de son activité au Canada. La réglementation du transport routier peut constituer un autre facteur mais son effet pratique quant à l'élimination de la concurrence des États-Unis n'est pas du tout évident. Le contrôle exercé par les autorités provinciales et les prescriptions varient d'une province à l'autre. Pour ce qui est du transport des voyageurs par autobus, des concessions exclusives constituent la règle générale. Quant au camionnage, certaines provinces émettent des permis pour certains genres de services et exigent la preuve que le service est nécessaire et utile au public, bien que d'autres provinces n'agissent pas ainsi. Les règlements visant à restreindre la concurrence ne sont donc appliqués qu'en partie; là où ils sont en vigueur, ils limitent de la façon susmentionnée la concurrence en général et non seulement la concurrence extérieure. En outre, la partie II de la Loi sur les transports impose maintenant à certains services de navigation des restrictions semblables, y compris l'obligation d'établir qu'ils sont nécessaires et utiles au public. Aucune entreprise de navigation n'a demandé à la Commission d'étendre ces dispositions, mais plus d'une a cherché à obtenir leur adoucissement.

L'expansion du transport ferroviaire a certainement soulevé la question d'exclure les exploitants américains. On visait moins à favoriser les entreprises canadiennes qu'à utiliser les communications ferroviaires pour fondre l'Amérique du Nord britannique en une seule nation et non de la diviser en une série de régions dont chacune serait tributaire des États-Unis. La construction des réseaux transcontinentaux canadiens a mis fin en grande partie à ce problème, en ce qui concerne la construction ferroviaire. Aujourd'hui la Loi sur les chemins de fer confère à la Commission des transports du Canada des pouvoirs étendus pour contrôler l'emplacement, la structure et l'aspect matériel des chemins de fer et toute leur exploitation générale, de même que le pouvoir particulier de réglementer les taux de fret. Des chemins de fer des États-Unis ont obtenu la permission d'étendre leurs

réseaux au Canada et de passer en territoire canadien, avec le droit de transporter des marchandises et des voyageurs d'un point à un autre au pays; ils sont alors soumis aux mêmes règlements que les chemins de fer canadiens.

Le transport aérien s'est aussi avéré un nouveau et puissant facteur d'unité canadienne, que ce soit au point de vue politique, commercial ou industriel. Comme dans le cas de l'expansion ferroviaire, il a atteint son état actuel grâce à une politique nationale qui allie l'encouragement à la réglementation. Que l'un ou l'autre ait fait défaut, le transport aérien aurait très bien pu devenir en grande partie une série de ramifications distinctes de services extérieurs et il n'y aurait pas eu de réseau canadien ordonné. La restriction du cabotage aux avions possédés et immatriculés au Canada n'est qu'un aspect d'une politique plus étendue de contrôle qui comprend des concessions exclusives pour divers services, particulièrement des services réguliers, et un nombre limité de permis pour d'autres genres d'exploitation.

E. Contrôle du commerce maritime par l'État

On a fait valoir auprès de la Commission qu'un autre avantage de l'immatriculation canadienne consiste en ce que les navires sont soumis au contrôle de l'État, lorsque les circonstances l'exigent comme lorsque les encouragements pécuniaires normaux ne suffisent pas. Par exemple, le gouvernement a jugé nécessaire ces dernières années d'exercer un tel contrôle par l'entremise du régisseur des transports, nommé pour s'occuper des conditions exceptionnelles quant à l'écoulement des grains de l'Ouest. Le régisseur avait reçu le pouvoir de réglementer et de diriger les expéditions des marchandises en vrac, par bateau ou par chemin de fer, afin d'assurer un transport rapide, ordonné et efficace. Le poste est aujourd'hui vacant.

Avec le parachèvement de la Voie maritime, le tonnage des navires des Lacs immatriculés au Canada pourrait diminuer sensiblement si l'État n'agit pas. On a cependant établi qu'un grand nombre des nouveaux vaisseaux qui les remplaceraient dans le cabotage et le trafic inter-frontières seraient immatriculés au Royaume-Uni ou dans d'autres pays du Commonwealth. Si l'on en juge d'après le régime actuel, la plupart de ces navires seraient affrétés par des armateurs canadiens, qui seraient en réalité soumis à l'autorité du gouvernement. Quant aux autres navires du Commonwealth ou d'ailleurs, le gouvernement pourrait si nécessaire exercer un contrôle par une pression économique ou morale. Cette dernière seule suffirait probablement, puisque la plupart des armateurs étrangers auraient un intérêt soutenu dans les affaires où ils étaient engagés et craindraient que leurs bonnes relations soient menacées. En conséquence, la Commission, tout en reconnaissant qu'il y a sans doute avantage à pouvoir réglementer une flotte canadienne, est d'avis que l'État pourrait exercer un contrôle suffisant sur la navigation sans restreindre le cabotage aux navires immatriculés au Canada.

F. Défense nationale

Un grand nombre des mémoires favorisant la restriction du cabotage ont fait valoir que cela aiderait à assurer la disponibilité des navires et équipages requis en temps de guerre. Dans certains contextes, cela semblait signifier qu'il y aurait des vaisseaux pour satisfaire aux besoins particuliers du Canada, y compris ceux du cabotage, à un moment où les navires battant pavillon britannique pourraient être retirés afin de servir ailleurs. Dans d'autres contextes, on semblait appuyer plutôt sur la disponibilité de navires et d'équipages canadiens pour fins de service n'importe où. Ces deux points de vue semblent partiellement s'opposer, mais ils peuvent se concilier.

La Commission ne croit pas que le cabotage canadien subirait une diminution excessive de services en temps de guerre, même si la majorité des cargaisons venaient à être transportées dans des vaisseaux du Royaume-Uni. Une quantité considérable peut être transportée dans des vaisseaux canadiens impropres au service océanique, selon leur disponibilité. Advenant une guerre mondiale, on peut supposer que le Canada serait l'allié du Royaume-Uni et d'autres pays possédant des navires et qu'il serait aussi essentiel pour le Canada que pour ses alliés que le service d'expédition fût à la hauteur de sa tâche. Alors qu'une urgence moindre, impliquant le Royaume-Uni mais non le Canada, pourrait amener des navires du Royaume-Uni à se retirer des eaux canadiennes, des cales neutres pourraient être rendues disponibles par la mise en veilleuse de la loi sur le cabotage, si besoin en était.

La nécessité de faire servir les navires canadiens ailleurs, en temps de guerre, n'est pas plus évidente. Parmi nos alliés éventuels se trouvent les plus grands propriétaires de navires du monde. Les États-Unis, outre leurs navires en service, ont leur grande «flotte de réserve» conservée uniquement pour de tels cas d'urgence. La Commission d'étude de l'Atlantique Nord pour le transport océanique a accepté un projet de mise en commun du transport océanique en vue de sa mobilisation et de sa répartition sur le plan mondial, en temps de guerre ou de menace de conflit. Le projet prévoit aussi l'établissement d'un organisme international à caractère civil devant être nommé *Defence Shipping Authority*. En cas de guerre, tout vaisseau approprié battant pavillon canadien pourrait être affecté à la mise en commun et les navires de propriétaires canadiens immatriculés au Royaume-Uni, en vertu du plan de transfert, compteraient comme contribution du Canada. Il ne semble pas que les besoins essentiels du Canada seraient menacés par ces dispositions.

On peut se demander quel serait le rôle, en temps de guerre, des navires ajoutés à l'immatriculation canadienne, par suite de la restriction proposée. On a déjà estimé en gros que le tonnage brut ajouté sur la côte de l'Est

pourrait être de 136,000 tonneaux alors que sur celle de l'Ouest il n'y aurait pas de différence et que sur les Grands lacs pourrait être conservée une flotte d'une capacité globale de 450,000 tonnes de port en lourd.

Le rôle de la flotte des Lacs en temps de guerre ne pourrait certes pas différer de celui qu'elle joue en temps de paix, car elle serait formée de navires des Lacs comme le vaisseau J et non de transports comme le vaisseau F, d'immatriculation canadienne. Peu de ces vaisseaux seraient aptes à servir n'importe où ailleurs. D'autre part, il est probable que le trafic inter-frontières occuperait surtout des transports spéciaux propres au service océanique régulier et que seule la restriction proposée empêcherait de semblables vaisseaux battant pavillon du Royaume-Uni de remplacer presque tous les navires canadiens des Lacs. Le vaisseau F, utilisé comme type de ces transports spécialisés, a une capacité de 17,100 tonnes de port en lourd, au tirant d'eau de la Voie maritime. Par conséquent, en gardant sous immatriculation canadienne des navires des Lacs d'une capacité globale de 450,000 tonnes de port en lourd, la restriction empêcherait la construction de quelque 26 vaisseaux F devant être immatriculés au Royaume-Uni. Chaque vaisseau F aurait une capacité de 23,700 tonnes de port en lourd au tirant d'eau océanique⁵. Le tonnage brut serait d'environ 71½% de ce chiffre, ou de 16,945 tonneaux⁶. La limitation proposée du cabotage canadien préviendrait la construction de quelque 26 navires destinés à l'immatriculation du Royaume-Uni, aptes au service océanique régulier et d'une jauge brute totale de 440,000 tonneaux environ.

Les 136,000 tonneaux ajoutés à la flotte de la côte est seraient l'équivalent d'environ 30 vaisseaux de la même grosseur moyenne que ceux du Royaume-Uni qui seraient utilisés autrement. Si la répartition de la grosseur demeurerait aussi à peu près la même, comme on pourrait s'y attendre, onze de ces navires seraient des océaniques réguliers d'environ 10,000 tonnes de port en lourd. La capacité des 19 autres vaisseaux varierait entre 1,300 et 9,000 tonnes de port en lourd, avec une moyenne de 4,250 tonnes. Bien que l'on doive présumer que tous ces vaisseaux seraient capables de traverser l'océan, puisque des vaisseaux semblables du Royaume-Uni l'ont fait, un certain nombre d'entre eux seraient des navires côtiers typiques, impropres au service océanique régulier.

La restriction proposée, alliée à une hausse appréciable des subventions à l'égard du charbon, assurerait le maintien dans les eaux canadiennes d'une flotte suffisante de navires propres au cabotage en temps de paix. Par contre, la restriction aurait pour effet de réduire de façon appréciable le total de la mise en commun alliée du transport océanique. Les océaniques réguliers compris dans le tonnage ajouté à l'immatriculation canadienne sur la côte

⁵ Pièce 201.

⁶ En supposant que le rapport soit le même que pour les anciens navires «Park», i.e. 7,150 tonneaux de jauge brute: 10,000 tonnes de port en lourd.

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

est ne feraient que remplacer un nombre semblable de navires du Royaume-Uni, alors que les navires des Lacs gardés sous le pavillon canadien le seraient au prix d'un tonnage correspondant d'océaniques du Royaume-Uni. Du point de vue de la défense, il semble que la dernière considération l'emporte de beaucoup sur l'autre, car les vaisseaux du Royaume-Uni pourraient servir tant au cabotage qu'au transport transocéanique et pourraient passer de l'un à l'autre, selon les besoins, alors que relativement peu de vaisseaux canadiens conviendraient à autre chose qu'au cabotage.

Il peut s'élever des doutes quant à l'ampleur des besoins en navires pendant ou immédiatement après une guerre nucléaire, laquelle pourrait être courte et désastreuse. Toutefois, il se peut que les Alliés aient aussi à se préparer pour une guerre plus longue ou pour des hostilités de moindre envergure avec des armes classiques, au cours desquelles le transport maritime jouerait un rôle essentiel. Ces considérations impliquent à la fois la jauge de la flotte au début de la guerre et la capacité de combler les vides. La capacité de construire des navires pour la défense est étudiée dans un autre chapitre. Il suffit de mentionner ici que d'autres alliés sont beaucoup mieux en mesure d'assurer une flotte initiale assez considérable. Dans ces circonstances, le Canada pourrait contribuer à la défense alliée dans des domaines où il dispose d'un plus grand avantage au point de vue économique. S'il y avait des raisons, dont la Commission n'a pas été saisie, de maintenir sous pavillon canadien un plus grand nombre de vaisseaux que celui que l'on peut prévoir, cela pourrait se faire plus économiquement et plus effectivement au moyen de subventions directes à l'exploitant ou en permettant à des propriétaires de vaisseaux de types déterminés de réclamer plus de 100% de dépréciation aux fins de l'impôt, ou au moyen d'autres abattements de taxes. On verra, à la fin du chapitre IX, les avantages comparatifs qui peuvent résulter de certaines de ces méthodes.

G. Conclusions au sujet de la proposition de restreindre le cabotage aux navires immatriculés au Canada

Limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada irait à l'encontre de l'intérêt public, que la restriction s'applique à l'ensemble du pays ou à une partie du Canada en particulier.

En ce qui concerne la côte de l'Est et le golfe Saint-Laurent, la restriction ne manquerait pas de causer une hausse importante des frais de transport, pour un grand nombre de denrées cabotées, et produirait des effets semblables dans certains services internationaux. Appliqués au cabotage du charbon, elle causerait l'effondrement de l'industrie charbonnière du Cap-Breton, à moins d'être compensée par une forte hausse des subventions à cette industrie. En aucun cas, il n'y aurait amélioration correspondante dans le service ou dans d'autres domaines et, en certains cas, on pourrait s'attendre à une diminution du service.

Dans la région des Grands lacs et du fleuve Saint-Laurent, la restriction signifierait une hausse modérée des frais de transport par eau, qui ne se produirait pas autrement dans le cabotage. Il en résulterait probablement que la plus grande partie des exportations canadiennes de grains seraient expédiées outre-mer directement de la tête des Lacs, ce qui constituerait une perte sensible pour le cabotage. Du point de vue de la concurrence, cette perte affaiblirait la position des exploitants canadiens dans le trafic inter-frontières, sans apporter une amélioration appréciable du service.

Quant à la côte du Pacifique, la restriction n'apporterait que peu ou pas d'avantage pratique aux exploitants canadiens en général ou au public et, par conséquent, ne serait pas justifiée.

H. Traité proposé avec les États-Unis concernant le trafic inter-frontières

Le mémoire de la *Dominion Marine Association* préconisait de restreindre le cabotage aux vaisseaux canadiens, d'abord «à titre de mesure nécessaire à la protection de notre propre commerce» et, ensuite, à titre de préliminaire essentielle à la négociation d'un traité avec les États-Unis, en vue de limiter le transport inter-frontières, dans les eaux intérieures des deux pays, aux vaisseaux immatriculés soit au Canada ou aux États-Unis. Les deux mesures ont été recommandées en tant que double garantie pour empêcher la destruction du commerce maritime du Canada et des États-Unis par la concurrence du Royaume-Uni et des pays étrangers. Le Conseil des métiers et du travail et la *National Association of Marine Engineers* se sont aussi prononcés pour un tel traité.

L'analyse qui précède a démontré que la limitation du cabotage aux vaisseaux immatriculés au Canada serait contraire à l'intérêt public. On peut en dire autant de la restriction du transport inter-frontières aux vaisseaux immatriculés au Canada et aux États-Unis. L'exclusion continue de la concurrence extérieure du transport intérieur diminuerait de façon concrète les avantages à retirer de la Voie maritime.

Le but même du traité proposé est contraire au principe adopté par le Canada de supprimer les obstacles au commerce international. Même si l'on pouvait établir que le traité est une exception de nature à promettre de grands avantages au Canada et même s'il était acceptable pour les États-Unis, il ne saurait être signé avant que les deux pays n'aient remis au point les nombreux traités accordant le traitement dit «de la nation la plus favorisée» aux navires faisant du transport international à destination et en provenance des ports des deux pays. Il est certain que la question de réciprocité serait soulevée dans chaque négociation et, une fois que le marchandage serait terminé, il est presque sûr que des avantages actuels de grande importance seraient perdus.

Proposition de limiter le cabotage aux navires immatriculés au Canada

I. Conservation de la restriction actuelle sur le cabotage

La question se pose de savoir si, en plus des navires du Commonwealth, tous ceux des pays étrangers ne devraient pas avoir la permission de faire du cabotage au Canada, puisqu'on estime que l'économie du service est la considération décisive. Aucun intéressé n'a insisté en ce sens, bien qu'un ou deux aient suggéré que la question méritait d'être étudiée. La Commission ne considère pas que le changement soit souhaitable, à l'heure actuelle, pour les raisons suivantes:

- a) A tout prendre, la seule concurrence des vaisseaux du Commonwealth suffit pour apporter au Canada les taux mondiaux de transport. L'admission dans le cabotage d'autres vaisseaux pourrait n'apporter que peu ou pas d'économie supplémentaire aux expéditeurs.
- b) On suppose que le Royaume-Uni sera l'allié du Canada dans toute guerre à laquelle pourrait participer notre pays et que ses vaisseaux seront à la disposition du Canada, pour servir la cause commune, alors qu'il ne saurait en être de même de tous les autres pays étrangers.

CHAPITRE VIII

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

A. Historique

1. Des débuts de la colonie à 1917

La construction de navires est l'une des plus anciennes industries du Canada. On rapporte que le premier bateau a été lancé à Port-Royal en 1606. La construction maritime en tant qu'entreprise commerciale date de 1732, lorsque le premier chantier a été établi à Québec, sur les bords de la rivière Saint-Charles. Les ressources en bois accessibles dans le Québec et les provinces Maritimes procuraient un avantage naturel pour la construction de voiliers. Pendant la plus grande partie du dix-neuvième siècle, les chantiers de ces provinces ont fourni la plupart des vaisseaux de la marine marchande canadienne de cette époque; ils ont également construit un grand nombre de navires destinés aux armateurs du Royaume-Uni. L'industrie a atteint son apogée en 1875, lorsque près de 500 navires sont sortis des chantiers canadiens.

Quoique le premier navire à traverser l'Atlantique sous vapeur (le *Royal William*, vaisseau en bois construit à Québec) soit sorti d'un chantier canadien, le nombre de navires construits au Canada a néanmoins diminué rapidement quand les bateaux à vapeur en fer et en acier ont commencé à remplacer les voiliers de toutes les nations du monde. Cependant, de la seconde moitié du dix-neuvième siècle à la première guerre mondiale, des installations supplémentaires pour la réparation et la construction de navires ont été établies dans des ports comme Halifax, Lauzon, Sorel, Montréal, Kingston, Collingwood, Port Arthur et Prince Rupert. Le gouvernement fédéral a encouragé cette expansion en faisant construire plusieurs cales sèches à ses frais et en subventionnant la construction d'autres. Voici les cales sèches qui ont été construites aux frais du gouvernement:

<i>Nom</i>	<i>Lieu</i>	<i>Année de la construction</i>
Lorne	Lévis, Qué. (Lauzon)	1880
Old Dry Dock	Esquimalt, C.-B.	1881
Kingston	Kingston, Ont.	1889
Champlain	Lévis, Qué. (Lauzon)	1914
New Dry Dock	Esquimalt, C.-B.	1914

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

Les cales sèches dont la construction a été subventionnée par le gouvernement sont les suivantes:

<i>Nom</i>	<i>Lieu</i>	<i>Année de la construction</i>
Collingwood	Collingwood, Ont.	1904
Collingwood	Collingwood, Ont.	1910
Port Arthur	Port Arthur, Ont.	1910
Montréal (dock flottant)	Montréal	1912
Prince Rupert (dock flottant)....	Prince Rupert, C.-B.	1915

En outre, les gouvernements canadien et britannique, ainsi que la ville de Halifax, ont ensemble subventionné une cale sèche construite entre 1886 et 1889 et appartenant à la *Halifax Graving Dock Company Limited*.

Tout cela a grandement contribué à établir solidement l'industrie de la réparation de navires. En ce qui concerne la construction de navires à vapeur, seuls quelques vaisseaux côtiers et des bateaux de pêche sont sortis des chantiers et l'industrie n'a guère progressé. Comme le constate la Commission maritime canadienne:

«En dehors de la construction de vapeurs de rivière, de bacs, de remorqueurs et de petits caboteurs, la construction de navires en acier fut insignifiante au Canada au cours de cette période. Nos chantiers maritimes ne pouvaient rivaliser avec ceux de l'Angleterre quant à la construction de navires océaniques. Ils ne pouvaient alors faire appel à la sidérurgie dans la localité ni avoir recours aux connaissances des techniciens d'une industrie mécanique hautement développée, sans compter que la demande de navires au pays n'était plus ce qu'elle avait été cinquante ans auparavant¹.»

2. Depuis la première guerre mondiale à 1939

L'industrie canadienne de construction de navires, qui avait à tel point baissé qu'il ne se faisait plus guère que des travaux de réparation, a connu un regain de vie lors de la première guerre mondiale. Au début de 1917, le ministère britannique de la Marine a envoyé des experts au Canada pour voir s'il serait possible d'y construire des navires en acier. Comme six chantiers à peine travaillaient à ce moment-là et qu'ils ne construisaient que quelques petits navires, il fut décidé de les agrandir et d'en établir d'autres pour répondre aux besoins urgents de l'heure.

En 1917, l'*Imperial Munitions Board* a mis en œuvre son programme pour la construction de navires au Canada. Par la suite, 41 navires de 1,800 à 8,800 tonnes de port en lourd ont été livrés au gouvernement britannique. Au début de 1918, le gouvernement canadien commença à commander des vaisseaux en acier qui, à l'origine, devaient servir à la guerre. Quatre ans

¹ Deuxième Rapport de la Commission maritime canadienne, 1949, p. 13.

TABLEAU I
Navires autopropulsés en acier livrés par les chantiers canadiens
1914 à 1956¹

Année	Navires marchands ²		Vaisseaux de guerre	
	Nombre	Tonneaux de jauge brute	Nombre	Déplacement en tonneaux
1914	6	24,916	40	11,716
1915	1	733	255	75,228
1916	7	21,770	9	3,600
1917	6	20,580	32	9,421
1918	19	49,703	55	16,085
1919	25	99,188	.....	.....
1920	16	62,095	.....	.....
1921	17	76,661	.....	.....
1922	2	9,417	.....	.....
1923	4	6,053	.....	.....
1924	3	15,997	.....	.....
1925	5	13,990	.....	.....
1926	9	20,325	.....	.....
1927	6	16,458	.....	.....
1928	7	17,261	.....	.....
1929	7	20,404	2	634
1930	8	12,505	.....	.....
1931	2	6,992	.....	.....
1932	1	1,231	1	157
1933	.....	.....	1	140
1934	1	531	.....	.....
1935	.....	.....	.....	.....
1936	.....	.....	.....	.....
1937	1	1,585	.....	.....
1938	4	3,820	2	886
1939	2	1,958	1	140
1940	1	2,238	14	12,387
1941	2	8,310	71	64,932
1942	84	602,045	50	44,490
1943	144	971,791	70	82,946
1944	122	774,384	97	120,808
1945	38	186,774	68	344,157
1946	31	52,028	1	2,390
1947	23	83,607	1	2,390
1948	48	132,363	1	2,390
1949	20	66,758	.....	.....
1950	16	39,459	.....	.....
1951	4	29,393	3	404
1952	8	81,005	4	1,565
1953	11	74,631	4	1,777
1954	11	105,840	9	3,420
1955	9	30,707	2	3,385
1956	13	11,540	7	9,430
Total	744	3,757,046	800	814,448

¹ D'après les neuvième et dixième *Rapports de la Commission maritime canadienne*, 1956 et 1957.

² Y compris les cargos et les navires à passagers. Ne sont pas compris les navires de l'État, tels les brise-glace, les bateaux annexes etc.

plus tard, soit en 1921, 63 navires d'une capacité globale de 380,000 tonnes de port en lourd étaient sortis de 14 chantiers canadiens et avaient été mis en service pour la Marine marchande du gouvernement canadien. La capacité de ces navires de différents modèles courants variait de 2,800 à 10,500 tonnes de port en lourd. Nous pouvons dire maintenant que l'achèvement de ce programme, qui a virtuellement mis fin à la construction de navires en acier pour cette période, a marqué une étape dans l'histoire de l'industrie de la construction maritime au Canada. Le tableau I qui précède fait voir à quel point le nombre et le tonnage des navires livrés ont diminué à partir de 1921. En effet, de 1922 à 1930, les chantiers canadiens n'ont livré que 51 navires marchands autopropulsés en acier, soit un total de 132,410 tonneaux de jauge brute, et 2 vaisseaux de guerre, d'une jauge totale de 634 tonneaux. De 1931 à 1939 inclusivement, il n'y eut pour ainsi dire aucune livraison de navires: 16 navires seulement ont été construits dans les chantiers canadiens au cours de cette période.

Le tableau II présente les chiffres de la production et de la main-d'œuvre employée dans les chantiers pour la plupart des années depuis 1918. Le nombre d'employés dans les chantiers, qui était de 5,000 en moyenne pendant les années 20, n'a pas dépassé 3,600 pendant les années 30 et a atteint son point le plus bas en 1933, soit 2,254. Il est à noter que les ouvriers et les employés de bureau sont compris dans ces chiffres, qui proviennent d'un relevé de tous les chantiers, quelle que soit leur importance. Si les effectifs n'ont pas baissé davantage au cours de ces vingt années, c'est avant tout à cause des travaux de réparation et d'autres travaux industriels. De fait, les travaux de réparation constituaient à cette époque une source de revenu plus considérable et plus stable que la construction même qui, la plupart de ces années, ne rapportait que de cinq à six millions de dollars. Les chantiers ont également effectué d'autres travaux qui, tout en étant de moindre importance que les réparations, ont néanmoins aidé à les maintenir en activité. Pendant plusieurs de ces années, la valeur de ces autres travaux a dépassé le quart du chiffre de la production des chantiers. Pour résumer, les chantiers qui ont réussi à se maintenir entre les deux guerres sont ceux qui se sont transformés en chantiers de réparation et en ateliers de mécanique.

3. La deuxième guerre mondiale et les années suivantes

Après les années de grande crise, l'industrie canadienne de construction de navires a de nouveau connu une période d'activité intense par suite de la deuxième guerre mondiale. Au mois de février 1940, le gouvernement canadien avait déjà commandé 64 corvettes et 14 dragueurs de mines. Outre des vaisseaux de guerre, les chantiers canadiens ont eu à construire des navires marchands. L'exécution de ce programme a commencé à l'automne de 1940, quand les autorités britanniques ont commandé un certain nombre de navires de 10,000 tonnes. Quelques mois plus tard, le gouvernement des États-Unis,

TABLEAU II

Main-d'œuvre et production de l'industrie canadienne de construction de navires
Choix d'années, de 1918 à 1955¹

Année	Nombre de chan- tiers	Nombre moyen d'em- ployés	Valeur nette de la production ²						
			Construction de navires		Réparation de navires		Autres travaux		Total
			\$000 omis	%	\$000 omis	%	\$000 omis	%		$000 omis
1918.....	90	21,705	62,495	83.5	8,038	10.8	4,266	5.7	74,799
1919.....	78	23,702	75,086	86.9	8,283	9.5	3,121	3.6	86,490
1920.....	82	14,847	46,458	84.8	6,843	12.3	1,525	2.9	54,826
.....									
1925.....	38	5,278	3,042	24.9	5,700	46.5	3,500	28.6	12,242
.....									
1929.....	41	5,297	5,202	29.7	6,691	38.3	5,600	32.0	17,493
.....									
1933.....	38	2,254	676	15.0	2,861	63.3	985	21.7	4,522
.....									
1936.....	37	2,801	407	6.6	4,957	79.9	841	13.5	6,205
1937.....	40	3,502	1,607	15.5	6,125	59.2	2,629	25.3	10,361
1938.....	41	3,596	3,784	33.9	6,099	54.6	1,288	11.5	11,171
1939.....	43	3,491	2,271	20.2	7,744	68.9	1,220	10.9	11,235
1940.....	47	9,707	29,196	65.3	13,078	29.3	2,417	5.4	44,691
1941.....	65	21,240	85,638	78.3	19,901	18.2	3,788	3.5	109,327
1942.....	79	50,132	208,714	86.1	27,734	11.5	5,690	2.4	242,138
1943.....	87	75,847	334,491	88.7	34,383	9.3	7,707	2.0	376,581
1944.....	94	67,076	245,020	74.4	63,104	19.2	21,176	6.4	329,300
1945.....	89	48,118	149,629	73.2	44,338	21.6	10,627	5.2	204,594
1946.....	79	20,246	54,902	59.8	28,645	31.2	8,304	9.0	91,851
1947.....	74	21,119	60,424	54.9	42,077	38.2	7,360	6.9	110,131
1948.....	76	18,399	64,095	60.0	31,084	29.1	11,604	10.9	106,783
1949.....	80	12,562	36,668	48.5	27,613	36.5	11,320	15.0	75,601
1950.....	76	11,454	26,155	41.1	27,012	42.4	10,510	16.5	63,677
1951.....	76	14,836	43,306	45.5	35,123	36.9	16,790	17.6	95,219
1952.....	74	20,676	82,574	51.9	47,579	29.9	28,905	18.2	159,058
1953.....	79	22,571	95,311	52.0	62,787	34.3	25,117	13.7	183,215
1954.....	76	19,356	89,146	56.9	44,881	28.7	22,580	14.4	156,607
1955.....	70	16,829	67,971	50.8	42,075	31.4	23,791	17.8	133,837

¹ *The Shipbuilding Industry*, (B.F.S.). Les données sur les débuts de l'industrie ont été fournies directement par le Bureau fédéral de la statistique.

² Valeur des travaux exécutés pendant l'année.

en vertu de l'accord de Hyde Park, commandait à son tour des navires marchands qui devaient être livrés au Royaume-Uni selon les conditions du prêt-bail. Au cours des années de guerre, les chantiers canadiens ont construit environ 400 vaisseaux de guerre, 398 navires marchands de divers modèles et des milliers d'embarcations, tels des remorqueurs, des patrouilleurs, des chalands et des allèges.

Au début, la construction de navires ne s'effectuait que lentement, mais, dès 1942, les chantiers canadiens livraient 84 navires marchands et 50 vais-

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

seaux de guerre. La production a atteint son maximum en 1943, lorsque 144 navires marchands, d'une jauge brute globale de 971,791 tonneaux, ont été lancés. Cette même année, les chantiers canadiens ont livré 70 vaisseaux de guerre et la main-d'œuvre a atteint son niveau le plus élevé avec 75,000 employés.

La production s'étant ainsi accrue, l'industrie de la construction de navires proprement dite s'est considérablement développée; il en a été de même pour les industries auxiliaires fabriquant des pièces que les chantiers canadiens, avant la guerre, se procuraient en partie à l'étranger. On estime qu'à la fin de l'année 1943 il y avait au Canada 300 usines qui fabriquaient des moteurs marins, des arbres de transmission, des chaudières, des surchauffeurs de vapeur, des treuils, des appareils à gouverner, des hélices, des dynamos ainsi que d'autres pièces.

Le Canada a également contribué de façon marquante à l'effort de guerre des nations alliées par les travaux de réparation effectués dans ses chantiers. Cet apport a été facilité par la construction de jetées, d'ateliers de marine, de slips de carénage et de grands docks flottants pour les océaniques. Pendant les années de guerre, des milliers de navires, appartenant aux flottes alliées, ont été réparés et remis en état dans les chantiers canadiens. La valeur globale des travaux de réparation effectués pendant la guerre est indiquée au tableau II qui précède.

Il y eut pendant quelques années, après la fin des hostilités, une demande assez importante de nouveaux navires, et ceci en dépit du fait que l'ensemble mondial des flottes comptait plus de navires qu'au début de la guerre. Les chantiers maritimes européens, ayant été endommagés par la guerre, ne travaillaient pas à plein rendement et ceux du Royaume-Uni avaient des commandes pour plusieurs années à venir. En conséquence, les chantiers canadiens ont reçu des commandes aussi bien pour l'étranger que pour le marché intérieur. En 1946, 75% des commandes de construction en carnet provenaient d'acheteurs étrangers. Des commandes pour des cargos et des paquebots sont venues de France, de Hollande, du Portugal, du Brésil, de Chine, d'Argentine et du Venezuela. L'industrie canadienne de construction maritime est restée très active jusqu'en 1948, lorsque 48 navires marchands furent livrés. Entre-temps, les entreprises étrangères de construction maritime s'étaient remises à travailler à plein rendement et la question des prix prenait plus d'importance que celle de l'exécution rapide, de sorte que les pays étrangers ont pour ainsi dire cessé de commander des navires au Canada. Les besoins nationaux étaient insuffisants pour maintenir un haut niveau d'activité dans les chantiers canadiens. De 1948 à 1949, l'embauche fut réduite de près d'un tiers; les effectifs avaient baissé en 1950 à 11,454 travailleurs, quoique 20 navires aient été livrés en 1949 et 16 en 1950, comme on le voit au tableau I.

Commission royale sur le cabotage

Le début des hostilités en Corée, en juin 1950, a suscité des commandes pour fins de défense, ce qui a beaucoup aidé à atteindre un nouveau sommet d'après-guerre quant au nombre d'employés et à la valeur de la production annuelle, comme le fait voir le tableau II. Dans les principaux chantiers, la construction de nouveaux navires ainsi que la remise en état et la transformation d'anciens vaisseaux ont constitué dans certains cas de la moitié aux trois quarts de leurs affaires. Les chantiers canadiens ont eu à construire des destroyers d'escorte et des dragueurs de mines. Les plans des premiers ont été conçus au Canada, événement sans précédent dans l'histoire de la construction des vaisseaux de guerre.

Le programme de construction de navires de guerre a stimulé l'activité sur les côtes est et ouest et sur le Saint-Laurent. Les chantiers situés à l'intérieur du pays ont été bien maintenus en activité par des commandes de navires des Lacs. Toutefois, en 1955, année où la Commission a été instituée, les commandes de construction navale avaient ralenti et l'emploi déclinait de nouveau dans toute l'industrie.

Pendant une partie de 1956 et les premiers mois de 1957, la situation dans les chantiers canadiens était relativement favorable. Les tarifs-marchandises étaient élevés et il y avait à travers le monde une forte demande de cargos et navires-citernes neufs. De nouveau, l'offre d'une prompte livraison a semblé favoriser les chantiers canadiens. La Commission maritime canadienne signalait, dans son dixième rapport, pour l'année se terminant le 31 mars 1957, qu'au cours des quelques mois précédents, les chantiers avaient obtenu des contrats pour la construction de onze navires marchands d'environ 205,000 tonnes de port en lourd et évalués à \$57,918,000. Huit de ces navires, d'une capacité moyenne dépassant 19,000 tonnes de port en lourd, étaient destinés à la navigation océanique. Ils comprenaient des transports de minerai et des pétroliers, deux de ces derniers ayant chacun une capacité de 40,000 tonnes de port en lourd.

La situation a changé depuis lors et l'on constate, parmi d'autres signes extérieurs, une baisse continue et prononcée des taux de fret. L'industrie de la construction de navires sera occupée quelque temps encore par les travaux en cours, mais aucune autre commande importante n'est en carnet, si ce n'est pour des navires des Lacs, et le programme de construction de navires de guerre sera bientôt terminé.

B. Politique du gouvernement en matière de construction de navires

Participation financière

Nous avons signalé au début du présent chapitre que le gouvernement a joué un rôle important dans la construction de cales sèches au Canada. Même après la première guerre mondiale, outre celles déjà mentionnées, le gouvernement a contribué à la construction de deux nouvelles cales sèches,

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

l'une à Saint John, N.-B., en 1923, et l'autre, un dock flottant, à Vancouver, en 1925. Depuis 1880, le gouvernement fédéral a dépensé près de \$50 millions pour la construction de cales sèches ou pour subventionner celles-ci.

On a déjà parlé des vaisseaux de la marine marchande ou militaire que le gouvernement a commandés pendant et après les deux guerres mondiales. Ces commandes ont par elles-mêmes considérablement aidé l'industrie et, en outre, certains chantiers ont pu par la suite améliorer leur outillage en achetant, à des prix avantageux, certaines installations ayant servi à la construction de navires pendant la guerre. Lorsqu'il s'agissait d'installations qui avaient été acquises par les propres capitaux des sociétés de construction de navires, celles-ci ont pu, comme d'autres producteurs canadiens d'armements de l'époque, bénéficier de la politique de dépréciation accélérée. Quand les installations avaient été d'abord fournies par le gouvernement, elles ont plus tard été cédées aux entreprises de construction à une fraction de leur coût initial pendant la guerre. Dans les deux cas, les chantiers maritimes qui, comme d'autres industries au Canada et ailleurs, furent appelés à prendre des risques financiers pour accroître leur exploitation pendant la guerre, ont ainsi acquis à un prix sensiblement réduit de l'outillage supplémentaire ou plus perfectionné d'une valeur durable.

Le gouvernement a également aidé les chantiers en faisant construire au Canada la plupart des navires requis par les divers ministères et sociétés de l'État.

Mesures de protection

La protection douanière qui existe pour plusieurs industries secondaires ne s'applique que dans une très faible mesure à l'industrie canadienne de construction de navires. Ainsi que nous l'indiquons au chapitre II, les navires destinés au cabotage et construits en dehors du Commonwealth sont frappés d'un droit d'importation de 25%. Cette disposition n'offre aucune protection contre les concurrents du Royaume-Uni, puisque tout navire construit dans un pays du Commonwealth peut être importé en franchise. Ainsi, ce droit a pour effet de protéger les chantiers du Royaume-Uni contre la concurrence étrangère. Toutefois, on accorde une certaine aide aux constructeurs canadiens au moyen d'un drawback de 99% à l'égard des droits prélevés sur les marchandises et les matériaux de provenance étrangère servant à la construction de navires au pays. En outre, aucune taxe de vente fédérale n'est imposée sur les navires eux-mêmes ni sur les matériaux employés pour les construire.

La mise en vigueur, en 1950, de l'article 22 de la Loi sur la marine marchande du Canada a apporté une certaine mesure de protection aux chantiers canadiens en interdisant l'immatriculation canadienne aux vieux vaisseaux. Il est très difficile d'estimer la portée de cette restriction sur l'industrie canadienne de la construction maritime. Toutefois, à partir de 1950, ce sont surtout des navires nouvellement construits au Canada qui sont

Commission royale sur le cabotage

venus s'ajouter à la flotte des Grands lacs. Cela contraste avec la situation entre 1945 et 1950, lorsque la flotte des Grands lacs s'était accrue en grande partie par l'importation de navires usagés des États-Unis.

La Commission maritime canadienne

Il a été question au chapitre V du rôle que la Commission maritime canadienne a joué dans les domaines de la navigation et de la construction de navires. Comme pour la navigation, cette commission s'est intéressée aux chantiers maritimes; à la suite d'enquêtes approfondies, elle a pris des mesures pour aider l'industrie.

Après avoir étudié les propositions faites en faveur ou contre le maintien d'une industrie de construction de navires au Canada, la Commission maritime canadienne a décidé sans tarder que, pour des raisons de sécurité, il y avait lieu de maintenir un noyau de chantiers maritimes capable d'une rapide expansion en cas d'urgence². En outre, la Commission a jugé que la moyenne des effectifs mensuels de l'industrie ne devrait à aucun moment être inférieure à 7,000 hommes, dont la moitié environ serait occupée, en temps normal, à la construction de navires et l'autre moitié à des travaux

TABLEAU III
Moyenne mensuelle de l'embauche dans les chantiers maritimes canadiens
1946 à 1956¹

Année	Nombre de chantiers faisant rapport	Côte du Pacifique	Grands lacs	Saint-Laurent	Côte de l'Atlantique	Total
1946	16	4,988	2,148	6,272	2,991	16,399
1947	16	4,119	1,485	8,874	2,657	17,135
1948	16	2,949	2,308	8,045	1,976	15,278
1949	16	1,496	2,168	4,230	1,937	9,831
1950	17	1,100	2,202	3,892	1,336	8,530
1951	19	2,080	2,803	5,237	1,913	12,033
1952	19	2,595	3,591	8,092	2,909	17,187
1953	20	2,547	3,082	10,490	3,511	19,630
1954	19	2,555	1,994	7,407	3,544	15,500
1955	17	2,566	1,267	5,448	3,151	12,432
1956	17	3,544	1,494	6,096	2,757	13,891

¹ D'après les rapports de la Commission maritime canadienne. Les chiffres ci-dessus se rapportent uniquement aux chantiers les plus importants, tandis que ceux du tableau II s'appliquent à la main-d'œuvre de toutes les entreprises faisant partie de l'industrie de la construction maritime et classées comme telles. Ainsi, les données de ce tableau se prêtent mieux à la comparaison avec le nombre minimum d'employés recommandé par la Commission maritime.

² Deuxième Rapport de la Commission maritime canadienne, 1949.

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

de réparation et de transformation. En fait, comme le montre le tableau III qui précède, la moyenne mensuelle de l'embauche dans les chantiers est restée bien au-dessus du minimum susmentionné.

Coordination des commandes de l'État

Afin d'aider les chantiers maritimes à maintenir un noyau d'employés, la Commission maritime canadienne est chargée de coordonner les besoins du gouvernement en matière de construction de navires. Les commandes de construction ou de réparation de navires de guerre sont réparties entre des chantiers recommandés par la Commission. D'autres commandes de l'État ne peuvent être ainsi réparties en raison de l'article 36 de la Loi sur les travaux publics qui stipule le recours à des soumissions publiques.

A la suite des recommandations de la Commission maritime canadienne, environ \$360 millions ont été affectés à la construction de navires, et plus de \$122 millions à la réparation et à la transformation.

Plan de remplacement

Le chapitre V contient un résumé du plan de remplacement et de son fonctionnement. Les administrateurs du plan ont dirigé la majeure partie des fonds en fiducie vers les chantiers maritimes canadiens. Il semble que, dans la pratique, ce fut le but premier du plan, plutôt que la construction de vaisseaux modernes pour remplacer les navires océaniques. Ainsi, depuis les débuts du plan en 1948 jusqu'en novembre 1953, les fonds en fiducie ont servi exclusivement à la construction de navires de remplacement dans les chantiers canadiens. Quand, au début, on a permis à d'autres usagers d'utiliser de ces fonds en fiducie, on en a libéré pour la construction de caboteurs, y compris des navires des Lacs.

On ne permet plus d'employer les fonds en fiducie à la construction de navires des Lacs. Il n'est pas sûr que cette utilisation des fonds ait fait construire au Canada des navires qui, de toute façon, n'auraient pas été construits ici, bien que la possibilité de se procurer à bon compte des capitaux réservés, jointe à d'autres facteurs, comme les avantages découlant de la Loi aidant à la construction de navires au Canada, ait pu avoir cet effet. La Commission maritime canadienne n'a jamais permis que plus du tiers du coût de construction d'un caboteur fût tiré de la caisse de fiducie. Si un armateur des Grands lacs s'était procuré à raison d'un rabais de 10% des fonds couvrant le tiers du prix d'un navire des Lacs, le coût total du nouveau navire aurait été réduit d'environ 3%, ce qui équivalait probablement à l'avantage maximum qu'il pouvait retirer du plan.

Depuis 1953, on a approuvé la dépense de certaines sommes en fiducie pour l'achat de navires hors du Canada. Néanmoins, jusqu'au 31 mars 1957, \$60,614,000 des \$77,660,000 du produit net des ventes déposé à la caisse

Commission royale sur le cabotage

de fiducie ont été dépensés dans des chantiers canadiens. On peut résumer comme il suit la répartition de l'emploi du montant net déposé:

<i>Chantiers canadiens</i>	
Construction d'océaniques	\$31,388,000
Construction de caboteurs	26,393,000
Transformation ou réfections importantes	2,833,000
	<hr/>
	\$60,614,000
<i>Hors du Canada</i>	
Construction et acquisition de nouveaux navires	2,698,000
Divers (acquisitions au Canada et autres fins approuvées)	1,581,000
Solde inutilisé au 31 mars 1957	12,767,000
	<hr/>
	\$77,660,000
	<hr/> <hr/>

Loi aidant à la construction de navires au Canada

La Loi aidant à la construction de navires au Canada offre un autre moyen d'encourager la construction des navires dans les chantiers canadiens. Le propriétaire d'un navire construit et immatriculé au Canada, depuis le premier janvier 1949, bénéficie d'un traitement privilégié à l'égard de la dépréciation et du recouvrement de celle-ci lorsqu'un navire a été vendu subséquemment. Les mêmes avantages s'appliquent aux réfections importantes effectuées au Canada depuis cette date. Ces bénéfices attirent aux chantiers canadiens les armateurs qui ont besoin de faire subir une réfection importante à un navire, ou d'en faire construire un.

Cette loi permet aux propriétaires d'un navire construit et immatriculé au Canada depuis le 1^{er} janvier 1949, de réclamer, aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, une dépréciation annuelle de 33 $\frac{1}{3}$ % du coût initial du navire, alors que le maximum alloué aux autres navires est de 15% du solde dégressif. Les avantages de ces dispositions ont été exposés au chapitre VI. Il y a lieu de noter aussi que, selon l'interprétation de la Commission maritime canadienne, la loi permet aux armateurs de réclamer la dépréciation sur les paiements successifs effectués pendant la construction. En d'autres termes, on peut réclamer la dépréciation pendant que se poursuit la construction. Ceci est important lorsqu'il s'agit de gros vaisseaux, dont la construction peut s'étendre à plus d'une année d'imposition. Le taux de dépréciation de 33 $\frac{1}{3}$ % s'applique aussi à la transformation et aux réfections importantes.

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

La Loi de l'impôt sur le revenu permet au contribuable de considérer comme une dépense le montant exact que lui a coûté un bien au cours de sa durée utile. C'est par une estimation qu'on établit le chiffre de la dépréciation annuelle; à la vente du bien on obtient le chiffre exact et toute rectification nécessaire est alors effectuée. Ainsi, lorsqu'on vend un bien à un prix inférieur au coût non déprécié ou à la valeur dépréciée (coût en capital moins la dépréciation réclamée et allouée), la différence équivaut à une dépréciation supplémentaire qui peut être considérée comme une dépense. D'autre part, si le prix de vente est plus élevé que le coût non déprécié, cela veut dire que les montants au poste de la dépréciation annuelle étaient trop élevés. Le supplément est alors «récupéré», c'est-à-dire ajouté au revenu. La Loi aidant à la construction de navires au Canada stipule qu'il n'y aura pas de récupération de l'excédent de dépréciation sur les vaisseaux qui ont bénéficié d'une dépréciation accélérée, dans la mesure où le produit de la vente aura servi au remplacement selon des conditions que la Commission maritime canadienne juge satisfaisantes. L'une de ces conditions est que le remplacement provienne d'un chantier canadien.

Une autre disposition de la Loi aidant à la construction de navires au Canada permet l'établissement de ce qu'on nomme des «réserves pour expertises quadriennales». En général, la Loi de l'impôt sur le revenu ne permet au contribuable de réclamer une dépense que lorsque les biens ont été reçus ou les services obtenus. Elle ne permet pas l'anticipation d'une dépense par la création de ce qu'on désigne sous le nom de «réserve pour déboursements à venir». La loi ne permettrait normalement de déduire les dépenses d'expertise qu'une fois la dépense faite. Dérogeant à cette règle générale, les armateurs peuvent, en vertu de la Loi aidant à la construction de navires au Canada, prévoir ces dépenses en établissant une «réserve pour expertises quadriennales». Comme ces expertises ne doivent pas nécessairement être faites au Canada et s'appliquent à tous les navires, où qu'ils aient été construits, cet article de la loi ne favorise donc pas particulièrement les constructeurs canadiens de navires.

Jusqu'à la fin de 1956, le nombre de navires qui ont bénéficié d'une dépréciation spéciale et le montant de leur coût en capital s'établissent comme il suit³:

	<i>Nombre</i>	<i>Montant</i>
Cargos	62	\$ 87,304,000
Dragues, chalands et péniches..	149	11,865,000
Remorqueurs, bateaux de pêche, transbordeurs etc.	126	7,075,000
Transformation et réfections importantes	115	18,786,000
		<u>\$ 125,030,000</u>

³ Du *Dixième rapport de la Commission maritime canadienne*, 1957.

C. Perspectives

Cette courte étude sur l'histoire de la construction maritime au Canada et de la politique gouvernementale à cet égard fait voir les fortes variations de l'activité de cette industrie. Elle s'est beaucoup développée aux jours des navires en bois, lorsque la facilité de se procurer les matières premières constituait un avantage naturel. L'avènement des navires à vapeur en acier l'a réduite à un peu plus qu'une industrie de réparation. Elle ne s'est relevée que pendant les deux guerres mondiales quand l'effort de défense redonna un rôle prépondérant à la réparation et à la construction de navires. La baisse d'activité qui a suivi la seconde guerre mondiale fut elle aussi sensible, bien que l'industrie soit demeurée à un niveau élevé en comparaison de son activité en temps de paix depuis le début du siècle.

L'activité de cette industrie ne demeurera pas longtemps à ce niveau, à moins que ne se répètent les événements qui ont amené des commandes aux chantiers canadiens. A longue échéance, il semble que, sans une aide gouvernementale accrue, cette industrie ne construira plus que de rares navires et dépendra en grande partie de la réparation et d'autres travaux.

La construction de navires

Presque tous ceux qui ont fourni des renseignements à la Commission sur le coût relatif de la construction maritime ont reconnu que celle-ci coûte sensiblement plus cher au Canada qu'au Royaume-Uni. Aux fins de ce rapport, il suffira de prendre le Royaume-Uni comme principal point de comparaison à l'échelon international. L'industrie de construction de navires dans ce pays est la plus considérable au monde et le plus sérieux concurrent des chantiers canadiens. Le Royaume-Uni doit affronter dans le commerce international l'industrie d'autres pays maritimes et continue à s'affirmer dans ce domaine quant à l'exportation. De plus, il profite sur le marché canadien de tarifs et autres conditions préférentielles que ne connaissent pas les constructeurs de navires des pays hors du Commonwealth.

La Commission n'a rien négligé pour obtenir, de tous ceux qui y consentaient et qui étaient en mesure de les fournir, des estimations sur l'éventail des coûts relatifs dans les deux pays. Elle est prête à admettre qu'en 1957 les frais de construction et les prix au Canada dépassent ceux du Royaume-Uni de 50% au moins. Cette conclusion s'appuie sur l'opinion unanime de plusieurs témoins compétents et bien informés. Les coûts, tant au Royaume-Uni qu'au Canada, se sont accrus depuis que ces opinions ont été données, en 1955, mais nous croyons que cela ne diminue en rien la valeur de la conclusion.

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

TABLEAU IV

Résumé de la preuve à l'égard de la relation des coûts de construction dans les chantiers du Canada et du Royaume-Uni

La Commission a reçu plusieurs estimations sur la différence des coûts de construction au Canada et au Royaume-Uni. Ce tableau contient les estimations que nous avons jugées les plus significatives. A la colonne des références, les chiffres qui suivent la lettre C se rapportent aux pages du compte rendu sténographique.

<i>Références</i>	<i>Pourcentage estimatif de l'excédent du prix canadien sur le prix du Royaume-Uni, déclaré par le témoin ou calculé d'après les données fournies</i>	<i>Remarques</i>
1 Commission maritime canadienne (1949) Deuxième rapport.	82 à 100	Estimation d'ensemble
2 T. S. McLanders (Dominion Steel & Coal Corp.) C. 1099	133	Estimation d'ensemble
3 R. K. Thoman (Canadian Vickers) C. 4275	140% plus élevé que les derniers prix allemands	D'après des faits récents de la concurrence en matière d'exportation
4 Un armateur de la côte ouest	100	Suivant des soumissions concurrentielles pour un navire déterminé
5 Milne, Gilmore & German Renseignements confidentiels	90	Différence établie sur la moyenne de trois soumissions canadiennes et de quatre du Royaume-Uni. Navire construit en 1951-1953
6 Milne, Gilmore & German Renseignements confidentiels	33	Différence établie sur la moyenne de trois soumissions canadiennes et de trois du Royaume-Uni. Navire construit en 1953-1955
7 F. Paul-Hus (Marine Industries Ltd.) C. 5053	59 ou 60	Estimation d'ensemble
8 Geo. R. Wyer (Canadian Fairbanks Morse) C. 3268	43 à 67	Estimation d'ensemble
9 R. Lowery (Canada Steamship Lines) C. 4986	50 ou plus	Estimation d'ensemble
10 R. Lowery, Pièce 200	50	<i>Thunder Bay</i>
11 H. E. Gorick (General Council of British Shipping) Pièces 243 et 200	9½	<i>Thunder Bay</i>
12 R. Lowery, C. 5019	53 à 70	Divers tramps
13 J. A. S. Peck (Canadian Vickers) Pièce 206 C. 5041	50	Selon des calculs détaillés sur un navire type. Des estimations de 54½% et de 59½% ont aussi été données

TABLEAU IV—(Fin)

Résumé de la preuve à l'égard de la relation des coûts de construction dans les chantiers du Canada et du Royaume-Uni—(Fin)

<i>Références</i>	<i>Pourcentage estimatif de l'excédent du prix canadien sur le prix du Royaume-Uni, déclaré par le témoin ou calculé d'après les données fournies</i>	<i>Remarques</i>
14 Stanley D. Clarke (Clarke Steamship Co.) C. 3482	50	Estimation d'ensemble
15 T. R. McLagan (Canada Steamship Lines) C. 4975	50	Estimation d'ensemble
16 Milne, Gilmore & German Rapport à la Commission (Appendice XIII)	50	
17 Capitaine Scott Misener (C. 388) et Shipbuilding Conference (Pièce 214)	21 à 43	<i>Scott Misener</i>
18 C. A. Crosbie (Chimo Shipping Ltd.) C. 821	25	Estimation d'ensemble pour de plus petits vaisseaux

Les estimations des divers témoins, que nous résumons au tableau IV qui précède, comportaient naturellement de grandes variations. La Commission ne considère pas que cela infirme l'exactitude du jugement d'aucun témoin interrogé, ni sa compétence. Les comparaisons se rapportaient à des dates différentes, à des types de navires et à des chantiers différents, de même qu'à des circonstances diverses. Un navire n'est pas une marchandise standardisée comme un classeur ou une livre de beurre. C'est un produit extrêmement complexe, sujet à des modifications continuelles, et habituellement conçu et construit sur commande, dans un but bien déterminé. Les soumissions des divers chantiers pour la construction d'un navire donné varient, au départ, selon les conditions et le degré d'activité du chantier. La plupart des soumissions comportent une clause relative à la hausse des prix, en conformité des fluctuations du marché de la main-d'œuvre et des matériaux pendant la construction. Des témoins compétents et bien informés ont convenu qu'il serait peu pratique de tenter de préciser les différences en demandant, du simple point de vue spéculatif, à un certain nombre de chantiers, des estimations de frais et de prix à l'égard d'un navire hypothétique qu'ils ne s'attendent pas à construire.

La raison la plus importante donnée pour expliquer que les frais de construction sont plus élevés au Canada est la cherté de la main-d'œuvre qui est, d'autre part, le reflet du niveau des salaires courants et du nombre d'heures de travail (y compris le surtemps), de l'habileté et de la compé-

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

tence de chaque ouvrier et de l'accroissement de son rendement dû à la mécanisation et à une bonne administration. Le prix des matériaux et les frais généraux sont aussi des facteurs importants. Ces derniers sont de la même façon influencés par le coût de la main-d'œuvre et la mesure dans laquelle on utilise les diverses installations.

Les salaires dans cette industrie varient considérablement d'une région à l'autre au Canada. Ceux du Québec sont les plus bas et ceux de la Colombie-Britannique, les plus élevés. En moyenne deux fois et demie plus élevés qu'au Royaume-Uni, ces salaires ne semblent pourtant pas démesurés quand on les compare à ceux qui se paient dans les métiers analogues des autres industries dans ces régions.

En règle générale, on peut convenir que le haut niveau des salaires n'entraîne pas forcément des coûts proportionnellement plus élevés pour la main-d'œuvre. La preuve présentée à la Commission donne à entendre que le niveau relativement supérieur des salaires canadiens pourrait, en théorie, dans des conditions favorables, se compenser par un plus grand rendement pour chaque heure de travail. Ainsi, on sait que, dans certaines industries, des manufacturiers des États-Unis paient peut-être les salaires les plus élevés au monde; pourtant, ils réussissent à faire concurrence à des producteurs de pays qui sont reconnus pour le bas niveau de leurs salaires. Cet état de choses peut résulter de l'accessibilité des matières premières à bon marché et de la force motrice, de la supériorité dans la conception et l'administration, du volume de la production, du haut degré de spécialisation, des immobilisations et de la mécanisation, du bas prix unitaire des matières premières ou des frais généraux, ou d'autres avantages dont jouissent les pays à haut niveau de salaires.

Nous devons dire, cependant, sans critiquer les constructeurs canadiens de navires, que ceux-ci ne jouissent pas de tels avantages capables de contrebalancer le niveau relativement élevé des salaires. En général, l'industrie de la construction de navires ne peut pas s'adapter à la production massive aussi complètement que l'industrie de l'automobile, du papier journal, des produits chimiques ou des instruments aratoires. Un navire est fait pour durer plusieurs années et on le construit sur commande pour un genre de transport particulier. En d'autres termes, la construction maritime ne peut pas bénéficier des économies associées à une production massive: il s'agit d'un produit fabriqué sur mesure. Sans doute, les salaires de cette industrie suivent ceux en cours au pays, mais ils sont quand même trop élevés pour permettre aux chantiers canadiens de faire concurrence à ceux du Royaume-Uni, ni même d'aucune autre nation à l'exception des États-Unis.

À part le coût de la main-d'œuvre, les principaux coûts de production sont les frais généraux et ceux des matières premières.

Les frais généraux (qui comprennent la surveillance, l'intérêt, la dépréciation, les réparations et la taxe foncière) reflètent aussi l'influence du coût

Commission royale sur le cabotage

de la main-d'œuvre. Les renseignements que la Commission a reçus font voir que la différence de pourcentage entre les frais généraux au Canada et au Royaume-Uni est au moins aussi accentuée que dans le cas des frais directement imputables sur la main-d'œuvre. En effet, comme le nombre de navires construits, eu égard à chaque unité d'immobilisations pour fins d'outillage, est vraisemblablement moins grand au Canada qu'au Royaume-Uni, la différence entre les frais généraux au Canada et au Royaume-Uni, par unité de production, est probablement encore plus accentuée que dans le cas des frais directement imputables sur la main-d'œuvre.

Le coût des matériaux et des pièces fabriqués au pays, dont les plus importants sont les plaques d'acier, se ressent aussi du niveau plus élevé au Canada du coût de la main-d'œuvre et des frais généraux.

A longue échéance, et aussi longtemps que la différence des frais de la construction maritime entre les chantiers du Canada et ceux du Royaume-Uni continuera d'être de l'ordre de 50%, les perspectives de concurrencer les chantiers britanniques sont assez faibles en ce qui concerne la construction au Canada de nouveaux vaisseaux marchands.

Réparation de navires et travaux divers

Nous avons déjà signalé dans le présent chapitre que l'activité des chantiers canadiens ne se limite pas à la construction de navires mais qu'elle comprend aussi leur réparation et divers travaux de mécanique. Le tableau II fait voir qu'en temps de paix ces deux domaines ont pris plus d'importance que la construction elle-même.

De 1945 à 1955, le chiffre de la réparation des navires a varié d'un minimum de \$27 millions en 1950, à un maximum de presque \$63 millions en 1953, s'établissant en moyenne à \$40 millions par année. Cela représente plus de 30% de la valeur globale des travaux exécutés dans les chantiers canadiens pendant la même période et, malgré les fluctuations, ce secteur est demeuré beaucoup plus stable que celui des nouvelles constructions. On peut s'attendre que les travaux de ce genre dans les chantiers de l'est du Canada et des Grands lacs s'accroissent en proportion de l'augmentation prévue du trafic dans les eaux de cette région après l'ouverture de la Voie maritime.

Plusieurs chantiers canadiens ont diversifié leur production en entreprenant la fabrication de maints objets plus ou moins reliés à leur activité principale. Parmi les raisons de cette diversification, on compte leur volonté de garder leur personnel en lui fournissant du travail supplémentaire, le désir d'aider à atténuer les fluctuations saisonnières et périodiques de la construction maritime, de mieux utiliser le gros outillage, les ateliers de métallurgie et de menuiserie, les services de dessin, la force motrice, le personnel de l'administration et de la vente et, en gros, d'absorber une partie des frais généraux que la construction et la réparation seules des navires ne mettent pas complètement ni continuellement à profit.

L'industrie de la construction et de la réparation de navires au Canada

Parmi la grande variété des occupations d'appoint, on peut citer: la production de chaudières, de laminages, de diverses machines du genre de celles qu'utilisent les industries de la pâte et du papier et les industries chimiques, d'acier de construction, de fourgons et wagons-citernes pour les chemins de fer, de presses hydrauliques ou d'imprimerie, de broyeuses de pierre, de turbines, de foreuses, d'écorceuses et de meubles en bois. Le tableau II montre que, depuis 1949, ce secteur a fourni 16% de la valeur globale de la production de cette industrie. On s'attend que le volume et la proportion de ces travaux s'accroissent, puisque des chantiers de plus en plus nombreux ont mis sur pied une «section de mécanique générale». Il y a cependant certaines limites à l'ampleur que peut prendre ce nouveau secteur, en complément de la réparation et de la construction des navires.

CHAPITRE IX

Proposition de limiter le cabotage aux navires construits et immatriculés au Canada

A. Introduction

C'est la *Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association* qui a demandé avec le plus d'insistance de limiter le cabotage aux navires construits et immatriculés au Canada, et elle a pressé la Commission de recommander:

- «(i) qu'à partir de maintenant le cabotage, au Canada, soit réservé aux navires immatriculés au Canada;
- (ii) qu'à compter du 1^{er} janvier, 1957 (ou d'une autre date convenable et prochaine), les navires de remplacement ou ceux ajoutés à la flotte de cabotage du Canada soient sans exception construits dans les chantiers canadiens.»

La requête de l'association a été appuyée par des mémoires complémentaires ou des dépositions au nom de dix chantiers membres.

Trois sociétés d'exploitants ont demandé que la restriction s'applique aussi bien aux navires construits au Canada qu'à ceux immatriculés au Canada. La *Canada Steamship Lines Ltd.*, propriétaire de la plus importante flotte canadienne sur les Grands lacs et aussi de cinq chantiers¹, a demandé la restriction en des termes comparables à ceux de la *Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association*. La *Branch Lines Ltd.* et la *British Yukon Ocean Services Ltd.* ont catégoriquement appuyé le mémoire de l'Association. La *Branch Lines Ltd.* a déclaré qu'elle possédait et exploitait des navires-citernes, des remorqueurs et des chalands, et qu'elle était affiliée à la *Marine Industries Ltd.*, membre de l'association. La *British Yukon Ocean Services Ltd.* a commencé son exploitation en 1955 sur la côte ouest avec un navire d'une conception spéciale construit au Canada. D'autres exploitants de navires se sont opposés à la proposition ou se sont abstenus d'appuyer la restriction en faveur des navires construits au Canada, quoiqu'un porte-parole de la *Dominion Marine Association* ait laissé entendre que la restriction serait acceptable si elle était alliée à un traité avec les États-Unis qui restreindrait le transport inter-frontières sur les Lacs aux navires immatriculés au Canada et aux États-Unis.

Quelque seize fournisseurs de l'industrie de la construction maritime ont appuyé la restriction proposée, y compris l'*Algoma Steel Corporation Ltd.* et la *Canadian Westinghouse Co. Ltd.* Parmi ceux qui ont appuyé la proposition,

¹ Compte rendu sténographique, p. 3851.

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

on trouve aussi les fédérations nationales du travail et d'autres syndicats ouvriers, de même que plusieurs centres de construction maritime et des associations de ces localités.

L'argumentation en faveur de la limitation du cabotage aux navires construits et immatriculés au Canada a été fondée presque entièrement sur la valeur en temps de guerre d'une industrie de construction maritime. Ainsi, la *Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association* déclare dans son mémoire:

«Nous croyons qu'il s'agit là du minimum qui puisse permettre de tenir nos chantiers actifs et efficaces. Nous présentons notre cause sans présumer que les chantiers canadiens comme tels ont droit à une considération spéciale. Nous disons qu'ils sont nécessaires à la défense de la liberté. Nous prétendons que, bien compris, les besoins du Royaume-Uni sur ce point sont les mêmes que ceux du Canada. Le maintien sur ce continent d'une industrie de construction maritime, capable d'expansion rapide lorsque la guerre est imminente, est essentielle à la survie et des Canadiens et des Anglais.»

L'argument général impliquait que l'industrie canadienne de la construction maritime est menacée de s'effondrer, qu'elle devrait être maintenue à un niveau efficace de production pour assurer un état constant de défense, que ceci exige des commandes régulières pour de nouvelles constructions et que la restriction proposée serait un moyen propre à assurer un minimum de commandes commerciales, lequel ne requerrait aucune dépense de deniers publics.

On a donné plusieurs raisons pour le peu de commandes de construction de navires et pour la crainte que l'achèvement de la Voie maritime du Saint-Laurent réduise la demande de navires construits au Canada pour être utilisés sur les Grands lacs. Sous-jacent à tout cela, il y a le fait reconnu que le coût de construction dans les chantiers canadiens est beaucoup plus élevé que dans les autres chantiers du monde libre, à l'exception de ceux des États-Unis. On a reconnu à l'avenant que la proposition de restreindre le cabotage aux navires construits au Canada poserait des problèmes d'ordre économique touchant «les intérêts souvent opposés des expéditeurs et des destinataires des cargaisons, des propriétaires de navires, des exploitants de navires et des constructeurs de navires»². On a argumenté qu'en fait un tel désaccord n'existe pas entre les besoins réels des personnes concernées ni entre les intérêts canadiens et ceux du Royaume-Uni, que ce qui importe le plus à tout point de vue est de maintenir au Canada une industrie de construction maritime efficace et capable d'une expansion rapide. «Notre principal souci ne porte pas sur les frais de transport plus ou moins élevés des cargaisons ordinaires mais plutôt sur les moyens de défense et la capacité de survivre, desquels non seulement les Canadiens mais tous les hommes libres doivent dépendre»².

² Mémoire de la *Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association*.

Huit gouvernements provinciaux se sont opposés à la limitation du cabotage aux navires immatriculés au Canada ou construits et immatriculés au Canada. Les gouvernements de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard, de même que ceux des quatre provinces de l'Ouest ont présenté des mémoires et ont déposé. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se sont unis aux deux autres provinces de l'Atlantique, endossant⁸ officiellement le mémoire présenté par la *Maritimes Transportation Commission*, laquelle s'est présentée comme un «organisme autorisé et soutenu par les gouvernements de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, et affilié au *Board of Trade* des provinces maritimes». Les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick ont insisté sur l'importance de la construction maritime dans leur économie régionale, mais ils ont demandé une forme d'aide qui n'augmenterait pas les frais de transport. Les gouvernements de l'Ontario et du Québec n'ont pas présenté d'exposé.

Parmi les autres adversaires de la restriction se trouvaient dix-neuf usagers ou associations d'usagers des services de navigation, dont la *Dominion Steel and Coal Company Limited*, l'*Aluminum Company of Canada Limited* et la *Canadian Pulp and Paper Association*, sept associations agricoles, dont la *Canadian Federation of Agriculture* et d'autres groupes des Prairies et plusieurs *Boards of Trade* ou Chambres de commerce. Ils se sont opposés à cause du coût de transport plus élevé qui résulterait de l'emploi obligatoire de navires construits et immatriculés au Canada. Ils ont traité très succinctement de l'argument relatif à la défense, mais ont suggéré que, si cet argument était valable, on devrait trouver d'autres formes d'assistance à l'industrie de la construction maritime, y compris des subventions directes, si nécessaire. La *Canadian Federation of Agriculture* a contesté directement la valeur de l'argument relatif à la défense. Lors de la dernière audience, à Ottawa, elle a soutenu que la préparation à la défense devrait surtout porter sur la prévention des pertes en mer plutôt que sur une capacité supplémentaire de remplacement.

B. La construction maritime et la défense nationale

La proposition de restreindre le cabotage aux navires construits et immatriculés au Canada soulève deux questions distinctes. La principale est de savoir si l'industrie canadienne de construction maritime devrait être maintenue à un niveau de production beaucoup plus élevé que celui qu'elle atteindrait sans aide additionnelle. L'autre consiste à savoir si la restriction proposée serait une méthode d'aide appropriée.

A l'appui de cette proposition d'aide, on a fait valoir qu'advenant un conflit important l'industrie serait un précieux apport à notre défense. Pour

⁸ Lettres reproduites comme pièces 182 et 208 respectivement.

juger de sa valeur, on doit tenir compte du fait que le Canada est associé aux autres nations libres dans l'effort commun pour éviter la guerre et préparer une défense mutuelle en cas d'attaque. Le Canada n'a pas besoin de se suffire à lui-même en tout ce qu'exige la défense; il peut faire un choix des mesures à prendre. Pour déterminer si une plus grande puissance de construction maritime serait une contribution appropriée, on doit considérer plusieurs facteurs, entre autres estimer l'ampleur du danger réel de guerre et le rôle qui pourrait être dévolu aux industries de construction maritime du monde libre, si la guerre se déclarait.

A l'extrême, une guerre déclenchée par une attaque nucléaire totale et se terminant en quelques semaines pourrait n'avoir qu'un effet limité sur la construction maritime. La poursuite de la guerre pourrait bien ne rien demander d'extraordinaire des chantiers maritimes et ne pas causer à la navigation et aux chantiers des pertes et des dommages considérables, puisqu'ils ne seraient pas des cibles de première importance. En raison des possibilités effroyables d'une destruction en masse, il est possible que le relèvement d'après-guerre apporterait une demande accrue de nouvelles cales mais, dans le cas d'une dévastation d'envergure, il est plus probable que la demande de transport irait de pair avec un regain général de la production industrielle, lequel constituerait le facteur le plus important.

On entretient des doutes sur la possibilité qu'un ennemi attaque les centres de population avec des engins nucléaires, de crainte de représailles semblables aussi dévastatrices. De plus, on peut douter qu'une guerre nucléaire totale se termine rapidement, doute qui s'affermira à mesure que les moyens de défense contre les projectiles téléguidés se perfectionneront. Plus la guerre durera, plus les moyens de transport et les chantiers deviendront probablement des cibles principales, à cause de l'importance des communications maritimes pour les Alliés. En de telles circonstances, une grande demande pourrait de nouveau se faire sentir pour la construction de navires marchands et de vaisseaux de guerre, non seulement pour remplacer ou radouber ceux qui ont été coulés ou endommagés, mais pour augmenter la flotte de manière à satisfaire aux besoins du temps de guerre. Même là, l'ampleur et l'urgence de la demande dépendraient grandement de la situation respective de l'agresseur et du défenseur en mer, laquelle déterminerait le rythme du remplacement des pertes.

La marge d'incertitude quant à la demande possible de construction maritime en temps de guerre ne donne que peu d'indications à savoir si la capacité de construction maritime dans les pays libres autres que le Canada est appropriée du point de vue de la préparation à la défense, ou pour déterminer quelle capacité additionnelle serait désirable pour tel ou tel pays. D'autres points touchent la rapidité avec laquelle le rendement des chantiers existants pourrait s'accroître, grâce à des priorités pour la main-d'œuvre

et les matériaux, la vulnérabilité des chantiers en cas d'attaque, y compris la concentration d'une grande capacité de production dans des régions relativement restreintes, le coût de maintenir une exploitation non rentable dans des endroits moins vulnérables, et la question de savoir si ce coût ne drainerait pas des ressources destinées à des travaux de défense d'une urgence égale ou plus grande.

Il ressort que ce sujet dépasse de beaucoup la portée de la présente enquête. La décision pour ou contre une aide accrue à l'industrie canadienne de la construction maritime pour ces motifs relève, à juste titre, de la politique, reposant sur une judicieuse appréciation d'ensemble et sujette à changer avec le temps et les circonstances. La Commission n'a pas à se prononcer et n'est pas en mesure de faire des recommandations sur de telles questions.

La Commission a pris en considération la seconde des deux questions soulevées plus haut: la restriction proposée à l'égard du cabotage serait-elle une méthode appropriée d'aider l'industrie canadienne de la construction maritime, si on devait lui accorder une aide supplémentaire? Parmi les points en jeu se trouvent l'efficacité de la restriction à procurer des commandes de construction de navires, les frais qui seraient imposés aux usagers des services de navigation, les répercussions défavorables sur d'autres intérêts que ceux de la construction maritime, la possibilité de répartir équitablement le fardeau de la restriction et, à cet égard, la valeur relative de la mesure par rapport à d'autres qui pourraient être adoptées. Voici une étude, par région, des résultats pratiques, suivie d'un bref examen d'autres méthodes d'aide à l'industrie de la construction de navires.

C. Les effets de la restriction proposée

I. CÔTE ATLANTIQUE ET GOLFE SAINT-LAURENT

On a démontré au chapitre VII que la limitation du cabotage aux navires immatriculés au Canada, où qu'ils soient construits, aurait des répercussions sur environ un tiers des cargaisons normales cabotées dans la région de l'Est. Les frais de transport seraient augmentés et les services diminués. L'autre demande portant que les navires en question soient construits au Canada accentuerait ces effets désavantageux et hausserait aussi le coût de transport de la plupart des cargaisons actuellement cabotées par des navires immatriculés au Canada.

Les cargaisons non touchées se résumeraient en grande partie à celles transportées par chalands, péniches et goélettes. La plupart de ces vaisseaux seraient probablement construits et immatriculés au Canada, indépendamment de la restriction, en supposant que l'importation de navires usagés continuerait d'être restreinte par l'article 22 de la Loi sur les transports (voir le chapitre XI). Il est vrai qu'il y avait 16 navires construits au Canada parmi les 42

vaisseaux marchands de plus de 1,000 tonnes immatriculés au Canada et employés en 1956 au cabotage dans la région de l'Est, mais huit avaient été construits en vertu de programmes de guerre, trois sont de vieux navires à passagers et trois sont des bateaux passeurs du gouvernement. Un navire-citerne et un petit navire de charge solide complètent la liste, les cinq derniers ayant été construits depuis la guerre. Ces faits ne changent pas la conclusion que, mis à part les propriétaires de vaisseaux toués et de goélettes, peu d'armateurs commanderaient des navires de remplacement aux chantiers canadiens, à moins qu'ils n'aient pas le choix.

1. *Coûts de transport*

La *Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association* propose «qu'à partir de maintenant» le cabotage soit réservé aux navires immatriculés au Canada et qu'à compter «d'une date convenable et prochaine» tous les navires de remplacement et tous les nouveaux navires de la flotte de cabotage soient construits au Canada. Ainsi, on a prévu une période au cours de laquelle les armateurs pourraient rassembler une flotte de navires immatriculés au Canada, par l'achat et le transfert de navires existants, qu'ils aient été construits au Canada ou ailleurs. Cette première période impliquerait une hausse immédiate des frais d'exploitation dans chaque cas et les armateurs intéressés auraient à majorer leurs taux d'un montant correspondant, ainsi qu'il a été établi au chapitre VII. De plus, ces armateurs et d'autres dont les navires sont déjà immatriculés au Canada sembleraient justifiés de rechercher immédiatement des revenus encore plus élevés pour couvrir d'avance une partie du coût supérieur des remplacements éventuels dans les chantiers canadiens. De même, le niveau général des frais d'expédition payés par le public accuserait une forte tendance à la hausse, laquelle pourrait refléter, dans une période relativement courte, tous les frais d'exploitation des navires construits et immatriculés au Canada.

On peut illustrer l'importance des augmentations des taux de fret en prolongeant la comparaison faite au chapitre VII entre les navires immatriculés au Canada et ceux immatriculés au Royaume-Uni. Le tableau I ci-après donne une estimation comparée des revenus requis par un navire du type tramp construit et immatriculé au Royaume-Uni et par un vaisseau semblable construit et immatriculé au Canada, en presumant que chacun doit réaliser un profit comparable après déduction des impôts. Si chacun d'eux devait être en service durant une année complète de 330 jours, le vaisseau canadien devrait rapporter \$1,049,810, en comparaison de \$706,896 pour le navire du Royaume-Uni, soit une différence de \$342,914, ou environ 49%. Le vaisseau canadien pourrait gagner ce supplément seulement dans le cabotage interdit à la concurrence des vaisseaux du Royaume-Uni. Supposant que la moyenne de l'emploi dans le cabotage s'établisse à 8 mois par

Commission royale sur le cabotage

TABLEAU I

Revenu estimatif requis d'un tramp, selon qu'il est immatriculé au Royaume-Uni ou au Canada¹

Vaisseaux construits au Royaume-Uni et au Canada, respectivement

	1	2	3
	<i>Revenu requis</i>		<i>Différence (Col. 2 moins col. 1)</i>
	<i>Construit et immatriculé au R.-U.²</i>	<i>Construit et immatriculé au Canada³</i>	
A. Total du revenu requis en une année de 330 jours:			
Dépenses variables	\$354,536	\$ 476,513	\$121,977
Récupération du capital, bénéfices, impôts	352,360	573,297	220,937
Revenu total requis	<u>\$706,896</u>	<u>\$1,049,810</u>	<u>\$342,914</u>
Moyenne par jour ouvrable:			
Dépenses variables	\$ 1,074	\$ 1,444	\$ 370
Récupération du capital, bénéfices, impôts	1,068	1,737	669
Revenu total requis	<u>\$ 2,142</u>	<u>\$ 3,181</u>	<u>\$ 1,039</u>
B. Revenu requis pour 240 jours de cabotage:			
Par année	\$706,896	\$1,049,810	\$342,914
Moins 90 jours de morte-saison à \$2,142	192,780	192,780	.....
Solde requis du cabotage	<u>\$514,116</u>	<u>\$ 857,030</u>	<u>\$342,914</u>
Solde par jour de cabotage (÷ 240)	<u>\$ 2,142</u>	<u>\$ 3,571</u>	<u>\$ 1,429</u>

¹ De l'appendice XIV.

² Coût estimatif, \$2,680,000; voir appendice XIII.

³ Coût estimatif, \$4,020,000; 150% du coût estimatif au Royaume-Uni.

année et que ce genre de vaisseau puisse rapporter \$2,142 par jour à un autre usage durant la morte-saison, chiffre établi par la concurrence d'autres vaisseaux du Royaume-Uni, le tableau I indique que le coût à l'expéditeur canadien s'établirait en moyenne à \$3,571 par jour de cabotage, dépassant de \$1,429 ou de 67% le coût du service par un vaisseau du Royaume-Uni. Étant donné que ces conditions peuvent être considérées comme typiques du transport du charbon, du minerai de Wabana et de la pierre à chaux, il s'ensuit que la restriction proposée augmenterait les frais de transport de ces produits de près de 67%.

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

Un représentant de DOSCO a déposé:

«Le coût de transport du charbon de Sydney aux ports du Saint-Laurent, par des vaisseaux construits et immatriculés au Canada, serait à peu près le double de ce qu'il en coûterait par des vaisseaux battant pavillon du Royaume-Uni. L'industrie charbonnière de la Nouvelle-Écosse est de beaucoup le plus important usager du cabotage au Canada. Comment une industrie affrontant déjà de sérieuses difficultés financières pourrait-elle supporter une hausse des frais de transport s'élevant annuellement à au moins plusieurs millions de dollars dans un seul secteur de son marché?

«Le minerai et la pierre à chaux de Terre-Neuve, nécessaires à l'industrie de l'acier, à Sydney, et s'élevant à plus d'un million de tonnes par année, seraient également touchés défavorablement.»

On s'attend que les expéditions de minerai de fer de Sept-Îles prendront vraisemblablement une allure internationale plutôt que de cabotage, une fois la Voie maritime achevée, et ainsi se ressentiraient à peine de la restriction proposée.

Un autre genre de transport en vrac de grande importance pour le cabotage de cette région est celui du pétrole et de ses dérivés, effectué presque exclusivement par des vaisseaux immatriculés au Canada. La Commission n'a entendu aucune déposition quant aux frais d'exploitation d'un navire-citerne type. Bien qu'on puisse s'attendre que les frais différeraient dans le détail de ceux d'un navire de charge solide, on croit que la différence entre le coût d'un navire-citerne construit au Canada et celui d'un navire semblable construit aux prix du Royaume-Uni influencerait sur le revenu requis dans à peu près les mêmes proportions. A l'avenant, le tableau II ci-après fait voir la comparaison entre le revenu estimatif requis de deux tramps identiques, tous deux immatriculés au Canada, l'un au coût de construction du Royaume-Uni et l'autre à celui du Canada. Pour donner le même taux de rendement sur le capital engagé, le vaisseau construit au Canada requerrait un revenu de \$1,049,810 durant une année de 330 jours, en comparaison de \$874,755 pour le vaisseau construit au Royaume-Uni, soit une différence de \$175,055 ou de 20%. Si le cabotage durait 8 mois par année en moyenne et si chaque vaisseau pouvait rapporter \$2,142 par jour durant la morte-saison, comme dans l'exemple précédent, le vaisseau construit au Canada requerrait un revenu moyen de \$3,571 par jour de cabotage, en comparaison de \$2,842 par jour pour un vaisseau construit au Royaume-Uni, soit une différence de \$729 par jour ou de 25%. Cela implique donc que la restriction proposée augmenterait les frais de transport par navires-citernes d'environ 20 à 25%.

Des navires construits au Royaume-Uni et immatriculés au Canada, et possédés par les producteurs eux-mêmes, transportent une quantité considérable de ciment. Dans ce cas également, la hausse des coûts de transport s'élèverait probablement à 20 ou 25%.

Le transport en vrac du bois à pâte occupe aussi une place importante dans le cabotage de cette région. Il est presque entièrement effectué par des

Commission royale sur le cabotage

TABLEAU II

Revenu estimatif requis d'un tramp immatriculé au Canada, selon qu'il a été construit au Royaume-Uni ou au Canada¹

	1		2	3
	Revenu requis			
	Construit au R.-U. ²	Construit au Canada ³		Différence (Col. 2 moins col. 1)
A. Total du revenu requis en une année de 330 jours:				
Dépenses variables	\$449,986	\$ 476,513		\$ 26,527
Récupération du capital, bénéfices, impôts	424,769	573,297		148,528
Revenu total requis	<u>\$874,755</u>	<u>\$1,049,810</u>		<u>\$175,055</u>
Moyenne par jour ouvrable:				
Dépenses variables	\$ 1,364	\$ 1,444		\$ 80
Récupération du capital, bénéfices, impôts	1,287	1,737		450
Revenu total requis	<u>\$ 2,651</u>	<u>\$ 3,181</u>		<u>\$ 530</u>
B. Revenu requis pour 240 jours de cabotage:				
Par année	\$874,755	\$1,049,810		\$175,055
Moins 90 jours de morte-saison à \$2,142	192,780	192,780		.....
Solde requis du cabotage	<u>\$681,975</u>	<u>\$ 857,030</u>		<u>\$175,055</u>
Solde par jour de cabotage (÷ 240)	<u>\$ 2,842</u>	<u>\$ 3,571</u>		<u>\$ 729</u>

¹ De l'appendice XIV.

² Coût estimatif, \$2,680,000; voir appendice XIII.

³ Coût estimatif, \$4,020,000; 150% du coût estimatif au Royaume-Uni.

navires canadiens. Les transporteurs comprennent des navires des canaux, des goélettes, des péniches, des chalands et des péniches de débarquement transformées. Il n'est pas douteux que l'emploi obligatoire des vaisseaux construits au Canada augmenterait les frais de transport, quoique les témoignages à ce sujet se sont résumés à des expressions d'opinions personnelles. Dans le même ordre d'idée, un témoin de l'*Anticosti Shipping Company* (filiale de la *Consolidated Paper Corporation Limited*) a donné à entendre que le coût de transport du bois à pâte de la compagnie-mère pourrait augmenter de 20 ou 25%. Tout jugement de ce genre comporte nécessairement quelque incertitude. Par exemple, en certains cas, la saison de navigation

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

ne dépasse pas quatre mois et alors l'affrètement à court terme de navires des canaux peut être le plus économique. Il s'agit maintenant de savoir si ces vaisseaux ou d'autres de capacité et de tirant d'eau appropriés continueraient d'être disponibles pour affrètement; s'il en était ainsi, la hausse des coûts pourrait être beaucoup moindre que si des vaisseaux spéciaux devaient être construits pour ne servir que quelques mois par année. De plus, il est possible que l'augmentation des coûts puisse être atténuée par l'utilisation d'un plus grand nombre de chalands toués.

Des cargos mixtes transportent en grande partie plusieurs autres matériaux et produits industriels. Dans le chapitre VII, on estime que l'exclusion de ces services des vaisseaux immatriculés au Royaume-Uni pourrait accroître les taux de fret d'environ 8% en moyenne.

Les estimations précédentes du revenu requis d'un navire du type tramp immatriculé au Royaume-Uni ou au Canada peuvent indiquer les effets de l'obligation supplémentaire de construire le vaisseau au Canada. L'exploitation d'un vaisseau construit au Royaume-Uni mais immatriculé au Canada augmente le revenu requis de \$167,859 environ (tableau I du chapitre VII), tandis que la différence pour un vaisseau construit au Canada est de \$342,914 (tableau I qui précède), ou un peu plus du double. Supposant une proportion semblable pour les vaisseaux à cargaisons mixtes, on pourrait s'attendre que la restriction du cabotage aux vaisseaux construits et immatriculés au Canada augmenterait la moyenne des taux de fret d'environ 16%.

2. Rajustements économiques

On verra que les augmentations de coûts dans les mesures indiquées seraient très dommageables aux industries de toute la région de l'Atlantique, y compris une bonne partie du Québec, et en particulier à celles de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. De fait, l'industrie du charbon ferait face à une catastrophe à moins que le transport de ce produit ne soit exempté de la restriction ou qu'on doive présumer que la hausse du coût de transport serait compensée par des subventions accrues, hypothèse qui ne doit pas être faite à la légère. Les subventions à l'égard du charbon atteignent maintenant \$5.5 millions par année. On peut se faire une vague idée de l'augmentation requise de la subvention en se fondant sur le fait qu'au moins 25 vaisseaux ont servi au transport du charbon en 1955, bien que tous n'aient pas été employés continuellement. Parmi ceux qui étaient immatriculés au Canada, il y avait les trois navires de 10,000 tonnes appartenant à la DOSCO et qu'on avait cessé d'utiliser pour le transport du minerai et de la pierre à chaux, et quelques bateaux plus petits. Le port en lourd global des 25 vaisseaux était de 161,974 tonnes, soit l'équivalent d'environ 13 tramps types dont on a parlé plus haut, lesquels ont une capacité moyenne de 12,600 tonnes de

port en lourd. Si l'on suppose que tout le transport du charbon emploie continuellement 10 de ces derniers vaisseaux, pendant une saison de 240 jours chacun, les frais additionnels qu'entraînerait l'utilisation de navires construits et immatriculés au Canada et, conséquemment, les subventions supplémentaires requises s'élèveraient à environ \$3,400,000 par année (10 x \$342,914, d'après le tableau I).

Le gouvernement fédéral verse des subventions afin d'aider à maintenir plusieurs services de cabotage de la région. Parmi ceux-ci, il y a les services le long de la côte de Terre-Neuve, en ce moment assurés par les Chemins de fer nationaux du Canada, ceux entre les ports du Québec dans le golfe Saint-Laurent et d'autres services côtiers de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. La restriction proposée entraînerait une hausse des frais d'exploitation dans plusieurs de ces cas et, par conséquent, le gouvernement fédéral devrait verser de plus fortes subventions.

Les frais de transport du minerai et de la pierre à chaux en direction de Sydney augmenteraient d'environ 67% ; quant aux dérivés du pétrole et au ciment, la hausse serait de 20 à 25% environ, tandis qu'elle serait sensiblement moindre dans le cas du bois à pâte. Pour ce qui est des matériaux industriels, comme la pierre à plâtre, le spath fluor, la latte et la planche murale de gypse, dont le transport est en grande partie confié à des navires à cargaison mixte, l'augmentation atteindrait près de 16% et on pourrait s'attendre à une hausse semblable du coût d'expédition à Terre-Neuve des produits de consommation. Dans certains cas, le consommateur pourrait être appelé à absorber cette augmentation, ce qui pourrait entraîner une baisse sensible du volume des ventes; dans d'autres cas, il se peut que le producteur ait à absorber une partie de la hausse, tandis que dans d'autres cas encore, l'expéditeur pourrait être forcé d'avoir recours au transport ferroviaire ou routier; le consommateur pourrait aussi changer complètement de source d'approvisionnement.

Presque toutes les industries et tous les consommateurs desservis par le cabotage à l'est de Montréal se ressentiraient à ces divers degrés des hausses de coûts. Il y aurait un contraste marqué entre cet état de choses et celui qui existerait dans la région des Grands lacs et du fleuve Saint-Laurent, où l'on pourrait s'attendre qu'à la suite de l'ouverture de la Voie maritime les frais du transport de la plupart des denrées en vrac baissent sensiblement, même si l'on mettait en vigueur la restriction proposée; cette baisse s'étendrait également aux expéditions internationales, d'un volume considérable, et au cabotage. En plus de soumettre l'économie actuelle de la région de l'Est à des modifications défavorables, cela aurait également pour effet d'apporter un nouveau handicap à son progrès industriel, alors que dans le centre du pays l'économie serait stimulée malgré l'application de la même restriction au cabotage.

3. *Construction de navires*

L'un des principaux objectifs de la restriction proposée serait de procurer aux chantiers canadiens un marché pour la construction de nouveaux navires. On a démontré au chapitre VII que la restriction du cabotage pourrait ajouter à l'immatriculation canadienne jusqu'à 30 vaisseaux de plus de 1,000 tonneaux de jauge brute, soit un accroissement global d'environ 136,000 tonneaux. Exiger que les caboteurs soient construits et immatriculés au Canada ferait sans doute diminuer davantage les demandes d'espace de cargaison. Dans ce cas, le tonnage des navires qui s'ajouteraient à l'immatriculation ne dépasserait pas le chiffre approximatif que nous venons de donner.

Le nombre des navires de plus de 1,000 tonneaux de jauge brute immatriculés au Canada et faisant du cabotage dans la région s'élevait à 42 à la fin de 1956, soit un total de 132,618 tonneaux⁴. Trois d'entre eux, d'une capacité globale de 21,550 tonneaux de jauge brute, sont les navires de la DOSCO; ils comptent parmi les 30 navires qui pourraient s'ajouter à l'immatriculation canadienne si la restriction entrait en vigueur, car, sans celle-ci, il n'est pas probable que les navires qui les remplaceront éventuellement soient immatriculés au Canada. Les 39 autres vaisseaux immatriculés au Canada à la fin de 1956 totalisaient 111,068 tonneaux de jauge brute. En conséquence, toute la flotte canadienne de la région de l'Est pourrait comprendre quelque 69 navires d'une capacité globale de 247,000 tonneaux de jauge brute, soit une moyenne de 3,580 tonneaux chacun. Bien que la vie utile des navires pourrait être de 20 ans environ, il serait plus prudent de supposer qu'ils seraient remplacés après 25 ans de service. Dans ce cas, la moyenne de la demande annuelle de remplacement que les chantiers canadiens auraient à satisfaire pourrait atteindre environ 9,900 tonneaux de jauge brute ou à peu près 2.8 navires de grosseur moyenne. Du point de vue du constructeur de navires, cela équivaldrait à la construction de 1.4 cargo de 7,150 tonneaux de jauge brute (10,000 tonnes de port en lourd) par année, ou d'un tel vaisseau à tous les huit mois.

II. LA CÔTE DU PACIFIQUE

Un des domaines les plus actifs du cabotage dans ces eaux est le transport du bois en billes, effectué surtout sous forme de trains ou de radeaux, bien qu'on utilise également dans une certaine mesure des chalands auto-déchargeurs. D'autres cargaisons en vrac sont transportées surtout par chalands et péniches, y compris à peu près un tiers des expéditions consignées des dérivés du pétrole, de même qu'une quantité considérable d'approvisionnements et de cargaisons mixtes destinés aux usines de préparation du poisson, aux fabriques de papier et à d'autres fins. Cela explique en grande partie que, des 26 vaisseaux de plus de 1,000 tonneaux de jauge brute en service sur

⁴ Chapitre V, tableau IV.

la côte du Pacifique à la fin de 1956⁵ (dont l'un a été désarmé), 18 transportaient des voyageurs et des marchandises, 4 étaient des navires de charge solide, 3 des pétroliers et un était un transbordeur de trains.

1. *Coûts de transport*

Tous les vaisseaux autopropulsés faisant du cabotage sont immatriculés au Canada; il s'ensuit que la restriction proposée n'augmenterait que les frais attachés au coût en capital plus élevé d'un vaisseau construit au Canada. Neuf des 26 vaisseaux furent construits au Canada. L'un d'eux est un transbordeur de trains construit en 1918; un autre, un navire à passagers, construit en 1921 pour le Pacifique-Canadien, apparemment en raison de la certitude d'une livraison rapide; trois autres sont des caboteurs construits pour la Chine en 1946 mais vendus par la Corporation des biens de guerre; un autre encore est un paquebot construit en 1948 pour les Paquebots nationaux du Canada et dont certaines pièces d'équipement ont été achetées à des prix de solde, et un autre, le *Clifford J. Rogers*, construit en 1955 selon un nouveau plan permettant la manutention du fret dans de grands contenants. Les deux derniers sont des pétroliers construits en 1938. Il est donc évident que presque chaque fois qu'on a décidé d'acquérir des navires construits au Canada, ce fut sous l'influence de circonstances spéciales. Dans presque chaque cas, on doit s'attendre que la construction d'un vaisseau de remplacement soit confiée à des chantiers étrangers dont les prix sont moins élevés.

De l'analyse faite à la section précédente, on peut déduire en gros la hausse des frais que le public aurait à supporter s'il fallait utiliser des navires de construction canadienne. Dans le cas du transport mixte de passagers et de cargaison, l'augmentation serait de 8% environ, comme on l'a constaté pour les services réguliers de Terre-Neuve. Quant aux navires de charge solide, on pourrait s'attendre à une hausse semblable de leurs prix, car sur la côte de l'Ouest on s'en sert beaucoup pour le transport de cargaisons mixtes et les frais proviennent, dans une large mesure, de l'utilisation des gares maritimes et de la manutention de la cargaison. L'augmentation pour les services des pétroliers pourrait être d'environ 20% comme dans le cas du service à l'année longue sur la côte de l'Est, les frais de manutention de la cargaison ajoutant beaucoup moins au total. Au cours de l'analyse précédente, on a signalé qu'on pouvait s'attendre à une forte tendance immédiate à la hausse des taux de fret et qu'on pourrait ressentir rapidement le plein effet du changement, bien que le remplacement des navires ne se ferait qu'après un certain nombre d'années.

Dans quelques-uns des services où l'on emploie des navires transportant à la fois passagers et cargaison, une augmentation de taux de 8% pourrait

⁵ Appendice X.

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

être absorbée sans difficulté, bien qu'une bonne partie du transport des passagers soit passée des navires à vapeur aux services aériens et une grande partie des cargaisons, aux péniches et chalands. Il faudra peut-être, dans certains cas, augmenter les subventions à l'égard des services essentiels aux localités isolées. La Commission a entendu de nombreuses plaintes au sujet de l'insuffisance des services existants et reconnaît la difficulté d'en fournir de meilleurs. On pourrait s'attendre que cette difficulté croisse si la loi sur le cabotage subissait les modifications proposées, en dépit du fait que l'augmentation relativement rapide de la population apporte de nouvelles affaires à partager entre tous les transporteurs. Dans le cas du transport par pétroliers en particulier, la perspective d'une hausse de 20% des coûts pourrait bien suffire à inciter les exploitants à utiliser des chalands pour remplacer les vaisseaux actuels à la fin de leur vie utile.

La restriction proposée n'influerait pas beaucoup sur le transport des autres cargaisons en vrac. Celui-ci s'effectue en grande partie par péniches et chalands. La concurrence que les constructeurs canadiens de telles embarcations ont affrontée est venue surtout de l'importation d'équipement usagé ou de vieilles coques destinées à la transformation en chalands dans des chantiers canadiens. En vertu de l'article 22 de la Loi sur la marine marchande du Canada, étudié au chapitre XI, les vaisseaux construits hors du Canada ne peuvent être immatriculés au Canada sans le consentement du ministre des Transports. Cette disposition mise en vigueur en 1950 semble avoir freiné suffisamment l'importation dont il est ici question, de sorte que les péniches et les chalands sont maintenant, pour la plupart, construits dans les chantiers maritimes canadiens.

2. Construction de navires

La restriction proposée assurerait aux chantiers canadiens les commandes de vaisseaux de remplacement et d'additions à la flotte. Le tonnage total des 26 caboteurs de plus de 1,000 tonneaux de jauge brute de la flotte de la côte ouest s'élevait à 82,018 tonneaux.⁶ Un des cargos-passagers (1,396 tonneaux de jauge brute) est désarmé depuis quelque temps et ne serait probablement pas remplacé de toute façon. Si la restriction proposée était mise en vigueur, on doit fortement douter que certains autres navires seraient remplacés une fois retirés du service, en particulier les trois navires-citernes d'une jauge brute globale de 4,397 tonneaux. Supposant que ces quatre vaisseaux représentent la diminution proportionnelle à laquelle on doit s'attendre dans le nombre et la jauge des navires, la flotte à maintenir serait de 22 navires d'une jauge brute de 76,225 tonneaux, soit une moyenne de 3,465 tonneaux.

⁶ Chapitre V, tableau IV.

Commission royale sur le cabotage

Si l'on présume que les navires seraient remplacés tous les 25 ans, le maintien d'une flotte d'une jauge brute de 76,000 tonneaux exigerait un remplacement annuel moyen d'environ 3,100 tonneaux, soit un peu moins qu'un navire moyen. Pour le constructeur de navires, cela équivaldrait à une commande par 28 mois pour un cargo de 7,150 tonneaux de jauge brute (10,000 tonnes de port en lourd).

III. GRANDS LACS ET FLEUVE SAINT-LAURENT

1. *Coût de transport*

On a établi au chapitre VII que la limitation du cabotage aux navires d'immatriculation canadienne entraînerait probablement l'expédition directe outre-mer, depuis la tête des Lacs, de la plus grande partie des grains canadiens d'exportation, provoquant ainsi une diminution sensible du cabotage. Les événements prendraient presque certainement cette tournure si l'on exigeait en plus que les caboteurs soient construits au Canada, car les coûts de transport s'en trouveraient encore sensiblement augmentés.

Le premier exemple de l'appendice XV concerne un tramp naviguant sur lest de Montréal à Fort William pour y prendre une cargaison de blé pour outre-mer. D'après les hypothèses utilisées, les frais normaux pour le temps du voyage en amont de Montréal seraient de \$2.24 la tonne de blé. Le troisième exemple se rapporte à l'exportation de blé caboté jusqu'à Montréal dans un navire spécial immatriculé au Royaume-Uni, le vaisseau F, le prix de ce transport étant déterminé par le temps supplémentaire nécessaire pour effectuer un voyage aller-retour prolongé jusqu'à Fort William, après avoir transporté du minerai de Sept-Îles à Cleveland. Dans ce cas, le coût pour le blé livré à bord d'un océanique à Montréal serait de \$2.11 la tonne. Si nous prenions pour cet exemple le navire des Lacs H, construit au Canada, le voyage aller-retour prendrait 389.3 heures, le revenu quotidien requis serait en moyenne de \$5,353 et, par conséquent, le prix du voyage complet serait de \$86,830. Le transport de minerai au taux supposé de \$1.71 la tonne (établi par la concurrence internationale), pour 22,200 tonnes, rapporterait \$37,962, laissant \$48,868 à recouvrer du transport de 20,490 tonnes de blé, soit \$2.38 la tonne de blé. En ajoutant 70 cents la tonne pour le transbordement, on obtient un total de \$3.08 la tonne. Ce chiffre dépasse de 97 cents, ou de 46%, celui obtenu avec le vaisseau F du Royaume-Uni. Il dépasse de 84 cents la tonne (2.1c. le boisseau) les frais requis pour le temps du tramp en amont de Montréal. Il s'ensuit que la majeure partie des grains canadiens d'exportation serait expédiée directement outre-mer depuis la tête des Lacs, sauf peut-être lorsque les frais de fret océanique seraient anormalement élevés.

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

Le coût d'exportation des grains canadiens serait plus élevé de 13 cents la tonne ($\frac{1}{4}$ c. le boisseau) que s'il n'y avait aucune restriction nouvelle et dépasserait d'un montant égal le coût d'exportation des grains des États-Unis expédiés vers les ports du Saint-Laurent dans des navires spécialisés immatriculés au Royaume-Uni. Il est probable que les ports canadiens de transbordement recevraient surtout des grains des États-Unis et peu de grains canadiens.

Comme on l'a vu au chapitre VII, le transport du grain pour usage canadien constituerait une partie importante du cabotage effectué par les navires canadiens des Lacs. Dans bien des cas, le plus économique serait un voyage aller-retour entre la tête des Lacs et Sept-Îles, pour y prendre une cargaison de minerai de fer, bien que ce transport se ferait à des taux établis par la concurrence internationale. Dans l'exemple précédent relatif à l'exportation, les frais de transport du blé de Fort William à Montréal par le vaisseau H étaient de \$2.38 la tonne, sans compter les 70 cents pour le transbordement à Montréal. Le transport par eau jusqu'à Kingston coûterait le même prix, car il n'y aurait pas de différence dans la durée du voyage aller-retour à Sept-Îles. En supposant d'autre part que le navire revienne sur lest à Fort William, après avoir livré le blé à Kingston, les frais comparables seraient de \$2.58 (\$2.95 moins 37 $\frac{1}{4}$ c. de frais de manutention—voir chapitre VI), soit 20 cents de plus la tonne. Sans la restriction cependant, on réaliserait une économie semblable en utilisant le vaisseau F, du Royaume-Uni. Il s'ensuit que, dans ces cas, la restriction proposée ferait augmenter les frais de transport de 46% environ, si l'on en juge par l'exemple d'une livraison à Montréal.

Le transport du blé à Kingston dont nous venons de parler peut servir d'exemple pour le cabotage des grains sans cargaison de retour, mais seulement si l'on suppose que le navire serait pleinement employé pendant toute la saison à ce transport ou à d'autres aussi rémunérateurs. Ces frais de la livraison aux élévateurs de Kingston seraient de \$2.95 la tonne en utilisant le vaisseau des Lacs H, de construction canadienne, et de \$2.29 la tonne avec le vaisseau F du Royaume-Uni, soit une différence de 66 cents ou de 29%.

Dans la pratique, il est très douteux que le cabotage seul puisse tenir les navires canadiens complètement occupés, à moins que la demande nationale de blé ne vienne à nécessiter un transport assez régulier pendant toute la saison. Si des expéditions pour l'exportation continuaient à se faire dans le cabotage, cette demande demeurerait probablement variable alors que les autres cargaisons solides seraient relativement peu nombreuses. Les taux de fret pour le trafic inter-frontières auraient tendance à s'établir selon la concurrence internationale, à des niveaux insuffisamment rémunérateurs pour les navires canadiens. Par exemple, on a montré au chapitre VI que les frais de transport du minerai de fer de Sept-Îles à Hamilton seraient de

Commission royale sur le cabotage

\$1.39 la tonne en utilisant le vaisseau F, du Royaume-Uni, comparativement à \$1.74 avec le navire des Lacs H, de construction canadienne, ce dernier prix étant plus élevé de 35 cents ou de 25%; cela implique que les taux satisfaisants pour le navire du Royaume-Uni ne répondraient pas, et de loin, aux besoins du navire canadien. Donc, dans ces cas d'expédition de grains sans cargaison de retour, la restriction proposée pourrait faire monter les taux de fret de plus de 29% et, peut-être, jusqu'au niveau de 46% atteint à l'exemple précédent, lequel comprenait à la fois du cabotage et du trafic inter-frontières.

Il se peut que la restriction proposée entraîne une hausse réelle des coûts de transport actuels pour une partie de l'acheminement des grains au pays. Cette augmentation dépendrait, d'une part, de la mesure dans laquelle on devrait utiliser les navires au trafic inter-frontières en vue d'éviter leur désarmement et, d'autre part, du niveau des péages qui pourraient être imposés dans le canal amélioré de Welland et dans les nouveaux canaux du Saint-Laurent. Il y aurait peu ou pas de cargaison de retour pour les caboteurs se rendant en amont du canal de Welland. Par ailleurs, en vertu des dispositions envisagées à l'heure actuelle, ceux-ci ne seraient pas assujettis à des péages dans les canaux. Cependant, les navires qui font présentement ce service ont d'autres emplois que l'on doit présumer aussi rémunérateurs. Après l'achèvement de la Voie maritime, ces autres emplois dans le trafic inter-frontières deviendraient moins rémunérateurs et les nouvelles conditions pourraient requérir des taux plus élevés pour le cabotage. Le transport de la plus grande partie des grains expédiés à des ports canadiens sur le canal de Welland ou sur le lac Ontario pourrait être combiné avec celui du minerai de fer provenant de Sept-Îles; dans ce cas, la nouvelle économie réalisée pourrait suffire à compenser un léger péage. Le transbordement des grains expédiés à Montréal ou au delà coûterait moins cher, grâce au remplacement des navires des canaux par des navires des Lacs plus économiques et probablement aussi en raison du transport dans les deux sens. On peut s'attendre que l'ensemble de ces économies fasse plus que compenser un péage raisonnable.

Le transport par navires-citernes du pétrole et de ses dérivés pourrait devenir une autre exception à l'attente générale d'une diminution des taux de fret par suite de l'achèvement de la Voie maritime, spécialement si les nouveaux navires devaient être construits au Canada. Aucune des grandes compagnies pétrolières n'a présenté de mémoire à la Commission et rien dans la preuve ne s'y rapporte directement. On peut douter que la demande du marché soit assez grande pour assurer l'emploi généralisé de vaisseaux beaucoup plus gros que ceux des canaux actuellement en usage. A la fin de 1956, il y avait dans la flotte des Grands lacs 39 navires-citernes immatriculés au Canada, totalisant 97,202 tonneaux de jauge brute, soit 142,010 tonnes de port en lourd. Tous, sauf deux, étaient de dimensions appropriées aux canaux et l'un d'eux a été converti en navire de charge solide, tout comme

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

deux autres qui avaient été construits à l'origine pour le transport du pétrole brut de l'Alberta. Les canaux actuels du Saint-Laurent, d'une profondeur de 14 pieds, ont influé sans aucun doute sur les dimensions des 37 autres navires, mais 26 d'entre eux peuvent être chargés jusqu'à des tirants d'eau de 15 à 24 pieds, leur permettant une plus grande capacité dans les eaux en amont de Prescott. Il se peut donc que toute économie rendue possible par des canaux plus profonds et des écluses plus grandes soit annulée par les péages de la Voie maritime.

Il a été démontré que dans des conditions normales il serait plus économique de remplacer les pétroliers existants, à leur retrait du service, par des navires construits au Royaume-Uni. Exiger que les navires de remplacement soient construits au Canada augmenterait les coûts de transport d'au moins 25%, une hausse comparable à l'accroissement des mêmes frais sur la côte atlantique. Le pourcentage d'augmentation serait sans doute plus élevé, parce que peu de navires-citernes des Lacs seraient en service plus de huit mois par année. Il pourrait fort bien en résulter une diversion d'un volume considérable de dérivés du pétrole vers les chemins de fer ou de nouveaux pipe-lines, évitant les canaux en question.

Le transport à caissage pourrait n'offrir que peu d'occasions d'emploi aux vaisseaux beaucoup plus grands que ceux utilisés à l'heure actuelle. Un service satisfaisant exige de nombreux voyages; les dimensions appropriées d'un navire sont donc liées à la quantité de cargaison qui peut être accumulée dans l'intervalle. Alors que l'imposition de péages, dont le niveau et la base n'ont pas encore été annoncés, pourrait provoquer directement une certaine augmentation des taux de fret, on peut s'attendre qu'une forte concurrence par les chemins de fer et le camionnage limite fortement l'augmentation possible, soit pour cette raison ou toute autre. L'intérêt public se trouve ainsi beaucoup moins en jeu qu'autrement, la principale question étant de savoir si le transport par eau réussira à conserver une part des affaires. Dans ces conditions, il semble évident que l'utilisation obligatoire de navires construits au Canada serait un handicap sérieux. La *Canada Steamship Lines*, principal exploitant, s'est quand même prononcée en faveur de la restriction, influencée peut-être par le fait qu'elle possède cinq chantiers maritimes canadiens. Les deux exploitants entre les Grands lacs et Terre-Neuve se sont opposés à la restriction.

Les autres cargaisons cabotées dans cette région comprennent le bois à pâte, le minerai de fer, le ciment, le sable, le gravier, la pierre et diverses autres matières premières, toutes de volume moindre que les grains ou le pétrole. A part le sable, le gravier et la pierre, transportés surtout dans des péniches ou chalands, il est probable que la restriction proposée susciterait une différence de 25% ou plus (comme dans le cas du minerai de fer) dans le coût du transport.

Commission royale sur le cabotage

Il est probable que l'industrie canadienne de la navigation sur les Grands lacs souffrirait de la restriction proposée. En ce qui concerne le transport des charges solides, elle perdrait la plus grande partie sinon la totalité du cabotage des grains canadiens d'exportation, qu'elle aurait pu conserver en employant des navires immatriculés au Royaume-Uni. Bien qu'elle pourrait utiliser des navires du Royaume-Uni pour faire face à la concurrence dans le trafic inter-frontières, en plus des caboteurs immatriculés au Canada, sa situation dans la concurrence ne serait pas aussi forte que si tous ses navires pouvaient servir aux deux genres d'exploitation. L'emploi des navires-citernes se limite surtout au cabotage. Certains de ces vaisseaux appartiennent à des entreprises pétrolières, d'autres à des compagnies indépendantes. Il est probable que leur exploitation serait réduite avant qu'il soit nécessaire de les remplacer.

2. Construction de navires

Il est probable que la restriction du cabotage aux vaisseaux construits et immatriculés au Canada aurait pour effet de conserver moins de navires à l'immatriculation canadienne que ne le ferait la restriction à l'immatriculation seulement. Le tonnage des navires-citernes, en particulier, pourrait être réduit. Toutefois, vu le caractère approximatif du chiffre de 450,000 tonnes de port en lourd, établi au chapitre VII, le même chiffre servira ici à indiquer la capacité de la flotte des Lacs qui pourrait être gardée sous immatriculation canadienne.

L'âge moyen auquel un vaisseau est retiré du service n'est pas nécessairement l'âge considéré comme marquant la fin de sa «vie économique». Un représentant de la *CSL* a déposé:

«Bien que la plupart des navires des Grands lacs durent en apparence plus longtemps que les vaisseaux de haute mer, l'auteur est d'avis que la durée effective ne devrait pas excéder de 35 à 40 ans et que la durée économique est, en fait, moins longue encore⁷.»

Supposant que l'âge moyen de mise au rancart est de 35 ans, une flotte de 450,000 tonnes de port en lourd fournirait des commandes annuelles de remplacement s'établissant en moyenne à 12,857 tonnes de port en lourd. Cela représenterait un navire des Lacs un peu plus gros que la moyenne des 76 immatriculés au Canada à la fin de 1956 (10,156 tonnes de port en lourd), soit l'équivalent d'un vaisseau comme le *T. R. McLagan* (22,700 tonnes de port en lourd) tous les 21 mois.

Pour exprimer en tonneaux de jauge brute les 12,857 tonnes de port en lourd que représenteraient les commandes annuelles de remplacement, afin que ce chiffre puisse se comparer aux estimations antérieures, on peut

⁷ R. Lowery, vice-président de la *Canada Steamship Lines Ltd.* et président de la *Davie Shipbuilding Ltd.*

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

s'appuyer sur le fait que les 76 navires des Lacs immatriculés au Canada à la fin de 1956 totalisaient 505,787 tonneaux de jauge brute et 771,187 tonnes de port en lourd⁸, la jauge brute étant d'environ 65½% du port en lourd. Sur cette base, les commandes annuelles de remplacement seraient en moyenne d'environ 8,400 tonneaux de jauge brute, ou l'équivalent d'environ 1.2 des plus gros navires «Park» par année.

D. Autres méthodes d'assistance à l'industrie de la construction maritime

On a estimé que les commandes de construction de navires, qui seraient données au Canada par suite de la restriction du cabotage aux navires construits et immatriculés au pays, s'élèveraient en moyenne à 9,900 tonneaux de jauge brute par an dans la région de l'Est, à 3,100 sur la côte du Pacifique et à 8,400 sur les Grands lacs. On peut juger de la valeur des commandes provenant des régions de l'Est et du Pacifique d'après le coût du tramp de 9,000 tonneaux de jauge brute, construit au Canada et estimé à \$4,020,000⁹, c'est-à-dire à \$447 le tonneau. A ce taux, le coût de remplacement de 13,000 tonneaux de jauge brute, dans les chantiers maritimes du pays, serait de \$5,810,000 par année. Le coût du vaisseau H, navire des Lacs construit au Canada, de 15,500 tonneaux de jauge brute, a été estimé à \$5,820,000 ou à \$375 le tonneau; d'où le coût de remplacement de 8,400 tonneaux, pour les navires des Lacs, serait de \$3,150,000 par année. Le total de ces deux chiffres, soit \$8,960,000, représente les commandes annuelles moyennes de construction de navires que recevraient les chantiers maritimes du pays par suite de la restriction proposée.

La valeur nette de la production dans les chantiers maritimes au cours des dix années de 1946 à 1955 a varié d'un minimum de \$26,155,000, en 1950, à un maximum de \$95,311,000 en 1953, la moyenne annuelle ayant été de \$62,655,000¹⁰. Des commandes moyennes de \$8,960,000 par année, par suite de la restriction proposée, n'apporteraient donc qu'une aide relativement faible à l'industrie de la construction maritime. Cette aide aurait beaucoup moins d'importance que les gains que l'industrie retire d'occupations autres que celles de la construction ou de la réparation de navires, lesquelles ont été, en moyenne, de \$16,655,000 par année au cours de la même période de dix ans.

1. LE COÛT DE LA RESTRICTION

Les tenants de la restriction ont souligné que cette mesure aiderait l'industrie de la construction maritime sans occasionner un déboursement

⁸ Chapitre V, tableau IV.

⁹ 150% de \$2,680,000, coût estimatif du vaisseau construit au Royaume-Uni; voir appendice XIII.

¹⁰ Chapitre VIII, tableau II.

Commission royale sur le cabotage

de deniers publics. Il a été démontré que l'application de la restriction au transport du charbon du Cap-Breton ne pouvait être envisagée à moins qu'elle ne s'accompagne d'une hausse sensible des subventions au transport, afin de neutraliser l'augmentation du coût du cabotage qui en résulterait. Bon nombre d'autres services subventionnés requerraient des subventions accrues, certains services non subventionnés à l'heure actuelle pourraient avoir besoin d'aide et, de fait, une demande en vue d'une politique générale de subventions au transport pourrait bien se manifester, de sorte qu'il est difficile de déterminer ce qu'il en coûterait au Trésor. Il se pourrait aussi qu'on demande d'exempter le transport du charbon de la restriction, de même que les services de *Furness-Warren* et *Furness-Red Cross* à Terre-Neuve, et bon nombre d'autres services ou transports de denrées, de sorte que ce régime hétérogène de restriction porterait en lui-même le germe de son insuccès.

La restriction serait une méthode coûteuse de fournir des commandes aux chantiers maritimes du Canada, peu importe comment le fardeau serait réparti entre les usagers de la navigation et le Trésor. Elle obligerait les cabotiers à utiliser des vaisseaux d'immatriculation canadienne, dont l'exploitation coûte souvent beaucoup plus cher que celle d'un vaisseau immatriculé au Royaume-Uni ou dans un autre pays du Commonwealth. Elle augmenterait le coût de remplacement de tous les navires d'au moins 50%, au regard du prix d'achat dans les chantiers du Royaume-Uni. Les prix de leurs services doivent être assez élevés, non seulement pour couvrir leur coût supérieur d'immobilisation et d'exploitation mais aussi pour assurer un rendement annuel suffisant à l'égard d'une mise de fonds plus élevée. Il faut que le rendement soit considérable pour encourager l'investissement dans un actif d'une durée aussi longue, vu que plusieurs années peuvent s'écouler avant que le coût initial soit récupéré et que les bénéfices doivent provenir du revenu après déduction des impôts. En bref, les usagers du transport maritime auraient à payer non seulement l'augmentation de 50% du coût du vaisseau, plus un rapport annuel sur cette augmentation, mais une somme plus forte encore parce que le rendement est calculé après déduction des impôts sur les sociétés.

On peut se faire une idée approximative du coût de la restriction à l'aide des estimations déjà faites à l'égard des frais que requerrait l'emploi de navires types. A cette fin, on utilise des chiffres ronds. Il n'est pas tenu compte dans ce calcul d'autres augmentations de frais résultant d'une utilisation moins efficace du transport par eau.

La Commission estime que, par suite de la restriction, quelque 136,000 tonneaux de jauge brute devraient être immatriculés au Canada pour remplacer des vaisseaux qui autrement seraient immatriculés ailleurs dans le Commonwealth. On a démontré que la hausse des frais à la charge des usagers serait d'environ \$343,000 par année dans le cas d'un océanique de quelque 9,000 tonneaux de jauge brute (tableau I). Bien que ce soit là un navire d'un

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

tonnage légèrement supérieur à celui de la plupart de ceux actuellement en usage, on dit qu'il est un type de tramp moderne. Si le coût des autres navires était en proportion de leur grosseur, les 136,000 tonneaux de jauge brute coûteraient aux expéditeurs \$5,180,000 de plus par année.

On garderait sous immatriculation canadienne 111,000 autres tonneaux de jauge brute sur la côte atlantique et 76,000 sur celle du Pacifique, ce qui représente les vaisseaux déjà immatriculés. Les frais additionnels pour ces 187,000 tonneaux seraient ceux découlant du coût plus élevé de remplacement au Canada, évalué à \$175,000 par année pour un vaisseau de quelque 9,000 tonneaux de jauge brute (tableau II). Proportionnellement, le maintien des 187,000 tonneaux coûterait au public \$3,640,000 par année.

Dans le cas de la flotte des Lacs, on a estimé que les navires qui pourraient demeurer immatriculés au Canada totalisaient 450,000 tonnes de port en lourd, ce qui équivaldrait à 295,000 tonneaux de jauge brute si les deux mesures étaient dans le même rapport que celles de la moyenne des 76 navires des Lacs immatriculés au Canada à la fin de 1956. Les grains constitueraient les principales cargaisons cabotées; en conséquence, on peut considérer comme typique la différence entre le coût du transport du blé dans un navire des Lacs construit au Canada et celui effectué dans un vaisseau spécialement construit pour l'océan et la Voie maritime et immatriculé au Royaume-Uni. Dans les conditions exposées à l'appendice XIV, le navire des Lacs H transporterait 471,270 tonnes de blé au cours d'une saison de 230 jours, au coût global de \$1,390,000, tandis que le vaisseau F, immatriculé au Royaume-Uni, transporterait le blé à raison de \$2.29 la tonne, ou au coût global de \$1,080,000 par saison, soit une différence de \$310,000. Le vaisseau H représente le «T. R. McLagan», de 15,500 tonneaux de jauge brute. Proportionnellement, l'emploi de toute la flotte de 295,000 tonneaux de jauge brute coûterait aux usagers du cabotage environ \$5,900,000 de plus que l'emploi de vaisseaux du Royaume-Uni.

La somme des trois montants est de \$14,720,000, soit le coût annuel approximatif, pour les usagers, de la restriction du cabotage aux vaisseaux construits et immatriculés au Canada. Bien que les frais accrus n'atteindraient pas ce chiffre la première année, ils le feraient rapidement pour les raisons déjà indiquées. Ainsi, les expéditeurs auraient à payer \$14,720,000 par année pour procurer aux chantiers maritimes canadiens des commandes d'une valeur moyenne de \$8,960,000 par année.

2. SUBVENTION À LA CONSTRUCTION DE NAVIRES

Toute politique de subventions, comme substitution à la restriction du cabotage, aurait l'avantage de répartir le coût de l'aide à l'industrie d'une manière équitable sur l'ensemble des contribuables, plutôt que de l'imposer directement aux usagers du cabotage. Un programme de subventions directes aux chantiers maritimes, réduisant le prix que l'acheteur aurait à payer,

Commission royale sur le cabotage

serait le moins onéreux de tous et le plus efficace. Alors, si le gouvernement acquittait environ le tiers du prix de chaque vaisseau livré, des commandes d'une valeur de \$8,960,000 lui coûteraient environ \$2,990,000, au regard d'un coût de \$14,720,000 aux usagers, pour obtenir le même résultat par la restriction du cabotage. Si l'on constatait qu'une subvention d'un tiers ne produisait pas des commandes d'une valeur de \$8,960,000, comme le ferait la restriction, on pourrait majorer la subvention suffisamment pour encourager l'emploi de navires construits et immatriculés au Canada. Cependant, ce que le gouvernement devrait payer annuellement pour procurer des commandes de cette valeur ne serait qu'une fraction du coût de la restriction.

3. DROITS DE DOUANE

La protection douanière est la méthode traditionnelle d'aider aux industries canadiennes. Dans le cas des navires employés au cabotage, toutefois, il faudrait un droit ad valorem extrêmement élevé pour procurer aussi efficacement que la restriction proposée des commandes de navires aux chantiers canadiens. Il faudrait que le taux en soit assez élevé pour compenser, non seulement l'excédent de 50% sur la construction des navires au Canada, mais aussi les frais plus considérables de l'exploitation des navires d'immatriculation canadienne. Avec un tarif moindre, de nombreux armateurs continueraient d'affréter des navires immatriculés au Royaume-Uni, surtout pour l'exploitation saisonnière. Les droits de douane ajouteraient aux frais d'utilisation des navires du Royaume-Uni dans le cabotage mais n'inciteraient aucun propriétaire du Royaume-Uni à commander un navire construit au Canada, car un tel navire ne serait pas d'un emploi économique ailleurs que dans le cabotage.

L'objet du droit de douane extrêmement élevé dont il est question serait de permettre aux navires construits et immatriculés au Canada de concurrencer ceux construits et immatriculés au Royaume-Uni. L'accroissement des frais de transport qui en résulterait serait aussi considérable que celui que causerait la restriction complète du cabotage.

4. SUBVENTIONS D'EXPLOITATION AUX PROPRIÉTAIRES DE NAVIRES DE CONSTRUCTION CANADIENNE

Des subventions annuelles aux exploitants de navires nouvellement construits au Canada apporteraient une aide indirecte aux chantiers. Il serait techniquement possible d'accorder une subvention annuelle assez considérable pour inciter non seulement un armateur canadien mais aussi un exploitant du Royaume-Uni à employer un navire construit au Canada. Dans la pratique, toutefois, la subvention serait d'une application difficile. Il n'est pas sûr qu'on puisse trouver une formule générale pour partager équitablement la

Limitation du cabotage aux navires construits au Canada

subvention et il faudrait probablement apprécier chaque cas individuellement. Cette subvention serait en outre plus onéreuse pour le trésor fédéral que des subsides directs à la construction maritime. Par exemple, dans le cas d'un exploitant d'un vaisseau C, immatriculé au Canada, la subvention annuelle qui l'amènerait à acquérir un navire construit au Canada plutôt qu'au Royaume-Uni serait de \$175,000¹¹, si la subvention était assujettie à l'impôt sur le revenu, ou de 53% de cette somme exemptée de l'impôt, soit \$92,750. Pour chaque vaisseau C ainsi subventionné, les commandes annuelles de remplacement seraient de $\frac{1}{25}$ de 9,000 tonneaux de jauge brute, ou 360 tonneaux. A raison de \$447 par tonneau de jauge brute, la valeur annuelle des commandes serait de \$160,920 par navire subventionné, de sorte que chaque tranche de \$92,750 en subventions annuelles exemptes d'impôts apporterait des commandes en construction de navires d'une valeur de \$160,920. On pourrait atteindre au même résultat en accordant aux constructeurs de navires une subvention directe d'un tiers de la valeur des commandes, laquelle ne coûterait que \$53,640 pour chaque tranche de \$160,920.

5. MOYENS FISCAUX

La Loi aidant à la construction de navires au Canada est un exemple des moyens fiscaux propres à inciter les exploitants à faire construire leurs navires au Canada. Son efficacité tient à ce qu'elle permet une récupération plus rapide de la mise de fonds initiale et, par là, réduit dans une certaine mesure les risques de l'investissement. Le chapitre VI fait voir que cet avantage, dans la plupart des cas, est loin de compenser les immobilisations plus élevées qu'exige la construction au Canada.

L'allocation pour investissement accordée par le gouvernement du Royaume-Uni, et qu'on appelle aussi «dépréciation additionnelle», est une forme de détaxe comportant certains des avantages de la dépréciation accélérée. Comme l'allocation peut être réclamée aussi rapidement que les gains le permettent, la détaxe est possible au cours de la première ou des premières années d'exploitation d'un navire. Le résultat est le même que si l'on accordait une subvention annuelle exempte d'impôt et égale aux impôts non perçus pendant la période au cours de laquelle l'allocation a été réclamée.

Le Royaume-Uni accorde l'allocation pour investissement sans tenir compte du pays où le nouveau navire est construit. Si l'on adaptait éventuellement cette mesure au Canada, il faudrait peut-être exiger que le navire fût construit au Canada. Celle-ci ne susciterait vraisemblablement pas de nombreuses commandes de navires destinés au cabotage à des niveaux de revenu établis par la concurrence de navires moins coûteux, car à de tels niveaux une détaxe complète ne suffirait pas, dans la plupart des cas, pour contrebalancer le coût en capital plus élevé d'un navire construit au Canada.

¹¹ Tableau II.

Commission royale sur le cabotage

On peut constater les limitations de cette politique en considérant le cas du propriétaire d'un vaisseau C, mentionné dans les exemples précédents, construit au Royaume-Uni et immatriculé au Canada et dont l'emploi dans le cabotage est rémunérateur, là où les navires immatriculés au Royaume-Uni n'ont pas d'avantage marqué en matière de concurrence. Pour être porté à commander un navire semblable construit au Canada, soit pour remplacer le navire actuel lors de son retrait du service ou pour accroître son exploitation, il faudrait que le propriétaire fût assuré, selon ce qui est indiqué à la section 4 ci-dessus, d'une subvention annuelle de \$92,750 exempte d'impôts, soit d'un total de \$1,855,000 réparti sur une durée probable de vingt ans. Les gains éventuels du navire demeureraient au niveau établi par la concurrence venant d'autres sources et on estime qu'ils seraient de \$874,755 par année¹², un total de \$17,495,100 pour vingt ans. Les débours du navire de construction canadienne seraient de \$476,513 par année¹², un total de \$9,530,260 pour vingt ans, alors que la dépréciation normale s'élèverait aux \$4,020,000 qu'aurait coûté le navire à l'origine. Ces déductions établiraient le total du revenu imposable, pour cette période, à \$3,944,840, soit au maximum de la dépréciation additionnelle qui pourrait être réclamée à l'égard des gains du navire, 98% du coût initial. Un tel taux de dépréciation additionnelle amènerait une remise complète des taxes qui, autrement, se seraient élevées à 47% de \$3,944,840 ou à \$1,854,000, presque l'équivalent des \$1,855,000 requis.

Dans l'exemple précité, une double allocation de dépréciation ferait du navire un placement attrayant, mais le coût de cette double allocation équivaldrait à celui d'une subvention annuelle d'exploitation. Cependant, si le navire devait être utilisé dans un service où dominent actuellement les vaisseaux du Royaume-Uni, le revenu en perspective ne serait que de \$706,896 par année, c'est-à-dire inférieur de \$167,859 par année à celui du navire donné en exemple, ou de \$3,357,180 sur une période de vingt ans. Le revenu imposable serait moindre d'un montant égal et ne s'élèverait qu'à \$587,600 au total. Dans ce cas, le maximum de dépréciation additionnelle susceptible d'être réclamé serait de 14.6% et la taxe supprimée de la sorte ne représenterait sur toute la période de vingt ans que \$276,172, somme de beaucoup inférieure au montant requis de \$1,855,000. On peut démontrer de la même façon qu'aucune allocation de dépréciation additionnelle ne permettrait à un navire des Lacs de construction canadienne d'entrer en concurrence avec un navire immatriculé au Royaume-Uni et spécialement construit pour la Voie maritime et l'océan.

D'autres méthodes d'assistance consisteraient en diverses combinaisons de subventions, soit à l'égard des immobilisations ou de l'exploitation, associées à d'autres moyens fiscaux. On peut illustrer l'efficacité et le coût de telle ou telle méthode en estimant ses éléments de la manière que l'on vient d'exposer.

¹² Tableau II.

6. CONCLUSION

La Commission recommande le rejet de la proposition de limiter le cabotage aux navires construits et immatriculés au Canada. La Commission ne peut établir dans quelle mesure la valeur de la préparation de la défense justifierait le maintien de l'industrie de la construction de navires au Canada à un niveau d'activité supérieur aux prévisions envisagées en l'absence d'assistance. Si les circonstances le motivaient, la Commission estime qu'un programme de subventions directes à la construction de navires constituerait le moyen le moins coûteux et le plus efficace d'atteindre le résultat espéré.