

LKC
HC
117
.M37
A7514
1971

IC

cda

UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
POUR LA RÉGION DE L'ATLANTIQUE, 1971-1981

CONSEIL DE
DÉVELOPPEMENT
DE LA RÉGION
DE L'ATLANTIQUE



**UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
POUR LA RÉGION DE L'ATLANTIQUE, 1971-1981**

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION DE L'ATLANTIQUE

L'honorable Jean Marchand, membre du Conseil privé,
Ministre de l'Expansion économique régionale,
Ottawa, Ontario.

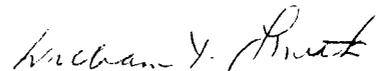
Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter, au nom du Conseil de développement de la région de l'Atlantique, nos propositions concernant une stratégie de développement pour la région de l'Atlantique.

Le Conseil présente ce document dans l'espoir qu'il contribuera à accélérer le développement économique dans la région de l'Atlantique au cours des années 1970.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le président,



William Y. Smith.

Fredericton, le 22 janvier 1971.

Membres du Conseil de développement de la région de l'Atlantique 1969-1970

William Y. Smith, président

Dr C. R. Barrett

John B. Foote

F. C. Hudson

J. J. Kinley

Paul Lepage

John R. Lynk

John W. MacDonald

Philip W. Oland

Calvert C. Pratt

Donald P. Wood

Fredericton, N.-B.

Saint-Jean, T.-N.

Grand Bank, T.-N.

Bedford, N.-É.

Lunenburg, N.-É.

Bathurst, N.-B.

New Glasgow, N.-É.

Campbellton, N.-B.

Rothesay, N.-B.

Saint-Jean, T.-N.

Kensington, Î.-P.-É.

Personnel

Secrétaire du Conseil, Catherine Simcock

Expert-conseil, David Barrows

Avant-propos

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement prévoit la création d'un Conseil de développement de la région de l'Atlantique, composé d'au plus onze membres, nommés par le Gouverneur en conseil.

L'article 31 de la Loi définit les fonctions du Conseil comme suit:

“Le Conseil a pour fonction de conseiller le Ministre, pour ce qui est de la région de l'Atlantique, sur les questions relevant des fonctions et pouvoirs du Ministre et, en particulier, de faire des études et de lui soumettre des rapports et des observations:

a) en matière de plans, de programmes et de propositions ayant pour objet de favoriser l'expansion économique et le relèvement social de la région de l'Atlantique;

b) sur la praticabilité de programmes et de projets particuliers et sur leur apport éventuel à l'expansion économique et au relèvement social dans la région de l'Atlantique;

c) sur toute autre question, relevant des pouvoirs et fonctions que la présente Partie confère au Ministre en ce qui concerne la région de l'Atlantique, que le Ministre peut soumettre à l'examen du Conseil.”

Le président du Conseil est entré en fonction le 1^{er} avril 1969; les autres membres de l'organisme ont été nommés le 1^{er} novembre 1969.

Le gouvernement fédéral a entrepris, en collaboration avec les provinces, un important programme en vue de réduire les inégalités régionales au Canada.

Le Conseil croit qu'il est essentiel que le programme prévu pour la région de l'Atlantique soit réalisé conformément à une stratégie globale définissant ses buts et objectifs; il propose à cette fin les principales politiques, les lignes de conduite ainsi que les plus importants programmes.

Le Conseil propose la présente stratégie en espérant qu'elle aidera le gouvernement fédéral, les gouvernements des quatre provinces de l'Atlantique, les administrations municipales et le secteur privé dans l'élaboration de leurs politiques.

Cette stratégie reflète le point de vue du Conseil. Elle est fondée sur l'analyse de nombreuses études et monographies réalisées pour le compte de divers organismes au cours des dernières années, et sur des échanges de vues avec un grand nombre de particuliers et de groupes, tant du secteur public que privé.

Afin d'être en mesure de présenter le présent document le plus rapidement possible, le Conseil n'a entrepris aucun programme important de nouvelles recherches ou études. Le Conseil se propose, d'autre part, d'entreprendre des études plus poussées qui permettront de formuler des suggestions et recommandations plus élaborées sur un certain nombre de sujets qui ne font l'objet que de remarques et de propositions préliminaires d'ordre général dans le présent document.

Le Conseil désire exprimer sa gratitude aux personnes qui ont participé à la préparation de cette stratégie en faisant bénéficier le Conseil de leurs connaissances et idées. Le Conseil assume cependant l'entière responsabilité des opinions exprimées dans le présent document.

Table des matières

I Éléments fondamentaux d'une stratégie de développement économique pour la région de l'Atlantique

	page
Chapitre 1. INTRODUCTION	3
Chapitre 2. STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT—CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	5
Buts et éléments fondamentaux d'une stratégie de développement économique pour la région de l'Atlantique	5
Industrie manufacturière et le rôle des centres de croissance	5
Industries primaires et centres de ressources	6
Promotion et financement de l'expansion industrielle; politiques monétaires et fiscales	7
Entreprises commerciales existantes	8
Commerce extérieur	9
Transports	10
Services	10
Tourisme et récréation	11
Protection du milieu	11
Autres facteurs de développement régional	12
Élément humain et développement	13
Structure administrative pour la planification de développement régional	14
Évaluation et contrôle des programmes	14
Nécessité d'uniformité dans les politiques nationales	14

	Page
Chapitre 3. BUTS ET OBJECTIFS D'UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE POUR LA RÉGION DE L'ATLANTIQUE	15
Buts précis en matière d'emplois et d'investissements	16
 II LE PASSÉ	
Chapitre 4. HISTORIQUE DU PROBLÈME RÉGIONAL	21
Cause et effet	24
Chapitre 5. SITUATION ÉCONOMIQUE DES ANNÉES 1960	25
Croissance	25
Revenu moyen des particuliers	25
Revenu des particuliers	27
Facteurs de croissance	27
Population	27
Population active	28
Migration nette approximative	28
Taux d'activité	29
Travailleurs	29
Taux de chômage	29
Main-d'œuvre active	30
Investissements	31
Secteur industriel	34
Évolution de la structure industrielle	34

III Prochaine décennie

Chapitre 6. STRUCTURE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE AU COURS DES ANNÉES 1970.....	37
Économie nationale et économie régionale.....	37
Évolution économique régionale.....	37
Planification de l'urbanisation dans les provinces de l'Atlantique.....	41
Centre de croissance.....	41
Composantes essentielles d'une politique en faveur du centre de croissance.....	42
Centre de ressources.....	43
Centre de services.....	43
Résumé.....	44
Conclusion.....	44
Chapitre 7. ÉCONOMIE DES ANNÉES 1970, EXTRAPOLATIONS DES ORIENTATIONS ET DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT.....	45
Extrapolations.....	45
Population.....	45
1. Répartition selon l'âge et le sexe.....	46
2. Répartition urbaine—rurale.....	46
Population active.....	46
Objectifs en matière d'emploi et d'investissements.....	52
Objectifs en matière d'emploi.....	53
Objectifs en matière d'investissements.....	55

IV Secteurs et développement économique

Chapitre 8. INDUSTRIES PRIMAIRES.....	59
Agriculture.....	59
Pêches.....	61
Forêts.....	64
Exploitations minières.....	65
Perspectives d'emplois.....	66
Chapitre 9..INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	69
Rôle du secteur manufacturier dans le développement.....	69
Facteurs influençant le lieu d'exploitation des industries manufacturières.....	71
Expansion de l'industrie manufacturière.....	72
Industrie manufacturière régionale des années 1970 et son milieu.....	74
Stratégie de développement du secteur manufacturier.....	75
Politiques d'expansion manufacturière.....	76
Centres de croissance.....	76
Programmes d'infrastructure.....	77
Services de renseignements et promotion industrielle.....	77
Financement de l'expansion industrielle.....	79

Programme fédéral actuel de subventions industrielles	79
Propositions de changements aux programmes fédéraux de subventions	81
1. Amortissements des subventions	81
2. Subventions à l'installation	82
3. Pouvoirs en matière de garantie de prêts	82
Autres améliorations au chapitre du financement	83
Rôle des gouvernements provinciaux dans le financement des industries	84
Exigences des entreprises actuelles	84
Objectifs d'emplois dans le secteur manufacturier	85
Planification—économie et ressources physiques	85
Conclusion	86
Chapitre 10. SECTEURS DE SOUTIEN	87
Construction	87
Énergie électrique	87
Énergie marémotrice	88
Perspectives en matière d'emploi	89
Chapitre 11. SERVICES	91
Services (1951-1961)	91
Services (1961-1968)	91
Évolution des services	93

Défense nationale	95
Perspectives de l'emploi et portée de la politique adoptée.	95
Chapitre 12. LOISIRS ET TOURISME	97
V Politiques et programmes de développement dans d'autres sphères d'activité	
Chapitre 13. RÉPERCUSSIONS DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT SUR LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES	101
Les besoins ultérieurs.	101
Éducation	101
Programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre	103
Autres politiques et programmes.	104
Formation à la gestion.	104
Formation des dirigeants ouvriers	105
Rôle des universités et des institutions spécialisées dans le domaine des sciences et des recherches	105
Institut d'études régionales	107
Chapitre 14. POLITIQUES MONÉTAIRES ET FISCALES ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL.	109
Économie des provinces de l'Atlantique et politiques de stabilisation	109
Politique monétaire	109

Politique fiscale	111
Conclusion	111
Chapitre 15. POLITIQUES FINANCIÈRES ET POLITIQUES DE L'IMPÔT	113
Banque d'expansion industrielle	113
Loi sur les prêts aux petites entreprises	115
Amélioration des dispositions financières en faveur de l'entreprise	116
Politiques de l'impôt	117
Chapitre 16. COMMERCE EXTÉRIEUR	119
Principaux produits d'exportation	119
Clientèle	119
Potential d'exportation et portée des politiques	119
Chapitre 17. POLITIQUE DE TRANSPORT	123
Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes	123
Groupe de travail sur les transports dans les provinces de l'Atlantique	124
Changements récents	124
Transport aérien	125
Besoins de la région de l'Atlantique en matière de transport	126

Chapitre 18. ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.....	124
Développement régional et gouvernement fédéral.....	129
Stratégie régionale des provinces de l'Atlantique.....	129
Municipalité et développement économique; des transformations s'imposent.....	130
 VI Perspectives d'avenir	
Chapitre 19. ÉCONOMIE DES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE DE 1971 À 1981.....	135
Chapitre 20. APRÈS 1981.....	137
LISTE DES TABLEAUX.....	139
LISTE DES GRAPHIQUES.....	141

Éléments fondamentaux d'une stratégie de développement économique pour la région de l'Atlantique

CHAPITRE 1

Introduction

L'économie des provinces de l'Atlantique constitue un système dont dépendent les moyens d'existence des deux millions d'habitants de la région. Le Conseil de développement de la région de l'Atlantique croit qu'il faudra apporter, au cours des années 1970, d'importantes modifications à la structure de ce système pour qu'il soit mieux en mesure de répondre aux besoins de la population. Une économie régionale plus stable saura raffermir l'économie nationale, et entraîner à la longue une réduction des importantes sommes versées par le gouvernement fédéral au chapitre des paiements de péréquation, présentement nécessaires pour la survie de la région. Le changement de structure requis consiste essentiellement à accroître considérablement le nombre de personnes employées dans le secteur manufacturier.

Les changements nécessaires se font plus efficacement et plus rapidement lorsque le système est considéré dans son ensemble, et que les buts à atteindre sont agencés plutôt que de demeurer vagues et indéfinis. La présente stratégie a pour but d'analyser, dans son ensemble, le système économique de la région, de transposer les objectifs généraux en buts précis pour les dix prochaines années et de recommander les méthodes qui permettront de les atteindre.

L'avenir est imprévisible, mais il est cependant possible de se fixer certains buts, à condition que l'on comprenne bien leur nature. La citation suivante définit bien la nature d'un but:

"En se fixant un but, il n'est pas question de prédire l'avenir; il n'est pas davantage question de faire des extrapolations en se fondant sur les succès anticipés d'un ou deux objectifs précis. On se propose plutôt d'influer sur le cours futur des événements. Un but montre la voie aux initiatives. Sa dimension quantitative précise est beaucoup moins importante que son rôle qui consiste à orienter les activités vers la réalisation d'objectifs donnés".¹

¹ Frederic Harbison et Charles A. Myers, *Education, Manpower, and Economic Growth*, McGraw-Hill, 1964, p. 204.

Le but principal de la présente stratégie consiste à accroître de 50,000 le nombre d'emplois dans l'industrie manufacturière des provinces de l'Atlantique, d'ici 1981. Le Conseil est conscient du fait qu'il s'agit là d'une tâche difficile et hardie.

L'ambiance générale devrait être plus favorable à la croissance de l'industrie manufacturière au cours des années 1970 qu'elle ne l'a été au cours de la dernière décennie. De plus, les politiques fédérales qui visent à promouvoir l'expansion de l'industrie manufacturière dans la région ont été grandement favorisées par la création du ministère de l'Expansion économique régionale et par l'entrée en vigueur de la Loi sur les subventions au développement régional.

Le Conseil de développement de la région de l'Atlantique est d'avis que la présente décennie sera extrêmement favorable au développement des provinces de l'Atlantique, décennie au cours de laquelle les gouvernements et la population de nos quatre provinces, grâce à l'aide accrue offerte par les politiques fédérales, fourniront un effort énergique et soutenu pour améliorer et développer l'économie de la région.

L'éminent économiste américain, Albert O. Hirschman, a noté que "... les nations ne profitent pas pleinement de leur potentiel de développement parce ... qu'elles trouvent difficile de prendre, en nombre suffisant et en temps voulu, les décisions nécessaires à leur développement".² Cette remarque peut s'appliquer à l'échelle régionale.

La présente stratégie reflète les opinions du Conseil sur les défis et les possibilités de l'avenir, et sur les moyens d'y faire face; elle a pour but d'aider le secteur public et le secteur privé à prendre des décisions rationnelles au cours de la présente décennie.

Pour fonder sa stratégie, le Conseil est parti du principe que l'objectif fondamental consiste à pro-

² Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Presses de l'Université Yale, 1961, p. 25.

mouvoir la croissance économique autonome de la région, et non pas une infusion permanente de capitaux sous forme de versements de péréquation ou autres formes de soutien financier.

Le fait que la région de l'Atlantique n'ait pas réussi à maintenir un taux satisfaisant de croissance et de développement économique au cours des dernières années peut avoir créé l'impression que ses ressources sont insuffisantes et que sa position géographique et sa situation particulière ne sont pas avantageuses. Tel n'est certes pas le cas. La région est bien située par rapport au vaste marché de la côte est des États-Unis; ses ports naturels en eau profonde constitueront un atout de plus en plus évident à l'ère des navires géants; elle offre un environnement stable et une main-d'œuvre intelligente et laborieuse; elle ne présente aucun problème sérieux de surpeuplement; et là où ils existent, les problèmes de pollution peuvent être résolus à un coût raisonnable. Au cours des dernières années, d'importants changements ont grandement assaini le climat du développement économique. Le réseau routier de la région a été prolongé et amélioré; les deux plus importants

ports de la région, Saint-Jean et Halifax, ont été dotés d'installations pour la manutention des containers, on a grandement amélioré et multiplié les institutions et équipements de formation technique et scolaire à tous les paliers; les programmes de mobilité et de formation de la main-d'œuvre favorisent grandement l'instruction, le déplacement et l'adaptation de la population active; les institutions qui offrent des services de recherche scientifique et technique aux industries ont grandement amélioré leur potentiel et leurs installations; les quatre gouvernements provinciaux de la région ont mis sur pied des organismes et un personnel plus conscients de la planification et de la coordination d'ensemble des politiques; les services publics ont été modernisés et développés, notamment dans certains de nos plus importants centres urbains.

Grâce à la création et à l'amélioration de programmes fédéraux de développement régional et à des politiques monétaires et fiscales plus favorables, comme celles que recommande notre stratégie, il sera possible de donner un nouvel essor à la région.

Stratégie de développement—Conclusions et recommandations

Le présent document ne constitue pas un plan détaillé; il offre plutôt les vues du Conseil concernant les principales orientations à donner aux activités de développement et sur l'importance globale de cette entreprise. Nous présentons ci-après nos principales conclusions et recommandations; chacun des sujets sera traité d'une façon plus détaillée dans les chapitres suivants.

Buts et éléments fondamentaux d'une stratégie de développement économique pour la région de l'Atlantique

Le conseil a adopté la création d'un nombre accru d'emplois comme principal objectif de la stratégie de développement pour les provinces de l'Atlantique; c'est avant tout le secteur manufacturier qui doit fournir le stimulant nécessaire à l'économie.

1. Au cours de la décennie 1971-1981, l'objectif principal consiste à offrir des possibilités d'emploi raisonnables à la population de la région, tout en apportant à la structure de l'économie les modifications qui assureront pour l'avenir un niveau élevé et soutenu d'activité.

2. La migration importante et inévitable de la population de la région en quête d'occasions d'emploi constitue une saignée continue de la vitalité de la région et doit être réduite dans une large mesure.

3. En se fondant sur les prévisions de l'accroissement de la population et de la main-d'œuvre, et sur les objectifs que nous nous sommes fixés en matière d'emploi, il faudra donc créer environ 170,000 emplois dans la région au cours des dix prochaines années. Il convient de noter qu'il s'agit là d'un total **net**, c'est-à-dire le nombre d'emplois **supplémentaires** requis. Ce nombre de nouveaux emplois sera nécessaire pour réduire le chômage, pour prévoir les nouvelles entrées dans la population active, et pour offrir de meilleures possibilités aux personnes qui sont sous-employées à des occupations de faible productivité.

4. Le Conseil en est venu à la conclusion qu'environ 50,000 de ces nouveaux emplois doivent être créés dans le secteur manufacturier; si ce dernier atteint son objectif, le secteur des services devrait produire un nombre encore plus élevé de nouveaux emplois, soit environ 119,000. D'un autre côté, le secteur primaire de l'économie fournira probablement un nombre beaucoup moins élevé d'emplois qu'à l'heure actuelle.

5. Pour réaliser les objectifs de la stratégie de développement, on croit qu'il faudra immobiliser une somme de capitaux de l'ordre de 25 milliards de dollars au cours de la période allant de 1971 à 1981.

6. Le Conseil croit que la réalisation des objectifs en matière d'emploi et d'investissement entraînera une réduction importante des inégalités qui existent présentement entre les revenus régionaux et nationaux par personne.

Industrie manufacturière et rôle des centres de croissance

7. C'est le secteur manufacturier, et en particulier l'industrie manufacturière secondaire, qui doit donner la principale impulsion au développement de la région de l'Atlantique au cours de la prochaine décennie.

8. On doit accorder la plus haute priorité à l'expansion des industries manufacturières secondaires qui transmettent aux autres industries de la région la prospérité des marchés extérieurs.

9. Le fait d'attirer un groupe d'industries qui n'ont aucune affinité entre elles ne doit pas être considéré comme un apport valable à l'expansion. Le meilleur moyen d'assurer un développement régional important et soutenu consiste à attirer des industries prospères qui utilisent des techniques modernes et qui sont liées, du point de vue des approvisionnements et du marché, à d'autres industries de la région.

10. La notion du grand ensemble industriel, fondée sur la connexité fondamentale entre un groupe d'industries établies dans une même localité, constitue l'une des plus nouvelles techniques d'expansion industrielle. Le Conseil est d'avis que dans le cas des principaux centres de croissance de la région, on devrait accorder une attention toute spéciale à cette technique, tout en établissant d'autres industries rentables.

11. L'existence de "centres de croissance" bien constitués, convenablement peuplés, dotés du genre et de l'éventail d'installations et de services nécessaires, de bonnes installations communautaires et culturelles et d'une concentration d'entreprises industrielles suffisante pour permettre aux compagnies de réaliser les économies qui résultent de la production de masse et de l'agglomération, permettra de promouvoir l'établissement d'une industrie manufacturière secondaire solide dans la région de l'Atlantique et, par le fait même, l'expansion économique de la région tout entière. La notion des centres de croissance est évidemment fondée sur la reconnaissance, le renforcement et la canalisation des tendances et des activités économiques qui ont déjà commencé à se manifester.

12. Seuls des centres de croissance vigoureux peuvent effectivement servir de stimulants et de catalyseurs pour la croissance globale de la région.

13. Le Conseil approuve le choix actuel des centres de croissance de la région, et on devra accorder une attention spéciale aux avantages des autres zones lors de la seconde phase du choix des zones spéciales.¹ Les effets possibles des centres de croissance seront cependant dissipés si l'on choisit ces centres régionaux en trop grand nombre.

14. L'expansion industrielle dans les centres de croissance ne se produira pas aux dépens des autres centres de la région; au contraire, ces centres

de croissance attireront avant tout des industries qui ne seraient pas venues s'établir autrement dans la région.

15. L'aide fédérale pour l'aménagement de l'infrastructure essentielle à la promotion de l'expansion ne doit pas se confiner aux centres de croissance. Elle devrait être offerte, sur une base facultative, à d'autres zones au besoin, et lorsqu'elle est justifiée par l'ampleur du projet ou du programme.

Industries primaires et centres de ressources

Les activités basées sur les ressources naturelles continueront d'occuper une place importante dans l'économie en général et l'on devra étudier et promouvoir activement et systématiquement les possibilités d'implanter de nouvelles industries basées sur la transformation des produits naturels de la région. Ces industries ne pourront pas créer à elles seules un nombre suffisant d'emplois. Il faudra apporter des modifications importantes au stade de l'extraction des produits naturels, où la tendance à la mécanisation se fait déjà sentir.

16. L'industrie, basée sur les ressources naturelles de la région, continuera de jouer un rôle important dans l'économie de chacune des quatre provinces et constituera la base de l'économie de plusieurs localités. Afin de développer au maximum le secteur de nos ressources naturelles, il faudrait entreprendre des études approfondies et systématiques de l'interdépendance possible entre les industries d'apport et les industries engagées dans les derniers stades de la transformation.

17. En ce qui a trait au secteur de l'industrie primaire, et en particulier à l'agriculture et à la pêche, il faudra procéder à un important regroupement des exploitations de façon à les rendre plus rentables si l'on veut que ce secteur de l'économie soit efficace, concurrentiel et apte à produire un niveau convenable de revenu. Le déclin d'emplois dans l'industrie primaire, résultat de la tendance à

¹ Au sujet du terme "zones spéciales" voir p. 125.

long terme qui se poursuit, devra être compensé par la création d'emplois dans d'autres secteurs économiques de la région.

18. Le Conseil est d'avis que l'on devrait adopter la solution des centres de ressources qui correspond dans le secteur des ressources aux centres de croissance industriels dans le secteur de l'industrie manufacturière secondaire. Pendant un certain temps, on devrait encourager divers genres d'industries de transformation de produits naturels analogues à s'établir dans ces centres. L'agglomération des industries basées sur les ressources naturelles facilitera l'aménagement de services de soutien convenables et l'adoption des techniques les plus modernes d'extraction, de récolte, de transformation et de mise en marché.

Promotion et financement de l'expansion industrielle; politiques monétaires et fiscales

Le Conseil est d'avis que la prospection et la promotion industrielles doivent, dans l'avenir, être mieux coordonnées et appuyées par un excellent service de renseignements. Il croit que certains changements sont nécessaires pour rendre le programme de subventions à l'industrie plus efficace. On doit accroître le nombre de sources de financement pour les industries, et leur accorder plus de souplesse. Finalement, les politiques fédérales dans le domaine monétaire et fiscal doivent être harmonisées de façon à créer un climat favorable au développement régional. Au mois de février 1970, le Conseil a fait certaines recommandations au ministre de l'Expansion économique régionale, M. Jean Marchand, au sujet de l'effet désastreux des restrictions financières pour la région de l'Atlantique et des difficultés qu'éprouvent les entreprises commerciales, en particulier les petites entreprises, à obtenir des possibilités raisonnables de financement. Le Conseil a recommandé plus particulièrement que le ministère de l'Expansion économique régionale obtienne des pouvoirs plus étendus dans le domaine de la garantie des prêts. Le Conseil approuve les

récentes modifications à la loi sur les subventions au développement régional, qui permettent au ministère de garantir les emprunts contractés par les industries.

19. La recherche de nouvelles industries doit se faire d'une façon scientifique et rationnelle; on doit tenter d'agencer autant que possible les exigences d'une industrie en matière d'emplacement aux avantages offerts par une région particulière. Le Conseil recommande la création conjointe par les gouvernements des provinces de l'Atlantique d'un service régional de renseignements et de promotion industrielle. Un tel organisme devra recevoir, à l'origine, une certaine aide financière du gouvernement fédéral. Ce service serait chargé d'effectuer des recherches systématiques et scientifiques en vue de découvrir le genre d'industrie qui offre les meilleures possibilités et d'entrer en contact avec les industries susceptibles de s'établir dans la région. Le Conseil croit que dans le cas de la province de Terre-Neuve et du Labrador, la recherche d'industries offrant de bonnes possibilités doit se poursuivre dans le cadre des programmes actuels, mais que ces programmes doivent être accélérés et amplifiés.

20. Le conseil estime que certaines modifications aux programmes fédéraux de subventions à l'industrie contribueraient à améliorer leur efficacité. Plus précisément, le Conseil propose les modifications suivantes:

- a) le montant de la subvention devrait être compris dans la déduction admissible pour amortissement, c'est-à-dire la dépréciation; en n'allouant pas la déduction pour amortissement sur la portion du capital immobilisé représentée par la subvention, on réduit la valeur réelle de la subvention et on ne reconnaît pas le problème du remplacement de l'actif;
- b) étant donné la nécessité d'attirer dans la région un nombre important d'industries faisant un usage intensif de main-d'œuvre, les dispositions ayant trait aux subventions d'ins-

tallation devraient être plus généreuses. Le Conseil recommande que les pouvoirs actuels du ministère de l'Expansion économique régionale soient accrus de façon à lui permettre d'accorder des subventions à l'installation, sur une base facultative et jusqu'à concurrence de trois ans, aux entreprises admissibles aux subventions au développement, à condition qu'elles entreprennent un programme convenable de formation de la main-d'œuvre.

21. Le Conseil est d'avis qu'il faut élaborer des moyens plus judicieux en ce qui a trait à la politique monétaire. Il faudrait être mieux renseigné au sujet des répercussions de la politique monétaire sur les diverses régions du pays. Le Conseil recommande en conséquence que la Banque du Canada fasse connaître, à intervalles réguliers, le volume de chacune des catégories générales de prêts bancaires non remboursés dans les diverses régions et le montant estimatif des ressources monétaires disponibles dans chaque région. Au cours de la période actuelle de restrictions monétaires, la Banque du Canada a demandé aux banques commerciales d'accorder une attention toute spéciale aux emprunteurs des zones et régions à faible croissance. Le Conseil endosse cette tentative de la Banque du Canada de modifier la politique monétaire de façon à répondre aux besoins spéciaux des régions à croissance moins rapide. La Banque du Canada devrait évaluer soigneusement l'efficacité de cette politique et poursuivre ses recherches en vue de découvrir des moyens judicieux qui permettent de donner à la politique monétaire une souplesse adaptée à la situation régionale.

22. Le Conseil croit qu'il est essentiel de modifier les politiques, les méthodes et le fonctionnement de la Banque d'expansion industrielle si l'on veut que cet organisme joue un rôle plus efficace en matière de financement des industries. Plus précisément, la BEI devrait augmenter son apport au chapitre du capital social.

23. Le Conseil recommande la création, dans les principaux centres de croissance de la région,

d'organismes spéciaux pouvant participer directement au financement des emprunts et du capital social de certaines compagnies et industries jugées indispensables dans un groupe d'établissements connexes. Un tel organisme ne participerait à la mise sur pied des nouvelles compagnies que lorsque celles-ci auraient épuisé les possibilités de financement offertes par le secteur privé. Le Conseil croit que la création d'un tel organisme relèverait surtout de la compétence du gouvernement fédéral, bien qu'il puisse s'agir d'une entreprise conjointe fédérale-provinciale.

24. Le Conseil est d'avis que la suppression du "double" taux d'imposition pour les compagnies constituées en corporations, en vertu duquel les compagnies ne paient que 21 p. 100 d'impôt sur les premiers 35,000 dollars de bénéfices imposables, aurait des conséquences sérieuses pour la région de l'Atlantique où il existe un grand nombre de petites entreprises. Les règlements actuels aident les petites corporations à accumuler des capitaux en vue de leur expansion. Si l'on modifie les règlements actuels, il faudra prévoir de nouvelles dispositions permettant aux petites compagnies de continuer à accumuler des capitaux pour leur agrandissement.

25. Le Conseil croit qu'au stade actuel du développement du pays, il faut accorder la plus haute priorité aux mesures et aux institutions qui stimulent la croissance économique. Les modifications qui nuisent à cette croissance en décourageant ou en rendant plus difficiles l'accumulation et l'investissement de capitaux doivent être soigneusement évaluées en fonction de leurs répercussions sur le plan national et régional. Le Conseil accueille donc favorablement certains indices voulant que les changements proposés au chapitre de la taxation des industries minières fassent présentement l'objet d'une révision.

Entreprises commerciales existantes

Le Conseil croit que l'expansion et l'accroissement de la productivité des entreprises présentement

établies dans les provinces de l'Atlantique sont essentiels au succès du développement. Le gouvernement devrait s'intéresser non seulement à l'établissement de nouvelles industries, mais aussi aux besoins des entreprises existantes, afin d'accroître leur potentiel d'expansion.

26. Le Conseil est d'avis que les entreprises actuelles de la région de l'Atlantique peuvent et doivent contribuer d'une façon marquée à l'effort d'expansion, et qu'elles doivent recevoir une aide financière et administrative réelle en vue de résoudre les problèmes susceptibles d'entraver leur efficacité ou de limiter leur potentiel.

27. En vue d'aider les entreprises commerciales déjà établies dans la région, le Conseil recommande que les gouvernements provinciaux établissent des organismes consultatifs, composés d'un petit nombre de personnes bien au courant des problèmes de gestion et d'exploitation des entreprises. Ces organismes consultatifs seraient chargés de conseiller les compagnies en matière de production, de financement, de mise en marché, etc., et de les aider à résoudre ces problèmes promptement et efficacement. La planification collective à long terme doit faire l'objet d'une attention toute spéciale.

28. Le Conseil recommande la création d'un Institut régional de gestion afin de favoriser une meilleure coordination de la formation à la gestion à l'échelle régionale, de mettre sur pied, au besoin, de nouveaux programmes de formation, et d'assurer une utilisation plus efficace de ces services. Le Conseil recommande en outre que le gouvernement fédéral contribue financièrement à la mise sur pied de l'Institut.

Commerce extérieur

L'économie de la région de l'Atlantique est et continuera d'être orientée dans une large mesure vers l'exportation. La politique commerciale du gouvernement fédéral doit tenir compte du besoin de la région d'accroître ses exportations, surtout

sur le marché américain. La création de débouchés étrangers importants doit devenir un des principaux objectifs de la politique commerciale canadienne.

29. Le Conseil croit que le commerce de la région peut bénéficier de la tendance à la suppression des entraves au commerce international; il existe de bonnes possibilités dans les domaines de la pomme de terre, des fruits et des légumes transformés et du poisson et autres produits qui sont l'objet d'une transformation plus poussée. Le Conseil recommande plus précisément que le gouvernement fédéral réclame la libéralisation du commerce de la pomme de terre entre le Canada et les États-Unis. Le Conseil note que la Commission de planification de l'agriculture canadienne a fait une recommandation dans le même sens.

30. La politique commerciale ne doit pas s'intéresser uniquement au niveau et à la structure des tarifs douaniers, mais aussi aux entraves non tarifaires comme le contingentement qui, dans certains cas, peut constituer un obstacle au moins tout aussi sérieux à la vente des marchandises sur les marchés étrangers.

31. Les programmes spéciaux de mise en marché et d'expositions commerciales patronnés par les pouvoirs fédéraux et les gouvernements provinciaux contribuent à accroître l'intérêt et la connaissance des participants dans le domaine des marchés d'exportation; les gouvernements devraient continuer d'appuyer ce genre de programme.

32. Parmi les formes d'aide possibles aux industries importantes, on devrait envisager la possibilité de conclure des arrangements spéciaux en ce qui a trait aux droits de douane.

33. A l'exemple du programme d'aide aux exportations par voie maritime, annoncé récemment, on devrait envisager la possibilité d'accorder une aide judiciaire en vue d'ouvrir ou d'accroître les marchés d'exportation.

Transports

Le coût du transport continuera d'être un facteur important qui affectera le caractère concurrentiel de la région sur les marchés. En ce qui a trait à la subvention au transport, si celle-ci était fondée sur une évaluation de l'importance de l'industrie et de l'importance que revêt pour elle le coût du transport, elle serait ainsi mieux appropriée à la stratégie de développement futur que la subvention globale présentement accordée. La qualité des services de transport aura une influence capitale sur le développement de la région.

34. La fonction première d'une politique de transport dans la région de l'Atlantique consiste à assurer l'existence des services et installations nécessaires pour desservir les entreprises de la région. La qualité du service est aussi importante que son coût, et il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité du transport.

35. La majorité des industries modernes doivent de toute nécessité maintenir des contacts étroits avec le marché et avec leurs sources d'approvisionnement. Il faut donc établir des moyens de communication simples et rapides entre les principaux centres de la région et entre ces derniers et les principaux centres de l'extérieur. La plus haute priorité devra être accordée à l'amélioration des services aériens dans toute la région.

36. La subvention générale présentement accordée au transport constitue un moyen de développement régional de moins en moins approprié. D'autre part, des changements précipités risqueraient de désorganiser sérieusement un certain nombre d'entreprises. La suppression progressive proposée des subventions accordées aux chemins de fer pour le transport à l'intérieur de la région et leur remplacement par des mesures plus judicieuses constituent un pas dans la bonne voie. Le Conseil recommande que l'on étudie les répercussions et les effets des subventions accordées au transport par rail vers l'extérieur de la région, afin de déterminer si une aide mieux

choisie ne contribuerait pas plus efficacement au développement de la région.

37. On devrait étudier la possibilité de subventionner le transport de certains matériaux d'apport requis par les entreprises de fabrication et de transformation de la région, comme le recommande le rapport de 1969 des quatre premiers ministres des provinces de l'Atlantique sur la politique de transport des provinces Maritimes.

38. Le Conseil appuie la récente décision d'accorder au transport routier la subvention qui avait été jusque là accordée au transport par rail.

39. Sur certains trajets et dans le cas de certains services, les services d'expédition sont insuffisants et constituent une entrave à l'accroissement des exportations. Ce problème devra être étudié en profondeur afin d'élaborer de nouvelles solutions.

40. Afin de profiter de l'évolution de la technologie dans le domaine du transport, la politique de transport à l'égard des provinces de l'Atlantique devrait accorder la plus haute priorité à la recherche et au soutien des nouveaux débouchés et des nouvelles entreprises industrielles en tenant compte de la situation géographique de la région et de ses ports naturels en eau profonde.

Services

Le secteur des services, qui englobe les industries qui fournissent divers services commerciaux et personnels au gouvernement, aux compagnies, aux institutions et aux particuliers, a connu une croissance rapide au cours des deux dernières décennies, tant à l'échelle de l'économie nationale qu'à celle des provinces de l'Atlantique. Le Conseil s'attend à un accroissement important du nombre des emplois dans ce secteur, à la suite d'un effort fructueux de développement.

41. L'expansion des services dans la région de l'Atlantique dépendra dans une large mesure du succès du programme de développement en ce

qui a trait au relèvement du niveau de revenu et d'emploi. Dans certains cas, cependant, une aide financière peut être justifiée pour assurer la mise sur pied d'un service particulier essentiel à l'implantation d'autres industries, ou en raison de l'importance de l'entreprise elle-même pour l'économie de la région. Le gouvernement aide déjà certaines entreprises commerciales dans les zones spéciales lorsque ces entreprises sont appelées à jouer un rôle important du point de vue économique, et il a récemment pris des dispositions lui permettant de garantir les emprunts de certains établissements commerciaux situés dans des régions désignées. L'importance de cette aide n'est pas encore bien définie. Lorsque le gouvernement utilisera ces pouvoirs supplémentaires et s'il le juge nécessaire, le Conseil déterminera cependant si l'aide financière accordée aux entreprises de service est suffisante.

42. Le Conseil recommande le principe des centres de services, analogues aux centres de croissance et aux centres de ressources. Ils fourniraient aux zones environnantes le genre et l'éventail de services qui ne peuvent pas être obtenus dans tous les autres. On y trouverait notamment les plus importants et les plus spécialisés des services gouvernementaux, y compris évidemment les services de santé. Les centres de croissance et les centres de ressources joueront aussi le rôle de centres de services dans la plupart des zones de la région. Il sera cependant nécessaire d'établir en outre un nombre restreint de centres de services.

Tourisme et récréation

La situation géographique et les caractéristiques physiques des quatre provinces de l'Atlantique sont des atouts précieux, tant pour le présent que pour l'avenir.

43. Le Conseil croit que le tourisme peut être une meilleure source d'emplois et de revenus dans les quatre provinces, plus particulièrement dans l'Île-du-Prince-Édouard. A cette fin, les principaux programmes doivent être choisis avec soin en vue

d'améliorer les revenus que tirent la province et la région de l'industrie du tourisme. Au moment d'élaborer les programmes et de planifier les installations, il faudra tenter tout spécialement de résoudre les problèmes causés par le caractère saisonnier et les périodes de pointe qui touchent particulièrement cette industrie.

44. Le Conseil recommande que les projets ayant trait au tourisme soient admissibles à l'aide fédérale, sur une base facultative, à condition qu'ils soient d'une importance réelle pour l'économie de la région et fassent partie d'un programme planifié. Il existe à l'heure actuelle certaines dispositions permettant d'accorder une aide financière aux entreprises commerciales dans les zones spéciales, et aux termes des récentes modifications apportées à la Loi, on peut aussi garantir les emprunts de certains établissements commerciaux situés dans des régions désignées. Le Conseil étudiera jusqu'à quel point ces nouveaux pouvoirs semblent répondre aux besoins et pourra formuler d'autres recommandations à ce sujet.

45. Le Conseil recommande l'établissement d'un programme régional de formation et de perfectionnement pour tous ceux qui œuvrent dans l'industrie des services de loisir afin d'améliorer le rendement et la rentabilité de cette industrie.

46. Le Conseil recommande que les mesures nécessaires soient prises en vue de protéger et de conserver pour l'avenir les aires et les ressources récréatives au profit de la population de la région; de telles mesures pourraient comprendre, par exemple, l'achat de terrains en vue des besoins ultérieurs dans le domaine récréatif.

Protection du milieu

A condition d'être bien planifiée, l'expansion industrielle est parfaitement conciliable avec la conservation d'un environnement physique de haute qualité.

47. Le Conseil recommande qu'une planification

soignée de la protection et de la conservation du milieu fasse partie intégrante du programme de développement.

48. Le Conseil croit que l'on peut réaliser l'expansion économique de la région sans sacrifier la qualité du milieu; il juge qu'il s'agit en réalité d'une des conditions essentielles du programme. Il faudra, à cette fin, accorder une attention toute spéciale au problème de la lutte contre la pollution. En raison du coût de cette dernière, il se peut que les provinces aient besoin d'une aide supplémentaire de la part du gouvernement fédéral. Ce problème n'est pas, bien sûr, limité à la seule région de l'Atlantique. En dépit des demandes nombreuses que le gouvernement fédéral reçoit, le Conseil recommande que l'on accorde la plus haute priorité aux mesures visant à remédier, à freiner et à enrayer la pollution.

49. Certains problèmes de pollution peuvent toucher plus d'une province. Il devrait exister dans ce cas certains mécanismes de planification et d'action conjointes. La Loi sur les ressources en eau du Canada permet déjà ce genre d'action conjointe dans le cas de la pollution des eaux.

Autres facteurs de développement régional

50. L'industrie de la construction de la région devra répondre à une très forte demande au cours des dix prochaines années, à mesure que s'élaborent les programmes de développement. Il est essentiel, tant pour l'industrie que pour l'économie dans son ensemble, que le secteur de la construction s'organise de façon à répondre à cette demande efficacement et rationnellement.

51. Les services énergétiques de la région doivent être encouragés à poursuivre la liaison des réseaux régionaux à ceux de l'extérieur et à utiliser des groupes plus puissants en vue d'assurer un approvisionnement suffisant, à des taux qui soient concurrentiels par rapport à ceux de l'énergie électrique produite dans le reste du pays. Dans certains cas spéciaux, le gouvernement fédéral

devra apporter, au besoin, une aide financière pour permettre la poursuite de ce programme.

52. Le Conseil recommande que l'on entreprenne des études plus approfondies en vue de l'aménagement d'une centrale marémotrice dans la baie de Fundy. A cet égard, le coût sans cesse croissant de la production d'énergie par les autres sources, les problèmes d'approvisionnement en charbon, et l'inquiétude croissante manifestée dans tous les milieux à l'égard de la pollution sont particulièrement significatifs.

53. La région devrait miser sur les caractéristiques naturelles de sa situation géographique et de son environnement qui lui sont propres ou pour lesquels elle possède des avantages essentiels. La région a une vocation maritime et devrait chercher à se perfectionner et à exceller dans les spécialités, les sciences et les entreprises reliées à son milieu océanique. Le rapport récent du Conseil des sciences du Canada, intitulé "Le Canada, la science et la mer" insistait sur la nécessité d'un important programme national, de science et de technologie maritimes, en vue de s'assurer que les Canadiens relèvent les défis et profitent des possibilités offertes par le milieu marin. Les provinces de l'Atlantique devraient miser sur leur propre avantage dans ce domaine et se préparer ainsi à être au premier rang d'un développement de ce genre.

54. Le Conseil est d'avis que les institutions d'enseignement et de recherche de la région doivent être étroitement impliquées dans le programme de développement régional et qu'il faut chercher les moyens d'assurer leur participation totale.

55. Le Conseil recommande la création d'un Institut des études régionales. Un tel organisme permettrait de polariser les talents que possèdent les habitants de la région dans des disciplines aussi variées que les sciences physiques et sociales, le génie, l'enseignement, la finance, etc., en vue de contribuer à l'expansion économique et au relèvement social.

56. La façon dont la main-d'œuvre joue son rôle dans la collectivité industrielle, sociale et économique, constituera un facteur crucial du rendement de l'économie au cours des dix prochaines années. Le Conseil recommande la création d'un Centre d'éducation de la main-d'œuvre de la région de l'Atlantique, chargé d'assurer la formation des dirigeants ouvriers de la région; il recommande en outre que le gouvernement fédéral apporte son aide financière à la mise sur pied de ce centre.

57. Les budgets provinciaux doivent continuer d'accorder la plus haute priorité à l'éducation; une partie de la région en est encore au stade du rattrapage dans cet important domaine d'activité. Il est essentiel, pour la région et sa population, qu'on mette l'accent dans le plus bref délai sur toutes les phases de l'éducation touchant les compétences, les métiers et les talents dont on aura le plus besoin pour le développement régional. Il faudra pour cela insister au niveau des études secondaires sur une formation complète et de haute qualité en sciences et en mathématiques, et accorder, au niveau post-secondaire, la plus haute priorité aux instituts de formation technique; il faudra en outre que les étudiants des universités accordent une plus grande importance aux problèmes de développement régional dans leurs travaux de recherche et de perfectionnement, ainsi que dans des travaux au niveau des études supérieures.

58. Le Conseil est d'avis que dans un certain nombre de zones de la région comme Halifax-Dartmouth, Sydney, le détroit de Canso, Pictou-New Glasgow-Stellarton, Fredericton, Moncton et Saint-Jean (T.-N.), il est impératif de rationaliser les structures municipales en fusionnant les collectivités, en redéfinissant les limites, etc. De telles mesures entraîneraient une meilleure planification économique, sociale et physique, tout en permettant de réaliser des économies au chapitre des services. Dans d'autres localités, la nécessité d'une réorganisation municipale peut être moins pressante, mais la conclusion d'ententes et la création d'organismes en vue de coordonner la planification et les initiatives régionales fourniraient d'importants bénéfices.

59. Les politiques, méthodes et programmes énoncés dans la présente stratégie ont trait à la région tout entière de l'Atlantique. Cependant, l'Île-du-Prince-Édouard et la province de Terre-Neuve et du Labrador offrent certaines caractéristiques qui sont susceptibles de modifier la priorité accordée aux divers programmes. L'économie de l'Île-du-Prince-Édouard est surtout fondée sur l'agriculture, la pêche et le tourisme et, en conséquence, les politiques ayant trait à l'expansion de ces secteurs y sont plus importants que celles qui visent avant tout l'industrie manufacturière secondaire. Dans la province de Terre-Neuve et du Labrador, il faudra, pour un certain temps, accorder une attention toute spéciale à la poursuite de l'amélioration et de l'aménagement de l'infrastructure et des services sociaux et communautaires, ainsi qu'aux problèmes de mobilité et d'adaptation de la population. Il est essentiel que l'on procède à une bonne évaluation des possibilités offertes à l'industrie manufacturière secondaire à Terre-Neuve; entre temps, il pourrait être nécessaire d'apporter une plus grande souplesse au mécanisme des subventions à l'industrie. La qualité et le coût des services de transport causent des problèmes spéciaux, tant à Terre-Neuve qu'à l'Île-du-Prince-Édouard.

Élément humain et développement

60. La stratégie proposée dans le présent document prévoit, et en réalité demande, une vaste modification des structures qui touchera la population, les entreprises et les institutions. Cette évolution exigera de la population beaucoup de mobilité sur le plan géographique et professionnel. Un bon nombre des habitants de la région devront donc s'adapter à une nouvelle localité, à un nouvel emploi et à une nouvelle situation. Nous devons profiter de l'expérience antérieure pour obtenir une adaptation économique et sociale beaucoup plus fructueuse, face aux changements. Il faudra pour cela accorder un soin particulier à l'orientation afin que le déplacement des personnes du milieu rural au milieu urbain se fasse sans trop de heurts, utiliser de façon rationnelle et construc-

tive les programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre, et planifier les besoins de logements et autres services dans les régions en croissance.

61. Des relations ouvrières-patronales harmonieuses sont essentielles à un programme de développement fructueux de la région, et il faudra trouver les moyens de limiter disputes et frictions sur le plan industriel. Si l'on ne peut obtenir que les ouvriers et le patronat collaborent à la réalisation d'objectifs mutuellement acceptés, les programmes les mieux élaborés ne peuvent que s'embourber.

Structure administrative pour la planification du développement régional

62. L'aspect régional de la planification du développement devient de plus en plus pertinent. Il n'existe cependant, à l'heure actuelle, aucun moyen officiel qui permette aux gouvernements provinciaux de la région, à titre de groupe, et au gouvernement fédéral de se rencontrer en vue de discuter, planifier et s'entendre sur les besoins de la région et sur les politiques et programmes nécessaires pour répondre à ces besoins.

63. Le Conseil propose, comme première étape dans cette voie, la tenue de réunions annuelles ou semestrielles entre les premiers ministres des provinces de l'Atlantique, le ministre de l'Expansion économique régionale et d'autres représentants intéressés des deux paliers de gouvernement.

Évaluation et contrôle des programmes

64. Le contrôle systématique des programmes et des projets et l'évaluation périodique des résultats en termes d'objectifs et de buts fixés sont indispensables au succès d'un programme de développement. La première responsabilité dans ce domaine repose sur les provinces et, du côté fédéral, sur le ministère de l'Expansion économique régionale. Les réunions annuelles

ou semestrielles proposées devraient fournir l'occasion d'étudier, au niveau supérieur, les rapports sur le rendement des programmes.

65. Les données relatives à l'économie des provinces de l'Atlantique sont, par rapport à certains sujets et à certains égards, très insuffisantes pour fournir une base à l'élaboration des politiques et programmes et à leur contrôle ultérieur. Le Conseil a jugé que cet état de choses a entravé et compliqué sérieusement la préparation de sa stratégie de développement. Maintenant qu'un programme de développement d'ensemble a été lancé, il faudrait prendre des mesures pour rectifier cette lacune.

Nécessité d'uniformité dans les politiques nationales

66. Il est essentiel au succès du programme de développement des provinces de l'Atlantique que les politiques économiques nationales soient mieux coordonnées, de façon à ce qu'il existe une certaine uniformité dans les méthodes employées. En l'absence d'une meilleure coordination, les effets des programmes spéciaux ou de développement régional seront annulés ou considérablement contrecarrés. Ces remarques s'appliquent notamment aux politiques monétaires et fiscales, à la politique sur le commerce extérieur et à la politique touchant les investissements étrangers au Canada.

Buts et objectifs d'une stratégie de développement économique pour la région de l'Atlantique

La croissance économique plutôt faible des quatre provinces de l'Atlantique, constitue la clé du problème auquel nous avons à faire face. Cette faiblesse de la situation économique se manifeste par des revenus per capita inférieurs à la moyenne nationale, par un taux de chômage plus accentué et par une migration marquante.

L'objectif d'une stratégie de développement régional est d'assurer une amélioration appréciable et soutenue du rendement économique régional. L'étape la plus importante de la formulation d'une telle stratégie est celle de la fixation des buts et objectifs qui serviront à désigner les réalisations qui, de l'avis du Conseil, devront marquer l'économie des provinces de l'Atlantique au cours de la décennie 1970.

Bien que les objectifs soient surtout axés sur des réalisations économiques, leurs implications sont beaucoup plus vastes. Dans ce domaine, l'expansion économique n'est pas une fin en elle-même; elle permet cependant de mettre en valeur les ressources sociales et humaines d'une région. C'est pourquoi l'expansion économique est le premier objectif à atteindre et qu'elle est à la base de toutes les autres réalisations.

L'utilisation la plus complète et la plus rationnelle des ressources humaines et matérielles de la région constitue l'ultime objectif d'une telle entreprise. Cet énoncé signifie que, dans une perspective à long terme, on atteindra le plein emploi. Il sous-entend que les habitants de la région trouveront des emplois sur place et que la migration ininterrompue et massive des individus des provinces de l'Atlantique, action qui a considérablement ralenti la croissance de la région, diminuera de façon appréciable.

Le Conseil estime que tous doivent avoir la chance d'occuper un emploi productif et que, par conséquent, une stratégie de développement régional doit d'abord et avant tout viser à réduire et, éventuellement, à éliminer le chômage. En ce qui concerne le revenu par personne, le Conseil n'a pas l'intention de fixer des objectifs précis, ni en

chiffres absolus, ni en fonction des niveaux à l'échelle nationale. Si la stratégie proposée par le Conseil est adoptée et suivie, il en résultera une importante augmentation de la proportion de gens au travail et une plus grande productivité. En définitive, les revenus par personne seront plus élevés.

Un tel exposé d'objectifs généraux sous-entend la fixation d'un objectif précis en ce qui a trait au nombre de nouveaux emplois requis pour réduire le chômage actuel et pour fournir de nouveaux débouchés à la population active. Une productivité plus élevée et une utilisation plus judicieuse des ressources entraînent le déplacement des ressources (notamment de la main-d'œuvre) des entreprises et des occupations à faible rendement vers celles qui offrent une plus grande productivité.

Le maintien et l'amélioration des conditions de vie constituent des éléments essentiels d'un exposé d'objectifs de développement. Les atouts physiques et l'environnement de la région comptent parmi les éléments qu'on doit ainsi préserver et mettre en valeur. La pollution, le surpeuplement, l'expansion urbaine démesurée et autres caractéristiques du genre sont malheureusement des conséquences trop souvent reliées au développement économique et notamment à l'expansion industrielle; ces erreurs devront être évitées.

Fixer des buts précis à atteindre consiste à élaborer des objectifs sur le plan quantitatif. En précisant ces buts, on doit tenir compte de deux facteurs importants. Premièrement, ils doivent être raisonnables et réalisables. Des buts hors d'atteinte ne feraient qu'entraver l'effort de développement et qu'engendrer la frustration et le désenchantement à l'égard de l'entreprise tout entière. Deuxièmement, les buts doivent présenter un défi. Ils doivent être suffisamment élevés pour susciter un effort raisonnable de la part de toutes les institutions et de tous les groupes et particuliers intéressés au développement.

Les buts remplissent un certain nombre de rôles vitaux. Ils servent à orienter l'action des pouvoirs

publics et à faire en sorte qu'une grande importance soit accordée aux politiques et activités susceptibles d'engendrer les plus grands effets. Ils incitent chaque particulier et chaque organisme commercial à agir de telle sorte que toutes les initiatives particulières soient dirigées, dans la mesure du possible, vers la réalisation des buts précis que la société s'est elle-même fixés. Finalement, les buts servent à jauger les initiatives privées et publiques.

La présente stratégie fait état de buts précis concernant l'emploi et l'investissement. Aux yeux du Conseil, ils représentent les niveaux approximatifs d'emploi et d'investissement nécessaires pour atteindre les objectifs réalisables qui ont été établis. Il faut préciser que dans ces deux domaines, les buts sont des approximations, et non des mesures précises.

Buts précis en matière d'emplois et d'investissements

Deux objectifs principaux sont à l'origine des buts précis concernant l'emploi. Le premier est de diminuer le taux de chômage dans l'ensemble de la région pour qu'il tombe entre 5 et 6 p. 100 en 1976 et entre 4.0 et 4.5 p. 100 en 1981. Le deuxième consiste en une diminution appréciable des récents taux élevés de migration nette qui ont eu des effets désastreux à la fois sur la productivité de la région et sur l'importance de ses marchés internes. Cette dernière mesure ne vise évidemment pas à restreindre la mobilité de la population à l'intérieur de la région. Au contraire, une mobilité interne accrue est essentielle à la réalisation des objectifs de la présente stratégie.

Selon nos hypothèses et assumant l'objectif visant à diminuer de façon appréciable le taux de migration nette extérieure, nous prévoyons qu'en 1981 le nombre de membres de la population active des provinces de l'Atlantique atteindra 842,700. L'objectif concernant le nombre d'emplois, étant donné le taux de chômage visé, est de 806,700. Autrement dit, en supposant que le nombre

d'emplois soit de 638,000 en 1971, il faudra, de 1971 à 1981, créer au total quelque 170,000 (168,300) emplois.

Les buts précis concernant les investissements sont reliés directement à ceux qui touchent les emplois. On peut prévoir que les besoins d'investissements par emploi varieront considérablement à la fois dans les industries primaires, les industries de service et les industries manufacturières. On ne dispose de statistiques suffisantes ni sur le coût de la création d'emplois ni sur la disponibilité de capitaux d'apport. Le Conseil estime cependant qu'entre 1971 et 1981, la somme globale des investissements devra atteindre 25 milliards en dollars courants de 1970. Ce chiffre comprend l'investissement direct nécessaire pour créer le nombre d'emplois désiré, les investissements indirects dans le domaine de l'infrastructure, soit les services, les réseaux de transport et de communications, etc., et les sommes consacrées à l'habitation.

L'urbanisation croissante de la population est nécessaire pour qu'à l'avenir l'économie de la région soit marquée d'un niveau d'efficacité à la fois élevé et autonome. Cet objectif va de pair avec la tendance actuelle et avec le rôle de la concentration urbaine dans le développement économique et industriel. Le présent rapport pré-suppose un taux croissant d'urbanisation qui se traduira à la fin de la prochaine décennie par une population urbaine d'environ 72 p. 100 pour la région comparativement à 50 p. 100 en 1961 et à 54 p. 100 en 1966.

Il faudra que la structure de l'économie de la région de l'Atlantique subisse d'importants changements pour atteindre les objectifs de la stratégie de développement. Dans sa forme actuelle, elle ne peut activer la croissance suffisante pour produire les niveaux d'emplois et de revenus nécessaires.

C'est au secteur manufacturier et à celui des services qu'incombera le poids de la création d'emplois. Dans le secteur manufacturier, on a

prévu 50,000 emplois supplémentaires au cours de la période 1971-1981. Il faudra que la région déploie un effort d'industrialisation sans précédent pour atteindre ce but. Des réalisations de cette envergure sont cependant nécessaires et, à notre avis, possibles. La création d'emplois dans le secteur des services dépend dans une grande mesure du succès du programme d'industrialisation, étant donné que nombreux sont les services où la demande est étroitement associée au niveau de l'activité économique et des revenus.

La contribution des secteurs de soutien à la création d'emplois, comme la construction, le transport, l'entrepôtage, les communications et les services, ne sera que minime. Dans les industries primaires

d'extraction, la diminution des besoins en main-d'œuvre se fait déjà sentir. En outre, ce secteur ne sera rentable et n'assurera des revenus plus élevés à ceux qui continueront d'y travailler que dans la mesure où d'autres réductions de main-d'œuvre se produiront au cours de la prochaine décennie. Cependant, cette importante diminution du nombre de travailleurs dans les activités primaires ne peut être envisagée que si d'autres emplois sont disponibles dans d'autres secteurs de l'économie.

Donc, toute la stratégie de développement repose sur un essor vigoureux de l'industrie manufacturière.

II Le Passé

Historique du problème régional

Au cours de la première moitié du dix-neuvième siècle, les provinces Maritimes ont connu une période de grande prospérité. Cette époque est connue sous le nom "d'âge d'or" de la navigation à voile. Sous le couvert protecteur de la politique mercantile britannique, la morue de la région était vendue dans les Antilles anglaises et la Grande-Bretagne offrait des débouchés pour le bois des Maritimes. Les marchandises faisant l'objet de ce "négoce triangulaire" étaient transportées dans des navires à coques de bois et, comme on disposait de ressources forestières, une importante industrie de construction navale ne tarda pas à se développer.

Très tôt, les provinces Maritimes jouèrent un rôle important dans le domaine du transport, leurs navires fréquentaient les grands ports nationaux. Vers le milieu du dix-neuvième siècle, la région comptait parmi les grandes puissances maritimes et détenait la quatrième place quant au tonnage enregistré.

Une des caractéristiques de l'économie de la région au cours de "l'âge d'or" a été son intégration au commerce international sous l'égide et la protection de l'Angleterre, qui assurait des débouchés pour l'exploitation des ressources disponibles de la région. Cette intégration externe trouvait en même temps son complément dans une intégration interne très poussée de la structure économique de la région. Comme l'indiquait la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces:

"Toutes les autres occupations subsidiaires ou de moindre importance y étaient organisées de façon à soutenir ces industries maîtresses. L'équilibre de leur régime économique et la perfection de leur savoir-faire démontraient que ces provinces avaient atteint leur maturité et que, à avantage égal, elles soutenaient la concurrence dans le domaine des transports maritimes".¹

¹ *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Imprimeur du Roi, 1937, vol. I, p. 23.

La détérioration des accords institutionnels qui se trouvaient à l'origine de la prospérité des provinces Maritimes a commencé même avant la Confédération, alors que des changements dans la conjoncture internationale ont conduit à l'abolition du commerce colonial préférentiel.

Cependant, ce sont les progrès technologiques qui ont davantage sapé la base de la prospérité de la région. Les bateaux à vapeur à coques d'acier ont vite fait de remplacer la marine à voile pour le transport océanique. Dès lors, les avantages naturels des provinces Maritimes ont diminué et la région éloignée et peu peuplée n'a pu maintenir son importance dans les domaines de la construction navale et du transport.

Pendant qu'elles perdaient leurs avantages dans le domaine du transport maritime, les provinces essayèrent d'adapter les nouvelles techniques de la vapeur et de l'acier au transport terrestre. On note en particulier un certain nombre de plans, visant à construire un chemin de fer reliant les provinces Maritimes et le Canada. Même si quelque 380 milles de voie ferrée étaient construits en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick à l'époque de la Confédération, ce n'est qu'en 1876 que l'*Intercolonial* fut parachevé. Grâce à ce chemin de fer, les provinces Maritimes espéraient être en mesure de pénétrer sur les marchés du Canada central et de s'approprier pour les ports d'Halifax et de Saint-Jean une importante partie des expéditions du Canada central vers les marchés d'exportation. Les provinces Maritimes commencèrent donc à cette époque à délaissier les activités maritimes et les marchés d'outre-mer pour se tourner vers le continent à la recherche d'une nouvelle source de prospérité.

Le grand espoir que firent naître les porte-paroles de la Confédération était l'accès pour les manufacturiers des provinces Maritimes aux marchés de l'Ontario et du Québec. Les hommes d'affaires régionaux, convaincus que l'industrie manufacturière se développerait, se lancèrent dans des investissements et une expansion considérables au cours des deux premières décennies qui sui-

virent la Confédération. Mais les événements devaient contrecarrer cette perspective optimiste, à mesure de l'instauration d'une nouvelle politique.

En 1878, le Canada adopta la politique nationale destinée à fournir à la nouvelle nation trois moyens de se donner une identité économique. Premièrement, un chemin de fer transcontinental serait construit pour relier l'est à l'ouest. Deuxièmement, l'Ouest serait peuplé au moyen de l'immigration, non seulement pour affermir les droits du Dominion sur ce territoire, mais aussi pour fournir des marchandises au transport ferroviaire. Finalement, des tarifs préférentiels seraient accordés sur les produits manufacturés afin de favoriser l'expansion de l'industrie de fabrication secondaire et d'accroître le commerce est-ouest, utilisant par la même occasion la capacité excédentaire du transport ferroviaire.

Ce sont les provinces Centrales qui ont surtout bénéficié des effets de la politique nationale en ce qui a trait à l'emploi et aux revenus. Même si les provinces Maritimes ont participé à la vague de prospérité engendrée par le chemin de fer et qu'elles ont profité des bénéfices inhérents à la mise en valeur des industries de la houille, du fer et de l'acier de la Nouvelle-Écosse, il reste que l'ampleur quantitative et qualitative de ces effets a été nettement moins ressentie que dans le Canada central. L'expansion manufacturière qui s'est manifestée après l'instauration des tarifs préférentiels s'est concentrée en Ontario et dans l'ouest du Québec. Comme le faisait remarquer la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces:

“La diminution des frais de transport et les avantages croissants de la production rapprochèrent l'industrie des populations rapidement croissantes de l'Ouest canadien et des provinces Centrales. Ils la rapprochèrent aussi du centre industriel des États-Unis d'où venaient les capitaux et la direction de tant de nos usines canadiennes”.¹

¹ *Op. cit.*

Bientôt, nombre de petites industries manufacturières des provinces Maritimes ont commencé à disparaître, n'étant pas en mesure de concurrencer la production en série du Canada central.

A la fin de la Première Guerre mondiale, après une brève période de récession l'économie canadienne s'est raffermie au cours des années 1920. De nouvelles découvertes dans les domaines de la production d'énergie hydroélectrique, des minéraux et des pâtes et papiers, alliées à l'utilisation accrue du moteur à combustion interne ont contribué au progrès qui s'est surtout fait sentir dans les provinces Centrales et la Colombie-Britannique. Encore une fois, les provinces Maritimes restèrent pratiquement en marge de cette croissance nationale.

On a essayé, au moyen de la Loi de 1927 sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, de diminuer les tarifs du transport ferroviaire afin d'aider l'industrie régionale à concurrencer les marchés du Canada central. Néanmoins, la polarisation de l'industrie manufacturière s'est poursuivie au Canada central jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale. Encore une fois, d'autres petites entreprises des provinces Maritimes ont été forcées de fermer leurs portes. Seule l'industrie des pâtes et papiers a connu une véritable croissance au cours de cette période.

Cependant, dans la plupart des domaines, on s'est rendu compte que les industries des provinces Maritimes concurrençaient, au lieu de les compléter, les industries du Canada central. À l'exception du poisson et de la houille, l'Ontario et le Québec vendaient leurs produits moins chers que les provinces Maritimes. Tandis que les industries des provinces Maritimes se révélaient incapables de concurrencer celles du Canada central, l'espoir d'attirer une partie importante du transport de marchandises de ce secteur vers les ports des provinces Maritimes ne s'est pas concrétisé. Bien que des lignes de chemins de fer reliant Saint-Jean et Halifax avec l'intérieur du pays aient été construites, le coût plus élevé du transport ferroviaire

comparativement au transport maritime a attiré le commerce du transport canadien vers les ports du Saint-Laurent et des États-Unis.

Ainsi, ayant perdu leur ancienne structure économique, les provinces Maritimes n'ont pas réussi à s'adapter aux nouvelles politiques transcontinentales et sont devenues une région retardataire par rapport à l'économie canadienne. Avec l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne en 1949, la région fut alors désignée sous le nom de provinces de l'Atlantique. Avant son entrée dans la Confédération, Terre-Neuve avait été coupée sur les plans politique, géographique et économique de la croissance que connaissait l'Amérique du Nord.

Comme l'écrivait M. Copes:¹

“Quand la province de Terre-Neuve s'est jointe au Canada en 1949, elle accusait un retard, selon presque tous les critères de comparaison économique, sur chacune des provinces du continent”.

Au cours des huit premières années qui ont suivi son entrée dans la Confédération (1949-1957), Terre-Neuve a connu une rapide expansion économique. Cependant, le retard était à l'origine tellement important qu'en 1957, la province se classait toujours dernière au chapitre du rendement économique par personne. Toujours selon M. Copes:²

“Terre-Neuve a particulièrement souffert de la régression qui a touché le Canada en 1957 . . . En réalité, la différence de revenu entre notre province et le continent se serait probablement accentuée n'eût été une augmentation des

prestations fédérales d'assistance sociale en notre faveur . . . Terre-Neuve ne s'est pas aussi bien remise de la régression de 1957 que les autres provinces . . .”

Au cours de la décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, l'économie canadienne, en voie d'atteindre son plein développement, a connu l'une des plus importantes expansions de son histoire. Mais les provinces Maritimes et Terre-Neuve n'ont participé que dans une mesure restreinte à cette prospérité. Alors que le pays, selon les normes canadiennes, connaissait le “plein emploi” avec un taux de chômage variant entre trois et quatre et demi pour cent vers 1955, les provinces de l'Atlantique étaient aux prises avec des taux de beaucoup supérieurs.

A la fin des années 1950, il devint évident que l'expansion rapide de l'économie canadienne dans son ensemble n'avait pas amélioré la position relative des provinces de l'Atlantique au sein de l'économie nationale.

Pendant la décennie des années 1950, alors que l'emploi diminuait dans les industries primaires, il n'y eut pratiquement aucune augmentation du nombre d'emplois dans les industries manufacturières. Le jeu des forces du marché n'avait pas réussi à susciter les changements de structure nécessaires. La faiblesse de l'économie de la région s'accrut encore davantage lorsque la période de croissance rapide de l'après-guerre prit fin en 1957. Toujours mieux informée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région, l'opinion publique en est venue à penser que les politiques monétaires et fiscales du Canada devraient être complétées par des moyens plus rationnels qui pourraient servir à résoudre de façon plus expéditive les problèmes des provinces de l'Atlantique et, d'ailleurs, des autres régions à faible croissance économique du pays.

Au cours des années 1960, un certain nombre d'organismes, de politiques et de programmes concernant le développement régional ont vu le jour. Ce fut la décennie de l'Office d'expansion

¹ P. Copes, *St. John's and Newfoundland—An Economic Survey*, (Étude de la situation économique de Saint-Jean et de Terre-Neuve). Étude entreprise à la demande de la Chambre de commerce de Terre-Neuve, Saint-Jean, 1961, p. 125.

² *Op. cit.*

économique de la région atlantique, de l'ARDA, du Fonds de développement économique rural et de l'Agence de développement régional. Les programmes des trois derniers organismes s'appliquaient à l'ensemble du pays tandis que l'Office d'expansion économique de la région atlantique, comme son nom l'indique, touchait uniquement la région de l'Atlantique. Chacun de ces organismes s'employait à résoudre le problème des inégalités régionales, mais aucun d'entre eux ne possédait les attributions globales nécessaires. Dans ces conditions, une politique d'ensemble bien intégrée pouvait difficilement voir le jour.

C'est la raison pour laquelle le ministère de l'Expansion économique régionale a été créé en avril 1969. De nouvelles régions d'une superficie suffisamment grande pour pouvoir offrir des possibilités de développement furent désignées en vue de recevoir une aide à l'industrie. Toute la région de l'Atlantique, à l'exception du Labrador, fut désignée comme étant admissible aux subventions industrielles, un nouveau programme de subventions au développement régional fut mis sur pied, et d'autres zones spéciales furent désignées comme centres de croissance. A cause de leur importance sur le plan de l'économie régionale, l'on a désigné des zones admissibles à d'autres formes d'aide, notamment une aide financière à l'aménagement des services essentiels, de façon à les rendre plus attrayantes à l'expansion industrielle.

Cause et effet

Comparée à l'ensemble du Canada, l'économie de la région de l'Atlantique présente des traits caractéristiques importants: une population active relativement moins importante, un taux d'activité moins élevé, un taux de chômage plus élevé, un plus faible taux d'investissement par personne et une fréquentation scolaire moins prolongée. De

l'avis du Conseil économique du Canada dans son Deuxième exposé annuel,

“Voilà les symptômes d'une région atteinte de carence chronique de revenu, et la remise sur pied de cette région pose un défi formidable aux politiques nationales en ce qui concerne l'équilibre interrégional de croissance économique”.¹

On doit également signaler que ces situations, engendrées par les changements technologiques et économiques du milieu du dix-neuvième siècle, ont maintenant tendance à s'accroître. Alors qu'au début elles ont été causées par une adaptation lente aux changements économiques et sociaux, elles ont par la suite eu tendance à devenir par elles-mêmes un facteur de croissance économique plus lente. La migration des habitants de la région a eu des répercussions, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, sur les restes de la population. A la longue, de faibles revenus et de faibles niveaux de scolarité ont tendance à diminuer la capacité d'innover et de s'adapter à l'innovation. Les régions à faible croissance ne peuvent ni encourager ni retenir l'esprit d'initiative. Par conséquent, les résultats de la faible croissance deviennent eux-mêmes des causes de faible croissance.

¹ Conseil économique du Canada, Deuxième exposé annuel, *Vers une croissance économique équilibrée et soutenue*. Imprimeur de la Reine, Ottawa, décembre 1965, p. 151.

CHAPITRE 5

La situation économique des années 1960

Pour élaborer une politique d'orientation du développement au cours des années 1970, il est nécessaire d'étudier les fluctuations économiques des provinces de l'Atlantique durant la décennie précédente. Pour bien situer la place de cette région dans l'économie nationale, il est tout aussi important de comparer sa croissance à celle de l'ensemble du Canada.

Croissance

Revenu moyen des particuliers

Le revenu moyen des habitants des provinces de

l'Atlantique s'est accru d'une façon soutenue, passant de 1,099 dollars en 1960 à 2,033 dollars en 1969 (augmentation d'environ 85 p. 100, comparativement à 80 p. 100 pour l'ensemble du Canada). Il atteignait, en 1960, 67.9 p. 100 du revenu moyen des Canadiens et, en 1969, il s'était élevé à 69.8 p. 100. Il est bon de remarquer cependant qu'en termes absolus, le décalage entre le revenu moyen régional et national est passé de 519 dollars en 1960 à 880 dollars en 1969, soit une hausse de 361 dollars, ou 70 p. 100.

Le revenu moyen des particuliers des provinces de l'Atlantique et du Canada, de 1960 à 1969, est indiqué sur les tableaux 1 et 2.

TABEAU 1

Revenu moyen des particuliers, provinces de l'Atlantique et Canada, de 1960 à 1969

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	P.A.	Canada
			(dollars)	*		
1960	895	942	1,242	1,104	1,099	1,618
1961	932	943	1,256	1,099	1,111	1,613
1962	951	1,047	1,307	1,147	1,156	1,720
1963	998	1,056	1,370	1,217	1,213	1,802
1964	1,070	1,165	1,452	1,311	1,298	1,898
1965	1,154	1,248	1,562	1,416	1,398	2,066
1966	1,274	1,367	1,713	1,571	1,538	2,283
1967	1,398	1,514	1,905	1,739	1,703	2,461
1968	1,487	1,682	2,072	1,907	1,851	2,660
1969	1,613	1,818	2,307	2,083	2,033	2,913

Source: Comptes nationaux, B.F.S.

GRAPHIQUE 1
REVENU MOYEN DES PARTICULIERS PROVINCES
DE L'ATLANTIQUE ET CANADA, DE 1960 À 1969

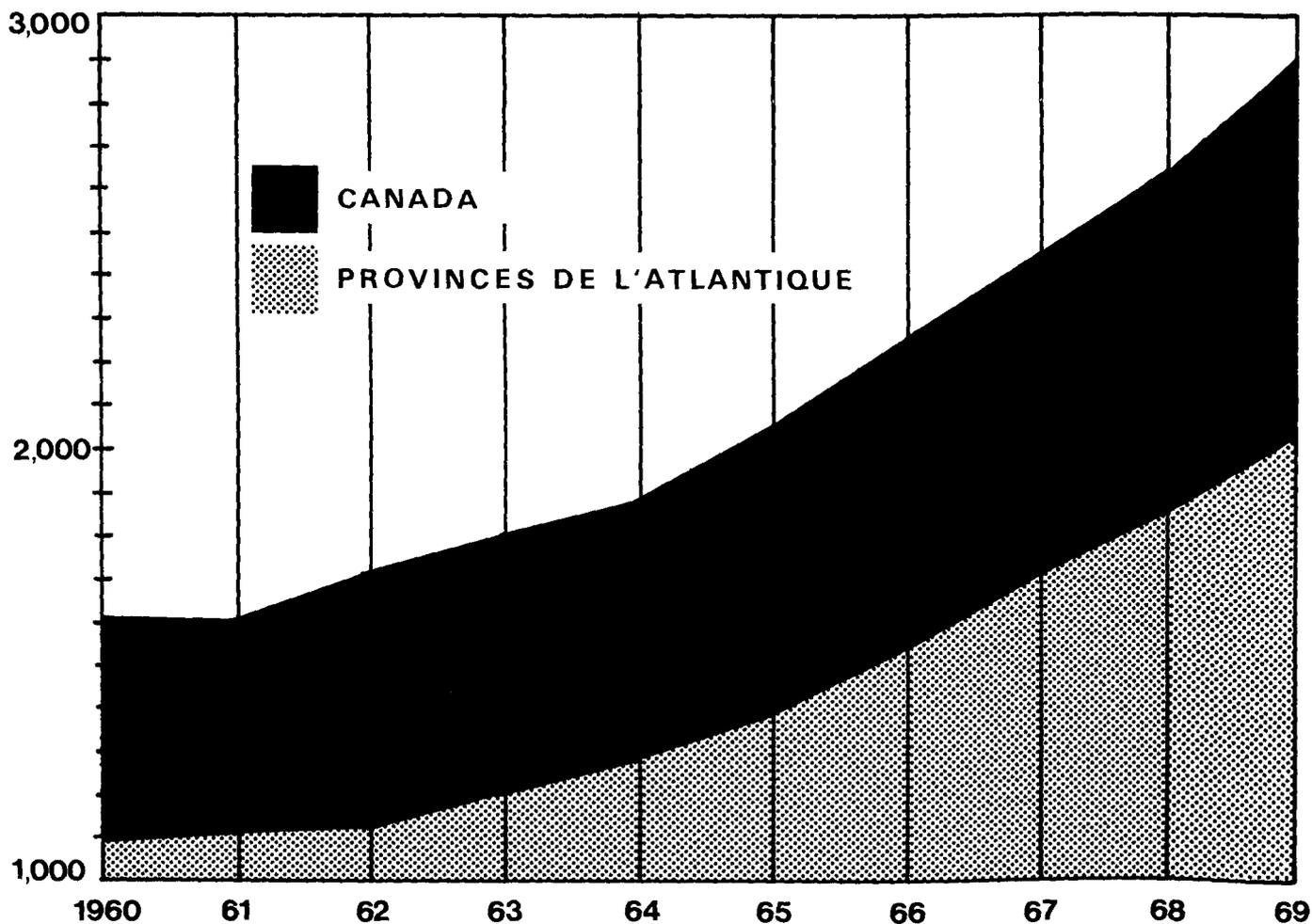


TABLEAU 2

Revenu moyen des particuliers des provinces de l'Atlantique, en pourcentage du revenu moyen des Canadiens, 1960-1969

Année	T.N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	P.A.
(p. 100)					
1960	55.3	58.2	76.8	68.2	67.9
1961	57.8	58.5	77.9	68.1	68.9
1962	55.3	60.9	76.0	66.7	67.2
1963	55.4	58.6	76.0	67.5	67.3
1964	56.4	61.4	76.5	69.1	68.4
1965	55.9	60.4	75.6	68.5	67.7
1966	55.8	59.9	75.0	68.8	67.4
1967	56.8	61.5	77.4	70.7	69.2
1968	55.9	63.2	77.9	71.7	69.6
1969	55.4	62.4	79.2	71.5	69.8

Source: Établi d'après le tableau précédent.

Revenu des particuliers

Le revenu des particuliers comprend notamment les salaires, les traitements et autres revenus professionnels supplémentaires, le revenu net réalisé sur la production des exploitants agricoles, le revenu net réalisé par les commerces non agricoles et non constitués en corporations, les intérêts, dividendes et revenus nets de location réalisés par les particuliers, et les paiements de péréquation, à l'exception des intérêts.

En 1960, les gains retirés des salaires, des traitements et autres revenus professionnels supplémentaires ont représenté 60.8 p. 100 du revenu des particuliers des provinces de l'Atlantique et 66.7 p. 100 de celui des Canadiens. En 1968, ces gains représentaient 64.6 p. 100 du revenu des particuliers des provinces de l'Atlantique; pour l'ensemble des Canadiens, il plafonnait cependant à 69.8 p. 100. La deuxième plus importante source de revenu des particuliers, les paiements de péréquation (intérêts non compris), représentaient, de 1960 à 1968, de 13.4 à 15.8 p. 100 du revenu global des particuliers dans les provinces de

l'Atlantique et de 8.1 à 10.7 p. 100 au Canada. Il est donc évident que les provinces de l'Atlantique comptent davantage sur les paiements de péréquation et retirent un plus faible pourcentage du revenu des particuliers que le Canada dans son ensemble.

Facteurs de croissance

Population

La population des provinces de l'Atlantique est passée de 1,867,000 habitants en 1960 à 2,012,000 en 1969, soit un accroissement de 7.8 p. 100. Au cours de la même période, la population canadienne a augmenté de 17.9 p. 100. Le pourcentage de la population canadienne résidant dans les provinces de l'Atlantique a donc diminué de 10.5 à 9.6 p. 100 entre 1960 et 1969. Le tableau 3 indique les données de recensement dans les provinces de l'Atlantique et au Canada de 1960 à 1969, ainsi que le pourcentage de population canadienne vivant dans ces provinces.

TABLEAU 3

Population, provinces de l'Atlantique et Canada, de 1960 à 1969

Année	Hommes P.A.	Femmes P.A.	Total P.A.	Canada	Pourcentage résidant dans les P.A.
(en milliers)					
1960	950.2	916.8	1,867.0	17,870.0	10.5
1961	964.9	932.5	1,897.4	18,283.3	10.4
1962	978.4	947.6	1,926.0	18,583.0	10.4
1963	986.9	957.1	1,944.0	18,931.0	10.3
1964	993.6	964.4	1,958.0	19,291.0	10.2
1965	996.4	971.6	1,968.0	19,644.0	10.0
1966	997.7	977.0	1,974.7	20,014.9	9.9
1967	1,002.8	983.2	1,986.0	20,405.0	9.7
1968	1,009.3	991.7	2,001.0	20,744.0	9.7
1969	1,013.8	998.2	2,012.0	21,061.0	9.6

Source: B.F.S., *Population 1921-1966, et Estimations de la population selon l'état matrimonial, l'âge et le sexe, Canada et provinces.*

Population active

La population active représente le groupe de personnes d'âge minimal de 14 ans qui sert de réserve de travailleurs. Pour l'ensemble de la région, la population active a augmenté de 16.5 p. 100, passant de 1,168,000 à 1,361,000 personnes entre 1960 et 1969, alors que sa population globale augmentait de 7.8 p. 100. Au cours de la même période, la population du Canada s'est accrue de 17.9 p. 100, et sa population active, 23.7 p. 100. C'est ainsi que l'ensemble de la population active des provinces de l'Atlantique est passé de 62.6 p. 100 de leur population globale entre 1960 et 1969; pour le Canada, les données correspondantes indiquent une augmentation de 66.2 à 69.5 p. 100.

Migration nette approximative

La migration nette des habitants des provinces de l'Atlantique est une des causes du faible rythme de croissance de la population et de la main-d'œuvre de la région. Entre 1961 et 1969, quelque 150,000 personnes ont quitté ces provinces, soit 36,000 de Terre-Neuve, 7,300 de l'Île-du-Prince-Édouard, 58,000 de la Nouvelle-Écosse et 48,900 du Nouveau-Brunswick. On calcule, en outre, que près des deux tiers des 106,100 migrants qui ont quitté la région (évaluation nette) entre 1961 et 1966 étaient âgés de 15 à 34 ans.¹

¹ Conseil économique des provinces de l'Atlantique, deuxième rapport annuel, *The Atlantic Economy*, Halifax, 1968.

TABEAU 4

*Migration nette, provinces de l'Atlantique et région, de 1961 à 1969
(Années commençant le 1er juin)*

	1961-66	1966-67	1967-68	1968-69	Total 1961-69
	(en milliers de personnes)				
T.-N.	-24.4	-4.6	-3.6	-3.4	-36.0
Î.-P.-É.	-4.8	-1.2	-0.2	-1.1	-7.3
N.-É.	-41.7	-7.3	-4.8	-4.2	-58.0
N.-B.	-35.1	-5.0	-3.2	-5.6	-48.9
A.P.	-106.1	-18.0	-11.6	-14.4	-150.1

Remarque: Les pourcentages sont arrondis et peuvent ne pas concorder.

Source: Conseil économique des provinces de l'Atlantique, *Atlantic Report*, vol. IV, n° 4, octobre 1969, p. 7.

Taux d'activité

Le taux d'activité est un indice du pourcentage de travailleurs actifs par rapport à l'ensemble de la population de 14 ans et plus, ou encore, par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre. De 1960 à 1969, le taux d'activité a fluctué considérablement dans la région de l'Atlantique, passant de 46.8 p. 100 en 1963 à un chiffre record de 48.6 en 1966. En 1969, il atteignait 48.1 en comparaison de 55.8 au Canada.

Travailleurs

Entre 1960 et 1969, le nombre des travailleurs des provinces de l'Atlantique a augmenté de 18.7 p. 100 (passant de 550,000 à 653,000). Pour l'ensemble du Canada l'accroissement dans la même période a été de 27.3 p. 100. Un taux d'activité moins élevé et une croissance moins rapide de la population active sont à l'origine

de ce retard. La population de travailleurs de Terre-Neuve est la seule qui ait connu un accroissement plus rapide que celle du Canada au cours de cette période. Par rapport à l'ensemble des travailleurs canadiens, la population de travailleurs de la région a diminué de 8.6 à 8 p. 100 entre 1960 et 1969.

Taux de chômage

Le taux de chômage est le pourcentage de membres de la population active qui ne peuvent pas obtenir un emploi rémunéré. Dans les provinces de l'Atlantique, il a atteint, entre 1960 et 1969, son point le plus haut en 1961 (11.2 p. 100) et son point le plus bas en 1966 (6.4 p. 100). Pour l'ensemble du Canada, les proportions correspondantes s'élèvent à 7.1 et 3.6 p. 100. Durant toute la période à l'étude, le taux de chômage dans la région est demeuré, comparativement au Canada, à peu près 50 p. 100 plus élevé.

TABLEAU 5

Taux de chômage, provinces de l'Atlantique, région et Canada, de 1960 à 1969

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	P.A.	Canada
			(p. 100)			
1960	18.0	—	—	—	10.7	7.0
1961	19.5	—	—	—	11.2	7.1
1962	17.1	—	—	—	10.7	5.9
1963	15.1	—	—	—	9.5	5.5
1964	10.3	—	—	—	7.8	4.7
1965	11.3	5.6	5.4	7.5	7.4	3.9
1966	7.9	5.6	5.2	6.9	6.4	3.6
1967	8.4	5.6	5.6	6.9	6.6	4.1
1968	9.7	5.6	5.9	7.2	7.3	4.8
1969	10.3	5.3	5.4	8.5	7.5	4.7

— non disponible

Source: B.F.S., *La main-d'œuvre*, Division des enquêtes spéciales.

Main-d'œuvre active

Le nombre des travailleurs des provinces de l'Atlantique ayant un emploi a augmenté de 113,000 entre 1960 et 1969, soit de 23 p. 100, tandis que la population active s'est accrue de 18.7 p. 100. En comparaison, le nombre des travailleurs ayant un emploi a augmenté de 30.4 p. 100 au cours de la même période à l'échelle nationale. Étant donné que l'augmentation de l'emploi au Canada a marqué le pas sur celle des provinces de l'Atlantique, leur proportion des emplois à l'échelle nationale a baissé quelque peu de 8.4 p. 100 en 1961 à 7.8 p. 100 en 1969.

Pour l'ensemble de la région, le nombre des travailleurs ayant un emploi s'élevait à 605,000 en 1969, soit 244,000 en Nouvelle-Écosse, 194,000 au Nouveau-Brunswick, 131,000 à Terre-Neuve et 36,000 dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Investissements

Le montant global des investissements, dans les provinces de l'Atlantique est passé de 819 millions de dollars en 1960 à un milliard 725 millions de dollars (données préliminaires) en 1969, soit une augmentation d'environ 111 p. 100; à l'échelle nationale, cette augmentation a atteint 94 p. 100. C'est ainsi que la quote-part régionale de la somme globale des investissements au Canada est passée de 7.3 p. 100 en 1960 à 7.9 p. 100 en 1969.

La répartition des sommes globales investies varie considérablement d'une année à l'autre, tant sur le plan absolu que sur celui de la proportion du montant global des capitaux engagés.

Dans les provinces de l'Atlantique, un maximum de 24.8 p. 100 et un minimum de 13.7 p. 100 du

Capital global investi ont été engagés par le secteur des industries primaires et par celui de la construction, entre 1960 et 1969. Pour l'ensemble du Canada, ces mêmes secteurs ont engagé chaque année de 14.8 à 16.7 p. 100 du capital global investi.

Les services d'utilité publique ont joué dans les provinces de l'Atlantique un rôle de plus en plus important en matière d'investissements. En 1960, la somme des capitaux investis dans ces services représentaient 17.4 p. 100 de l'investissement global dans les provinces de l'Atlantique, comparativement à 22.1 p. 100 au Canada. En 1969, ces mêmes investissements atteignaient 24.9 p. 100 dans la région et 20.6 p. 100 à l'échelle nationale.

Le secteur du logement, des institutions et des pouvoirs publics, qui représente le principal investisseur, a engagé, en 1960, environ la moitié du capital global investi dans les provinces de l'Atlantique, comparativement à 37.5 p. 100 au Canada. Jusqu'en 1969, les capitaux investis par ce secteur ont représenté de 38.5 à 47.2 p. 100 des investissements dans les provinces de l'Atlantique et de 33.9 à 39.2 p. 100 au Canada.

Les capitaux investis dans le secteur manufacturier de la région se sont élevés à 107.7 millions de dollars en 1960 et ont atteint un plafond de 283.9 millions de dollars en 1969, soit une augmentation de 164 p. 100. En 1960, les capitaux engagés dans l'industrie manufacturière ont représenté 13.2 p. 100 de l'ensemble des investissements dans la région, comparativement à 16.4 p. 100 au Canada. En 1969, la quote-part des mises de fonds dans le secteur manufacturier en fonction des sommes globales investies a atteint 16.4 p. 100 dans les provinces de l'Atlantique et 17.5 p. 100 au Canada.

Secteur industriel

Les cinq secteurs d'activité primaire, soit l'agriculture, la forêt, la pêche, le piégeage et l'exploitation minière sont à l'origine de 29.6 p. 100 de la

valeur nette de la production de marchandises des provinces de l'Atlantique en 1960 et de 30.6 p. 100 en 1967. Pour le Canada, les chiffres correspondants sont de 22 et de 21.8 p. 100.

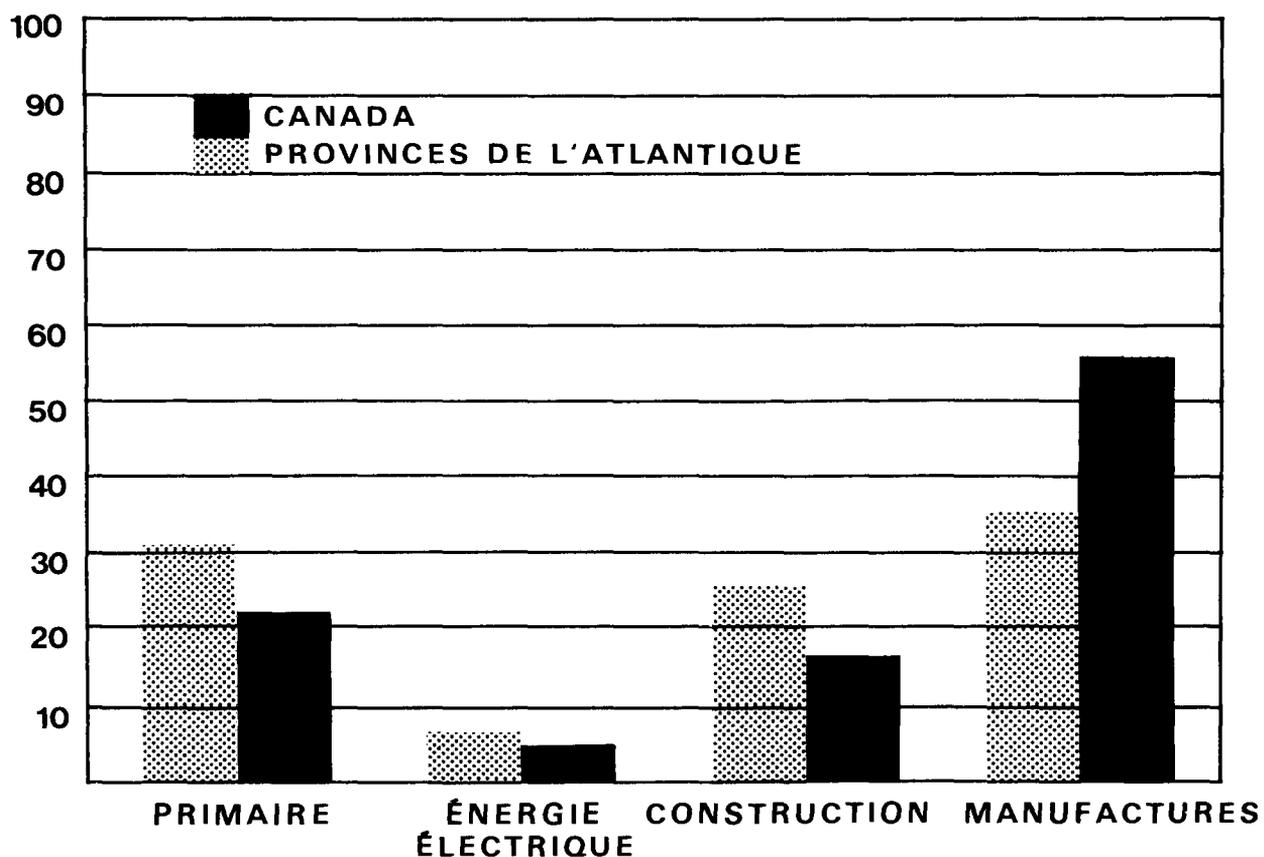
Dans l'Île-du-Prince-Édouard, l'agriculture est de première importance et représente environ le tiers de la valeur nette de la production globale de marchandises. Le secteur forestier, qui occupe une place de choix dans les trois provinces de l'Atlantique, a semblé perdre de son importance entre 1960 et 1967; il a en effet accusé un déclin de 7.4 p. 100 en 1960 à 3.3 p. 100 en 1967. Au cours de la même période, l'activité du secteur de la pêche est demeurée relativement stable, représentant de 5.3 à 6.9 p. 100 de la valeur nette de production globale de marchandises. Les pourcentages correspondants dans le domaine de l'exploitation minière ont connu une hausse considérable dans la région, augmentant de 9.7 à 14.7 p. 100 au cours de la même période. Dans le secteur primaire, l'exploitation minière représente le plus fort pourcentage de la valeur nette de la production des provinces de l'Atlantique.

En 1960, le secteur manufacturier a contribué pour 37.7 p. 100 à la valeur nette de production de marchandises des provinces de l'Atlantique et pour 54.7 p. 100 à celle du Canada. En 1967, le pourcentage canadien était passé à 56.9, mais celui des provinces de l'Atlantique avait baissé à 36.9.

Par contre, la valeur nette de production de marchandises dans le domaine de la construction est beaucoup plus considérable dans le cas de la région que dans celui de l'ensemble du Canada: pour les provinces de l'Atlantique, elle s'élevait à 25.8 p. 100 en 1967, comparativement à 17.2 p. 100 pour le Canada.

L'apport du secteur de l'énergie électrique s'est traduit par une valeur nette de production de 6.7 p. 100 dans les provinces de l'Atlantique en 1967 et de 4.1 p. 100 au Canada. (Voir le graphique 2).

GRAPHIQUE 2
POURCENTAGE DE L'APPORT INDUSTRIEL À LA VALEUR NETTE
DE LA PRODUCTION DE MARCHANDISES
PROVINCES DE L'ATLANTIQUE ET CANADA - 1967



TABEAU 6

Pourcentage de la répartition des emplois par industrie en fonction des emplois non agricoles, provinces de l'Atlantique et Canada—1961-1968

Année	Forêts		Mines, carrières & puits de pétrole		Manufactures		Construction		Services, commun. d'affaires & personnels		Transports, communicat. & autres services		Commerce		Finances, assurances & agences immobilières		Administration publique	
	P.A.	Canada	P.A.	Canada	P.A.	Canada	P.A.	Canada	P.A.	Canada	P.A.	Canada	P.A.	Canada	P.A.	Canada	P.A.	Canada
1961	3.3	1.3	3.4	2.0	13.2	24.2	5.4	5.4	20.9	19.8	13.1	10.6	13.8	13.8	2.1	3.6	7.9	6.2
1962	3.1	1.3	3.3	1.9	13.4	24.4	5.7	5.5	20.5	20.1	12.5	10.3	13.4	13.9	2.2	3.7	8.1	6.1
1963	2.6	1.2	3.5	1.9	13.4	24.4	5.3	5.3	20.7	20.8	12.0	10.2	13.4	13.9	2.2	3.8	7.9	6.0
1964	2.8	1.2	3.5	1.8	13.4	24.3	5.1	5.4	21.2	21.2	11.8	10.0	13.3	13.9	2.2	3.8	7.7	5.9
1965	2.6	1.1	3.8	1.8	13.3	24.2	6.0	5.7	20.8	21.7	11.4	9.8	13.0	13.9	2.2	3.8	7.5	5.8
1966	2.4	1.1	3.6	1.8	13.2	24.2	6.6	5.7	21.1	22.1	11.4	9.6	13.1	13.9	2.2	3.8	7.0	5.7
1967	2.2	1.0	3.5	1.7	13.0	23.8	6.0	5.3	21.8	23.0	11.2	9.6	13.1	13.9	2.3	3.9	7.1	5.9
1968	2.0	0.9	3.3	1.7	13.4	23.4	5.6	5.2	22.8	24.0	10.7	9.2	13.5	14.1	2.4	4.0	7.3	5.8

Source: B.F.S., Estimations du nombre d'employés par province et par industrie.

Évolution de la structure industrielle

Une étude des données statistiques sur l'emploi peut donner une indication des changements survenus dans la structure économique de la région entre 1961 et 1968. Le manque de renseignements impose cependant des restrictions marquées. Les données ne s'appliquent qu'aux employés embauchés et n'englobent pas l'emploi dans le domaine de l'agriculture et des pêches; elles ne mentionnent en outre nullement la pratique courante des "occupations multiples". Les chiffres indiqués représentent environ 75 p. 100 de l'ensemble de la population active employée et quelque 80 p. 100 de l'ensemble de la population active employée dans le secteur non agricole des provinces de l'Atlantique.

Le tableau 6 indique la répartition des employés par industrie en pourcentage des emplois non agricoles dans la région de l'Atlantique et au Canada, de 1961 à 1968.

La prochaine décennie

Après avoir évolué de 67.2 à 68.9 p. 100 entre 1960 et 1966, le pourcentage du revenu personnel des habitants de la région par rapport à celui des Canadiens a atteint 69.8 p. 100 en 1969.

Il est à remarquer cependant que bon nombre des écarts qui existent entre les provinces de l'Atlantique et le Canada n'ont pas changé d'une façon marquée. Tandis que le revenu personnel des habitants de la région augmentait par rapport à celui des Canadiens, la différence absolue est passée de 519 dollars en 1960 à 880 dollars en 1969. L'accroissement de la population et de la population active globales de la région a été lent, soit respectivement 7.8 et 16.5 p. 100 comparative-ment à 17.9 et 23.7 p. 100 à l'échelle nationale. En 1969, le taux d'activité régional était encore considérablement en deçà du taux national, soit 48.1 contre 55.8 p. 100, tandis que le taux de chômage régional s'établissait à 7.5 p. 100 comparativement à 4.7 p. 100 au Canada.

En ce qui a trait au nombre de personnes employées, on a noté un certain mouvement hors des industries primaires, à l'exception du secteur minier qui a plus ou moins maintenu sa position respective. En dépit d'une augmentation du nombre de ses employés, le secteur manufacturier, en tant qu'employeur de main-d'œuvre non agricole, a maintenu à peu de choses près son rang respectif. Tandis que le nombre des employés du secteur manufacturier représentait, entre 1961 et 1968, de 13 à 14 p. 100 des emplois non agricoles dans la région, il s'élevait à plus de 25 p. 100 pour l'ensemble du Canada.

La croissance des industries de service a entraîné un profond changement organique, tant au Canada que dans les provinces de l'Atlantique. Le nombre des emplois dans le domaine du commerce, des finances, de l'assurance et de l'immeuble, des services d'affaires, des services communautaires et personnels et de l'administration publique, représentaient 43.4 p. 100 des emplois non agricoles au Canada en 1961, et 47.9 p. 100 en 1968. Dans les provinces de l'Atlantique, ces mêmes genres d'emplois représentaient 44.7 p. 100 des emplois non agricoles en 1961 et 46 p. 100 en 1968. Ces données démontrent que l'évolution vers ces quatre groupes d'industries de service n'a pas été aussi marquée dans la région que dans l'ensemble du pays. Toutefois, le rôle nettement plus modeste joué par le secteur manufacturier dans la région représente la principale différence organique entre l'économie des provinces de l'Atlantique et celle du Canada.

III La prochaine décennie

Structure de l'expansion économique régionale au cours des années 1970

Économie nationale et économie régionale

Le succès de la mise en œuvre d'une stratégie de développement régional présuppose un taux de croissance élevé de l'économie nationale. Au cours des années 1970, l'économie canadienne devrait faire l'objet d'une expansion rapide. Le Conseil économique du Canada estime que le taux de croissance du PNB du Canada devrait être de 5.5 p. 100 de 1969 à 1975 et de 5 p. 100 de 1976 à 1980¹. Suivant ces hypothèses, le produit national brut atteindrait 140 milliards (en dollars de 1969) en 1980, alors qu'il était de 78.5 milliards en 1969.

Tout au long des années 1970, l'accroissement rapide du nombre de travailleurs, dû aux taux de natalité exceptionnellement élevés qui prévalurent de la fin des années 1940 à la fin des années 1950, rendra possible ces taux de croissance élevés. Pour atteindre le plein emploi au Canada, le Conseil économique estime qu'il faudra créer de 1.3 à 1.4 million d'emplois au cours de la première moitié de la décennie et 1.2 million au cours de la seconde moitié, soit au total environ 2.5 millions d'emplois.

Pendant les années 1960, les pouvoirs publics, notamment le gouvernement fédéral, ont amélioré leurs connaissances des mécanismes de gestion de l'économie. Par conséquent, l'économie nationale devrait, au cours des années 1970, fonctionner presque à pleine capacité. Il semble réaliste de prévoir que l'économie des provinces de l'Atlantique connaîtra sensiblement un essor semblable au cours des années 1970. En résumé, les conditions essentielles au succès d'une stratégie de développement régional devraient être réunies.

Une plus grande utilisation des ressources de l'économie des provinces de l'Atlantique contribuera, bien entendu, à la croissance nationale. Le Conseil économique a bien fait ressortir cet aspect:

¹ *La tenue et le potentiel de l'économie, du milieu des années 1950 au milieu des années 1970*. Conseil économique du Canada, 1970, p. 70.

"Les disparités interrégionales qui, sur le plan économique, sont le reflet d'un capital humain non ou sous-utilisé et d'un emploi plutôt inefficace des ressources productives dans les régions à faible revenu, compromettent également la réalisation d'un rendement économique élevée, non seulement dans les régions en cause, mais dans l'ensemble du pays."²

Sous bien des rapports, une économie régionale plus forte contribuera à étayer l'économie nationale. Au cours des années 1970, l'industrie manufacturière canadienne doit se spécialiser davantage et augmenter ses ventes sur les marchés étrangers. Un changement de structure dans l'économie des provinces de l'Atlantique peut aider à relever ce défi d'envergure nationale.

Un secteur manufacturier plus vaste, plus diversifié et plus efficace dans les provinces de l'Atlantique doit être considéré comme une contribution au renforcement de la structure industrielle de l'économie canadienne. En conséquence, on doit constamment garder cet objectif à l'esprit lors de l'expansion de l'industrie manufacturière des provinces de l'Atlantique au cours de cette période. La région est bien située du point de vue des marchés étrangers. Les projets doivent être soigneusement évalués afin de s'assurer de leur viabilité à long terme.

Évolution économique générale³

Une stratégie de développement économique régional doit s'inscrire dans le cadre de l'évolution

² *La tenue et le potentiel de l'économie, du milieu des années 1950 au milieu des années 1970*. Conseil économique du Canada, 1970, p. 76.

³ La présente partie s'inspire abondamment d'un discours intitulé "*Atlantic Canada—the 1970's Opportunities and Challenges*" (Possibilités et défis des années 1970—provinces de l'Atlantique) prononcé par M. George E. McClure à la conférence annuelle du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, Halifax, Nouvelle-Écosse, 9 novembre 1970.

générale de l'économie au cours d'une période donnée. Dans tous les pays fortement industrialisés, un phénomène englobe en particulier les principales forces en jeu qui modifient l'activité économique et son milieu. Il s'agit du mécanisme d'urbanisation qui, effectivement, se fait sentir dans les provinces de l'Atlantique.

A cet égard, il est inutile d'étudier trois aspects du phénomène: premièrement, les principales manifestations du phénomène de l'urbanisation; deuxièmement, les forces économiques et sociales qui sont à l'origine du phénomène et qui lui donnent une impulsion et, finalement, certaines conséquences de l'urbanisation sur le développement économique de la région de l'Atlantique.

Quelles sont les causes de ce mouvement toujours plus rapide vers l'urbanisation qui s'est accentué dans toutes les régions du Canada? Pourquoi un nombre sans cesse croissant de Canadiens choisissent-ils de travailler et de vivre dans des centres urbains qui n'occupent qu'une minuscule partie de la superficie globale du pays?

Les changements dans les modes de production constituent l'une des principales causes de l'urbanisation. Le siècle a été le théâtre de changements radicaux en ce qui a trait aux matériaux d'apport nécessaires à leur production. Les goûts des consommateurs ont subi de profondes modifications à mesure qu'un nombre sans cesse croissant de Canadiens jouissent à la fois de revenus et de loisirs plus considérables. En outre, il est plus facile de profiter des nombreux raffinements qu'offre la vie du vingtième siècle si l'on demeure à proximité d'un centre comptant un assez grand nombre de personnes qui partagent les mêmes goûts et les mêmes aspirations.

La diminution constante du nombre de gens vivant des industries basées sur les ressources est l'un des effets les plus apparents de l'industrialisation et de la croissance économique. La proportion de Canadiens employés dans l'industrie primaire a diminué depuis de nombreuses

décennies. Il y a une cinquantaine d'années, environ 50 p. 100 de la population active du Canada travaillait dans ces entreprises, alors que cette proportion est aujourd'hui inférieure à 10 p. 100.

Cette situation s'explique en partie du fait que la demande de produits provenant de presque toutes les industries primaires n'a pas progressé au même rythme que l'accroissement à long terme du revenu et de la consommation au Canada. A mesure que les gens s'enrichissent ils sont, de façon générale, portés à dépenser leurs revenus pour des produits de consommation. Les produits de la ferme, des forêts, de la mer ou des mines ne seront pas plus recherchés même si le pouvoir d'achat s'est accru.

Les gens ont tendance à consacrer une part de plus en plus grande de leur revenu à l'automobile, aux loisirs, à l'éducation de leurs enfants et aux soins médicaux pour leurs familles. Ces biens sont les produits ouvrés à la suite d'un procédé de fabrication long et complexe, ou des produits intangibles.

Une autre force très importante entre en jeu. Non seulement la demande de produits primaires basés sur les ressources de la mer et du sol a-t-elle constamment diminué comparativement à la demande globale de biens et de services au Canada, mais le nombre d'heures-hommes nécessaires pour fabriquer une quantité donnée de ces produits primaires a diminué constamment de façon appréciable.

En somme, les produits de nos industries des ressources naturelles représentent une proportion de moins en moins grande de la consommation totale de biens et services, de plus chaque année, le nombre d'emplois nécessaires pour répondre à la demande va en diminuant.

Étant donné le déclin relatif de l'agriculture, des pêches et d'autres industries extractives qui ont formé conjointement l'ossature économique de la vie des villages et des petites villes, il n'est pas

surprenant que de plus en plus de gens émigrent vers les villes et les banlieues des grands centres.

Si la poussée vers les régions urbaines s'explique par le déclin des industries primaires, l'attrait de ces mêmes régions est cependant surtout dû à l'importance croissante des autres industries. Le secteur de l'économie, où la croissance de l'emploi a été la plus rapide, a été ce vaste ensemble de fonctions qu'on groupe généralement sous le nom de "services" ou secteur "tertiaire". Ce secteur de la vie économique canadienne comprend des activités comme le commerce et la distribution, les services d'affaires tels les finances, la publicité, la recherche et l'administration, de même qu'un grand nombre de services particuliers dont l'éducation, les soins médicaux, les services d'entretien et les loisirs ne constituent qu'une partie.

Les raisons de l'accroissement rapide de l'emploi dans ces industries de "services" sont à peu de choses près les mêmes que celles dont nous avons parlé pour expliquer le déclin de l'agriculture et des industries extractives. Premièrement, les Canadiens dépensent de plus en plus d'argent pour les services fournis par ces industries. Deuxièmement, ces industries sont aussi celles qui ont été jusqu'à maintenant les moins touchées par les progrès technologiques; la productivité de la main-d'œuvre a augmenté beaucoup moins rapidement dans les industries de service que dans les secteurs primaires ou manufacturiers de sorte que l'apport de l'emploi du secteur des services à l'échelle nationale et régionale s'est élevé même au-dessus de l'apport de production provenant de ses "produits".

D'autres considérations sont aussi très importantes. Par exemple, il faut considérer que le genre de travail ou de talents requis pour la production de services diffère grandement de ceux exigés dans l'agriculture ou l'exploitation minière.

En général, les nouveaux besoins témoignent du nouveau phénomène de l'urbanisation. La force physique et l'habileté manuelle ont été en grande partie remplacées par une instruction plus poussée,

par la formation technique et professionnelle, par la compétence dans le travail de bureau et par une flexibilité intellectuelle permettant de s'adapter facilement à des procédés complexes et de manipuler de grandes quantités de renseignements. De façon générale, c'est dans les villes et surtout dans les grandes villes formant le noyau des régions métropolitaines, qu'on est susceptible de trouver le plus grand nombre de personnes possédant les antécédents, l'instruction et les aptitudes nécessaires à l'acquisition de ces capacités.

Quelles sont les répercussions du secteur manufacturier, le troisième plus important secteur de l'économie canadienne après les secteurs des services et des ressources, sur le développement métropolitain?

Sous l'influence d'importantes forces, l'activité manufacturière tend à se concentrer dans de grandes régions urbaines.

La demande toujours décroissante du secteur manufacturier dans le domaine de certaines matières premières constitue l'un des facteurs les plus importants. Les produits manufacturés sont soumis à un nombre de traitements de plus en plus grand. Tous ces traitements entraînent une diminution de l'importance du coût des matières premières par rapport au coût total du produit ouvré.

Un deuxième facteur est à considérer: tout en réduisant l'assujettissement de l'industrie manufacturière aux matières premières, la technologie a accentué la dépendance d'une étape de fabrication par rapport à une autre. A mesure que la chaîne de fabrication et d'assemblage s'est allongée et est devenue plus complexe, la production d'un certain nombre d'industries manufacturières est devenue la source d'approvisionnement d'autres usines. Les fabricants de produits intermédiaires ou de marchandises au producteur doivent implanter leurs usines près de marchés industriels assez importants pour utiliser leur production à grande échelle, c'est-à-dire près d'un groupe important d'autres manufactures.

Depuis la Seconde guerre mondiale, les secteurs de l'industrie manufacturière canadienne qui ont enregistré la croissance la plus rapide ont été le matériel de transport, les appareils électriques, la machinerie et les produits métalliques, les produits chimiques et ceux du pétrole. Tous ces produits sont des formes de fabrication dont la croissance dépend en grande partie des complexes industriels.

Il semble donc que les forces qui attirent les travailleurs de l'industrie manufacturière dans les grandes régions urbaines continueront de s'accroître.

La structure de la production canadienne a subi jusqu'à présent diverses modifications, ce qui explique qu'une proportion grandissante des emplois au Canada se trouvent et se trouveront de plus en plus uniquement dans les grandes agglomérations urbaines. On s'attend à ce que les tendances qui ont caractérisé le siècle actuel continuent de s'accroître, de sorte qu'une partie de plus en plus grande de notre population vivra et travaillera dans les régions métropolitaines.

C'est en tenant compte de ces forces économiques et sociales qui se font sentir à l'échelle régionale, nationale et mondiale que nous devons étudier l'économie des provinces de l'Atlantique et élaborer les politiques de développement qui permettront de saisir les occasions favorables et de relever les défis qui se présenteront.

En termes généraux, on peut rendre la région plus favorable à la croissance économique si on accentue les tendances actuelles vers les changements structurels, institutionnels, géographiques et technologiques, en tenant compte d'une forte demande globale en ce qui a trait à la production et à l'emploi.

Les conséquences doivent être étudiées en détail. Premièrement, il faut soutenir et accentuer les tendances actuelles orientées vers des changements structurels dans les secteurs primaires d'extraction et de traitement. Cette mesure implique la rationalisation des activités primaires afin

d'augmenter la productivité de façon beaucoup plus considérable que celle qu'on peut envisager sans intervention. De cette façon, on permettra aux secteurs primaires d'être mieux en mesure d'exercer une concurrence interne et externe, et d'en arriver ainsi à une utilisation plus rationnelle et plus générale des ressources de base de la région.

L'utilisation de la technologie est essentielle à cet élément stratégique. Une réorganisation du secteur primaire dans des conditions de revenu et de productivité accrues et à l'aide de capitaux plus considérables, est un moyen de provoquer un ensemble de circonstances plus favorables à l'instauration de méthodes administratives et technologiques modernes.

Par exemple, le regroupement des terres n'est pas considéré comme un simple moyen d'augmenter la superficie des fermes; mais fait plutôt partie d'une vaste stratégie destinée à créer une base physique mieux appropriée pour la mise en pratique des plus récentes innovations dans le domaine de la science et de la gestion.

Deuxièmement, il faut créer des occasions d'emplois dans le secteur manufacturier et dans celui des services. Cependant, l'emploi dans le secteur des services dépend dans une large mesure de l'expansion de l'industrie manufacturière. Il faut donc augmenter la demande générale de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier pour à la fois absorber le surplus de ravitaillement et fournir les moyens d'augmenter rapidement la production et la productivité en général.

Cette notion reconnaît le fait que la demande éventuelle de produits des industries primaires est limitée; premièrement, à cause du caractère restrictif des ressources de base et deuxièmement, à cause de la relation inverse qui existe entre la demande des produits et l'augmentation du revenu des particuliers.

En outre, il faut de toute urgence élargir le champ d'activité de la région afin de réduire sa vulnérabilité et créer les conditions préalables à sa croissance future.

Il faut aussi non seulement augmenter le nombre, mais aussi la qualité des emplois. Il sera possible, grâce au niveau croissant de la production manufacturière, de mettre au point de nouvelles techniques et d'acquiescer un certain esprit d'initiative. Tous ces facteurs élargiront la base de l'industrialisation future et fourniront "l'attraction" nécessaire devant faciliter une adaptation rationnelle de la population au changement industriel, professionnel et géographique.

D'après l'analyse qui précède, il est clair que l'expansion rapide du secteur manufacturier a un rôle important à jouer dans le mécanisme de croissance régionale au cours des années 1970. On a remarqué que de façon générale, le secteur manufacturier devient plus complexe, plus interdépendant et a besoin des services fournis par les grands centres urbains. L'industrialisation encourage l'urbanisation, et cette évolution contribue à augmenter rapidement le nombre d'emplois dans les industries de service.

Voilà en résumé les tendances générales qui accompagnent une stratégie de développement régional.

Planification de l'urbanisation dans les provinces de l'Atlantique

Au cours des années 1970, le but principal des politiques de développement régional sera donc d'augmenter la production et le nombre d'emplois dans l'industrie manufacturière. Nous avons vu que l'industrialisation et l'urbanisation font partie du même processus. La répartition démographique actuelle dans la région découle en grande partie de l'ancienne prédominance des exploitations extractives sur l'économie régionale. La croissance plus rapide de l'industrie manufacturière doit mener à la création d'une région plus urbanisée. Si le programme de développement proposé par le Conseil économique de la région atlantique réussit, la proportion de la population vivant dans des centres urbains dépassera 70 p. 100 en 1981. En 1961, seulement 50 p. 100 de la population vivait dans les villes.

Dans d'autres régions, l'urbanisation non planifiée a, dans le passé, donné lieu à des dépenses considérables à cause du surpeuplement, et de la pollution de l'air et de l'eau. Voilà pourquoi l'urbanisation de la région au cours des années 1970 devra être soigneusement planifiée. Le Conseil de développement de la région de l'Atlantique recommande que cette urbanisation soit soigneusement planifiée et qu'elle tienne compte des trois types de concentration démographique: le centre de croissance, le centre de ressources, et le centre de services.

Centre de croissance

Le développement régional, vu sous l'angle du centre de croissance, est fondé sur l'hypothèse que, la croissance, une fois amorcée dans certains centres urbains choisis, s'étendra aux autres parties de la région et favorisera ainsi l'expansion régionale dans son ensemble. En d'autres termes, la stimulation de la croissance dans certains centres urbains est un moyen d'arriver à un objectif plus vaste, c'est-à-dire l'augmentation des revenus dans toute la région.

Le centre de croissance modèle devrait être une importante région métropolitaine renfermant un noyau d'industries manufacturières et un éventail bien structuré d'industries de services fournissant à la fois des services commerciaux et communautaires. Il faut un grand centre urbain pour recevoir des industries manufacturières de grande envergure et hautement spécialisées, de même que les industries de services de routine. Il doit être un endroit agréable où il fait bon vivre et travailler; par conséquent, il est essentiel de pouvoir y retrouver une vie sociale et culturelle, ainsi que des services et des installations ayant un lien direct avec les besoins industriels.

On ne s'est pas encore entendu définitivement sur la population minimale d'un centre de croissance. Normalement, il serait difficile pour un centre de 50,000 habitants d'offrir les conditions essentielles

à une expansion industrielle d'importance. Une population de 100,000 habitants semble être un minimum beaucoup plus réaliste.

Le centre de croissance doit avoir accès à de vastes étendues de terrains réservés à l'aménagement et à l'expansion. La qualité des services internes et externes de transport et de communications doit être excellente. Toute la région urbaine, y compris les districts périphériques, doit être soigneusement planifiée afin d'éviter le surpeuplement et de maintenir et d'améliorer la qualité du milieu. Il faut donc qu'un organisme municipal à la fois dynamique et compétent puisse effectuer la planification coordonnée de la région.

Pour être efficaces, les centres de croissance doivent renfermer des industries "motrices", c'est-à-dire des industries capables d'augmenter sensiblement le revenu et l'emploi dans la région. Ces entreprises doivent être reliées à des marchés d'expansion rapide situés hors de la région. Ainsi, elles jouent un rôle important dans le mécanisme d'expansion régionale; elles véhiculent les impulsions de croissance transmises par les autres régions et transmettent à leur tour des impulsions analogues à d'autres industries et localités situées dans la région.

Une industrie motrice doit posséder trois caractéristiques. Premièrement, elle doit être suffisamment importante pour avoir assez de répercussions directes et indirectes sur l'économie régionale. Deuxièmement, elle doit être située dans une région d'activité économique à croissance suffisamment rapide. Troisièmement, ses relations réciproques avec les autres industries doivent être assez étroites pour favoriser la transmission d'un grand nombre des effets dont elle a elle-même bénéficié.

Composantes essentielles d'une politique en faveur du centre de croissance

Pour atteindre les principaux objectifs du développement régional des provinces de l'Atlantique, il

est nécessaire d'établir une politique des centres de croissance. Étant donné que l'expansion du secteur manufacturier doit être la force motrice du développement de la région au cours des années 1970, la politique concernant les centres de croissance doit être orientée avant tout vers l'expansion de l'industrie manufacturière régionale.

Dans le cadre d'une telle politique, il faut prévoir avec soin des installations matérielles afin d'être en mesure d'accueillir les entreprises manufacturières. On doit donc aménager des lotissements, des parcs ou secteurs industriels, et construire à l'avance certains bâtiments industriels dans les centres de croissance désignés.

On doit accorder l'importance aux projets destinés à répondre plus précisément aux besoins industriels. Par exemple, on devrait avant tout s'attacher à fournir un nombre suffisant de terrains industriels pourvus des services nécessaires. Dans d'autres pays, l'expérience a démontré que la disponibilité d'un emplacement approprié pourvu des services d'adduction d'eau, d'égouts et d'électricité constitue l'une des plus grandes forces d'attraction pour les industries. Par ailleurs, on peut construire des bâtiments à l'avance selon des devis et plans généraux, conçus de manière à pouvoir être adaptés aux exigences ou aux besoins précis du futur locataire ou acheteur.

Grâce aux politiques actuelles du gouvernement fédéral, on dispose d'outils très efficaces pour la réalisation d'une politique des centres de croissance. Aux termes de la Loi sur l'organisation du gouvernement, le ministère de l'Expansion économique régionale fournit de l'aide pour l'aménagement des infrastructures nécessaires dans les zones spéciales et des subventions aux entreprises commerciales qui s'implantent dans ces zones. La presque totalité des grands centres urbains de la région ont été désignés comme zone spéciale. En outre, la Loi sur les subventions au développement régional prévoit également l'octroi d'une aide financière aux entreprises de fabrication qui s'implantent dans les zones spéciales.

Dans le chapitre sur l'industrie manufacturière, nous proposons un certain nombre de changements dans les politiques fédérales afin de les rendre plus efficaces. Il n'y a pas lieu de les reprendre dans le présent chapitre portant sur la stratégie de développement. Nous voudrions cependant mettre l'accent sur un aspect important de la politique des centres de croissance.

Il ne suffira pas de développer l'infrastructure, d'améliorer les services dans les grands centres urbains de la région et d'offrir des subventions aux industries qui s'y établissent: il faut aborder la situation de façon plus directe.

Des services de renseignements industriels efficaces doivent déterminer quelles sont les industries qui semblent viables à long terme dans les principaux centres de croissance de la région. On doit s'efforcer, grâce à un programme de promotion industrielle bien préparé, d'intéresser les industriels à venir s'y établir. Des services de renseignements et de promotion industrielle de haute qualité sont essentiels au succès de l'établissement d'une politique des centres de croissance.

A l'heure actuelle, une politique d'ensemble est élaborée pour le centre de croissance de Saint-Jean au Nouveau-Brunswick. On planifie présentement l'expansion future de cette région en fonction d'un ensemble soigneusement planifié d'industries "motrices" spécialisées dans la fabrication de métaux ouvrés.

Dans une très grande mesure, les effets stimulants d'un centre de croissance se feront sentir plus ou moins d'eux-mêmes; on devrait cependant prendre certaines mesures pour les accentuer, afin de s'assurer que les avantages d'une croissance plus rapide se répercutent dans toute l'économie de la région. A cet égard, il s'agira d'accentuer le plus possible le caractère complémentaire existant entre les centres et le reste de la région et, en particulier, de développer des fonctions économiques dans certaines villes qui peuvent appuyer ces centres de croissance et

devenir les moyens par lesquels les impulsions peuvent être transmises des centres de croissance à d'autres centres et secteurs de la région.

Centre de ressources

Le centre de ressources est constitué d'un ensemble d'industries de transformation rentables et d'une gamme de services de soutien qui dépendent tous dans une large mesure des mêmes produits d'apport. Le genre de ressources que ces centres transforment peut servir à les désigner: centres de produits forestiers, centres de traitement du poisson, centres de transformation de produits agricoles et centres de produits minéraux.

Le regroupement d'usines de transformation analogues et interdépendantes dans la même région devrait améliorer leur efficacité de façon appréciable, grâce à l'aménagement d'infrastructures et de services de soutien d'une ampleur et d'une diversité qu'il serait impossible d'obtenir dans des endroits disséminés.

Centre de services

La première fonction d'un centre de services est de fournir une variété de services à la région où il se trouve. Les centres de croissance, les centres de ressources, et les centres de services n'appartiennent pas à des catégories mutuellement exclusives. Les centres de croissance et les centres de ressources fournissent eux aussi des services modernes à leur région. En réalité, ce sont ces deux types de concentration démographique qui fourniront la plus grande partie des services dont la population régionale a besoin.

Cependant, certains secteurs seront passablement éloignés des centres de croissance et de ressources. Dans ces cas (qui se rencontreront surtout à Terre-Neuve) des centres spéciaux de services devront être créés aux endroits stratégiques de la région. Dans un centre bien structuré, la gamme des services généraux et spécialisés comprendra:

l'éducation et la formation, le transport et les communications, la santé, la récréation, la comptabilité, le contentieux, l'ingénierie, l'entretien et les services de réparations, les services publics et administratifs, de même qu'un grand nombre de commerces de détail. Il y aura, bien sûr, plusieurs genres de centres de service dont certains, moins importants, offriront un éventail de services plus restreint.

Résumé

Une bonne planification de l'urbanisation exigera une coordination quasi parfaite entre le secteur privé et le secteur public, ainsi qu'entre les trois paliers de gouvernement. En outre, les avantages d'une telle politique ne doivent pas être neutralisés par la désignation d'un trop grand nombre de centres ou de centres trop petits.

Il n'est pas question que le développement de la région doive se limiter aux centres désignés dans le cadre de ces trois catégories. Cette politique a plutôt pour objectif d'influencer le choix de l'emplacement de nouvelles entreprises importantes et, dans le cas des centres de service, de servir de guide pour l'aménagement d'installations et de services publics plus spécialisés.

Le principe du centre de croissance représente un élément prépondérant pour favoriser l'expansion du secteur manufacturier secondaire. Le centre de ressources est un moyen de rationaliser le secteur primaire, notamment l'agriculture et l'industrie de la pêche, et d'encourager l'expansion du secteur manufacturier primaire. Grâce au centre de services, tous les habitants des provinces de l'Atlantique auront accès aux services modernes essentiels.

Conclusion

Au cours des années 1970, l'économie des provinces de l'Atlantique doit se développer à un rythme accéléré, dans le cadre général suivant:

- 1) L'économie nationale doit fonctionner à pleine capacité ou peu s'en faut.
- 2) Au cours de la période, 50,000 emplois doivent être créés dans le secteur manufacturier. L'implantation de groupes d'industries connexes contribuera en grande partie à cette croissance. Grâce à l'expansion du secteur manufacturier, on pourra offrir des emplois à ceux qui doivent déménager par suite de la rationalisation des industries de ressources et stimuler la croissance des industries de services.
- 3) L'urbanisation régionale doit faire l'objet d'une planification soignée afin de tirer parti des commodités offertes par la région et de stimuler le mécanisme de croissance.

Économie des années 1970, extrapolations des orientations et des objectifs de développement

Extrapolations

Si l'on veut disposer de références pour fixer l'ampleur des transformations nécessaires au cours de la nouvelle décennie, il est indispensable de commencer par extrapoler ce que sera au cours de cette période la répartition et les effectifs de la main-d'œuvre selon l'importance, le rapport entre régions urbaines et rurales, et l'âge. Il sera dès lors possible d'énoncer les objectifs en matière d'emploi et d'investissements dont on a besoin pour atteindre les buts assignés.

La présente analyse se concentre plutôt sur les apports du point de vue des facteurs que sur la production et le revenu. En l'absence d'évaluations officielles sur le produit régional brut qui puissent se comparer à celles du produit national brut, on a jugé inutile de procéder à des analyses et à des extrapolations du point de vue de la production.

Population

Trois grandes variables vont influencer le chiffre de la population dans les provinces de l'Atlantique au cours de la décennie: la natalité, la mortalité et le taux de migration nette; c'est dans ce dernier cas que l'extrapolation est la plus malaisée. Il s'agit d'un phénomène typique de la région de l'Atlantique depuis fort longtemps. Il faudrait concevoir un programme de transformation de la conjoncture de façon à diminuer nettement le nombre des départs. Si les habitants sont plus nombreux, les marchés locaux connaîtront une vigueur nouvelle et l'on verra apparaître des conditions permettant de créer une situation économique reposant sur la production de masse et la proximité d'un vaste marché. Si un plus grand nombre de jeunes gens instruits restent dans la région, celle-ci aura une vie économique plus active. Un effort spécial de mise en valeur multipliera les possibilités d'emploi, ce qui diminuera le départ des jeunes travailleurs compétents tout en hâtant la venue de spécialistes. Malgré tout, on prévoit que le déficit migratoire net se maintiendra au cours de la prochaine décennie, à un rythme réduit toutefois.

Au cours de cette même période, la population active va augmenter rapidement à cause de la montée de la natalité pendant la guerre et l'après-guerre. Il est en outre probable que les industries extractives continueront de libérer leur main-d'œuvre et qu'un nombre toujours plus important de femmes arrivera sur le marché du travail. Même en tenant compte d'une expansion, tout permet de croire que la demande régionale d'emplois dépassera l'offre, favorisant ainsi la migration.

Par contre, on pense que le taux des naissances continuera de diminuer, mais à un rythme plus lent.

Il y aura vraisemblablement une légère diminution de la mortalité (pourcentage calculé sur mille habitants), à cause des progrès de la médecine, de l'amélioration des conditions de vie et de logement plus satisfaisants. Toutefois, la diminution en question sera sans doute freinée par l'augmentation relativement importante des catégories les plus âgées. Dans ces conditions, on prévoit que la mortalité ne variera guère au cours de la prochaine décennie.

Les extrapolations démographiques sont fondées comme il suit:

Terre-Neuve: natalité, 25.2 pour mille en 1970 et 20.0 pour mille en 1981; mortalité, 6.0 tout au cours de la période et taux de migration nette, 4.2.

Île-du-Prince-Édouard: natalité, 17.2 pour mille en 1970, tombant à 16.0 en 1981; mortalité, 9.2 tout au cours de la période et taux de migration nette, 4.6.

Nouvelle-Écosse: natalité, 18.0 pour mille en 1970, tombant à 17.1 en 1981; mortalité, 8.8 et taux de migration nette, 2.1.

Nouveau-Brunswick: natalité, 19.0 pour mille en 1970, tombant à 18.0 en 1981; mortalité, 8.0 tout au cours de la période et taux de migration nette, 2.1.

Le tableau 7 donne les extrapolations démographiques qui en découlent pour les provinces de l'Atlantique.

TABLEAU 7

Extrapolations démographiques, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Provinces de l'Atlantique
	(en milliers d'habitants)				
1971	525.4	110.8	773.9	636.1	2,046.2
1976	561.2	112.8	800.4	663.8	2,138.2
1981	592.5	114.8	826.3	691.1	2,224.7

1. Répartition selon l'âge et le sexe

On a ventilé les extrapolations démographiques en catégories, selon l'âge et le sexe. Elles reposent sur une natalité légèrement en déclin et une faible migration. La répartition en catégories selon le sexe et l'âge découle d'extrapolations faites à partir du recensement de 1966. On pourra voir au tableau 8 la répartition démographique pour la décennie 1971-1981, les années 1971, 1976 et 1981 ayant été retenues comme points de repère.

2. Répartition urbaine-rurale

En 1961, dans les provinces de l'Atlantique, 50 p. 100 des 1,897,400 habitants vivaient dans les zones urbaines. En 1966, sur une population totale de 1,974,700 personnes, 54 p. 100 vivaient dans les zones urbaines¹.

¹ De 1961 à 1966, la proportion des citadins est passée de 51 à 54 p. 100 à Terre-Neuve, de 32 à 37 p. 100 dans l'Île-du-Prince-Édouard, de 54 à 58 p. 100 en Nouvelle-Écosse et de 47 à 51 p. 100 au Nouveau-Brunswick.

De 1961 à 1966, la proportion de la population urbaine par rapport à l'ensemble de la population de Terre-Neuve s'est accrue de 3 p. 100; dans l'Île-du-Prince-Édouard elle était de 5 p. 100 et de 4 p. 100 en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. Si les efforts d'expansion réussissent, on peut escompter que le pourcentage d'augmentation de la population urbaine par rapport à l'ensemble de la population atteindra 6 p. 100 dans les quatre provinces par période de cinq ans. Dans ces conditions, la proportion de la population urbaine par rapport à l'ensemble de la population de la région devrait passer à 60 p. 100 en 1971, 66 p. 100 en 1976 et 72 p. 100 en 1981. On trouvera les estimations portant sur la population urbaine et non urbaine sur le tableau 9 et le graphique 3.

Population active

On a utilisé la répartition de la population par catégories selon le sexe et l'âge en vue d'obtenir des extrapolations de la population active. Il convient de noter que les extrapolations démogra-

GRAPHIQUE 3
POPULATION URBAINE, PROVINCES DE L'ATLANTIQUE,
ACTUELLE ET PRÉVUE, 1961-1981

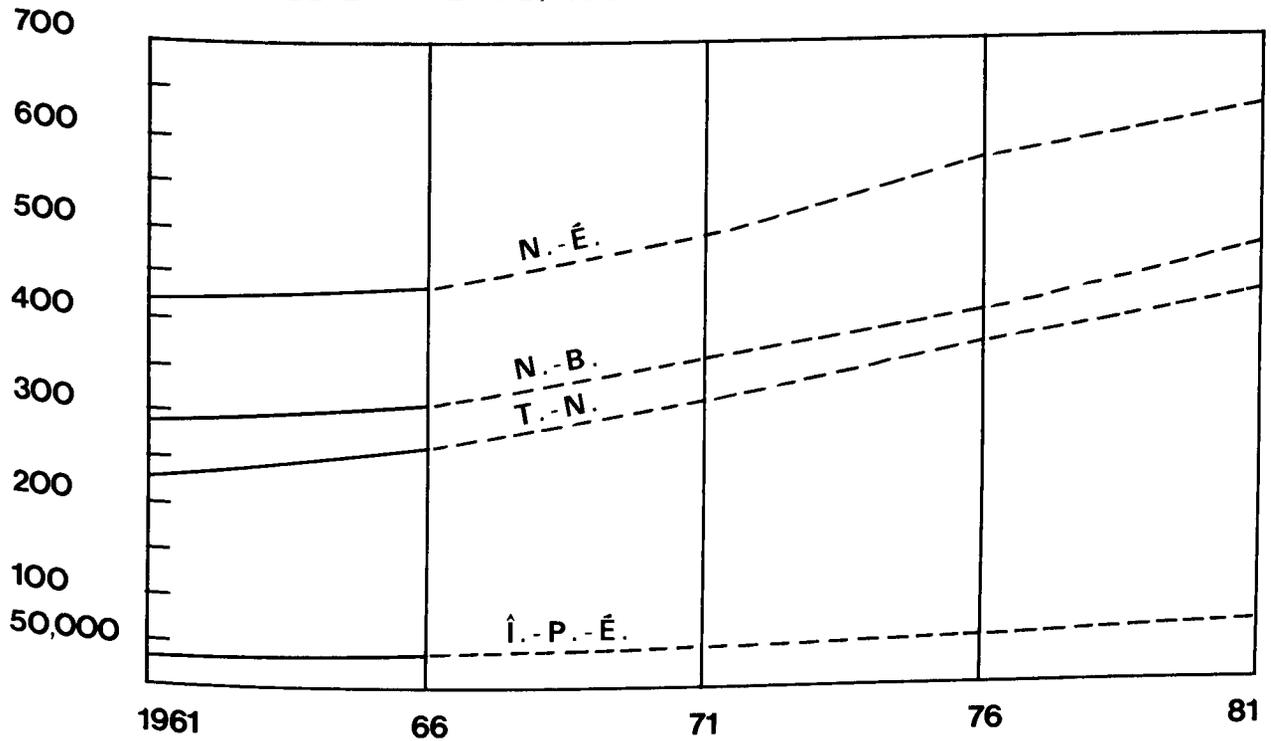


TABLEAU 8

Répartition selon l'âge et le sexe, extrapolations démographiques, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976, 1981

Année	Jusqu'à 4 ans	De 5 à 14 ans	De 15 à 24 ans			De 25 à 64 ans			A partir de 65 ans	Hommes	Total global		Total
			Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total			Femmes		
(en milliers d'habitants)													
Terre-Neuve													
1971	68.3	131.8	53.5	52.5	106.0	98.1	90.5	188.6	30.9	268.4	257.0	525.4	
1976	74.6	126.3	59.2	58.1	117.3	108.6	100.2	208.8	34.2	286.7	274.5	561.2	
1981	78.8	129.0	59.8	58.6	118.4	119.2	110.0	229.2	37.3	302.7	289.8	592.5	
Île-du-Prince-Édouard													
1971	11.7	24.3	10.1	10.4	20.5	21.2	20.7	41.9	12.4	56.2	54.6	110.8	
1976	11.6	21.4	10.7	11.0	21.7	22.6	22.1	44.7	13.4	57.2	55.6	112.8	
1981	11.9	21.0	10.3	10.6	20.9	23.3	22.7	46.0	14.9	58.2	56.6	114.8	
Nouvelle-Écosse													
1971	79.6	161.7	73.8	70.1	143.9	159.7	158.4	318.1	70.4	389.5	384.4	773.9	
1976	81.6	148.1	79.3	75.2	154.5	170.8	169.4	340.2	76.0	402.8	397.6	800.4	
1981	84.3	144.6	77.6	73.6	151.2	182.3	181.0	363.6	82.6	415.9	410.4	826.3	
Nouveau-Brunswick													
1971	66.8	145.0	65.1	59.6	124.7	122.6	123.6	246.2	53.4	319.8	316.3	636.1	
1976	69.0	134.8	70.7	64.7	135.4	132.6	133.6	266.2	58.4	333.8	330.0	663.8	
1981	71.2	132.0	70.3	64.4	134.7	143.2	144.3	287.5	65.7	347.5	343.6	691.1	
Provinces de l'Atlantique													
1971	226.5	462.8	202.5	192.6	395.1	401.6	393.2	794.8	167.1	1,033.9	1,012.3	2,046.2	
1976	236.8	430.6	219.9	209.0	428.9	434.6	425.3	859.9	182.0	1,080.5	1,057.7	2,138.2	
1981	246.2	426.6	218.0	207.2	425.2	468.0	458.0	926.3	200.5	1,124.3	1,100.4	2,224.7	

TABLEAU 9*Évaluation de la population urbaine et non urbaine, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981*

	En milliers	Pourcentage	En milliers	Pourcentage
Terre-Neuve				
1971	315.8	60	209.6	40
1976	371.0	66	190.2	34
1981	427.2	72	165.3	28
Île-du-Prince-Édouard				
1971	47.2	42	63.6	58
1976	54.8	48	58.0	52
1981	62.7	54	52.1	46
Nouvelle-Écosse				
1971	496.1	64	277.8	36
1976	561.1	70	239.3	30
1981	628.8	76	197.5	24
Nouveau-Brunswick				
1971	360.0	57	276.1	43
1976	415.5	63	248.3	37
1981	474.1	69	217.0	31
Provinces de l'Atlantique				
1971	1,219.1	60	827.1	40
1976	1,402.4	66	735.8	34
1981	1,592.8	72	631.9	28

phiques reposent sur une natalité en léger déclin et sur des départs qui accusent une diminution appréciable; si ces hypothèses fondamentales viennent à subir un quelconque changement, il s'ensuivra non seulement une modification des extrapolations démographiques, mais aussi une modification des extrapolations des effectifs de la population active.

Nous appellerons ici population active la fraction de la population âgée d'au moins quinze ans, et qui est au travail ou à la recherche de travail. Dans ces conditions, si l'on veut obtenir une extrapolation des effectifs de cette population active, il faut utiliser un taux d'activité qui lui est approprié. Pour y parvenir, on a eu recours aux données fournies par la brochure intitulée: *Différences provinciales du taux d'activité*, de S. Ostry, étude de recensement éditée par le Bureau fédéral de la statistique. Voici les résultats ainsi obtenus:

	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
Terre-Neuve	65.3	18.6
Île-du-Prince-Édouard	76.5	24.9
Nouvelle-Écosse	74.0	24.8
Nouveau-Brunswick	71.6	25.1
Canada	78.1	29.7

Si les mesures d'expansion réussissent et si l'urbanisation s'accélère, on peut prévoir que les taux de chacune des provinces de l'Atlantique tendront à rattraper la moyenne nationale. Voici les taux qu'il est permis d'escompter sous ce rapport:

	<i>Hommes</i>		
	<i>1971</i>	<i>1976</i>	<i>1981</i>
Terre-Neuve	68.0	70.0	72.0
Île-du-Prince-Édouard	76.7	77.0	77.0
Nouvelle-Écosse	74.5	75.5	76.0
Nouveau-Brunswick	72.5	73.5	74.0

	<i>Femmes</i>		
	<i>1971</i>	<i>1976</i>	<i>1981</i>
Terre-Neuve	24.8	27.8	31.0
Île-du-Prince-Édouard	30.0	32.5	35.0
Nouvelle-Écosse	30.0	32.5	35.0
Nouveau-Brunswick	30.0	32.5	35.0

On trouvera au tableau 10 les effectifs de population active prévus pour 1971, 1976 et 1981. Il convient de noter que les effectifs entre 1971 et 1976 augmenteront de 12.4 p. 100, alors que l'accroissement prévu de 1976 à 1981 devrait être de 9 p. 100. Par conséquent, les efforts de développement doivent avoir un effet plus marqué au cours de la période initiale si l'on veut que les personnes qui arrivent sur le marché du travail trouvent un emploi.

TABLEAU 10*Population active prévue, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981*

	Hommes	Femmes	Total
		(en milliers)	
Terre-Neuve			
1971	112.9	39.6	152.5
1976	128.6	49.1	177.7
1981	141.4	58.4	199.8
Île-du-Prince-Édouard			
1971	28.5	11.3	39.8
1976	30.4	13.1	43.5
1981	31.2	14.5	45.7
Nouvelle-Écosse			
1971	198.4	79.8	278.2
1976	215.5	92.7	308.2
1981	226.7	104.6	331.3
Nouveau-Brunswick			
1971	154.1	63.5	217.6
1976	169.4	74.6	244.0
1981	180.6	85.3	265.9
Provinces de l'Atlantique			
1971	493.9	194.2	688.1
1976	543.9	229.5	773.4
1981	579.9	262.8	842.7

Objectifs en matière d'emploi et d'investissements

La région de l'Atlantique a toujours souffert d'un taux de chômage plus élevé que le reste du pays. Dans la stratégie que nous avons adoptée, nous nous fixons un accroissement du niveau de l'emploi comme premier objectif de l'effort d'expansion. Il faudra ensuite établir le nombre de possibilités d'emploi qui devront être créées. Par ailleurs, on devra procéder à l'évaluation des investissements

nécessaires à la création des emplois en question. Une fois ces renseignements disponibles, il sera alors possible de déterminer l'orientation économique que doit suivre la région.

Le tableau 11 indique l'évolution du chômage dans les provinces de l'Atlantique et au Canada, de 1965 à 1969, le chômage escompté pour 1971 dans les provinces de l'Atlantique, et les objectifs assignés pour 1976 dans ces provinces.

TABLEAU 11

Pourcentages du chômage actuel et prévu, provinces de l'Atlantique, région de l'Atlantique, Canada

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Région de l'Atlantique	Canada
1965	11.3	5.6	5.4	7.5	7.4	3.9
1966	7.9	5.6	5.2	6.9	6.4	3.6
1967	8.4	5.6	5.6	6.9	6.6	4.1
1968	9.7	5.6	5.9	7.2	7.3	4.8
1969	10.3	5.3	5.4	8.5	7.5	4.7
1971*	10.0	5.3	5.4	8.0	7.2	—
1976**	8.0	5.0	4.5	5.0	5.5	—
1981**	6.0	4.0	3.5	4.0	4.3	—

* Estimations en fonction des derniers plafonds de chômage.

** Prévisions.

Objectifs en matière d'emploi

Les objectifs en matière d'emploi indiqués sur le tableau 12 sont appliqués aux extrapolations de la Population active du tableau 10 afin de montrer le

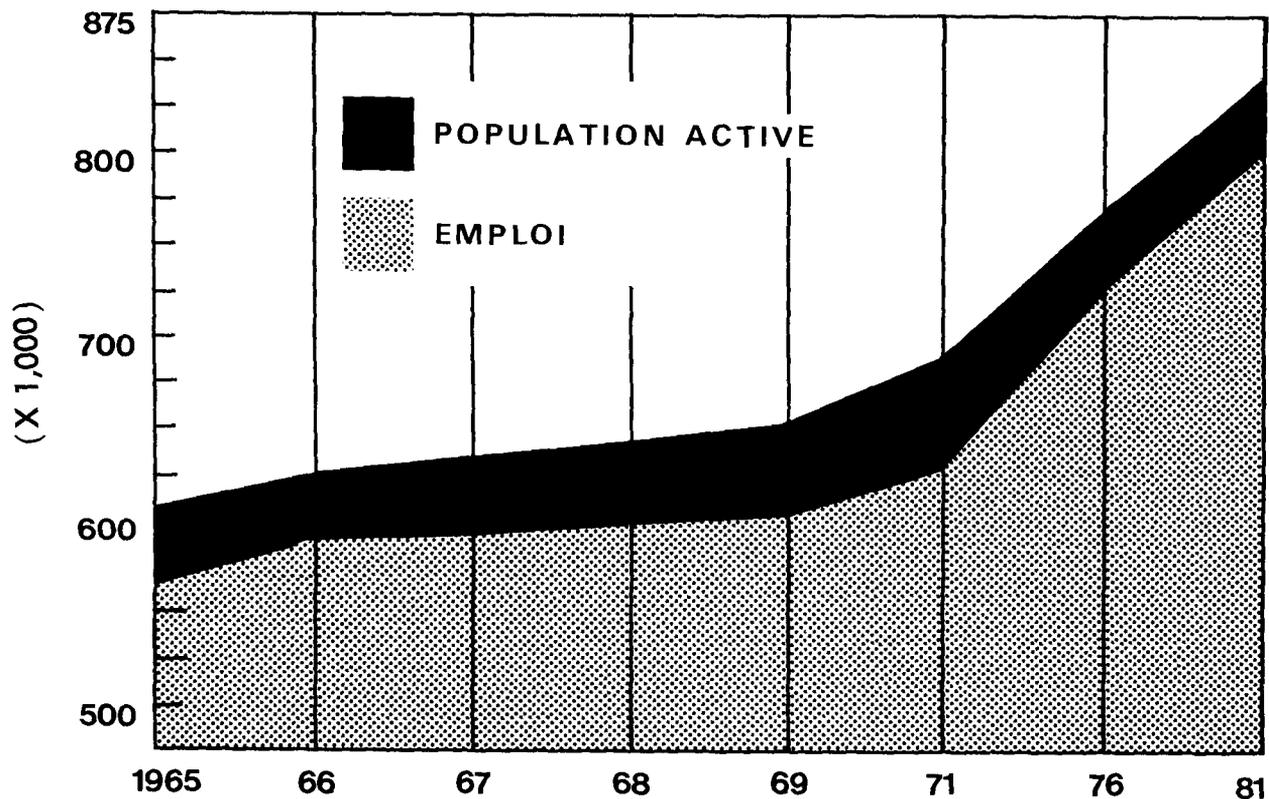
— nombre total d'emplois à créer durant chacune des années repère (graphique 4). Il convient de noter que les emplois nécessaires devront augmenter plus vite que les effectifs de la population active si l'on veut atteindre les objectifs prévus.

TABEAU 12

Population active prévue et objectifs en matière d'emploi, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981

	1971	1976	Changements 1971-1976	1981	Changements 1976-1981
(en milliers d'habitants)					
Terre-Neuve					
Population active	152.5	177.7	25.2	199.8	22.1
Emploi	137.3	163.5	26.2	187.8	24.3
Île-du-Prince-Édouard					
Population active	39.8	43.5	3.7	45.7	2.2
Emploi	37.7	41.3	3.6	43.9	2.6
Nouvelle-Écosse					
Population active	278.2	308.2	30.0	331.3	23.1
Emploi	263.2	294.4	31.2	319.7	25.3
Nouveau-Brunswick					
Population active	217.6	244.0	26.4	265.9	21.9
Emploi	200.2	231.8	31.6	255.3	23.5
Provinces de l'Atlantique					
Population active	688.1	773.4	85.3	842.7	69.3
Emploi	638.4	731.0	92.6	806.7	75.7
% chômage	7.2%	5.5%		4.3%	
		(5.0-6.0)		(4.0-4.5)	

GRAPHIQUE 4
POPULATION ACTIVE ET EMPLOI TOTAL, PROVINCES DE
L'ATLANTIQUE, CHIFFRES ACTUELS ET PROJETÉS, 1965-1981



Objectifs en matière d'investissements

Il est possible de ranger dans trois grandes catégories la somme totale des investissements nécessaires dans la région de l'Atlantique au cours des années 1970. Il s'agit des investissements directs et indirects liés à la création d'emplois (par investissements indirects, on entend les besoins en matière d'infrastructure comme les installations de transports et d'adduction d'eau), des investissements nécessaires au logement et des infrastructures connexes, et enfin des sommes dont on a besoin pour entretenir et remplacer l'ensemble des biens-capitaux.

On a pu évaluer le prix de revient de création d'un emploi, après l'examen des séries chronologiques sur l'investissement du Bureau fédéral de la statistique, des études faites par l'Office d'expansion économique de la région atlantique au sujet du capital d'apport pour chaque employé et d'un certain nombre d'études sur les régions et les industries. Dans ces derniers cas, il s'agit de travaux d'un caractère confidentiel qui n'ont pas été publiés, et les personnes, qui en ont permis la consultation, ont demandé que les données ne fassent l'objet d'aucune citation ou référence. Ce sont les renseignements qui fournissent des éléments imparfaits, mais tout de même utilisables, pour établir le prix de revient de la création d'un emploi dans l'industrie. Les renseignements sur les coûts de l'investissement par emploi dans le secteur primaire de l'extraction sont encore moins nombreux et quand on en vient au secteur des services, ils sont pratiquement inexistantes. Il faut aussi se rendre compte qu'à l'intérieur d'une catégorie donnée, il existe des différences de technologie, de complexité et de niveau des investissements. On n'a en outre que bien peu de renseignements sur les investissements d'infrastructure liés à l'investissement primaire direct dans le domaine de la création des emplois. Malgré l'insuffisance des données, il faut absolument avoir une idée de l'importance des besoins en matière d'investissements et certains travaux ont été entrepris à cet égard.

Bien qu'il faille créer plus d'emplois, de 1971 à 1976, qu'au cours de la période suivante, on prévoit que les frais à cet égard seront légèrement inférieurs de 1971 à 1976. On pense qu'au cours de la seconde période on insistera davantage sur l'augmentation de la productivité qui exigera des capitaux plus considérables, ainsi qu'à des catégories d'industries faisant elles aussi un plus grand appel au capital.

Le logement occupe une place importante dans l'investissement; cependant, les renseignements financiers sont assez incomplets, surtout au sujet des investissements connexes dans le domaine des infrastructures sociales et communautaires. On manque aussi, pour l'instant, de renseignements sur la répartition exacte des unités de logement nécessaires.

Le dernier élément important de l'investissement, soit les réparations et le renouvellement sous toutes leurs formes, a été calculé notamment à partir des rapports qui existent normalement entre cette catégorie de dépenses et l'investissement global.

C'est en fonction de ces données que le Conseil évalue, pour la première période, le total des besoins en investissements à 11 milliards de dollars environ aux prix de 1970. De 1976 à 1981, le total des investissements, aux prix de 1970, devrait atteindre 14 milliards de dollars. Avec les années 1980, l'investissement individuel, toujours aux prix de 1970, devrait dépasser \$1,500.

En 1969, on a pu évaluer à 13,780 le nombre des logements réellement mis en chantier dans la région de l'Atlantique. Comme il faut tenir compte des changements démographiques attendus, de l'urbanisation plus poussée que l'on prévoit et des hypothèses relatives à l'étendue du réaménagement urbain indispensables à l'amélioration des normes de logement, le Conseil estime qu'au cours de la prochaine décennie, quelque 20,000 nouveaux logements seront nécessaires.

Pour 1970, l'investissement total escompté sera de l'ordre de 1.8 milliard de dollars dans les provinces de l'Atlantique. Dans cette perspective, les besoins en capitaux pour la prochaine décennie, soit 25 milliards de dollars environ aux prix de 1970, n'ont rien d'excessif en fonction des niveaux actuels. Le Conseil juge néanmoins nécessaire d'examiner une nouvelle fois les *priorités* en matière d'investissements. Une plus forte proportion des investissements devrait être affectée au logement et à la création directe d'emplois. Au cours des années 1960, l'essentiel des investissements est allé à des activités qui faisaient surtout appel au capital et n'offraient que peu de possibilités d'emplois nouveaux.

Il ne faut pas perdre de vue que ces besoins en matière d'investissements sont la conséquence d'une série donnée d'hypothèses qui ont trait à la croissance démographique, à la migration nette, à l'urbanisation et aux objectifs en matière d'emploi; il ne faut donc pas les considérer

comme une prévision définitive ou comme l'exposé précis de ce qui doit arriver, mais comme des données générales sur l'importance des investissements nécessaires, en fonction des hypothèses fondamentales et l'objectif de création d'emplois.

Il faut enfin insister en rappelant que même en connaissant les autres variables, un problème subsisterait: ni les données essentielles ni l'analyse employée ne permettraient de dépasser le stade des probabilités sur la somme approximative des investissements nécessaires.

Remarquons par ailleurs que les besoins en investissements dont on a parlé plus haut portent avant tout sur la création d'emplois et l'urbanisation, mais qu'ils ne font pas mention de grands travaux exceptionnels que l'on pourrait amorcer, comme une chaussée reliant l'Île-du-Prince-Édouard ou l'exploitation des ressources marémotrices.

IV Les secteurs et le développement économique

CHAPITRE 8

Industries primaires

Ces industries ont toujours tenu une place importante dans l'économie des provinces de l'Atlantique et une grande partie du secteur manufacturier continue d'être tributaire des ressources primaires. Ces industries, c'est-à-dire l'agriculture, les pêches, les forêts et certains aspects de l'exploitation minière connaissent les mêmes problèmes que partout ailleurs devant l'évolution technologique, l'accroissement de la productivité, la diminution de la demande de main-d'œuvre et la disparition relative de l'importance générale de l'exploitation des ressources pour le développement économique. La prospérité des industries primaires au cours de la décennie qui s'ouvre dépendra au premier chef du succès de l'adaptation à cette conjoncture.

Agriculture

Dans les pays modernes et industrialisés, l'agriculture se caractérise par l'accroissement du rendement et de la productivité, qui va de pair avec une diminution de besoins de main-d'œuvre et un déclin de la quote-part de cette industrie dans l'ensemble de la production nationale. L'agriculture des provinces de l'Atlantique n'a pas échappé à cette règle et cet état de choses est appelé à persister dans un avenir plus ou moins proche.

En 1961, l'agriculture entrait pour 6 p. 100 de la valeur nette de la production de marchandises dans la région de l'Atlantique. Ce chiffre était passé à 4.9 p. 100 en 1967. Sur les quatre provinces, c'est dans l'Île-du-Prince-Édouard, avec 28.2 p. 100, que la quote-part de la production agricole est la plus forte, alors qu'elle ne compte guère à Terre-Neuve et au Labrador.

Comme partout ailleurs au Canada, les exploitations diminuent en nombre mais s'accroissent en superficie. Ainsi, de 1961 à 1966, le nombre d'exploitations a diminué de 2.5 p. 100 à Terre-Neuve, de 13.3 p. 100 dans l'Île-du-Prince-Édouard, de 23.1 p. 100 en Nouvelle-Écosse et de 26.1 p. 100 au Nouveau-Brunswick. Au cours de cette même

période, la superficie moyenne de la ferme a augmenté, bien qu'une partie des terres agricoles abandonnées ait été complètement soustraite à la production.

Les effectifs de la main-d'œuvre agricole ont accusé une forte diminution. Pour la région de l'Atlantique, le total en est passé de 49,000 environ en 1956 à 26,000 en 1969; le pourcentage par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre employée est passé de 10.0 p. 100 à 4.3 p. 100. La chute a été particulièrement marquée après 1961, légèrement supérieure à 50 p. 100, de 1961 à 1969. La diminution des effectifs de la main-d'œuvre agricole a été en partie causée par la retraite d'exploitants et en partie par des changements d'activité.

Le passé obscurcit parfois l'étude scientifique du rôle de l'agriculture dans l'économie de la région de l'Atlantique. Une étude signale, au nombre des traditions de l'agriculture des provinces Maritimes, l'habitude d'occuper une terre sans se préoccuper de ses possibilités et d'encourager l'agriculture alors que toutes les autres formes d'activité économique ont échoué, dans l'hypothèse erronée que l'agriculture pourrait toujours être rentable¹.

Les difficultés que connaît aujourd'hui l'agriculture de la région de l'Atlantique proviennent d'une part de caractéristiques qui lui sont propres, y compris la nature des ressources disponibles et, d'autre part, de l'impuissance à s'adapter par le

¹ D. H. Carr, *La situation concurrentielle de l'agriculture des Maritimes*, Office d'expansion économique de la région atlantique, étude préliminaire n° 2, Ottawa 1969. Le présent rapport s'appuie en grande partie sur l'étude en question pour aborder le cas de l'agriculture. Ladite étude ne traite pas de Terre-Neuve et du Labrador, qui faisaient alors l'objet des travaux de la Commission royale sur la situation et les perspectives économiques de Terre-Neuve et du Labrador. Dans son rapport, la Commission a préconisé que l'agriculture de Terre-Neuve se fixe comme premier objectif de faire bénéficier la population de la province d'une alimentation bon marché. Elle a recommandé d'insister sur les services et les programmes favorisant des exploitations agricoles plus rentables, une production à la fois plus abondante et de meilleure qualité et enfin une main-d'œuvre mieux rémunérée.

passé à l'évolution technologique. Au cours des dernières décennies, l'agriculture a dû, pour ainsi dire, affronter une révolution de la technologie. L'adoption de cette dernière a été toutefois considérablement retardée dans les provinces Maritimes car la région est relativement à l'écart des contrées agricoles rivales, les possibilités de trouver un autre emploi font défaut, et on se heurte à des problèmes de financement, à l'exiguïté des exploitations et à la nature des sols (ces deux derniers obstacles ont freiné certains aspects de la mécanisation). Le retard d'adaptation au milieu technologique de l'après-guerre a exercé une influence nocive sur la situation particulière de l'agriculture des provinces Maritimes. Toutefois, les progrès de la technique ont fait leur apparition depuis quelques années dans les grandes entreprises.

On se rend compte de plus en plus que, si l'on veut sauver l'agriculture des provinces Maritimes, il faut qu'elle soit aussi rentable et aussi efficace que celle des autres régions et que le travail agricole soit aussi rentable et aussi intéressant que tout autre métier. La région devrait se consacrer aux catégories pour lesquelles elle possède certains avantages relatifs. Les ressources physiques des provinces Maritimes restreignent le genre d'entreprises agricoles rentables de la région. Du point de vue géographique, l'agriculture des provinces Maritimes est également désavantagée, car elle est dépourvue d'agglomérations importantes et manque d'un grand nombre de services.

Les marchés les plus riches de possibilités sont ceux où les exploitants des provinces Maritimes disposent d'un avantage relatif. Une étude réalisée pour le compte de l'Office d'expansion économique de la région atlantique et portant sur la rentabilité d'un certain nombre d'exploitations agricoles a indiqué que la plupart des petites exploitations traditionnelles des provinces Maritimes n'avaient que peu d'espoir d'offrir une rentabilité soutenue, alors que les spéculations plus importantes, à condition d'être bien orientées, pouvaient bien mieux réussir. Les entreprises offrant le maximum de chances du point de vue de la rentabilité et des

possibilités sont, sans doute, celles qui se spécialisent sur une assez grande échelle dans la production de pommes de terre, de fruits de vergers, de porcs, de lait nature, de volailles et de produits de serre¹.

Même s'il est moins important que par le passé, un rôle important attend l'agriculture de la région de l'Atlantique à condition qu'elle se spécialise là où elle dispose d'avantages relatifs et que la production des denrées choisies se fasse conformément aux exigences actuelles de production et de commercialisation.

L'adaptation sera difficile; les personnes et les spéculations en cause se heurteront à des problèmes délicats de mutation. La mise en œuvre de la rationalisation de l'agriculture sera grandement facilitée si les possibilités d'emploi augmentent de façon suffisante dans d'autres secteurs afin de favoriser la mobilité de la population rurale et le regroupement d'exploitations en complexes plus rentables. Il subsistera toutefois des personnes qui, en raison de leur âge ou pour un autre motif, ne pourront obtenir ou accepter un emploi en dehors du secteur agricole. Leur cas exigera alors une aide spéciale.

Il reste que l'on a besoin d'aménager un secteur agricole rentable qui offrirait de meilleurs revenus à un nombre moins élevé de personnes. Le gouvernement fédéral et les pouvoirs provinciaux devront observer une politique bien définie pour donner à l'agriculture de la région des bases saines. Pour cela, il faudra étudier systématiquement le marché dans le cas de chaque produit agricole et délimiter l'emplacement des terres favorables aux différentes spéculations pour lesquelles la région dispose d'un avantage relatif. A ces recherches, devront s'ajouter les dispositions nécessaires qui permettent à un crédit agricole bien conçu de contribuer efficacement

¹ Office d'expansion économique de la région atlantique, *Analyse des spéculations agricoles des provinces Maritimes*, Appendice, Étude préliminaire n° 2, Ottawa, 1969.

à la mise en place des nouvelles structures et des nouveaux modes d'organisation exigés. Il faudra enfin mettre sur pied des méthodes et des services pour adapter et compléter ces structures. Il faut entendre plus spécialement par là les services de commercialisation ainsi que les installations et services de transports.

Le regroupement, la modernisation et l'expansion générale du secteur agricole sont au nombre des principaux éléments du plan de développement de l'Île-du-Prince-Édouard. Celle-ci devrait accroître ses ventes de produits agricoles, dans la région même et à l'extérieur. Il convient de faire entrer cet objectif en ligne de compte dans l'étude des plans des autres provinces de l'Atlantique.

Pêches

Ce secteur emploie une partie importante de la population active de la région et doit continuer de jouer un grand rôle à la base de l'économie des quatre provinces. Il n'en reste pas moins que des transformations importantes doivent se produire au sein de cette industrie pour qu'elle puisse être rentable et concurrentielle. A l'heure actuelle, c'est un secteur qui procure surtout de l'emploi à temps partiel; la productivité en est médiocre et se reflète dans le faible niveau des revenus. Si, au cours de la décennie qui s'annonce, la restructuration de l'industrie de la pêche réussit, elle aura pour conséquence des effectifs nettement moins importants mais bien mieux entraînés et bien mieux rémunérés.

La pêche de la région est caractérisée par la prépondérance de pêcheurs qui travaillent par intermittence, ou à temps partiel. Par plein temps, on entend une durée de travail égale ou supérieure à dix mois par an: à Terre-Neuve, on appelle pêcheur à plein temps ceux qui consacrent chaque année plus de temps à la pêche qu'à toute autre sorte d'activité rémunérée. En 1968, les pêcheurs à plein temps représentaient environ 60 p. 100 des travailleurs du secteur primaire

— des pêches à Terre-Neuve¹, 29.7 p. 100 en Nouvelle-Écosse et 7.3 p. 100 au Nouveau-Brunswick. Enfin, dans l'Île-du-Prince-Édouard les personnes employées dans le secteur primaire des pêches travaillaient presque exclusivement à temps partiel ou de façon intermittente.

On trouvera au tableau 13, la répartition de l'emploi dans les pêches primaires des provinces de l'Atlantique, selon les catégories suivantes: plein temps, temps partiel et intermittent (1962-1968).

L'emploi a accusé un certain déclin, mais l'industrie n'a pas connu un véritable exode. A Terre-Neuve en particulier, il semble que les mouvements de main-d'œuvre dans le secteur primaire de la pêche sont assujettis aux fluctuations de la demande de main-d'œuvre dans d'autres secteurs de l'économie.

Un certain nombre de facteurs ont influencé la productivité; parmi ces facteurs il faut citer l'importance et la valeur du capital utilisé, car les pêches font de plus en plus appel aux capitaux, le rapport entre pêcheurs à plein temps et pêcheurs à temps partiel ou provisoires, et la répartition des prises où la proportion entre espèces bon marché, la morue par exemple, et espèces de valeur, le homard par exemple, peut accuser des écarts considérables. Ce niveau de productivité se ressentira aussi de la répartition entre pêcheurs pratiquant la pêche côtière et la pêche hauturière. La productivité est habituellement plus élevée dans le second cas.

Les statistiques officielles ne donnent pas de renseignements sur l'importance et la valeur de la pêche côtière pratiquée chaque année par les pêcheurs de la région de l'Atlantique, mais il est possible de s'en faire une idée. *Les pêches*

¹ La proportion de pêcheurs à plein temps à Terre-Neuve serait infiniment moins importante si le système de relevé des statistiques était identique à celui qui est utilisé dans les provinces Maritimes.

*dans les provinces de l'Atlantique*¹ a estimé la valeur moyenne des prises individuelles du pêcheur côtier à 1,930 dollars dans les provinces Maritimes et à 800 dollars par saison à Terre-Neuve. Les prises faites dans ces provinces contiennent une proportion plus élevée d'espèces de valeur que celles de Terre-Neuve.

Une politique de la pêche doit s'appuyer sur l'évaluation des prévisions du marché, sur la capacité de concurrence actuelle et probable de cette industrie sur ses marchés, et enfin sur la pression croissante qui s'exerce sur les ressources. En élaborant une politique de stimulation de la croissance et de la mise en valeur de la pêche régionale, il est essentiel de faire la différence entre les problèmes de la pêche côtière et ceux de la pêche hauturière.

La pêche hauturière de la région de l'Atlantique présente de riches possibilités de croissance et de mise en valeur, d'expansion et de rentabilité. Cette région devrait pouvoir monopoliser une fraction plus importante du marché des États-Unis, qui est en pleine croissance, à condition de pouvoir conserver une certaine marge sur les concurrents européens. Pour cela il faudra peut-être recourir à une nouvelle prospection des pêcheries ainsi qu'à une concentration accrue des installations de transformation aux emplacements clefs. Si des efforts supplémentaires s'imposent, ils devront s'appliquer à quelques ports dotés de grandes usines de traitement du poisson, de bonnes installations portuaires, d'installations de radoub et autres services nécessaires à l'industrie de la pêche. Pour conserver et améliorer la position concurrentielle de l'industrie, il faudra que se poursuive le remplacement de la main-d'œuvre par les capitaux et que la technologie moderne soit appliquée toujours plus systématiquement au domaine de la prise, de la manutention et du traitement des poissons.

¹ Office d'expansion économique de la région atlantique, *Les pêches dans les provinces de l'Atlantique*, étude préliminaire n° 3, Ottawa, 1969.

Dans le cas d'un certain nombre d'espèces, les populations causent de plus en plus de soucis et, à la longue, l'industrie canadienne pourrait connaître de graves problèmes à cet égard. En décembre 1970, ministre des Pêches et des Forêts, a annoncé officiellement l'existence de "lignes de fermetures des pêches" désignant d'importants secteurs de la côte est et de la côte ouest comme zones de pêche exclusivement réservées au Canada. Sur la côte atlantique, il s'agit du golfe du Saint-Laurent et de la baie de Fundy. Il convient de ne pas abandonner la politique de protection des ressources et de ne pas relâcher ses efforts pour convaincre les autres gouvernements pour qui la pêche dans les eaux internationales représente une source de profit d'adopter un programme destiné à conserver le meilleur équilibre possible entre la population et le niveau des prises.

Dans le cas de la pêche côtière, la productivité et le revenu demeurent généralement médiocres tandis que le chômage et le sous-emploi sont élevés. Si l'on veut parvenir à des niveaux de revenus suffisants, il faudra que le nombre de pêcheurs diminue vraisemblablement de façon importante, et il faudra alors créer des emplois de remplacement pour les personnes ainsi écartées de la pêche. Tout cela implique bien entendu une réussite des efforts de développement dans la région de l'Atlantique.

La transformation de la pêche côtière de l'Atlantique en une activité rentable exigera l'amélioration de son exploitation grâce à l'utilisation progressive des découvertes technologiques. Il faudra limiter la pratique de la pêche côtière, notamment dans le cas de certaines espèces données, et il faudra décourager le surinvestissement. Il faut que la notion selon laquelle la pêche côtière est un secteur auxiliaire permettant aux ruraux de subsister et d'absorber le chômage et le sous-emploi soit remplacée par l'idée qu'il s'agit d'une activité susceptible d'atteindre un niveau satisfaisant dans le cas de pêcheurs compétents qui aient le sens de la mise en valeur. Il conviendra d'aménager dans des localités

TABEAU 13

Emploi dans le secteur primaire des pêches, provinces de l'Atlantique, 1962-1968

Année	Total	Plein temps		Temps partiel		Intermittent	
		Effectifs	Pourcentage du total	Effectifs	Pourcentage du total	Effectifs	Pourcentage du total
1962	42,068	17,060	40.6	13,171	31.3	11,837	28.1
1963	44,223	18,818	42.6	12,919	29.2	12,486	28.2
1964	45,217	20,273	44.8	12,816	28.3	12,128	26.8
1965	45,557	19,117	42.0	13,714	30.1	12,726	27.9
1966	42,395	17,181	40.5	12,152	28.7	13,062	30.8
1967	41,460	16,330	39.4	12,154	29.3	12,976	31.3
1968	41,706	15,708	37.7	12,033	28.8	13,965	33.5

Source: *Conseil économique des provinces de l'Atlantique*, brochure n° 12, 1968; et B.F.S., *La statistique des pêches—Canada*, 1968.

choisies des installations portuaires groupées à l'intention des petites embarcations qui servent à la pêche côtière; par contre, il faudra s'opposer à la décentralisation lors de la création des installations portuaires.

Une étude récente a constaté l'existence d'un certain nombre de problèmes relatifs à la commercialisation des poissons de fond de la côte atlantique aux États-Unis¹. Ce rapport note entre autres: concurrence internationale plus vive des fournisseurs habituels de poissons de fond (notamment la morue) sur le marché américain; rationalisation des méthodes de vente des Scandinaves; tendance des exportateurs de la côte atlantique à restreindre leurs ventes à un petit nombre d'acheteurs bien connus; concentration excessive des ventes au cours de la saison; connaissance insuffisante des chaînes de distribution à l'extérieur des grands secteurs de vente; renouvellement peu fréquent des méthodes

de présentation habituelles; efforts relativement insuffisants dans le domaine du contrôle de la qualité; absence de recherche et de développement dans le domaine des nouveaux produits, en particulier dans le cas de produits de qualité; enfin, insuffisance des services de soutien de la commercialisation, soit par exemple un manque de renseignements sur les marchés et la commercialisation, et soutien financier insuffisant dans le domaine du traitement et de l'exportation.

Une plus grande attention devrait être accordée à la recherche et à l'expérimentation de nouvelles techniques de pisciculture ainsi qu'aux autres ressources océaniques autres que la pêche et à leur utilisation possible.

Il faut enfin signaler l'existence de l'Office canadien du poisson salé créé en 1970 et qui est chargé de "la réglementation du commerce interprovincial et du commerce d'exportation du poisson salé pour augmenter les gains des producteurs primaires de morue préparée." Aux termes des lois votées par les provinces en cause, l'Office dispose de droits exclusifs pour acheter le poisson salé tout comme le poisson frais destiné à la salaison. On

¹ Ministère de l'Expansion économique régionale, Joshua John, *Atlantic Coast Groundfish Marketing*, (*La commercialisation des poissons de fond de la côte de l'Atlantique*), Ottawa, juin 1970.

escompte que les achats et les ventes de cette société de la Couronne sans but lucratif contribueront à la stabilité et à la solidité de ce secteur de la pêche, à condition que l'Office soit mieux soutenu dans son travail¹.

Forêts ?

Le secteur primaire des forêts se compose de deux grandes catégories: l'exploitation forestière, et les services forestiers comme l'inspection et le reboisement. Pour l'ensemble de la région, le nombre de personnes employées dans cette activité est tombé de 15,000 en 1961 à 11,200 en 1968, soit une baisse de 25.3 p. 100. Tout porte à croire que le nombre de personnes employées dans le secteur primaire des forêts diminuera encore, notamment par suite des transformations technologiques et de l'augmentation de la productivité dans le travail du bois.

Il est difficile d'extrapoler ce que sera la demande du marché pour les différents produits forestiers. A côté de la concurrence éventuelle des produits synthétiques, la production et les marchés de ressources primaires en général (bois et sciages en particulier), subissent l'influence de facteurs comme la conjoncture économique, les frais de transports et le coût des fibres.

La demande de bois à pâte sera évidemment fonction de la croissance future de la demande de produits de pâtes et papiers. Les trois éléments essentiels qui font varier les coûts de la production de papier journal sont les frais de transports, les frais de main-d'œuvre à l'usine et le prix du bois. Étant donné que la plupart des usines des provinces Maritimes sont situées sur la côte et que les

— transports se font par mer, il n'y a pas de différence importante entre les frais de transports des provinces Maritimes et ceux du Québec; par ailleurs, le coût de la main-d'œuvre ne varie guère davantage. Ce sont donc les fluctuations du coût des fibres de bois qui expliquent la différence des coûts du papier journal. Pour l'industrie des pâtes et papiers, le coût de la tonne de fibre est particulièrement important.

Le coût des fibres est moins élevé en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick qu'au Québec et qu'en Ontario, en raison notamment des meilleures possibilités d'accès. Ce coût explique généralement en grande partie les différents rythmes de croissance de l'industrie des pâtes et papiers, qui ont été plus élevés dans les provinces Maritimes que dans le Québec et l'Ontario. A Terre-Neuve, les coûts des fibres de bois sont légèrement supérieurs à ceux qui sont en vigueur au Canada central.

A l'heure actuelle, près des trois quarts de la production de pâtes et papiers de la région sont exportés aux États-Unis; dix pour cent environ le sont en Grande-Bretagne. Si l'avantage de la concurrence peut être conservé et si l'on dispose de réserves supplémentaires, l'industrie régionale des pâtes et papiers devrait être en mesure de faire face à la croissance du marché.

L'avenir de l'industrie du bois d'œuvre dépendra du succès d'une intégration plus étroite entre le secteur des sciages et des pâtes et papiers, afin de pouvoir compter sur un approvisionnement permanent de billes de sciage, et aussi de la mesure dans laquelle on aura recours à la technologie moderne. Le manque de bois de sciage sur pied découle de la mainmise des compagnies de pâtes et papiers sur un grand nombre des meilleurs peuplements de bois de sciage.

Le nouveau régime de gestion et de possession des terres forestières sera au centre des préoccupations au cours de la prochaine décennie. Dans plusieurs provinces, le pourcentage élevé de terres forestières privées et la répartition de la propriété en un

¹ Les Statuts du Canada, chapitre 32, 1969-1970.

² On s'est inspiré ici en partie de l'étude préliminaire n° 7, de l'Office d'expansion économique de la région atlantique intitulée: *Les forêts dans les provinces de l'Atlantique*, Ottawa, 1968.

grand nombre de parcelles exiguës rendent très malaisée l'adoption de méthodes de gestion modernes. Dans toutes les provinces, une documentation plus soignée et plus approfondie favoriserait une meilleure gestion des ressources et leur affectation à divers usages, actuels et possibles.

Exploitations minières

Au cours de la dernière décennie, la production minière des provinces de l'Atlantique a augmenté de façon importante. En 1959, la valeur globale de la production minérale de la région était d'environ 158 millions de dollars. En 1968, elle dépassait 470 millions. Au cours de la même période la région a également accru sa part dans la valeur de la production minière canadienne, soit de 6.6 p. 100 en 1959 à 9.9 p. 100 en 1968¹.

Ces augmentations sont la conséquence d'un regain d'activité à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick. A Terre-Neuve, la valeur de la production minière s'est accrue de façon spectaculaire, soit d'environ 72 millions de dollars en 1959 à 323 millions en 1968; au Nouveau-Brunswick, elle est passée de 18 millions environ pour atteindre près de 90 millions de dollars. De 1959 à 1968, la production minérale a été beaucoup plus stable en Nouvelle-Écosse; on l'évaluait en 1968 à 58 millions de dollars. Dans l'Île-du-Prince-Édouard l'industrie minière occupe une place relativement modeste, se bornant à la production de matériaux de construction.

Dans la région de l'Atlantique, l'exploitation minière est très différente d'une province à l'autre. A Terre-Neuve, la première place est détenue par le minerai de fer, ce qui est dû à l'exploitation des gisements du Labrador. En 1960, ce minerai entraînait pour 63.1 p. 100 dans la valeur de la pro-

duction minière de Terre-Neuve; en 1968, ce chiffre était passé à 80.9 p. 100. Le minerai de fer, le cuivre, l'amiante, le zinc et les matériaux de construction représentaient, en 1968, 95.6 p. 100 de la valeur de la production minière de la province.

En Nouvelle-Écosse, la houille vient en tête; d'une façon générale, la valeur de la production a eu tendance à décroître à la fois en valeur absolue et en pourcentage de la valeur totale de la production minérale. La houille représentait 68.7 p. 100 de la valeur de la production minière en 1960 et 52.8 p. 100 en 1968. Par ailleurs, l'importance respective du gypse et du sel s'est accrue. En 1968, la houille, les matériaux de construction, le gypse, le sel et la barytine représentaient 97.4 p. 100 de la valeur d'ensemble de la production minière en Nouvelle-Écosse.

De 1960 à 1968, il y a eu de grandes transformations dans l'industrie minière du Nouveau-Brunswick; elles ont été caractérisées par de fortes augmentations dans la valeur de la production du cuivre, du plomb et du zinc. En 1960, la houille entraînait pour la moitié environ dans la valeur de la production minérale de la province. En 1968, la valeur de la production de houille avait décliné pour ne plus représenter que 8.2 p. 100 de l'ensemble de la valeur minière. Si les matériaux de construction ont vu leur valeur s'accroître, leur proportion relative a diminué, passant de 41.8 p. 100 de la valeur de la production minière en 1960 à 9.9 p. 100 en 1968. Ce changement reflète en grande partie l'exploitation des ressources de cuivre, de plomb et de zinc de la province. En 1968, le zinc représentait 43.3 p. 100 de la valeur de la production minérale au Nouveau-Brunswick; le plomb entraînait pour 16.5 p. 100, les matériaux de construction pour 9.9 p. 100, le cuivre pour 8.9 p. 100, et la houille pour 8.2 p. 100, soit au total 86.8 p. 100.

Au cours de la dernière décennie, la nature de l'emploi dans l'industrie minière de la région s'est aussi considérablement modifiée. A Terre-Neuve, le personnel employé dans les mines et les carrières

¹ L'exposé relatif aux activités minières est fondé en bonne part sur l'étude préliminaire n° 4 de l'Office d'expansion économique de la région atlantique, intitulée *Les ressources minérales dans les provinces de l'Atlantique*. (Ottawa, 1969).

est passé de 3,300 en 1961 à 5,700 en 1968, soit une augmentation de 72.7 p. 100. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, ce chiffre n'a jamais dépassé 100 au cours de cette même période. En Nouvelle-Écosse, le personnel des mines et des carrières était de 8,100 en 1961 et de 6,900 en 1968, déclin directement imputable à celui des houillères. Au Nouveau-Brunswick, les effectifs du personnel des mines et des carrières est passé de 1,400 en 1961 à 2,500 en 1968, soit une augmentation de 78.6 p. 100. Les effectifs du personnel des mines dans la région sont passés de 12,800 en 1961 à 15,200 en 1968, soit une augmentation de 18.8 p. 100.

Il est permis de penser que l'industrie minière des provinces de l'Atlantique persistera dans cette tendance à l'expansion de la production, de l'emploi et des investissements. On peut compter sur une croissance importante de l'extraction du minerai de fer de Terre-Neuve. Il devrait en être de même pour l'industrie des minerais métalliques au Nouveau-Brunswick à la suite d'une plus grande exploitation des gisements actuels, de la mise en valeur de gisements connus présentant des possibilités économiques et enfin d'un certain nombre de nouvelles découvertes et de travaux de traçage intervenus plus tard dans le cours de la décennie. On peut envisager une certaine expansion des mines de non-métalliques de la Nouvelle-Écosse, notamment dans l'extraction du sel et du gypse. Le marché disponible pour la houille de la région a été médiocre, tout au moins jusqu'à ces derniers temps, mais un changement important vient de se produire en raison d'une demande accrue de l'industrie sidérurgique pour la houille cokéfiante.

Les travaux d'exploration devraient être stimulés dans les provinces de l'Atlantique par l'espoir de trouver du pétrole, du gaz naturel, et divers minerais métalliques. L'essor des activités pétrolières au large des côtes représente, pour les prochaines années de la décennie, une promesse intéressante pour la région. A l'heure actuelle, on devrait procéder à une planification anticipée pour que si

ces espoirs se réalisent, l'économie de la région en tire le meilleur parti.

D'une façon générale, on considère comme satisfaisantes les possibilités minières des provinces de l'Atlantique. L'évolution ultérieure se fera en fonction de nouvelles découvertes, de la situation de la demande mondiale et du maintien de la position concurrentielle. Le gouvernement devrait agir en apportant un concours suffisant aux travaux d'exploration et aux études géologiques et en garantissant à l'industrie minière le soutien approprié de services scientifiques et de services de laboratoire.

L'industrie minière fait de plus en plus appel aux capitaux et continuera de le faire à l'avenir; c'est ainsi qu'il sera possible d'augmenter considérablement la production en n'engageant qu'un personnel supplémentaire relativement peu élevé.

Perspectives d'emploi

Il est permis de prévoir d'importantes transformations du secteur primaire au cours de la prochaine décennie; il s'agira en grande partie de l'effet de forces économiques et sociales déjà à l'œuvre. Pour cette période, on peut s'attendre à une diminution d'un tiers environ des effectifs de la main-d'œuvre employée dans les industries extractives et cela en raison d'applications croissantes de découvertes technologiques, du développement de la productivité et enfin de transformations organiques de l'exploitation. Cette diminution sera, dans une certaine mesure, due à la retraite que prendront progressivement les ouvriers âgés, notamment dans le domaine de l'agriculture et de la pêche. Il sera cependant nécessaire qu'un grand nombre de travailleurs s'orientent vers d'autres métiers. Il importe de souligner que si cette main-d'œuvre quitte le secteur primaire, son départ doit aller de pair avec la création de possibilités d'emploi suffisantes dans d'autres secteurs de l'économie. Il sera aussi indispensable d'organiser et de mener à bien des programmes coordonnés d'orientation,

de formation de la main-d'œuvre et d'aide à la mobilité, et cela en vue de veiller à ce que l'adaptation se fasse correctement tout en réduisant les chocs et la tension pour les personnes touchées par ces transformations profondes.

CHAPITRE 9

Industrie manufacturière

L'infrastructure manufacturière actuelle des provinces de l'Atlantique est passablement restreinte; cette situation constitue une importante, sinon la principale, cause du rendement économique relativement faible de la région. L'activité manufacturière dans les provinces de l'Atlantique ne représente qu'une faible partie de celle de l'ensemble du Canada. En 1967, la région de l'Atlantique, où sont établis 9.7 p. 100 de la population canadienne, ne comptait que 4.4 p. 100 du nombre total d'employés dans l'industrie manufacturière canadienne et ne fournissait que 3.1 p. 100 de la valeur ajoutée globale de ce secteur. Par contre, l'Ontario, avec 35.0 p. 100 de la population canadienne, comptait 49.5 p. 100 des employés de l'industrie manufacturière et fournissait 53.9 p. 100 de la valeur ajoutée. (Graphique 5).

Au cours de la période 1961-1967, pour laquelle on dispose de données comparables, la position des provinces de l'Atlantique dans l'activité manufacturière canadienne a très peu changé en ce qui a trait à l'emploi. L'emploi dans l'industrie manufacturière de la région de l'Atlantique, comparativement à celui de l'ensemble du Canada, a diminué légèrement pour passer de 4.6 p. 100 en 1962 à 4.4 p. 100 en 1967 et ce, malgré le fait qu'entre 1961 et 1967, l'emploi dans l'industrie manufacturière a augmenté de 17.9 p. 100 à Terre-Neuve, 34 p. 100 dans l'Île-du-Prince-Édouard, 18.7 p. 100 en Nouvelle-Écosse, 16.7 p. 100 au Nouveau-Brunswick et 18.3 p. 100 dans la région.

Entre 1961 et 1967, la valeur ajoutée dans l'ensemble de l'industrie manufacturière a augmenté de 43.1 p. 100 dans la région de l'Atlantique. Cependant, les chiffres correspondants pour l'ensemble du Canada au cours de la même période ont augmenté de 61.4 p. 100. Au cours de ces sept dernières années, la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière a représenté environ 15 p. 100 du produit régional brut des provinces de l'Atlantique, tandis qu'elle a atteint 28 p. 100 du produit national brut du Canada.

L'économie de la région de l'Atlantique dépend

dans une très grande mesure des ressources naturelles. La transformation de ces ressources naturelles représente la plus grande partie de l'activité de l'industrie manufacturière. En 1967, la valeur ajoutée dans l'ensemble de l'activité des industries manufacturières a atteint 580 millions de dollars dans la région. Les industries suivantes ont fourni 333 millions de dollars ou 57 p. 100 du montant total: industries de produits de poisson, transformation d'autres denrées alimentaires, scieries et ateliers de rabotage, autres industries du bois et industries des pâtes et papiers.

Rôle du secteur manufacturier dans le développement

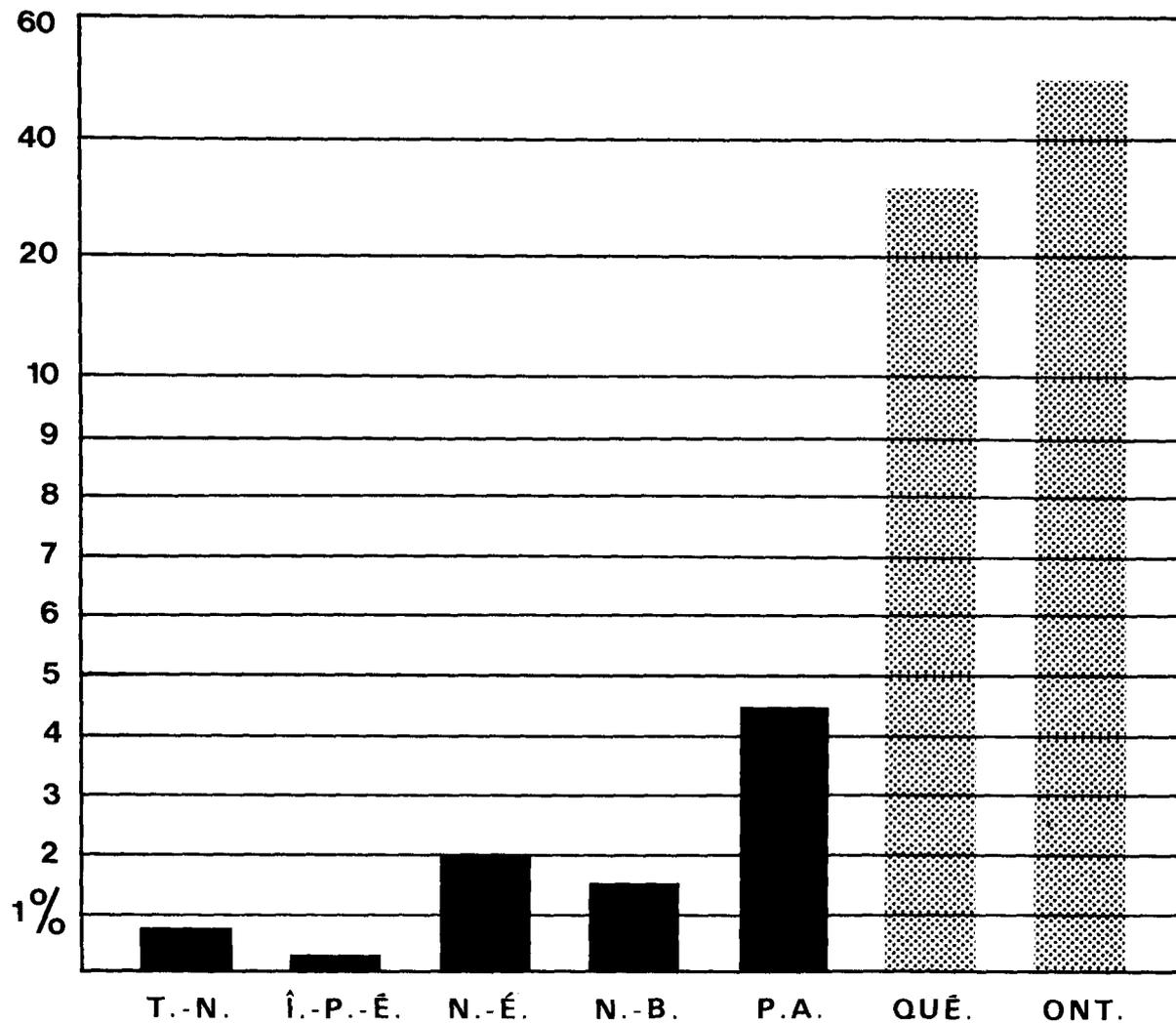
Le rôle restreint du secteur secondaire dans les provinces de l'Atlantique constitue une cause importante de l'inégalité générale entre la région et les autres parties du pays. Un taux de croissance et de développement plus rapide dans le secteur manufacturier est essentiel à l'accélération du développement global et à la disparition des inégalités régionales.

Dans une analyse des causes du faible rythme de croissance de l'économie britannique au cours des dernières années, Nicholas Kaldor, professeur d'économie à l'Université de Cambridge a insisté sur la très grande corrélation qui existe entre le taux d'accroissement du produit national brut et le taux de croissance de la population manufacturière dans les douze pays les plus évolués sur le plan industriel, à l'égard desquels des chiffres sont disponibles. Il conclut ainsi:¹

“C'est le taux de croissance de la production manufacturière (avec les activités auxiliaires des services d'utilité publique et de la construction) qui est le plus susceptible d'exercer une in-

¹ Nicholas Kaldor, *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom* (Causes du faible taux de croissance économique au Royaume-Uni), conférence d'inauguration, Presses de l'Université de Cambridge, 1966.

GRAPHIQUE 5
NOMBRE TOTAL D'EMPLOYÉS DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER
EN POURCENTAGE DU NOMBRE TOTAL AU CANADA,
PROVINCES DE L'ATLANTIQUE, QUÉBEC ET ONTARIO, 1967



fluence déterminante sur le taux général de croissance économique, en partie à cause de son influence sur le taux d'accroissement de la productivité dans le secteur industriel lui-même et aussi parce qu'il a tendance à augmenter, indirectement, le taux d'accroissement de la productivité dans les autres secteurs".

La croissance plus rapide du secteur manufacturier dans la région de l'Atlantique présuppose avant tout l'élargissement de la base du secteur manufacturier par l'implantation d'industries de croissance et d'industries faisant appel à une technologie très avancée. Cela ne signifie pas que la base de l'industrie manufacturière actuelle qui, comme nous l'avons déjà mentionné, est constituée en grande partie d'entreprises de transformation des ressources, n'aura pas la chance de prendre de l'expansion. En réalité, la transformation des ressources naturelles constituera fort probablement la principale activité dans un certain nombre de secteurs de la région. Cependant, dans les centres de croissance, les principales possibilités de développement proviendront, selon toute vraisemblance, de nouvelles industries manufacturières qui seront à leur tour à l'origine d'un taux général de développement plus rapide.

Facteurs influençant la localisation des industries manufacturières

Étant donné le rôle important qui a été attribué au secteur manufacturier, il est nécessaire d'examiner certaines observations, à la fois d'ordre théorique et empirique, qui ont été faites sur le choix du lieu d'implantation des industries¹. Il ne semble pas qu'il y ait de modèle ou d'ensemble de modèles satisfaisant l'implantation industrielle qui puisse être appliquée à la région de l'Atlantique afin d'évaluer dans quelle mesure les emplacements

actuels de la région diffèrent d'un emplacement parfait sur le plan théorique. Plusieurs facteurs importants influencent le choix d'un emplacement industriel, dont l'approvisionnement en matières premières, la disponibilité et le coût de la main-d'œuvre, l'accès aux marchés, la disponibilité de bâtiments convenables de même que la présence de centres industriels. Au nombre des autres facteurs déterminants dans le choix d'un emplacement industriel, on compte des considérations d'ordre personnel, la proximité des concurrents, la disponibilité de capitaux, le climat, le coût et la disponibilité du carburant, de l'électricité et de l'eau. Mais on n'a jamais établi un système valable pouvant démontrer l'importance relative de ces facteurs sur le choix d'un emplacement. Il est probable que le choix de l'industriel s'appuie sur des données exactes pour plusieurs raisons, y compris la difficulté d'attribuer une quantité aux variables en question et l'importance des facteurs à caractère non économique.

Néanmoins, lorsqu'il s'agit de l'implantation d'une filiale, la disponibilité d'installations convenables est très importante, car elle peut permettre de hâter la date de la mise en exploitation et de réaliser des économies au chapitre des coûts d'immobilisation. Les lotissements et parcs industriels peuvent avoir une grande influence sur le choix d'un emplacement, notamment si ces parcs renferment des bâtiments vides pouvant être utilisés à des fins générales ou si certaines dispositions permettent que des bâtiments d'usines soient construits sur demande pour être ensuite loués par la compagnie qui vient s'y installer.

Le regroupement des industries et les économies de production de masse constituent des facteurs importants dans le choix d'un emplacement industriel. Bon nombre d'industries considèrent que le genre d'économies extérieures qu'elles peuvent réaliser dans les centres industriels est important.

L'importance relative des frais de transport quant au choix de l'emplacement diminue selon toute vraisemblance et, pour bon nombre d'industries, il est probable qu'ils ne représentent qu'un poste de

¹ Une étude à ce sujet a été entreprise par Joseph C. Mills en 1965. Elle se trouve dans un rapport non publié présenté à l'Office d'expansion économique de la région atlantique et intitulé: *Industrial Location with Special Reference to the Atlantic Provinces*.

dépenses peu important du coût total. Cependant, lorsque le transport entre en ligne de compte, il semble que la disponibilité de bonnes installations et de bons moyens de communication prend de l'importance aux yeux des industriels qui sont à la recherche de nouveaux emplacements.

L'influence des matières premières sur le choix d'un emplacement semble aussi diminuer en importance à mesure que les procédés de fabrication deviennent plus complexes et que les moyens de transport offrent une plus grande versatilité.

En ce qui a trait à la main-d'œuvre, la disponibilité de travailleurs spécialisés, ou tout au moins leurs possibilités d'adaptation, est plus importante que la présence d'une main-d'œuvre non spécialisée à salaire relativement peu élevé.

Il semble que l'importance relative des forces qui influencent le choix d'un emplacement industriel soit en train de subir des changements, car les industries dépendent de moins en moins de l'endroit où se trouvent les matières premières et de la proximité des marchés. Dans l'industrie manufacturière moderne, l'interdépendance des établissements industriels est devenu le facteur déterminant dans le choix d'un emplacement. Comme le déclarait M. Tom Kent, sous-ministre de l'Expansion économique régionale, dans son discours prononcé à l'occasion de la réunion annuelle du Conseil économique des provinces de l'Atlantique à Halifax, en octobre 1969:

"Les progrès techniques ont réduit la sujétion de la majorité des industries manufacturières à la proximité de leurs sources de matières premières et de leurs marchés, créant par contre une interdépendance entre les diverses industries. Leur prospérité dépend d'un échange permanent de connaissances et de produits."¹

¹ Tom Kent, sous-ministre de l'Expansion économique régionale. Notes pour un discours devant la réunion annuelle du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, Halifax, Nouvelle-Écosse, 27 octobre 1969.

L'industrie est maintenant beaucoup plus mobile et les variables qui, en dernier lieu, déterminent le choix d'un emplacement sont plus sensibles à l'influence des politiques d'expansion industrielle. Ces facteurs jouent en faveur de la région de l'Atlantique en ce qui a trait à ses possibilités d'attirer des industries manufacturières secondaires.

Expansion de l'industrie manufacturière

Pour déterminer la meilleure politique susceptible de promouvoir efficacement l'expansion de l'industrie manufacturière secondaire dans la région, il est important d'étudier les répercussions des programmes antérieurs et actuels de subventions à l'industrie. Il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de dégager précisément les effets de ces programmes; on peut comparer les changements qui se sont produits au cours de la période à l'étude, mais il est plus difficile de déterminer exactement dans quelle mesure ces changements ont été provoqués par le programme en question.

Compte tenu des réserves exprimées dans le paragraphe précédent, il ne semble pas que le programme de l'Agence de développement régional ait réussi à modifier sensiblement la base économique des provinces de l'Atlantique. Par exemple, une étude portant sur 49 entreprises du Nouveau-Brunswick qui ont reçu une aide financière en vertu du programme entre 1963 et 1968 a démontré que la majorité des usines étaient basées sur une ressource (31) ou reliées aux marchés de consommation régionaux (14), et que le programme de l'ADR n'a pas réussi à attirer un certain nombre d'établissements du genre "industrie de croissance".² En Nouvelle-Écosse, une étude semblable a révélé que le programme n'a pas réussi à attirer beaucoup d'investissements dans des industries qui, ailleurs au pays, connais-

² H. K. Larsen, *A Study of the Economic Impact Generated by ADA-Assisted Manufacturing Plants Located in the Province of New Brunswick*. Université du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), mars 1969.

saient un essor considérable.¹ Les deux études ont indiqué que le programme a favorisé, jusqu'à un certain point, l'éparpillement des industries dans des régions où, par ailleurs, elles ne se seraient pas implantées et qui ne constituaient pas toujours l'emplacement idéal. On ne possède pas de résultats concluants en ce qui a trait au programme à Terre-Neuve; quant à l'Île-du-Prince-Édouard, le programme revêt une moins grande importance à cause de la base différente des ressources.

Les tableaux 14 et 15 fournissent certaines données sur l'implantation, l'agrandissement et la modernisation d'industries manufacturières dans les provinces de l'Atlantique, favorisés par le ministère de l'Expansion économique régionale aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional. Au 31 octobre 1970, en vertu de ce programme, le ministère avait octroyé des subventions pour l'implantation ou l'agrandissement de 90 industries représentant un coût

d'immobilisation approximatif de 43.8 millions de dollars et environ 3,906 nouveaux emplois. Au nombre de ces 90 établissements nouveaux ou agrandis, on en comptait environ 15 dans l'industrie du traitement du poisson, 20 qui produisaient d'autres denrées alimentaires et des boissons, 16 dans les industries des pâtes et papiers et 39 dans d'autres secteurs de l'activité manufacturière. Ces 39 établissements comprennent des entreprises de remise à neuf des moteurs, un atelier d'usinage, des fabriques de meubles, de contenants, de ventilateurs, d'appareils électroniques, de matériel de chemin de fer, de brosse, de matériaux de construction et un atelier de reliure. Il va sans dire que la venue de ces nouveaux emplois tombe à point. Il est trop tôt néanmoins pour formuler une appréciation définitive sur l'efficacité du nouveau programme de subventions; cependant, on remarque la forte prédominance des activités déjà existantes sur les nouveaux types d'industries.

TABLEAU 14

Implantations, agrandissements et modernisations favorisés par le ministère de l'Expansion économique régionale en vertu du programme de subventions à l'industrie, provinces de l'Atlantique, au 31 octobre 1970

	Nombre	Coût d'immobilisation approximatif	Nombre approximatif de nouveaux emplois
Terre-Neuve	12	\$ 2,747,739	462
Île-du-Prince-Édouard	10	2,772,291	279
Nouvelle-Écosse*	30	14,721,464	1,200
Nouveau-Brunswick	38	23,616,499	1,965
Provinces de l'Atlantique	90	43,757,993	3,906

* À l'exclusion des subventions à la Sysco.

Source: Ministère fédéral de l'Expansion économique régionale, Rapport sur l'application de la Loi sur les subventions au développement régional, divers numéros, et communiqués du MEER, au 31 octobre 1970.

¹ Robert L. Comeau, *A Study of the Impact of the Area Development Agency Program in Nova Scotia, a report submitted to the Area Development Agency*, Université Dalhousie, Halifax (N.-É.), août, 1969. (Étude des répercussions du programme de l'Agence de développement régional en Nouvelle-Écosse; rapport présenté à l'Agence de développement régional).

TABEAU 15

Implantations, agrandissements et modernisations favorisés par le ministère de l'Expansion économique régionale en vertu du programme de subventions à l'industrie, provinces de l'Atlantique, au 31 octobre 1970
Classification approximative par groupe d'industrie

	Traitement du poisson	Autres aliments et boissons	Pâtes et papiers	Autres
Terre-Neuve	6	4	1	1
Île-du-Prince-Édouard	4	2	—	4
Nouvelle-Écosse *	1	6	6	17
Nouveau-Brunswick	4	8	9	17
Provinces de l'Atlantique	15	20	16	39

* A l'exclusion des subventions à la Sysco.

Source: Classification approximative du Conseil de développement de la région de l'Atlantique.

En juillet 1970, l'honorable Jean Marchand, ministre de l'Expansion économique régionale, a annoncé l'octroi de subventions au montant de 15.5 millions de dollars à l'aciérie de Sydney; ces subventions ont été accordées dans le cadre d'un projet d'agrandissement et de modernisation de l'aciérie, dont le coût s'élèvera à 94 millions de dollars. Le communiqué annonçant l'octroi de ces subventions rappelait les réalisations de l'usine depuis que la province en a pris possession, mais soulignait le besoin d'une modernisation poussée afin d'assurer une plus grande sécurité d'emploi et d'exploitation.

Le raffermissement du rendement de l'aciérie de Sydney, ajouté à de meilleures perspectives en ce qui a trait à la houille, présentent des signes très encourageants à la fois pour le secteur du Cap-Breton et la région tout entière, et reflète l'importance de la préservation de l'ampleur des industries actuelles, des mesures destinées à les aider à faire face à la concurrence et des tentatives visant à porter au maximum leur apport à l'économie locale et régionale. L'important projet d'agrandissement et de modernisation de l'aciérie de Sydney semble fournir une excellente occasion d'examiner à fond toutes les possibilités de nouvelles mises en exploitation ou d'agrandisse-

ments, à la lumière non seulement des marchés extérieurs mais aussi d'une économie régionale éventuellement plus vigoureuse et mieux diversifiée pendant la prochaine décennie.

Industrie manufacturière régionale des années 1970 et son milieu

La décennie des années 1970 a vu de nombreux pays, y compris le Canada, tenter d'élargir la base de leur secteur manufacturier secondaire dans l'espoir d'accélérer le développement économique. On peut raisonnablement prévoir la continuation de cette évolution au cours des années 1970, et même la possibilité d'une concurrence accrue entre les diverses régions. La question est alors de savoir dans quelle mesure la région de l'Atlantique peut faire face à cette concurrence.

Dans un ouvrage récent, J. J. Servan-Schreiber a fait état de la pénétration actuelle et éventuelle des capitaux américains en Europe occidentale.¹ Il a souligné que les compagnies européennes doivent prendre l'initiative si elles veulent survivre. L'im-

¹ J. J. Servan-Schreiber, *Le défi américain*, New-York, Athenium, 1968.

plantation d'usines en Amérique du Nord permettant ainsi de concurrencer plus efficacement les compagnies américaines, se révèle comme un des moyens pour ces compagnies de demeurer dans la course. Il semble que la région de l'Atlantique convienne bien à ce genre d'entreprise étant donné sa proximité des grands marchés des États-Unis et sa situation géographique à la périphérie du continent américain. Il se peut que l'implantation des compagnies Volvo (Canada Ltd.) et Michelin (Tire Manufacturing Company of Canada Ltd.) dans la région soit une indication de l'évolution future en ce sens.

La présence de ports en eau profonde ajoute un autre avantage à la région de l'Atlantique et son importance est susceptible de s'accroître au cours de la prochaine décennie. On peut s'attendre à ce que les ports soient à l'origine d'une activité de plus en plus grande dans le domaine du transbordement et celui des entreprises de transformation.

En raison de l'absence d'une planification appropriée, il apparaît évident que dans certains secteurs à forte concentration industrielle, les avantages du regroupement commencent à s'estomper par suite de l'accroissement des frais, de la détérioration du milieu et des problèmes d'exploitation reliés à la pollution et au surpeuplement. Dans la région de l'Atlantique, les problèmes de surpeuplement et de pollution de l'air et de l'eau peuvent être, à l'avenir, cernés et résolus assez facilement. Si on fait preuve, au cours du développement de la région, d'une planification et d'un contrôle appropriés, ses charmes pourraient être rehaussés.

Stratégie de développement du secteur manufacturier

Malgré l'augmentation de la production manufacturière et de l'emploi depuis une dizaine d'années, l'expansion fondamentale du secteur manufacturier des provinces de l'Atlantique n'a été que très modeste. Sous une grande échelle, l'élargissement de base du secteur s'est opéré sous

forme d'activités qui répondent à des besoins régionaux ou reliés à des industries déjà implantées dans la région. Il est évident que les efforts visant à modifier la structure de l'investissement devront être beaucoup plus ambitieux et vigoureux si l'on veut que le secteur manufacturier joue, dans l'économie régionale, le rôle qui lui a été attribué dans le cadre de la présente stratégie. Il est également évident qu'une action non concertée visant à attirer un certain nombre d'industries isolées ne possédant aucun lien entre elles ne saurait amorcer une modification sensible de la structure de l'économie de la région atlantique.

Dans le chapitre intitulé "Structure de l'expansion économique régionale au cours des années 1970" on a traité de la question des centres de croissance. Le Conseil estime que le développement accéléré de la région doit être axé sur les centres de croissance où la stratégie doit viser avant tout à favoriser l'implantation d'industries interdépendantes et, si possible, de complexes industriels.

On entend par "complexe industriel" l'implantation d'industries dynamiques partageant les mêmes sources d'approvisionnement et les mêmes marchés¹. On crée ainsi un milieu qui permet aux industries de prendre ensemble de l'expansion et d'établir d'autres liens à la fois avec les entreprises du secteur manufacturier et avec les services, et où les plus grandes économies de regroupement possibles peuvent être réalisées.

De plus en plus, lors de l'élaboration de politiques de développement régional, on reconnaît l'importance de l'interdépendance industrielle comme facteur pouvant influencer le choix d'un emplacement. Dans le sud de l'Italie, le complexe industriel multiple de Bari, sur la côte adriatique, emploiera, lorsqu'il sera parachevé, quelque 8,000 hommes dans les usines interdépendantes de métaux

¹ W. Isard, E. W. Schooler, T. Vietorisz, *Industrial Complex Analysis and Regional Development*, Wiley, New-York, 1959;

W. Isard et collaborateurs, *Methods of Regional Analysis; An Introduction to Regional Science*, John Wiley and Sons, New-York, 1960, chap. 9, p. 375.

ouvrés. Sous l'initiative du gouvernement français, dans le sud de la France, la ville de Toulouse est en train de devenir le centre régional de l'industrie aérospatiale. Au Japon, le ministère du Commerce international et de l'Industrie encourage un développement régional et national fondé sur le complexe industriel ou "*combinade*". Le pavillon japonais à Expo 70 illustre le plan d'un complexe maritime de ce genre employant 28,000 personnes dans les industries de l'acier, des produits pétrochimiques, de l'aluminium et de la construction navale. Le complexe d'industries des métaux ouvrés qu'on projette d'implanter dans la région de Saint-Jean pourrait se révéler un important facteur de promotion pour l'industrialisation de la région de l'Atlantique au cours des années 1970.

Les provinces de l'Atlantique n'ont pas jusqu'à présent réussi à réaliser des économies de regroupement d'une certaine importance, en l'absence de liens entre les industries.

Même si un complexe implique le regroupement d'un grand nombre d'industries multiples et d'importantes dépenses d'immobilisation, il n'est pas nécessaire qu'il en soit toujours ainsi. Même sous une échelle plus petite, la notion de complexe industriel est encore logique. Les agents de développement ne peuvent plus se contenter uniquement "d'obtenir une industrie"; ils doivent également se préoccuper de la structure industrielle de base qu'on désire établir et des liens entre les industries. Ainsi, on devrait augmenter les chances de survie des centres de ressources en planifiant et en favorisant une structure industrielle fondée sur des industries interdépendantes. L'expansion par le complexe industriel ne signifie pas nécessairement que tous les emplacements industriels doivent être analogues. Cependant, dans les principaux centres industriels, on devrait accorder la plus grande importance à cette forme de développement.

Le complexe industriel pourrait avoir un rôle spécial à jouer à Terre-Neuve, où le marché interne est relativement restreint et dispersé et le marché régional plus difficile d'accès que pour les

autres provinces de l'Atlantique. Le Conseil a entrepris une étude spéciale des possibilités d'expansion industrielle de cette province. Il se peut que le marché local offre des débouchés pour de nouvelles industries. On devrait cependant accorder une attention spéciale à la possibilité d'implanter un complexe d'industries interdépendantes répondant aux besoins des marchés étrangers, comme par exemple le projet d'usines pétrochimiques de Come by Chance, qui serait à l'origine d'un essor considérable pour l'expansion industrielle.

Politiques d'expansion manufacturière

Centres de croissance

Le Conseil estime que l'expansion et les changements de structure que la base du secteur manufacturier de la région doit subir exigent une politique en matière de centres de croissance. Le ministère de l'Expansion économique régionale a désigné les 12 "zones spéciales" suivantes dans la région de l'Atlantique:¹

¹De plus, les régions suivantes de Terre-Neuve et du Labrador, à cause de leur incidence spéciale sur le programme de réinstallation, ont été désignées comme "zones spéciales": la partie de la péninsule de Burin qui comprend Fortune, Grand Bank, St. Lawrence, Burin et Marystown; la région de Grand Falls, Botwood, Lewisporte et Gander; la région de Stephenville et St. George's; la région de Hawke's Bay, Port Saunders et Port-au-Choix; la région de Come by Chance, Arnold's Cove et Goobies et la région de Happy Valley au Labrador.

Les entreprises de la Société de développement du Cap-Breton touchent de façon spéciale la région de Sydney en Nouvelle-Écosse.

Dans l'Île-du-Prince-Édouard, le principal instrument qui sert à favoriser l'expansion est le Plan de développement de l'Île-du-Prince-Édouard, entrepris aux termes d'une entente conclue entre le Canada et la Province en mars 1969.

Au Nouveau-Brunswick,
la ville de Saint-Jean,
la ville de Moncton et les régions avoisinantes;

En Nouvelle-Écosse,
la région métropolitaine de Halifax-Dartmouth,
la région entourant le détroit de Canso;

A Terre-Neuve,
Saint-Jean et la région avoisinante, y compris
la côte de la baie Conception de l'anse
Portugal à Carbonear,
Corner Brook et ses environs.

Ces zones spéciales se situent dans le cadre d'une première désignation de centres de croissance, et le Conseil en approuve le choix. On devrait, dans un deuxième temps, étudier la possibilité de désigner d'autres centres de croissance, mais le principe d'effet d'entraînement concentré que doivent créer les principaux centres de croissance doit, à ce stade, servir à freiner toute tendance à désigner un nombre trop élevé de centres de ce genre.

Programmes d'infrastructure

Seul un dosage équilibré d'investissements dans le domaine industriel et social peut amorcer et maintenir le progrès économique. L'investissement au chapitre de l'infrastructure est néanmoins important, notamment dans les centres de croissance, car il sert à améliorer non seulement la situation industrielle mais aussi le milieu social. Le gouvernement fédéral et les pouvoirs provinciaux ont déjà conclu des ententes à court terme concernant certains centres de croissance désignés dans les provinces de l'Atlantique et ont annoncé leur intention de les faire suivre par d'autres ententes à long terme, aux champs d'action plus vastes. Ces ententes prévoient l'aménagement et l'amélioration des éléments d'infrastructure et des services dans les zones de croissance. Les programmes spéciaux de ce genre doivent être réalisés selon un plan qui, à son tour, est conforme à l'expansion de centres urbains actifs et reflète

— une évaluation minutieuse de la relation qui existe entre l'aménagement d'installations et l'expansion industrielle. D'importants programmes d'infrastructure de ce genre doivent, à ce stade, être limités à un nombre relativement peu élevé de centres afin de tirer le meilleur parti possible des dépenses qui sont consacrées à leur expansion. En outre, il peut arriver de temps à autre qu'un endroit situé en dehors d'une zone spéciale ait besoin d'éléments importants d'infrastructure pour se développer. Aussi, le Conseil recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec la province, fournisse à ces centres toute l'aide nécessaire afin qu'ils disposent du capital industriel et social dont ils ont besoin pour faciliter leur épanouissement. Cette aide peut être facultative et ne doit pas nécessairement prendre un caractère officiel par la désignation de la zone en question comme zone spéciale.

Services de renseignements et promotion industrielle

Pour mener à bien un programme rationnel de promotion industrielle, il est nécessaire de connaître, avec le plus de précisions possibles, le genre d'industries qui permettra d'atteindre le but visé. Comme ces renseignements ont fait défaut jusqu'à présent, la prospection et la promotion industrielle en ont jusqu'à un certain point subi les contrecoups et n'ont pas toujours donné les résultats escomptés.

Une des solutions à ce problème consiste à essayer de dresser une liste d'industries dont l'implantation, par ordre d'importance, est souhaitable dans une région donnée. Les industries seraient évaluées suivant des critères approuvés tels que la croissance prévue, le taux de productivité, le nombre d'emplois et l'ampleur de l'interdépendance verticale et horizontale, etc. En s'appuyant sur l'importance attribuée à ces facteurs et à certains autres, il est possible d'en arriver à dresser une liste des industries les plus souhaitables dont l'utilité et la rentabilité peuvent être vérifiées par l'étude des marchés, du taux de rendement, des frais comparés et autres facteurs pertinents.

Le coût de ces études est minime comparé aux sommes totales qui seront dépensées dans le cadre d'un bon programme de développement, tandis que leurs résultats seraient d'un apport précieux pour s'assurer que les plus grands efforts sont déployés à l'endroit d'industries offrant la meilleure contribution au développement de la région.

Les services de renseignements doivent évidemment fournir aux organismes privés et publics intéressés au développement économique des données et des renseignements précis sur les entreprises offrant de bonnes possibilités. Une action concrète doit marquer la promotion industrielle. Le travail préliminaire doit avoir déjà été fait, en ce sens que l'opportunité et la rentabilité des industries doivent au préalable avoir été vérifiées et évaluées. Il serait alors possible d'entamer les discussions et les négociations avec les clients éventuels sur une base solidement préparée. Voilà une façon positive d'aborder le développement industriel; ainsi, les efforts de promotion industrielle ne seront pas dirigés sur un trop grand éventail d'industries et gaspillés pour des entreprises qui n'ont pas d'avenir dans la région.

Le Conseil est d'avis que l'implantation industrielle doit être abordée dans une optique régionale et recommande la création d'une agence régionale de renseignements et de promotion industrielle. Cet organisme mettrait en œuvre un programme systématique et scientifique d'études, de recherches et d'enquêtes afin d'évaluer les besoins de l'industrie en matière d'emplacements par rapport aux besoins industriels de la région et à ses possibilités de projets industriels donnés. L'organisme constituerait une source de renseignements complets et récents sur les possibilités industrielles. Dans le domaine de la promotion, il serait chargé d'effectuer les premières démarches auprès des industriels afin de les inciter à venir s'implanter dans la région. Les diverses provinces seraient chargées des discussions et des négociations au sujet des emplacements précis dans les limites de la région.

A titre de priorité, l'organisme devrait accorder une attention particulière aux secteurs ou formes d'activité de grande importance pour la région ou une partie de la région, soit par exemple les industries fortement axées sur la technologie et les industries à forte interdépendance. D'autres organismes disposeraient quand même d'un certain champ d'action pour l'accomplissement d'un travail semblable, notamment en ce qui a trait au travail étroitement relié aux ressources données d'une province, région ou localité.

A l'heure actuelle, les bonnes idées en matière de développement sont probablement ce qui manque le plus à la région du point de vue de sa croissance économique ultérieure. Cette lacune doit être corrigée dans les plus brefs délais. La région ressemble nettement à une grande société qui a beaucoup à offrir mais dont la structure de mise en marché est plutôt faible et fragmentée. La "structure de mise en marché" de la région doit être centralisée et raffermie. Les avantages inhérents à l'implantation d'une usine dans la région devront être présentés avec dynamisme à l'échelle nationale et internationale.

Il y a des avantages évidents à ce que les activités de cet organisme s'étendent aux quatre provinces de la région. Néanmoins, le Conseil est d'avis que pour le moment, l'organisme projeté ne devrait pas œuvrer dans la province de Terre-Neuve et au Labrador où la prospection industrielle devrait être effectuée séparément. Nous avons déjà parlé de l'étude sur les possibilités de l'industrie manufacturière à Terre-Neuve; en attendant les résultats de cette étude et autres travaux pertinents, le programme à Terre-Neuve devrait se poursuivre en fonction de cette recommandation.

Le Conseil recommande que les gouvernements provinciaux des provinces Maritimes établissent conjointement un organisme régional de renseignements et de promotion industrielle et qu'au début, le gouvernement fédéral lui apporte une aide financière.

Financement de l'expansion industrielle

Programme fédéral actuel de subventions industrielles

Le gouvernement fédéral fournit présentement une aide financière directe à l'industrie, aux termes des dispositions de la Loi sur les subventions au développement régional entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1969. Cette Loi a remplacé l'ancien programme de l'Agence de développement régional (ADR); cependant, les industries ont pu profiter du programme de l'ADR jusqu'à la fin de 1969.

Le but de la Loi sur les subventions au développement régional est le suivant:

"prévoir des subventions au développement pour favoriser les possibilités d'emploi productif dans les régions du Canada où des mesures spéciales sont nécessaires pour promouvoir l'expansion économique et le relèvement social."

La Loi prévoit des subventions au développement dans les régions désignées qui englobent toute la région de l'Atlantique, à l'exception du Labrador, de même que des secteurs de chacune des autres provinces. Les régions sont désignées jusqu'au 1^{er} juillet 1972, soit pour une période de trois ans.

Aux termes de ce programme, les entreprises de fabrication ou de transformation autres que les entreprises de transformation initiale de l'industrie basée sur une ressource sont admissibles à recevoir des subventions sauf, par exemple, le raffinage du pétrole, la production de pâtes de bois et de papier journal et de concentrés de minéraux. Les activités primaires comme l'agriculture, la pêche, l'exploitation forestière et minière ne sont pas admissibles mais certaines activités comme la transformation du poisson et des produits agricoles, les procédés pétrochimiques, la production de carton et de papier à partir de la pâte de bois et la transformation de concentrés de minéraux en vue de produire des métaux sont admissibles.

Aux termes de la Loi, une subvention principale

pouvant atteindre 20 p. 100 du coût d'immobilisation approuvé mais ne dépassant pas 6 millions de dollars peut être octroyée pour l'implantation d'un nouvel établissement, ou l'agrandissement ou la modernisation d'un établissement existant dans une région désignée. De plus, une subvention secondaire au développement peut être autorisée à l'égard de l'implantation d'un nouvel établissement ou l'agrandissement d'un établissement existant pour permettre la fabrication ou la transformation d'un nouveau produit, soit un produit non antérieurement fabriqué ou transformé dans l'entreprise. Le montant maximal d'une subvention secondaire peut atteindre 5 p. 100 du coût d'immobilisation approuvé plus \$5,000 pour chaque emploi directement créé dans l'entreprise.

En décembre 1970, la Loi sur les subventions au développement régional a subi diverses modifications. Ces modifications comprennent des dispositions concernant des subventions spéciales au développement. Le montant maximal d'une subvention spéciale est de 10 p. 100 du coût d'immobilisation dans le cas d'un agrandissement et d'une modernisation et de 10 p. 100 du coût d'immobilisation plus \$2,000 par emploi créé dans le cas de l'implantation d'une nouvelle usine ou de l'agrandissement d'un établissement en vue de fabriquer un nouveau produit. Le montant maximal de l'aide financière prévue aux termes du programme de subventions est de \$30,000 pour chaque emploi directement créé dans l'entreprise ou la moitié du capital affecté à l'entreprise, selon le moindre de ces deux montants. Par suite des récentes modifications, l'ancien plafond de 12 millions de dollars pour toute subvention au développement a été supprimé. En ce qui a trait aux subventions spéciales, la date limite expire trois ans avant celle des subventions principales et secondaires au développement. Ainsi, les établissements qui reçoivent des subventions spéciales doivent être mis en exploitation commerciale avant le 31 décembre 1973 alors que la date correspondante, dans le cas d'établissements qui reçoivent des subventions principale et secondaire au développement est fixée au 31 décembre 1976. Dans les provinces de l'Atlantique, a expliqué le

ministre dans un communiqué, les entreprises pourront se prévaloir des subventions spéciales en plus des subventions existantes. Ainsi, le montant maximal d'une subvention est porté à 30 p. 100 du coût d'immobilisation pour l'agrandissement et la modernisation d'un établissement et, dans le cas de nouvelles usines, à 35 p. 100 du coût d'immobilisation plus \$7,000 par emploi créé.¹ Le communiqué ajoutait également que dans les régions déjà désignées du Québec, de l'Ontario et des quatre provinces de l'Ouest, les subventions resteront à leur niveau actuel. Une nouvelle région sera établie: elle comprendra toute la partie non encore désignée du sud-ouest du Québec, englobant Hull et Montréal, ainsi que les comtés de Stormont, Glengarry et Prescott dans le sud-est de l'Ontario. Dans cette région, seules les nouvelles subventions spéciales et le nouveau régime de garantie de prêts seront applicables.

Les subventions susmentionnées représentent des montants maximaux. L'octroi des subventions est facultatif, et plusieurs facteurs entrent en ligne de compte quand vient le moment de déterminer, s'il y a lieu, le montant réel de la subvention qui sera octroyée à une entreprise donnée. Aucune aide financière ne peut être autorisée pour l'implantation, l'agrandissement ou la modernisation d'un établissement lorsqu'il est probable que l'établissement serait tout de même implanté, agrandi ou modernisé sans l'attribution d'une subvention. La Loi stipule en outre que l'importance de l'aide provenant d'autres sources gouvernementales doit être prise en considération au moment de fixer le montant d'une subvention fédérale.

Les modifications de décembre 1970 à la Loi sur les subventions au développement régional prévoient également l'instauration d'un régime de garanties de prêts. Les établissements admissibles aux subventions à l'industrie, de même que les établissements commerciaux, peuvent se prévaloir des garanties de prêts; ce régime s'applique aux entreprises dont la mise en exploitation commer-

ciale doit avoir lieu avant le 31 décembre 1976. Les garanties peuvent être accordées à l'égard de prêts ne dépassant pas 80 p. 100 du coût d'immobilisation de l'entreprise après déduction de toute subvention fédérale, provinciale ou municipale, et à condition que des fonds suffisants ne puissent, par ailleurs, être obtenus à des conditions raisonnables. Le Règlement définit les catégories d'établissements commerciaux pouvant bénéficier des garanties de prêts dans toutes les régions désignées. Ce sont les centres de congrès, les hôtels et les établissements récréatifs. En outre, dans les grands centres urbains, les bureaux d'affaires, les entrepôts et installations de manutention de même que les magasins y sont admissibles à condition cependant que les services qu'ils fourniront soient proportionnels à la taille de la localité en question. Dans un grand centre urbain, le coût total d'immobilisation doit être de 1 million de dollars pour que l'établissement soit admissible et, à tout autre endroit, ce montant est fixé à 500,000 dollars. Ces montants minimaux ne s'appliquent qu'aux établissements commerciaux. Les garanties de prêts peuvent être accordées, dans l'ensemble des régions désignées, pour l'implantation, l'agrandissement ou la modernisation de toute entreprise de fabrication ou de transformation qui est admissible aux subventions.

Les paragraphes précédents traitent des subventions à l'industrie et des garanties de prêts prévues aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional. La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement renferme en outre certaines dispositions permettant à certaines entreprises dans les zones spéciales de recevoir une aide spéciale. Les "zones spéciales", choisies par le gouvernement fédéral de concert avec la province intéressée, sont des secteurs susceptibles de requérir des mesures spéciales afin de faciliter l'expansion économique et le relèvement social. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec la province en question, dresse un plan de développement pour chaque zone spéciale qui, par la suite, reçoit de l'aide sous forme de subventions et de prêts pour les aménagements et les installations constituant une partie essentielle du plan.

¹Communiqué du ministère de l'Expansion économique régionale, décembre 1970.

Dans les zones spéciales, il est également prévu que certaines entreprises recevront de l'aide. Lorsque l'établissement, l'expansion ou la modernisation d'une entreprise commerciale y est indispensable à la bonne mise en œuvre d'un plan, une aide peut être accordée à cet égard. Cette assistance peut prendre les formes suivantes: 1) garantie du paiement du principal ou de l'intérêt d'un prêt; 2) versement d'une subvention ou d'un prêt pour une partie du coût d'immobilisation; 3) versement d'une subvention pour la partie des frais de mise en production commerciale et d'exploitation de l'entreprise qui, au cours des trois premières années d'exploitation, sont attribuables à des facteurs liés à sa situation dans la zone spéciale. L'octroi de ces formes d'aide est cependant assujéti à certaines restrictions. Ainsi, lorsqu'une entreprise est admissible à recevoir une subvention au développement, le versement d'une subvention ou d'un prêt à l'égard du coût d'immobilisation ou encore le versement d'une subvention à l'installation ne s'appliquent pas. L'entreprise peut alors recevoir de l'aide sous forme de garantie du paiement du principal ou de l'intérêt uniquement si le coût d'immobilisation dépasse 75,000 dollars pour chaque emploi créé dans l'entreprise, ou 30 millions de dollars.

A ce stade, il est encore trop tôt pour porter un jugement valable sur la valeur du présent programme de subventions à l'industrie. Il y a à peine un peu plus d'un an que le programme a été mis en application et on peut considérer cette période comme la phase de "mise en place". Les subventions spéciales et le nouveau régime de garanties de prêts viennent tout juste d'être mis en vigueur. Le Conseil est néanmoins d'avis qu'il faut effectuer certains changements afin de porter l'efficacité du programme au maximum.

Les tableaux 14 et 15 (p. 73 - 74¹) indiquent qu'une bonne partie de l'activité créée par la Loi sur les subventions au développement régional s'inscrit dans le cadre des industries traditionnelles de la région, notamment celles dont la base repose sur l'exploitation des ressources de matières premières. Il va sans dire que nous devons con-

tinuer de développer et d'améliorer les industries basées sur les ressources de la région mais elles ne suffiront pas, à elles seules, à créer le nombre d'emplois requis au cours de la prochaine décennie. Pour être efficace, un programme d'expansion industrielle se doit d'attirer de nouveaux types d'industries notamment des industries dites de "croissance".

Propositions de changements aux programmes fédéraux de subventions

1. Amortissement des subventions

Nous avons plusieurs observations précises à formuler concernant les politiques et les programmes actuels, dont l'une porte sur le caractère non amortissable des subventions au développement. Les sommes versées en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional sont exemptes de l'impôt sur le revenu mais ne sont pas amortissables. Dans le cadre du programme de l'ADR, les subventions n'étaient pas assujétiées à l'impôt; elles n'étaient pas non plus déduites du capital à l'égard duquel on pouvait réclamer des déductions pour amortissement. La nouvelle Loi ne contient pas cette disposition et, par conséquent, les subventions ne sont pas amortissables. Leur valeur réelle est donc diminuée en conséquence. De plus, la Loi évite la question du remplacement de capital. On doit rappeler que le but du développement régional n'est pas de lancer un grand nombre d'entreprises de courte durée, mais plutôt d'asseoir les fondements d'une activité et d'un progrès industriels continus. Les compagnies doivent donc être en mesure de remplacer leur usine et leur équipement au besoin, et non seulement la partie dont elles ont assumé les frais au départ. L'impossibilité de réclamer un amortissement à l'égard de la partie du coût d'immobilisation obtenue sous forme de subventions signifie que la compagnie doit s'acquitter des frais de remplacement en puisant à même ses bénéfices imposables.¹

¹ Voir: T. Wilson, *Financial Assistance with Regional Development* (Aide financière du développement régional), rapport rédigé pour le compte de l'Office de recherches des provinces de l'Atlantique, Fredericton, N.-B., 1964.

L'augmentation constante des frais, causée par les pressions inflationnistes, suscite une vive inquiétude quand vient le moment de prévoir le remplacement du capital.

Le Conseil recommande donc que les subventions au développement soient amortissables tout comme si la compagnie avait financé l'ensemble des frais et non une partie seulement.

2. Subventions à l'installation

La législation prévoit des subventions "à l'installation", c'est-à-dire des subventions octroyées à l'égard des frais d'exploitation au cours de la période initiale en l'occurrence trois ans. De façon générale, par l'octroi de ce genre de subventions, on veut tenir compte du fait suivant: au cours des premières années, certaines usines doivent assumer des frais d'exploitation supplémentaires entraînés par l'implantation initiale, qu'elles n'auront pas à subir par la suite lorsque la main-d'œuvre sera entièrement formée, que les services et les sources d'approvisionnement seront organisés, etc. Il semble en effet que nombreuses sont les industries qui doivent faire face à cette forme de frais supplémentaires.¹ L'octroi d'une aide "à l'installation" est fondé sur l'hypothèse suivante; pour des industries qui, à long terme, seront rentables, ces frais supplémentaires seront de courte durée.

La loi permet à l'heure actuelle, le versement d'une subvention à l'égard des frais d'exploitation, pendant une période de trois ans, aux entreprises commerciales des zones spéciales. Cependant, si un établissement est admissible à une subvention au développement, cette aide peut ne pas lui être accordée. On peut déceler certaines contradictions dans la façon actuelle d'octroyer les subventions à l'installation. Par exemple, les raffineries de pétrole et les usines de pâtes et papiers (non admissibles à recevoir les subventions à l'industrie) pour-

raient obtenir une subvention de ce genre alors qu'elles sont généralement considérées comme des industries de capital dont les frais supplémentaires d'exploitation, lors de la phase initiale d'implantation, sont normalement peu élevés et de très courte durée. Par ailleurs, une industrie manufacturière secondaire de main-d'œuvre admissible à une subvention à l'industrie pourrait ne pas obtenir une subvention à l'installation. Il est évident qu'étant donné la nécessité d'attirer un grand nombre d'industries de main-d'œuvre dans la région, les dispositions concernant les subventions à l'installation devraient avoir un plus vaste champ d'application. De plus, l'admissibilité à ces subventions ne devrait pas être restreinte aux compagnies qui s'implantent dans les zones spéciales. Pour que les subventions à l'installation atteignent leur but, il est essentiel de prévoir les programmes de formation de main-d'œuvre nécessaires.

Le Conseil recommande donc que des subventions à l'installation pouvant englober une période maximale de trois ans, soient accordées, sur une base facultative, aux entreprises admissibles aux subventions au développement à condition qu'elles s'engagent à mettre sur pied un programme approprié de formation de la main-d'œuvre.

3. Pouvoirs en matière de garantie de prêts

Dans une autre partie du présent rapport, il est fait mention des difficultés que rencontrent les compagnies des provinces de l'Atlantique, en particulier les petites compagnies, à obtenir le financement nécessaire, notamment le financement à long terme, à la fois sur le plan de l'emprunt et de la mise de fonds. Aux termes des pouvoirs actuels que la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement confère au ministère de l'Expansion économique régionale, des prêts, ou des garanties de paiement du principal ou de l'intérêt des prêts, peuvent être accordés aux entreprises commerciales dans les zones spéciales. Cependant, lorsqu'une entreprise est admissible à recevoir une subvention, elle n'a droit au prêt de capital et à la garantie de paiement de principal ou d'intérêts que si son coût d'immobilisation est supérieur à

¹ Voir: W. F. Luttrell, *Factory Location and Industrial Movement: A Study of Recent Experience in Great Britain*, Presses de l'Université de Cambridge, Londres, 1962.

75,000 dollars pour chaque emploi directement créé dans l'entreprise, ou 30 millions de dollars. Cette dernière restriction est telle qu'il est assez évident que le champ d'application de ce pouvoir particulier de garantie sera très restreint dans la région de l'Atlantique, où nombreuses sont les petites entreprises. A cause de cette restriction, le pouvoir de garantie ne présente que peu d'intérêt pour la région et le Conseil est d'avis qu'elle devrait être supprimée. En attendant, les récentes modifications à la Loi sur les subventions au développement régional qui prévoient des garanties de prêt à l'intention des entreprises admissibles aux subventions à l'industrie semblent apporter une solution à ce problème. En février 1970, le Conseil a soumis des recommandations au ministre de l'Expansion économique régionale à l'effet qu'un plus grand pouvoir de garanties de prêts soit accordé au bénéfice des entreprises de la région de l'Atlantique et il se réjouit du nouveau champ d'action donné à cette mesure.

Autres améliorations au chapitre du financement

Il est évident que les compagnies de la région de l'Atlantique ont de la difficulté à obtenir des fonds suffisants, même si elles sont admissibles aux subventions offertes aux entreprises du secteur de la fabrication et de la transformation, notamment les petites compagnies qui sont à la source d'une grande partie de l'activité économique dans la région. Dans une autre partie, nous étudions les activités de la Banque d'expansion industrielle et l'application de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Cette institution et ces dispositions ont joué un certain rôle en ce qui a trait au financement des entreprises, mais pour devenir des instruments de financement plus efficaces dans le cadre du programme de développement de la région, il faudrait qu'elles subissent certaines modifications. En termes plus concrets, il faut faciliter le financement de la mise de fonds. Le Conseil croit également que les sources locales de capital pourraient être mobilisées plus efficacement en faveur du développement régional.

L'aménagement de complexes industriels dans les centres de croissance pourrait nécessiter la création d'une institution spéciale. Afin d'attirer un groupe d'industries interdépendantes, il faudra encourager l'implantation de certaines industries ou de certains fournisseurs de première importance suivant une échelle de grandeur et un calendrier différents de ceux qu'aurait nécessité un mécanisme d'implantation d'industries n'ayant aucun lien entre elles. Dans ces conditions, des dispositions spéciales de financement comportant une grande souplesse semblent nécessaires. Le Conseil propose la mise sur pied d'un organisme qui serait en mesure d'aider les entreprises qui s'implantent dans les centres de croissance en s'occupant directement du financement à la fois sur le plan de l'emprunt et de la mise de fonds. Il estime que la création d'une institution de ce genre devrait relever en grande partie du gouvernement fédéral même s'il pourrait aussi s'agir d'une entreprise conjointe fédérale-provinciale.

De l'avis du Conseil, la création d'un organisme spécial de ce genre doit se limiter aux principaux centres de croissance comme Saint-Jean (N.-B.), Moncton, Halifax-Dartmouth et Saint-Jean (T.-N.). De plus, l'action d'un tel organisme doit se limiter à assurer la disponibilité d'industries et d'entreprises qui constituent les principaux chaînons d'un groupe d'industries interdépendantes. Il est essentiel également qu'on donne aux entreprises existantes toutes les chances de répondre à la demande avant que l'organisme n'intervienne dans l'implantation de nouvelles compagnies. De plus, lorsque l'organisme juge nécessaire de prendre une entreprise en charge pendant un certain temps, il doit être entendu que cette dernière sera offerte en vente à l'entreprise privée à un prix raisonnable fondé sur sa valeur marchande.

Le Conseil recommande, pour les principaux centres de croissance de la région, la mise sur pied d'organismes spéciaux possédant le pouvoir de participer directement au financement de l'emprunt et de la mise de fonds des principales entreprises requises pour constituer les chaînons d'un groupe planifié d'industries interdépendantes.

On doit aussi souligner que, quelles que soient les mesures supplémentaires qui seront prises pour aider au financement de l'industrie dans la région de l'Atlantique, celle-ci doit participer aux activités de l'éventuelle Corporation de développement du Canada et avoir entièrement accès à ses installations.

Rôle des gouvernements provinciaux dans le financement des industries

Le Conseil est d'avis que le plus gros du fardeau public en ce qui touche le financement de l'expansion industrielle revient au gouvernement fédéral et que les gouvernements provinciaux doivent jouer un rôle complémentaire. En plus d'une aide financière directe, il reste beaucoup à faire pour aider les usines actuelles à améliorer leur position concurrentielle et à prendre de l'expansion. L'administration d'un bon nombre de programmes nécessaires pour aider les petites entreprises revient davantage aux gouvernements provinciaux. En outre, le gouvernement fédéral n'accorde des subventions que si le coût d'immobilisation dépasse 60,000 dollars, dans le cas de l'implantation d'une entreprise, et 30,000 dollars dans le cas d'un agrandissement. Néanmoins, les entreprises qui se rangent dans cette catégorie peuvent être d'une très grande importance, individuellement et dans certaines localités; elles méritent par conséquent l'attention des gouvernements provinciaux.

Finalement, il y a divers genres d'activités qui pourraient exiger et justifier une aide mais qui ne sont pas admissibles aux termes du programme fédéral de subventions, qui s'intéresse avant tout au secteur manufacturier secondaire.

Exigences des entreprises actuelles

Les entreprises actuelles de la région de l'Atlantique devraient jouer un rôle important dans l'effort de développement de la prochaine décennie. Certaines usines sont bien équipées pour jouer un tel

rôle et procèdent déjà à leur agrandissement, à la fabrication de nouveaux produits, et à la prospection de nouveaux marchés. D'autres ont besoin d'une aide spéciale pour surmonter les difficultés qui entravent leur efficacité et leurs possibilités de croissance. Certaines de ces difficultés proviennent, fondamentalement, de la taille réduite de l'entreprise; d'autres découlent de l'insuffisance des institutions et des services d'appoint. Plus particulièrement, une plus vaste et meilleure planification corporative à long terme s'impose.

Dans une autre partie du présent document, on traite des problèmes de financement des petites entreprises et on propose des moyens permettant de mieux répondre à leurs besoins financiers. Le Conseil recommande en outre la création d'un Institut régional de gestion dont les cours de formation des cadres devront être reconnus, et offerts à toutes les entreprises de la région.¹ Cependant, de tels changements ne résoudre pas tous les problèmes auxquels font face les entreprises de la région. Il semble en effet que dans de nombreux cas, les petites entreprises sont incapables d'utiliser à fond et efficacement les services existants.

A cet égard, il faut mentionner le programme des Services consultatifs de gestion organisé par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Ce programme s'appuie sur la participation et la collaboration volontaire des entreprises à un programme d'analyse et de résolution des problèmes. Le personnel se compose d'une petite équipe de personnes possédant de l'expérience dans différents secteurs de la gestion des entreprises, appuyé par un petit groupe de spécialistes à qui on a recours lorsque l'analyse des problèmes d'une entreprise est terminée et qu'un programme de rectification doit être entrepris. Dans bien des cas, on peut trouver une solution aux problèmes en faisant

¹ Le 23 novembre 1970, le Conseil a organisé une conférence des cadres de gestion des provinces de l'Atlantique à Halifax (N.-É.). Des représentants du monde des affaires des universités et du gouvernement y ont pris part. On a adopté une résolution concernant la création d'un Institut de gestion et nommé un Comité de fondation pour en déterminer les attributions.

appel aux programmes et aux services existants. Dans le cadre de ce programme, la collaboration des administrateurs d'entreprises à leur retraite, membres du Service administratif canadien outre-mer, s'est avérée précieuse pour aider les entreprises à découvrir et à résoudre leurs problèmes. Cette initiative de la Nouvelle-Écosse est prometteuse et se révèle un moyen très pratique d'aider les petites entreprises à envisager et résoudre leurs diverses difficultés.

Objectifs d'emplois dans le secteur manufacturier

Au cours de la période 1971-1981, c'est l'expansion du secteur manufacturier qui déterminera avant tout le taux de croissance économique et le niveau de l'emploi dans les provinces de l'Atlantique. Les politiques du ministère de l'Expansion économique régionale, dont la plupart s'appliquent directement au secteur manufacturier, reflètent implicitement cette situation.

Pendant les années 1960, l'accroissement annuel moyen du nombre de travailleurs du secteur manufacturier a été de 2,300 dans la région. Cette situation a prévalu alors que la coordination des efforts de développement était à peu près inexistante, qu'on orientait l'économie en fonction d'une politique de centre de croissance, que la collaboration interprovinciale était presque nulle et que les services de renseignements et de promotion industrielle étaient pratiquement inexistantes. De plus, les subventions dont peuvent bénéficier les industries qui s'agrandissent ou s'implantent dans la région sont de beaucoup plus importantes que celles des années 1960, prévues aux termes de la Loi stimulant le développement de certaines régions. Conséquemment, le Conseil est d'avis qu'un objectif de 50,000 emplois dans le secteur manufacturier peut être atteint au cours de la décennie 1970, soit plus ou moins le double de celui qu'on a réalisé au cours des années 1960. En réalité, le projet d'implantation d'un complexe d'industries multiples à Saint-Jean pourrait, à lui seul, fournir plus du quart de ce nombre total d'emplois.

Avec un accroissement de l'ordre de 50,000 emplois dans le secteur manufacturier, la région n'éprouvera aucune difficulté à créer une augmentation parallèle de l'emploi et du revenu dans les autres secteurs, notamment les services, pour maintenir son rendement d'ensemble à un niveau élevé.

Planification— Économie et ressources physiques

La stratégie de développement économique proposée par le Conseil implique une urbanisation plus poussée, une politique de centre de croissance qui s'appuie sur les forces de regroupement, et une insistance particulière sur le secteur manufacturier secondaire. Une planification bien coordonnée de l'économie et des ressources physiques est essentielle si on veut prévoir et éviter les problèmes de pollution, de surpeuplement et d'éparpillement urbaines qui affligent un si grand nombre d'importantes régions urbaines du continent nord-américain et d'ailleurs. Les provinces de l'Atlantique ont un avantage très marqué: elles se lancent dans un ambitieux programme d'expansion industrielle à un moment où l'état des connaissances et de la technologie, de même que la croissance de l'importance du milieu, sont telles que des mesures préventives efficaces peuvent être prises à la fois pour corriger les lacunes actuelles et éviter la création de nouveaux problèmes à l'avenir.

Les provinces doivent accorder la plus grande importance aux efforts visant à faire échec aux problèmes actuels de pollution sur le plan municipal et industriel. À l'avenir, elles doivent exercer une surveillance rigoureuse afin de s'assurer que tous les dispositifs nécessaires à la protection de l'air, de l'eau et de l'environnement sont prévus dans les projets de développement ultérieurs. Lorsque des problèmes de pollution, actuels ou éventuels, toucheront plus d'une province, une action conjointe sera exigée. En ce qui a trait aux ressources en eau, un mécanisme est déjà prévu aux termes de la Loi sur les ressources en eau du Canada, concernant la mise sur pied d'organismes

intergouvernementaux devant entreprendre une action coordonnée.

Conclusion

Un programme de prospection et de promotion industrielle ne sera couronné de succès que dans la mesure où il provoquera des changements importants au niveau de l'investissement dans la région de l'Atlantique. Il s'ensuivra inévitablement d'autres changements dans la répartition de la population et de l'activité, de même que les institutions de la région. Les programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre doivent être coordonnés, à la fois en ce qui a trait au moment opportun de leur mise en œuvre et à leur contenu, avec le programme d'expansion industrielle. Finalement, le programme d'expansion industrielle doit faire l'objet d'une révision permanente afin d'établir s'il fournit le nombre de nouveaux emplois nécessaires à la réalisation des objectifs généraux de développement. On n'a pas encore entrepris l'évaluation du programme dans des conditions qui permettent d'en déterminer les répercussions de façon concluante. Il se peut que des modifications se révèlent nécessaires. Par exemple, les industries importantes faisant appel à une tech-

nologie avancée dans les principaux centres pourraient avoir besoin de subventions spéciales beaucoup plus élevées que celles qui sont actuellement offertes par le gouvernement.

Le Conseil se rend compte que certains habitants de la région ne voient pas la nécessité d'une expansion industrielle plus poussée, surtout si elle présuppose une plus grande industrialisation. Cependant, il y a beaucoup trop de gens dans la région auxquels les circonstances et les conditions n'offrent pas une chance raisonnable de connaître une situation satisfaisante et rémunératrice qui leur permettent d'apporter une contribution valable à l'édification de leur société. Il est vrai que le mécanisme d'industrialisation présente des dangers mais, par ailleurs, on ne peut que redouter la continuation d'une émigration soutenue tant que les habitants de la région n'auront pas l'occasion de travailler sur place et d'occuper des emplois qui mettront tout leur talent à profit.

Ceux qui manifestent des réticences à l'égard de l'industrialisation peuvent remplir une fonction très utile, c'est-à-dire en s'assurant, par leurs efforts et leur compétence, que le progrès industriel ne détruit pas le milieu et assure le plein épanouissement des ressources humaines de la région.

CHAPITRE 10

Secteurs de soutien

Leur définition englobe la construction, les services publics, les transports, l'entreposage et les communications.

Ce sont des secteurs où le volume des affaires est étroitement lié à la conjoncture. Réciproquement, les services qu'ils rendent et leur efficacité peuvent avoir une forte influence sur le mouvement des affaires, d'une façon générale ou dans des cas précis.

Construction

Il s'agit d'un secteur où le volume des affaires est constamment fonction d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels l'état de la conjoncture économique, les mouvements démographiques, et enfin l'évolution des valeurs et des comportements sociaux en ce qui a trait, par exemple, à l'éducation, à la santé et à la pollution.

Dans la construction, l'emploi connaît comme on peut s'y attendre des fluctuations considérables d'une année à l'autre. Si on l'envisage en proportion de la population active régionale, le nombre des personnes travaillant dans la construction n'a guère varié, de 1959 à 1969, oscillant entre 8.3 p. 100 et 9.9 p. 100.

Il est à remarquer, au nombre des caractéristiques de la construction dans la région de l'Atlantique, qu'elle occupe une part plus importante dans la valeur nette de la production de biens que ne le fait cette industrie à l'échelle nationale. De 1960 à 1967, la contribution de la construction à la valeur nette de la production de biens pour les provinces de l'Atlantique a varié entre un minimum de 20.6 p. 100 et un maximum de 27.5 p. 100; pour le Canada, les données correspondantes fluctuaient entre 14.3 p. 100 et 19.1 p. 100. En 1967, la construction englobait 25.8 p. 100 de la valeur nette de la production de biens dans les provinces de l'Atlantique; le chiffre équivalent pour le Canada était de 17.2 p. 100.

L'industrie du bâtiment représente l'élément pré-

pondérant du secteur de la construction. En 1969, elle représentait près de 60 p. 100 de la valeur de tous les travaux de construction réalisés au Nouveau-Brunswick; cette proportion était de 54.7 p. 100 en Nouvelle-Écosse, de 65.1 p. 100 dans l'Île-du-Prince-Édouard et de 37.7 p. 100 à Terre-Neuve.

Si l'on tient compte des besoins des provinces de l'Atlantique en nouvelles immobilisations et si l'on mise sur la réussite du programme de développement, on peut s'attendre à ce que la construction connaisse un essor important pendant la prochaine décennie. Au cours des années 1970, l'industrie régionale de la construction aura un rôle capital à jouer dans l'évolution de la croissance économique. Il s'agit du secteur directement concerné par l'expansion et la diversification des avantages matériels dont dispose la région, et c'est pourquoi les relations industrielles y jouent un rôle de premier plan. Il faut donc tout faire pour assurer, au cours de la décennie qui commence, d'excellentes relations industrielles dans le domaine de la construction, tout en recherchant à maximiser les effets des réalisations de ce secteur sur le plan régional. Il convient d'étudier la possibilité d'augmenter les apports de la région du point de vue des matières premières et des éléments transformés ou fabriqués qui entrent dans la construction. Il ne faudra rien négliger pour veiller à ce qu'une bonne coordination de la formation professionnelle permette de doter les effectifs régionaux de la main-d'œuvre de toutes les compétences dont a besoin un secteur qui connaîtra pour sa part une évolution importante.

Énergie électrique

La situation de la région à cet égard s'est considérablement améliorée au cours des années 1960.

D'importantes réalisations hydroélectriques, à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, l'emploi, par ces deux provinces et par la Nouvelle-Écosse, de groupes thermiques plus puissants et plus économiques, et le développement des intercon-

nexions ont permis de réaliser des économies sur le plan de la production de masse et de la taille des installations, ainsi que certaines économies de regroupement. L'électricité nécessaire à la demande actuelle et éventuelle est plus abondante et, à l'heure où l'on assiste dans tout le pays aux conséquences de l'augmentation des frais pour les services publics, ce qui dans un certain nombre de régions se traduit par l'augmentation des tarifs, on peut dire que par comparaison, la situation à cet égard dans la région de l'Atlantique s'est sans doute quelque peu améliorée.

Dans l'Île-du-Prince-Édouard, il est difficile de réaliser les économies que procurent les groupes puissants, en raison de la faiblesse relative de la demande locale et de l'absence d'une liaison électrique avec le continent.

Si l'on considère la situation sous l'angle de la stratégie de développement, il faut surtout, en ce qui concerne l'énergie électrique, que les provinces de l'Atlantique soient à même de faire face à leurs besoins et disposent de réserves suffisantes permettant d'envisager avec confiance l'éventualité de nouvelles demandes émanant de gros consommateurs. Il faut ensuite que le coût de l'électricité ne soit pas prohibitif par rapport aux coûts en vigueur dans d'autres régions, notamment au Canada et dans les parties des États-Unis où la comparaison est possible. Le coût de l'électricité entre en ligne de compte dans les dépenses d'exploitation et, par conséquent, dans la rentabilité d'un grand nombre d'industries. Dans le cas de quelques industries qui consomment beaucoup d'électricité, c'est une considération de premier plan. Dans ces conditions, les responsables du développement devraient veiller à ce que les compagnies provinciales de distribution d'électricité soient à même de répondre convenablement aux besoins énergétiques et appliquent des tarifs qui puissent raisonnablement soutenir la comparaison.

Il est possible de parvenir à ces résultats en favorisant l'implantation de groupes plus puissants et en multipliant les interconnexions, à l'intérieur

comme à l'extérieur de la région. Au besoin, si l'ampleur du financement ou d'autres facteurs spéciaux l'exigeaient, on devrait prévoir les modalités d'une aide financière fédérale qui permettrait de poursuivre le mouvement entrepris.

Énergie marémotrice

Il y a longtemps que l'on étudie la possibilité de tirer parti des ressources régionales à cet égard et, au cours des années, un certain nombre de travaux ont été consacrés à divers aspects du problème. L'étude la plus récente et la plus complète a été réalisée sous la direction de la Régie de l'exploitation de l'énergie marémotrice dans la région atlantique. Cet organisme comprenait des représentants du gouvernement fédéral ainsi que de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. Dans la conclusion du rapport de la Régie, on pouvait lire que la mise en valeur de l'énergie marémotrice dans la baie de Fundy est impossible dans les circonstances actuelles.

La Régie recommandait toutefois que certaines études supplémentaires soient autorisées quand certains changements se seraient produits¹.

Le Conseil estime que la mise en valeur du potentiel énergétique de la baie de Fundy mérite de continuer d'être étudiée dans un contexte tenant compte des réalités actuelles. Trois questions s'imposent à cet égard: l'augmentation du prix de l'énergie produite par d'autres sources, les problèmes d'approvisionnement en houille, et enfin l'inquiétude généralisée que provoque la pollution. Sous ce rapport, il suffit de mentionner l'alarmante pénurie d'énergie, imprévue semble-t-il, dont sont actuellement menacées certaines régions des États-Unis. Cette menace illustre assez nettement l'opposition croissante entre la protection du milieu et la mise en valeur de sources d'énergie

¹ Régie de l'exploitation de l'énergie marémotrice dans la région atlantique. *Étude des possibilités de mise en valeur de l'énergie marémotrice dans la baie de Fundy*, octobre 1969.

électrique. Voilà pourquoi la Régie propose d'entreprendre une nouvelle étude de l'aménagement des ressources marémotrices dans la baie de Fundy.

Perspectives en matière d'emploi

On attend pour la prochaine décennie un certain accroissement des possibilités d'emploi dans les secteurs de soutien. L'augmentation du programme de construction jointe aux améliorations des transports et les communications entraîneront

de nouvelles demandes de main-d'œuvre, ce qui ne sera que partiellement équilibré par l'essor de productivité que l'on attend. Les objectifs assignés en matière d'emploi pour les secteurs de soutien sont de 135,000, soit une augmentation de 32,000 emplois environ, qui n'est toutefois qu'un changement négligeable dans la contribution qu'apporte ce secteur à l'emploi dans son ensemble. C'est là un objectif qui semble raisonnable par rapport à l'orientation des autres secteurs et aux conséquences probables des transformations technologiques.



CHAPITRE 11

Services

Aux fins de la présente stratégie, il faut entendre par services les commerces de gros et de détail, les établissements financiers, les assurances et l'immobilier, les services commerciaux et non commerciaux, les services sociaux, d'affaires et personnels, l'administration publique et la défense nationale.

En l'absence de bons renseignements sur la valeur de la production des services, on est obligé de se fier uniquement aux données ayant trait à l'emploi pour jauger l'importance et la croissance de ce secteur. Rappelons que pour l'ensemble du pays, la productivité dans les services est généralement inférieure à celle de l'industrie manufacturière; la rémunération salariale plus faible qu'ailleurs en est la conséquence.

La hausse des revenus et l'urbanisation de la population ont entraîné dans toutes les nations industrialisées une augmentation plus rapide de l'emploi dans les services que dans les secteurs de production de biens; dans ces conditions, l'emploi dans les services a détenu une part croissante de l'emploi global. Les provinces de l'Atlantique n'ont pas fait exception à la règle au cours de la dernière décennie. En réalité, il s'agit là d'un phénomène assez ancien qu'on a pu constater tout particulièrement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Enfin, si on la compare à celle des autres secteurs, rien ne permet de conclure que la croissance des services ne continuera pas dans les pays hautement industrialisés.

Services (1951 - 1961)

Étant donné leur importance pour l'évolution ultérieure de l'emploi et des revenus dans la région, les services doivent être considérés dans une perspective assez distante. C'est la raison pour laquelle leur analyse englobe une période antérieure à celle des autres secteurs.

On trouvera au tableau 16 certains renseignements sur les effectifs et l'importance relative des services et de leurs divers éléments; ces renseignements

sont exprimés en termes d'emploi dans les provinces de l'Atlantique en 1951 et 1961.

Depuis toujours, la croissance des services a reflété l'abandon des secteurs de production de biens par la main-d'œuvre, notamment l'agriculture. On peut expliquer surtout cette croissance par l'attraction des villes sur la population, le développement des techniques de production de masse appliquées à un plus grand nombre de produits, l'augmentation des revenus et des heures de loisirs, et le rôle plus marqué joué par l'ensemble des pouvoirs publics. Il s'agit sans doute de facteurs qui existent depuis le début du siècle, mais l'accroissement s'est surtout manifesté depuis la Deuxième Guerre mondiale. En 1961, les effectifs du secteur des services de la région de l'Atlantique représentaient 48.8 p. 100 de l'ensemble de la population active, alors que cette proportion n'était que de 35.8 p. 100 en 1951.

L'expansion au cours des années 1950 s'explique de trois façons: l'essor du commerce de détail, le développement des services de santé, d'éducation et de bien-être, et l'activité croissante du gouvernement, en particulier dans le domaine de la défense nationale.

Toutes les provinces n'ont pas bénéficié également de ce progrès. Au Nouveau-Brunswick, et dans une moindre mesure en Nouvelle-Écosse, l'expansion prise par le secteur de la défense nationale a rehaussé la moyenne des augmentations d'emplois au-dessus de la moyenne régionale. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, un rythme de croissance moins rapide dans le commerce de détail, l'éducation, la santé et le bien-être social a maintenu l'accroissement global de l'emploi aux deux tiers environ du taux régional.

Services (1961 - 1968)

On ne peut pas poursuivre l'analyse de 1951 à 1961 jusqu'à l'époque actuelle car les statistiques ne sont pas comparables. Depuis le recensement de 1961, on dispose de renseignements sur le

TABEAU 16

Population active¹ (services)—provinces de l'Atlantique, 1951 et 1961

	Population active		Population active, services, industries, en pourcentage du total de la population active		Pourcentage de l'accroissement de l'emploi
	1951	1961	1951	1961	1951-1961
	(en milliers)		(pourcentage)		
<i>Par catégories</i>					
Commerce	70.5	89.7	13.3	16.0	27.2
Gros	19.2	23.7	3.6	4.2	23.4
Détail	51.3	66.0	9.7	11.8	28.7
Établissements financiers, assurances et immobiliers	7.3	11.5	1.4	2.1	58.9
Services sociaux, d'affaires et personnels	7.28	103.0	13.7	18.3	41.5
Non commerciaux	—	67.9	—	12.1	—
Commerciaux	—	35.1	—	6.3	—
Administration publique	39.5	69.8	7.4	12.4	76.7
Total	190.1	274.1	35.8	48.8	44.2
<i>Par provinces et par région</i>					
Nouvelle-Écosse	86.9	124.2	39.4	52.4	42.9
Nouveau-Brunswick	56.6	85.2	33.5	47.8	50.5
Île-du-Prince-Édouard	10.9	14.1	29.7	41.3	29.4
Terre-Neuve	35.7	50.6	33.5	45.1	41.7
Provinces de l'Atlantique	190.1	274.1	35.8	48.8	44.2

¹ Personnes âgées d'au moins 14 ans en 1951; personnes âgées d'au moins 15 ans en 1961.
 Source: B.F.S., *Recensement du Canada*, 1951 et 1961.

TABLEAU 17

Pourcentage de l'augmentation des personnes employées dans les services, provinces de l'Atlantique, 1961-1968

	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.	T.-N.	Total
Commerce	27.1	18.8	8.1	28.3	23.5
Établissements financiers, assurances et immeubles	44.4	25.7	20.0	72.7	39.6
Services sociaux, d'affaires et personnels	28.5	30.3	46.2	65.7	37.2
Administration publique*	14.9	13.3	10.0	26.2	16.2
Total—Services	26.2	23.9	26.3	46.9	29.4

* Ne comprend pas le personnel militaire de la défense nationale.

Source: B.F.S., *Estimations du nombre d'employés par province et par industrie.*

nombre des employés qui n'englobent pas cependant certaines catégories comme les propriétaires, les personnes travaillant à leur compte, les travailleurs à forfait, ainsi que le personnel militaire des services de la défense nationale. Si l'on s'appuie sur les comparaisons possibles, on constate qu'un grand nombre de personnes travaillant à leur compte, de propriétaires au travail, etc., ne figurent pas sur les évaluations de personnes employées par groupe d'activité; il faut donc en conclure que le nombre d'employés ne représente pas l'ensemble de la population active.

Il reste qu'en l'absence d'autres données, on est obligé de recourir aux évaluations sur les employés pour montrer l'évolution de l'emploi dans les services depuis 1961.

La période de 1961 à 1968 a été témoin d'un accroissement rapide du nombre d'employés des différents services. D'une façon générale, les données indiquent que les taux de croissance qui sont apparus à la suite de la Deuxième Guerre mondiale se sont maintenus tout au long des années 1960. Dans les trois provinces Maritimes, le rythme d'accroissement a été sensiblement le même, mais à Terre-Neuve, des augmentations supérieures à la

moyenne dans tous les services, surtout dans les services sociaux, expliquent que le taux de croissance y ait été supérieur de plus d'un tiers à celui des autres provinces de l'Atlantique.

Au cours des années 1960, les facteurs à l'origine de l'essor de l'emploi dans les services durant la décennie précédente ont maintenu leur influence, mais il s'est produit certains changements dans leur répartition: l'administration publique, la défense nationale en particulier, a occupé une place moins élevée que dans les années cinquante, tandis que la santé, l'éducation et le bien-être ont pris de l'importance.

Évolution des services

On pourrait croire que l'expansion dans le domaine du commerce de détail, de la santé, de l'éducation, du bien-être et de l'administration publique est notamment à l'origine de la croissance du secteur des services. Or, chacun de ces domaines est lui-même soumis à une série d'influences complexes de source régionale ou extérieure. Il n'en reste pas moins qu'en raison de l'importance des services et de leur rythme de croissance, on ne peut

se dispenser d'analyser le rôle qui les attend dans le développement ultérieur de la région. Pour cela, il est bon d'envisager séparément des diverses activités qui sont essentiellement fonction du niveau de l'économie que connaissent la région et le pays, et celles qui sont sans doute moins assujetties aux niveaux de revenu et de rendement.

Les services plus particulièrement liés au niveau de l'activité économique sont: le commerce de gros et de détail; certains secteurs de la finance, des assurances et de l'immobilier, et les services personnels. Réunis, ils représentent environ 40 p. 100 du total de l'emploi dans le secteur des services. Il s'agit de domaines où les affaires varient surtout en fonction des fluctuations des revenus dont disposent les agents économiques. Par conséquent, et à condition que réussissent les efforts de développement, la croissance future de cette catégorie devrait bénéficier d'une certaine impulsion. Par contre, d'autres facteurs viendront ralentir ce rythme d'expansion.

On constate dans le commerce de détail et les services personnels une tendance croissante vers une diminution du nombre des unités de service qui prennent cependant de l'ampleur. Ce mouvement et la hausse du coût de la main-d'œuvre s'accompagnent de possibilités supplémentaires de remplacement de la main-d'œuvre par les capitaux. Cette tendance générale sera renforcée par la poussée de l'urbanisation et par l'implantation de grands commerces de détail dans des centres régionaux plus modestes. D'un autre côté, ces mêmes tendances amèneront certaines améliorations dans l'emploi global. L'expansion des agglomérations urbaines permettra de recourir à un plus grand éventail de services et on assistera à l'apparition de nouvelles formes de services spécialisés.

Étant donné que le commerce de détail est la principale composante de cette catégorie, nous pouvons déduire que la croissance se poursuivra dans ce groupe d'activités subordonnées, croissance dont la nature exacte dépendra dans une large mesure de la réussite de l'effort de développement régional.

Dans la catégorie qui ne dépend pas essentiellement du niveau de l'activité économique générale, nous pouvons inclure la santé, l'éducation et les services de bien-être ainsi que la plupart des postes occupés dans l'administration publique et la défense nationale. Bien que ces secteurs dépendent indirectement du niveau de l'activité économique et du revenu (en raison du versement de l'impôt sur le revenu), la demande de services joue un rôle important.

Pour l'éducation, la nouvelle répartition démographique selon l'âge aura des conséquences sur la demande de professeurs à tous les niveaux. Les résultats du déclin escompté de la classe d'âge entre 5 et 14 ans seront, dans une certaine mesure, contrebalancés au début de la décennie par l'accroissement prévu dans les provinces de l'Atlantique du groupe de 15 à 25 ans et par sa tendance à prolonger la fréquentation scolaire. La diminution du rapport maître-élèves, ainsi que l'expansion des programmes d'étude et de la formation officielle préscolaire exerceront une influence inverse sur l'apparente diminution des effectifs.

Du point de vue de la santé, l'emploi devrait croître au moins au rythme actuel. Le regroupement des hôpitaux et un certain niveau d'automatisation diminueront dans une certaine mesure les besoins de main-d'œuvre, mais ce phénomène sera largement contrebalancé par d'autres facteurs favorables à l'emploi dont voici quelques-uns: demande pour des services spécialisés plus faciles d'accès et plus diversifiés, tendance vers une utilisation plus fréquente des services et importance accrue des services préventifs. Dans le domaine des services de bien-être, l'emploi continuera d'augmenter, grâce au besoin de méthodes de réhabilitation d'une plus grande portée, à une meilleure prise de conscience du public à l'égard de la pauvreté, et à l'importance que prendra l'aménagement de services communautaires.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, on a assisté à l'augmentation soutenue du personnel civil de l'administration dans tous les pouvoirs publics. Comme l'État semble intervenir toujours davan-

tage dans le monde où nous vivons, tout porte à croire que le rythme de cet accroissement se poursuivra au cours de la décennie à venir.

Défense nationale

Au mois de juin 1968, le ministère de la Défense nationale avait à son service dans la région de l'Atlantique des effectifs dont le total était évalué à 29,565, dont 20,785 militaires et 8,780 civils. Les effectifs dans leur ensemble ont accusé une diminution de 11,599 personnes par rapport à 1961¹.

On a avancé que l'ensemble du personnel tant civil que militaire émergeant au budget des armées dans les provinces de l'Atlantique a perçu une somme globale voisine de 184 millions de dollars, ce qui représentait en gros de 7 à 8 p. 100 de l'ensemble des salaires et traitements versés dans la région. Dans les trois provinces Maritimes, la somme versée semble avoir approché 181 millions de dollars, soit plus de 9 p. 100 de l'ensemble des rémunérations. A Terre-Neuve, les revenus provenant directement du ministère de la Défense nationale ne comptent pour ainsi dire pas. Pour l'Île-du-Prince-Édouard, le montant versé par le ministère s'est élevé à quelque 10 millions de dollars, soit 10 p. 100 environ de la masse des rémunérations. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, les renseignements dont on dispose indiquent qu'en 1968, les sommes versées au même chapitre dépassaient 12 p. 100 du total des rémunérations, soit à peu près 120 millions de

¹ Les données relatives à cette section sont en grande partie tirées des sources suivantes: Conseil économique des provinces de l'Atlantique, *Defence Services in the Atlantic Provinces (Les services de Défense nationale dans les provinces de l'Atlantique)*, étude n° 1, 1965; *National Defence and the Economy of the Atlantic Provinces (La Défense nationale et l'économie des provinces de l'Atlantique)*, rapport non publié et adressé par le Conseil économique des provinces de l'Atlantique à la Chambre de commerce des provinces Maritimes (1970); enfin la correspondance adressée au ministère de la Défense nationale par le Conseil économique des provinces de l'Atlantique.

dollars. Enfin, au Nouveau-Brunswick, les quelque 51 millions de dollars versés par le ministère constituaient environ 6 ou 7 p. 100 de l'ensemble des traitements et des salaires.

La présence du ministère de la Défense nationale dans la région se fait sentir non seulement directement par les traitements et les salaires et indirectement par l'effet de ces rémunérations sur d'autres dépenses, mais aussi par les dépenses faites par le ministère au chapitre des achats de biens d'équipement et de fournitures, des frais de réparation et d'entretien.

Il existe un autre aspect important de l'influence du ministère de la Défense nationale sur l'économie de la région de l'Atlantique: l'emploi au service de la Défense nationale (et les revenus qu'il procure et qui sont, il est fort probable, proportionnellement plus importants) n'a pas la même incidence d'un bout à l'autre de la région: elle se concentre dans certaines agglomérations comme Halifax-Dartmouth en Nouvelle-Écosse, Fredericton-Oromocto et Chatham au Nouveau-Brunswick et Summerside dans l'Île-du-Prince-Édouard où elle joue un rôle important dans le marché de l'économie.

On ne peut s'attendre qu'un programme de défense nationale soit élaboré en fonction du développement régional, mais quand des considérations de défense nationale coïncident vraiment avec les besoins de l'expansion régionale, il faudrait tout faire pour maintenir les installations de défense dans les provinces de l'Atlantique. En outre, il faudrait que toute modification de la politique de défense susceptible de nuire à l'emploi dans la région soit, dans la mesure du possible, compensée par des échanges de vues préliminaires destinés à contrebalancer ce changement de politique par de nouveaux programmes et de nouvelles initiatives.

Perspectives de l'emploi et portée de la politique adoptée

Ce qui précède explique pourquoi il est difficile de se prononcer clairement sur l'ampleur de la future

croissance de l'emploi dans les services. Il y a de bonnes raisons d'espérer toutefois une croissance soutenue dans ce secteur, en valeur absolue aussi bien que par rapport à l'emploi dans son ensemble. Ce phénomène s'inscrit dans la ligne des orientations passées et des prévisions d'avenir pour les économies modernes à forte consommation qui font toujours davantage appel aux services. Les objectifs du secteur des services en matière d'emploi prévoient pour 1981 la création de 119,000 postes supplémentaires; ce secteur représenterait alors 57.4 p. 100 de l'ensemble des emplois, alors qu'on l'évaluait à 53.9 p. 100 en 1971.

Le développement des services est en grande partie tributaire du volume d'ensemble de l'activité économique dans la région et dans le pays en général. La présente stratégie et les orientations du ministère de l'Expansion économique régionale ont pour objectif de favoriser le développement du secteur manufacturier. A mesure que le revenu disponible augmentera en fonction des efforts de développement, les services prendront une expansion parallèle et n'auront pas normalement besoin d'une aide directe aussi importante. Il existe cependant certains domaines et certains cas qui exigeront peut-être le recours à des stimulants spéciaux. L'expansion urbaine et industrielle créera à la fois le potentiel et la demande pour des services plus spécialisés dans le domaine de la finance, de la recherche scientifique et d'un certain nombre d'autres services d'affaires. Il sera parfois nécessaire de prendre certaines mesures pour obtenir un genre de service indispensable à l'implantation d'autres industries, ou en raison de l'importance que présente l'entreprise elle-même pour l'économie des environs. On a également pris des dispositions dernièrement en vue d'accorder des garanties de prêts à certains établissements commerciaux dans les régions désignées. Aux termes du Règlement, les catégories d'établissements

commerciaux admissibles à se prévaloir de ces garanties dans les régions désignées sont les suivantes: les centres de congrès, les hôtels et les centres récréatifs. De plus, dans les grands centres urbains, les entrepôts et les installations de manutention des marchandises de même que les centres commerciaux y sont également admissibles à condition qu'ils fournissent des services importants proportionnellement à la taille de la localité. Dans un grand centre urbain, il faut que le coût d'immobilisation d'un projet admissible soit d'au moins 1 million de dollars et, en tout autre endroit, 500,000 dollars. Les prêts sont garantis dans une proportion pouvant aller jusqu'à 80 p. 100 du coût d'immobilisation de l'établissement, déduction faite de toute subvention fédérale, provinciale ou municipale et si, par ailleurs, des fonds suffisants ne peuvent être obtenus à des conditions raisonnables. Le Conseil n'a pu encore saisir toute la portée de l'aide admissible aux termes de ce nouveau programme. Il examinera toutefois à l'usage la valeur de l'aide financière accordée aux établissements du secteur des services par l'entremise de ces mesures supplémentaires; s'il y a lieu, il formulera d'autres recommandations.

Étant donné son caractère particulier, l'industrie du tourisme et de la récréation fait l'objet d'une étude particulière, bien que son influence sur l'emploi se fait amplement sentir sur les activités générales des services analysés ici. Au chapitre 12, nous déclarons que des projets touristiques importants devraient pouvoir éventuellement bénéficier d'une aide financière aux termes du programme de développement régional, lorsque la situation l'exige et que leur importance économique le justifie.

Il faut enfin signaler le besoin de coordonner la planification urbaine et régionale avec les exigences de services rationnellement développés.

Loisirs et tourisme

Les ressources, installations et services qui servent au divertissement des visiteurs ou des touristes sont souvent les mêmes que ceux qui servent aux loisirs de la population locale. D'autre part, dans le contexte d'une politique de développement, le tourisme et les loisirs jouent parfois des rôles distincts et particuliers et doivent être évalués en fonction de critères différents.

L'argent dépensé par les touristes constitue l'un des éléments de l'économie de la région de l'Atlantique. Un programme d'immobilisations à des fins touristiques doit donc être fondé, idéalement, sur les bénéfices économiques qu'il est susceptible de rapporter. En pratique, les problèmes conceptuels et analytiques sont tels qu'il n'est pas facile d'appliquer ces critères aux programmes et projets d'expansion touristique.

Le divertissement de la population représente à la fois un facteur économique et un besoin social. Un programme de loisirs à l'intention de la population aura un effet très important sur la qualité de la vie dans notre région. De plus, un tel programme influera, dans une certaine mesure, sur les sommes d'argent que dépensent à l'extérieur les habitants de la région; ces sommes représentent, en termes d'économie, une importation de services dans la région.

Ainsi, bien que le tourisme et les loisirs ne puissent être considérés comme des éléments entièrement distincts, il peut parfois être utile de tenir compte de leurs aspects particuliers en vue d'éclairer certaines questions relatives au mérite de certains programmes et projets donnés.

Le gouvernement fédéral offre une aide financière, sur une base facultative, pour les projets ayant trait au tourisme. C'est ainsi que les entreprises commerciales situées dans les zones spéciales peuvent bénéficier de subventions, de prêts et de garanties de prêts, et que les récentes modifications apportées à la Loi sur les subventions au développement régional prévoient la garantie des emprunts contractés par certains établissements de services commerciaux dans des régions qui seront désignées.

Après avoir étudié le sujet de la récréation et du tourisme, le Conseil a tiré les conclusions suivantes:

1. Les exigences de la population de la région en matière de loisirs exigeront une évaluation sérieuse des contraintes imposées aux ressources et au milieu. On doit accorder la plus haute priorité à la planification en vue de répondre à ces exigences, de sauvegarder les ressources en cause et de protéger le milieu.

2. Les gouvernements des provinces doivent établir des programmes d'acquisition de terrains en vue de l'aménagement actuel et ultérieur des loisirs en plein air, dans les régions où ces terrains sont nécessaires et se prêtent à la récréation.

3. L'urbanisation et la mobilité accrues de la population entraîneront le besoin grandissant de certains genres d'installations récréatives, comme les parcs, et exigeront une planification sérieuse de l'emplacement de ces installations et de l'ordre chronologique de la répartition de leur aménagement.

4. Le tourisme peut constituer une meilleure source d'emploi et de revenu. Plusieurs régions offrent de bonnes possibilités sur ce plan, pouvant parfois être réalisées moyennant une mise de fonds relativement peu importante. Les dépenses et les mises de fonds importantes doivent se fonder, à notre avis, sur une ligne de conduite judicieuse et soigneusement établie. Certains efforts en vue de concentrer les attraits récréatifs et touristiques dans des centres donnés aideront à maximiser les dépenses des touristes. D'autre part, le fait de combiner les installations destinées aux touristes à celles qui sont destinées à la population entraînera une utilisation plus rationnelle de ces installations et aidera à parer au caractère saisonnier de l'industrie du tourisme dans les quatre provinces.

5. Le Conseil est d'avis que les projets ayant trait au tourisme devraient être admissibles, sur une

base facultative, à l'aide financière du gouvernement fédéral, à condition d'être d'une importance réelle pour l'économie de la région et de s'inscrire dans le cadre d'un programme planifié. Le Conseil étudiera jusqu'à quel point les pouvoirs actuels dans ce domaine semblent répondre aux besoins, et pourra formuler d'autres recommandations à ce sujet.

6. Le perfectionnement des normes et de l'efficacité des services touristiques favoriserait considérablement une conception plus professionnelle, et améliorerait le rendement et la rentabilité

de l'industrie du tourisme. Le Conseil recommande la mise sur pied d'un programme régional en vue du perfectionnement de la formation de tous ceux qui œuvrent dans le domaine des loisirs.

7. En vue de fournir une base solide à l'évaluation et à la planification ultérieure des programmes et activités dans le domaine du tourisme et de la récréation, le Conseil recommande que les gouvernements provinciaux poursuivent et amplifient leurs efforts actuels en vue d'améliorer les données statistiques et autres sources de renseignement.

V Politiques et programmes de développement dans d'autres sphères d'activité

Dans la section précédente, le Conseil a exposé de façon générale les méthodes, politiques et programmes qui, à son avis, conviennent aux divers secteurs afin d'assurer leur contribution la plus efficace possible à l'accroissement des possibilités d'emploi et de revenu.

Les politiques et les programmes des secteurs particuliers fonctionnent cependant dans le cadre global des contraintes économiques et sociales qui façonnent et régissent, dans certains cas d'une façon décisive, leur rendement. Les politiques monétaires et fiscales, la politique commerciale, la politique du transport, les politiques d'enseignement et de formation, la qualité de la gestion,

l'état des relations ouvrières-patronales, et la nature, le fonctionnement et l'interdépendance de la structure institutionnelle globale, tant publique que privée, constituent certains éléments fondamentaux de ce cadre global.

Une politique de développement régional ne peut réussir à améliorer d'une façon importante et permanente le rendement de l'économie dans la région de l'Atlantique que si elle fonctionne à l'intérieur d'un cadre où les politiques, à l'égard de ces importants facteurs économiques, sont coordonnées et axées vers le même objectif que les politiques plus précises de développement.

Répercussions de la stratégie de développement sur la mise en valeur des ressources humaines

La mise en valeur des ressources humaines jouera assurément un rôle important dans la croissance économique et le relèvement social de la région au cours des dix prochaines années.

On a été témoin, au cours des toutes dernières années, d'une prise de conscience profonde du rôle de l'éducation dans la croissance économique et d'une tentative de déterminer quantitativement le rapport qui existe entre les deux. Il ne fait aucun doute que cause et effet sont étroitement liés sous ce rapport. Un niveau d'éducation relativement élevé entraîne un plus haut degré de mobilité, de souplesse et de créativité. D'un autre côté, le niveau d'activité économique est un facteur important qui détermine les ressources financières qui peuvent être affectées à promouvoir et à assurer un niveau d'éducation élevé à la population d'une région.

Depuis sa création, le Conseil économique du Canada a maintes fois attiré l'attention sur l'importance des investissements au chapitre des ressources humaines. Dans son Deuxième exposé annuel, le Conseil note que le rythme de la croissance du revenu et de la productivité au Canada, au cours du dernier demi-siècle, a été inférieur à celui des États-Unis au cours de la même période, et que ce fait est en partie attribuable à la qualité inférieure du système d'enseignement au Canada.¹

En dépit de la priorité accordée aux besoins en matière d'éducation dans les quatre provinces et de l'amélioration marquée des normes et des installations, le niveau d'éducation demeure un peu plus élevé dans l'ensemble du Canada que dans les provinces de l'Atlantique.

Les tableaux 18 et 19 font la comparaison entre les niveaux d'éducation de la population et de la population active, entre la région de l'Atlantique et l'ensemble du Canada.

Les besoins ultérieurs

Éducation

Les gouvernements doivent continuer d'accorder une priorité élevée à l'aide financière à l'éducation. D'un autre côté, le système d'enseignement (on entend par là toute la gamme de l'enseignement officiel) a besoin d'être réévalué et il se manifeste déjà certains besoins de changer l'orientation et les priorités.

Il ne suffira pas, dans la région de l'Atlantique, que les efforts dans le domaine de l'instruction tendent simplement à rattraper le niveau d'éducation des autres régions du pays. Si l'on veut que la région atteigne et maintienne le rang qui lui revient dans la société de demain, le système d'enseignement doit former des gens qui possèdent la compétence et la versatilité requises. Encore plus que celle d'aujourd'hui, la société de demain sera axée sur la technologie, qui évoluera d'une façon rapide et soutenue. Nous vivons une époque de prolifération de plus en plus rapide du savoir et des systèmes qui permettent d'emmagasiner, d'organiser, de propager et d'utiliser ce savoir.

Afin de jouer un rôle efficace au sein de la vie économique d'une telle société, le particulier doit posséder de bonnes connaissances fondamentales qui sont à la source d'un univers axé sur les sciences. En termes plus précis, une excellente formation en mathématiques et en sciences sera un élément essentiel de l'enseignement de base. Nos écoles primaires et secondaires doivent se préparer à fournir à la majeure partie de leurs élèves un enseignement de haute qualité dans ces deux domaines.

Les industries modernes de demain, axées sur la technologie et sur les sciences, auront besoin de techniciens compétents. Cela implique qu'il faut dès à présent accorder la priorité, au niveau de l'enseignement post-secondaire, aux besoins des institutions techniques qui assurent ce genre de formation.

¹ Conseil économique du Canada, *Deuxième exposé annuel*, 1965, p. 93.

TABLEAU 18

Niveau d'éducation de la population* (14 ans et plus) des provinces de l'Atlantique, février 1965

	Provinces de l'Atlantique	Canada
	(p. 100)	
Cours primaire complet ou moins	47.8	41.0
Partie du cours secondaire	32.6	35.3
Cours secondaire complet	13.0	15.2
Cours ou diplôme universitaire	6.6	8.6
Total	100.0	100.0

* Ne comprend pas les détenus des prisons, les membres des forces armées, les Indiens qui vivent dans les réserves et les habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Source: B.F.S., *Études spéciales de la main-d'œuvre, Niveau d'éducation de la population canadienne et de la main-d'œuvre, 1960-1965.*

TABLEAU 19

Niveau d'éducation de la population active des provinces de l'Atlantique, février 1965

	Provinces de l'Atlantique	Canada*
	(p. 100)	
Cours primaire complet ou moins	44.3	39.4
Partie du cours secondaire	29.6	31.1
Cours secondaire complet ou éducation supérieure	26.1	29.5
Total	100.0	100.0

* Yukon et Territoires du Nord-Ouest non compris.

Source: B.F.S., *Études spéciales de la main-d'œuvre, Niveau d'éducation de la population canadienne et de la main-d'œuvre, 1960-1965.*

A l'échelon le plus élevé de l'enseignement, on est en droit de s'attendre à ce que les universités reflètent, dans leur budget et dans leur programme, un souci des priorités immédiates de la région. Le public qui accorde un soutien financier permanent à ces institutions est raisonnablement en droit d'exiger qu'elles accordent une priorité, une orientation et un appui particuliers, spécialement dans les recherches et les travaux des diplômés, aux activités et aux problèmes qui ont un rapport direct avec l'avenir économique de la région et le relèvement social qui l'accompagnera.

Programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre

La stratégie de développement que le Conseil recommande pour la région de l'Atlantique exigera une modification profonde des structures. Au cours des dix prochaines années, la nature et la qualité des programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre constitueront un élément essentiel au succès de l'ensemble du programme de développement. Ces programmes doivent faire en sorte de mieux préparer la population de la région et de l'aider à relever les défis qu'elle aura à affronter. Le degré accru d'urbanisation et l'importante mutation anticipée de la main-d'œuvre des entreprises d'extraction vers les industries de fabrication et de services, entraîneront d'importants mouvements internes de population. Un grand nombre de personnes déménageront des campagnes et des petites villes et iront s'installer dans des centres urbains plus importants. Un grand nombre de personnes seront également appelées à changer de métier ou d'emploi. Il y aura en outre un grand nombre de nouvelles entrées dans la population active: ceux par exemple qui étaient auparavant en chômage, un nombre croissant de femmes, ainsi que les personnes plus jeunes qui entreront sur le marché du travail après avoir terminé leurs études. En résumé, il devra se produire un grand nombre de déplacements du point de vue géographique et professionnel, et il faudra que les programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre soient conçus de façon à promouvoir et à faciliter ces déplacements.

On devra apporter beaucoup d'imagination et de flexibilité dans l'utilisation des programmes de façon à les adapter aux diverses situations qui se présenteront et, plus précisément, de façon à s'assurer que la population de la région est prête à profiter des occasions d'emploi à mesure qu'elles se présenteront et à s'adapter avec succès aux nouveaux métiers et aux nouveaux milieux.

Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, administre présentement un important programme d'aide à la formation et à la mobilité de la main-d'œuvre. Nous n'avons pas étudié ces programmes en profondeur, mais ce sont là des instruments efficaces pour assurer l'équilibre nécessaire entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Il doit exister une coordination très étroite entre les programmes de formation et de mobilité, d'une part, et les demandes de personnel des industries nouvelles et des industries qui s'agrandissent, d'autre part.

Les programmes de formation et de mobilité doivent s'adapter à l'évolution des besoins et leur efficacité doit être constamment évaluée. Nous croyons qu'il faudra, dans l'avenir, accorder plus d'importance à la formation en cours d'emploi, par opposition à celle qui se donne dans les institutions d'enseignement classique, technique, et professionnel. Il semble que ce genre de formation sera de plus en plus nécessaire en raison de l'évolution rapide des techniques et des métiers. Il faut reconnaître cependant que les normes fondamentales de l'éducation auront une influence profonde sur la possibilité de généraliser la formation en cours d'emploi. A mesure que ces normes s'amélioreront, il sera davantage possible d'élaborer des programmes de formation qui seront, à toutes fins utiles, une adaptation convenable des compétences fondamentales de l'employé aux exigences spéciales d'un métier, d'une industrie ou d'un emploi (et relativement peu nécessaire d'utiliser les programmes de formation pour relever le niveau d'un employé).

A mesure que le programme de développement prendra de l'ampleur, on aura besoin de divers

degrés et de diverses catégories de talents, de compétences et de connaissances qu'il sera peut-être difficile de trouver dans la région. Il existe, en dehors de la région de l'Atlantique, des milliers de ses anciens habitants qui, au cours des années, ont quitté la région avec leur talent et leur formation pour aller chercher ailleurs des possibilités d'emploi et de carrière. On devra accorder la priorité à ces personnes quand viendra le moment de recruter du personnel à l'extérieur de la région; plusieurs d'entre elles apprécieraient la possibilité de revenir et d'apporter leur contribution à l'avenir de la région.

On reconnaît de plus en plus que l'adaptation professionnelle implique plus que les simples exigences d'un emploi en matière d'instruction et de connaissances techniques. Tout le milieu de vie de la personne et de sa famille se trouve touché. Cet aspect du problème doit se refléter directement dans les programmes de main-d'œuvre et de mobilité, ou être résolu au moyen d'une coordination étroite de ces programmes et des programmes d'éducation et de développement social.

Autres politiques et programmes

Le Conseil croit qu'il faudrait entreprendre certaines réformes institutionnelles en vue d'améliorer la formation et l'efficacité de notre potentiel humain, et de créer par le fait même un meilleur climat de développement économique.

Formation à la gestion

Dans notre société moderne, l'art d'administrer une compagnie devient de plus en plus complexe. La prolifération des nouvelles techniques et l'accroissement des connaissances en général exigent que les administrateurs soient plus compétents que par le passé, et qu'ils continuent sans cesse de s'instruire en vue de tenir leurs connaissances et leur compétence à jour. Cette situation cause des problèmes particuliers aux petites entreprises qui constituent un fort pourcentage des compagnies

établies dans la région de l'Atlantique. Les petites entreprises sont souvent gérées par leur propriétaire qui est particulièrement compétent dans un des domaines de la gestion, soit, dans la plupart des cas, la production. Il résulte de cette spécialisation qu'on a tendance à accorder une considération secondaire à des domaines tout aussi importants, comme la mise en marché et le financement.

Un programme bien élaboré de formation à la gestion est essentiel au succès du programme de développement de la région. Bien que le progrès du développement dépende en partie du succès des efforts en vue d'attirer de nouvelles industries ainsi que des personnes compétentes et douées d'imagination de l'extérieur de la région, il dépend aussi surtout de l'expansion du noyau actuel. Il faudra pour cela des programmes de formation à la gestion conçus pour les besoins des administrateurs qui travaillent présentement dans les provinces de l'Atlantique.

On a procédé dernièrement à deux études en vue de déterminer l'importance et la qualité des cours de formation à la gestion qui se donnent présentement dans la région¹. Les deux études ont conclu qu'en dépit d'efforts louables, les cours actuels ne répondent pas pleinement aux besoins des industriels en matière de formation à la gestion.

Le problème offre divers aspects. Dans certaines petites entreprises, on ne reconnaît pas l'efficacité des nouvelles techniques de gestion dans le domaine des affaires. Dans certains cas, les compagnies trouvent difficile et trop coûteux de profiter des programmes et des cours de formation. Il faudrait donc prendre certaines mesures en vue de faciliter la participation des administrateurs des compagnies aux cours et aux programmes de

¹ *Management Education Survey for the Province of Nova Scotia*, par P.S. Ross & Associés, décembre 1968; *Management Systems Evaluation Program: Amherst Pilot Project for the Nova Scotia Government Cabinet Committee on Planning and Programs*; par *Consulting Economists Ltd.*, 15 septembre 1969.

formation. Il faudrait aussi organiser des cours spécialement conçus pour répondre aux besoins de l'industrie locale. Les deux études susmentionnées ont conclu, par exemple, que la mise en marché et la vente sont deux secteurs de la gestion qui laissent à désirer; il s'agit pourtant de domaines qui sont essentiels à la prospérité et à l'expansion d'une compagnie.

Un certain nombre d'universités et d'autres institutions de la région offrent des cours de gestion aux hommes d'affaires. La plupart de ces cours sont de haute qualité; on doit trouver le moyen d'assurer que ces services soient utilisés de façon plus efficace et de pourvoir aux besoins auxquels les cours actuels ne répondent pas.

Le Conseil a conclu que l'on doit créer un Institut régional de gestion en vue d'assurer une meilleure coordination de la formation à la gestion et une utilisation plus efficace de ces services. Une des fonctions premières les plus importantes de l'Institut serait d'étudier en profondeur les besoins dans le domaine de la formation à la gestion, afin de déterminer les domaines administratifs qui pourraient particulièrement en profiter et la structure de cours qui répond le mieux aux besoins locaux. L'Institut servirait de coordonnateur de la formation à la gestion et s'efforcerait d'élaborer et de promouvoir au besoin de nouveaux programmes ou des programmes supplémentaires. Un tel institut n'est pas destiné à remplacer les institutions et les cours actuels. A titre de coordonnateur, il serait appelé à utiliser pleinement les services et les compétences des institutions actuelles dans le domaine de la gestion. Étant donné qu'il est le premier intéressé, le monde des affaires doit jouer un rôle important dans la direction et la gestion d'un institut de ce genre. L'institut devra recevoir au début l'aide financière du gouvernement fédéral.

Formation des dirigeants ouvriers

La façon dont la main-d'œuvre jouera son rôle dans la collectivité industrielle, sociale et écono-

mique sera un facteur crucial du fonctionnement de l'économie au cours de la prochaine décennie. Les années 1970 seront une période d'évolution importante et de grande envergure de la structure interne, et on verra s'accroître le nombre d'emplois, la production et le revenu. Il est essentiel que les dirigeants ouvriers soient des gens responsables et bien formés pour que l'évolution se déroule sans accroc, efficacement, et que la population de la région en profite pleinement.

La population active de la région de l'Atlantique doit pouvoir compter sur un programme de formation convenable et bien organisé pour la formation et le perfectionnement des compétences relatives au rôle du mouvement ouvrier.

Le Conseil propose donc à cette fin la création d'un Centre d'éducation de la main-d'œuvre de la région de l'Atlantique. Cet organisme serait destiné à compléter, plutôt qu'à concurrencer, le travail actuel d'éducation de la main-d'œuvre effectué par le Congrès du Travail du Canada et ses organismes affiliés et autorisés. Un tel centre offrirait, aux membres des syndicats de la région de l'Atlantique possédant le potentiel voulu, une formation qui leur permettrait de gravir les échelons du monde syndical. Les cours engloberaient une grande variété de sujets ayant trait spécialement aux objectifs, aux politiques et aux responsabilités du mouvement syndical canadien. Ils auraient pour but de mieux faire connaître aux membres des syndicats les industries pour lesquelles ils travaillent et la structure économique et sociale globale. Le Conseil recommande une aide financière du gouvernement fédéral pour favoriser l'établissement de ce centre.

Rôle des universités et des institutions spécialisées dans le domaine des sciences et des recherches

On est généralement d'accord sur le fait qu'il existe un lien très étroit entre l'éducation, qui englobe la formation technique et universitaire, et le développement économique.

Ce lien s'applique d'une façon toute spéciale dans le cas des universités et des instituts de recherches scientifiques et techniques. L'industrie moderne, qu'elle soit fondée sur les ressources naturelles d'une région au point de vue approvisionnement ou emplacement, ou qu'elle soit libre de s'établir où elle veut, dépend étroitement des services scientifiques et techniques. Il existe de nombreux cas où les universités et les organismes de recherches ont joué un rôle direct dans la promotion et le soutien d'une expansion ou d'un aménagement industriel, notamment dans le cas des industries modernes fortement axées sur la technologie. On connaît l'influence que le *Massachusetts Institute of Technology* a eu sur l'économie de la région de la Nouvelle-Angleterre, de même que le groupe d'institutions analogues dans la région de Boston. De la même façon, les universités de l'Écosse ont été, dans bien des cas, étroitement liées aux programmes de développement de ce pays. L'Université d'Édimbourg apporte une importante contribution à l'industrie de l'électronique, qui a créé 37,000 emplois en Écosse en quelques années¹.

Les universités de la région de l'Atlantique peuvent jouer un rôle unique et essentiel dans le programme de développement économique en apportant leurs ressources et leurs talents à la solution des problèmes, ainsi qu'à la recherche et à la stimulation des nouvelles possibilités. Ce sont surtout les universités qui peuvent nous apporter des idées et des solutions nouvelles. Il se pourrait en outre que les universités remettent en question leur rôle et leurs responsabilités par rapport à leur position au sein de la société. Une étude préparée dernièrement sous les auspices de l'*Association of Atlantic Universities of the Maritime Union Study*² contient des remarques intéressantes

¹ *The Economist*, 21 février 1970.

² *Higher Education in the Atlantic Provinces for the 1970's*, étude préparée sous les auspices de l'*Association of Atlantic Universities for the Maritime Union Study*, Halifax, décembre 1969.

à ce sujet. En parlant du financement des universités, on note l'observation suivante:

“L'orientation vers laquelle se dirigent les universités canadiennes est évidente. Elles ne sont plus les institutions strictement privées que nous avons connues à la fin du 19e et au début du 20e siècle. Elles ne sont plus les institutions autonomes des années 1940 et 1950, comptant, dans une certaine mesure, sur l'appui du public pour prendre de l'expansion, tout en gardant essentiellement leur ancienne autonomie du point de vue financier. Vers 1965, les universités sont devenues de grands organismes publics qui dépendent des gouvernements pour la majeure partie de leur financement, et qui sont fortement influencés par ces derniers dans leur orientation.”

Le même rapport évalue les besoins financiers des universités de la région de l'Atlantique pour 1975 et 1980 sur deux bases différentes: une évaluation des besoins minima et une évaluation plus élevée, qui permettrait de combler en 1980³ l'écart au chapitre des dépenses par étudiant avec le reste du pays. En se fondant sur ces prévisions, les revenus minima nécessaires au fonctionnement sont évalués à 181.5 millions de dollars pour 1975 et à 208.7 millions de dollars selon l'évaluation la plus élevée, comparativement à 57.1 millions de dollars en 1967. Les dépenses au chapitre des immobilisations sont évaluées à 73 millions de dollars pour 1975 et 96 millions de dollars pour 1980, comparativement à 43.4 millions de dollars en 1967. Les exigences globales aux chapitres du fonctionnement et des immobilisations pour 1975 sont évaluées à un minimum de 254.5 millions de dollars. De cette somme, on prévoit que de 190 à 215 millions de dollars, approximativement, proviendront des goussets des contribuables, c'est-à-dire du gouvernement.

³ *Higher Education in the Atlantic Provinces for the 1970's*, étude préparée sous les auspices de l'*Association of Atlantic Universities for the Maritime Union Study*, Halifax, décembre 1969.

Indépendamment de l'importance que le financement des universités pourra atteindre dans l'avenir et de la contribution relative des diverses sources de revenu à ces exigences, il est évident que les universités de la région revendiqueront une part importante des deniers publics. Au moment d'étudier et d'évaluer ces demandes, les pouvoirs publics sont pleinement justifiés d'évaluer l'apport économique et social de ces institutions à la société qui les soutient, et d'exiger d'elles le leadership et l'engagement total dans un programme qui touche au bien-être de tous les citoyens. Nous croyons qu'il faudra pour cela que les travaux de recherches et de perfectionnement et que les programmes des facultés d'études supérieures soient mieux adaptés aux problèmes de la région dans le domaine de l'expansion économique et du développement social. Tout en s'interrogeant sur la pertinence des programmes des universités, les gouvernements doivent demeurer réceptifs aux contributions que ces organismes sont susceptibles d'apporter.

Dans chacune des quatre provinces de l'Atlantique, les institutions axées sur la recherche scientifique et industrielle et autres travaux connexes ont été ou sont en train d'être mises sur pied, grâce généralement à une aide financière importante du gouvernement. Ces institutions peuvent et doivent être des éléments intégraux des programmes de développement des quatre provinces et de l'ensemble de la région. Le Conseil recommande que le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les organismes privés fassent tout en leur pouvoir en vue d'assurer que ces institutions de recherche scientifique et industrielle soient encouragées, aidées et amenées à amplifier leurs services et leur champ d'action, et à orienter leurs travaux en fonction d'un tel rôle.

Institut d'études régionales

La technique du développement régional est relativement nouvelle. La théorie fournit certaines orientations générales, et on peut aussi profiter de l'expérience d'autres pays dans ce domaine.

Cependant, dans la plupart des pays industrialisés, les politiques et les programmes spécialement adaptés au développement régional ne remontent qu'aux années 1960, sauf dans le cas de l'Italie et du Royaume-Uni. De plus, le fait que les mesures spéciales de développement régional soient relativement récentes et que la croissance économique d'après-guerre ait été caractérisée par des mouvements cycliques et l'évolution des structures économiques et sociales, rend l'évaluation précise des résultats des politiques régionales passablement difficile. Dans les pays où ils ont été adoptés, les moyens et les programmes de développement régional ont été, dans une certaine mesure, mis en œuvre en procédant par tâtonnements. Il est cependant très clair que tout en utilisant les théories et l'expérience des autres pays pour élaborer une orientation générale, la stratégie et la nature des programmes de développement régional doivent être élaborés en fonction des conditions et des problèmes du pays et des structures existantes, l'on doit également tenir compte des priorités et des contraintes économiques, politiques et sociales.

On peut dire que la région de l'Atlantique se situe largement au cœur du problème des inégalités régionales au Canada, en termes de durée et d'opiniâtreté. La région représente un endroit logique pour perfectionner les connaissances techniques de tous les aspects de la théorie et des méthodes de développement régional. Le développement économique et social de la région de l'Atlantique exigera les talents, les idées, l'enthousiasme et la collaboration mutuelle des personnes et des groupes de plusieurs domaines différents: les sciences (physiques et sociales), l'administration, le génie, l'éducation, la finance, le commerce et plusieurs autres.

A l'avenir encore plus que dans le passé, le rythme du développement sera régi par une technologie qui repose sur la mise en valeur des idées. Il est peu probable que les régions qui ne possèdent pas au moins un noyau solide de professionnels, de techniciens et d'hommes d'affaires, ainsi que des institutions engagées activement à appliquer

les nouvelles connaissances au développement de la région, soient en mesure de participer d'une façon importante et soutenue à l'expansion industrielle.

Chacune des provinces peut compter sur les talents, la formation et l'expérience dans tous ces domaines. Ces ressources doivent être accrues, cultivées, encouragées et engagées de plus en plus à travailler au développement et à la croissance de la région.

La région devra se tourner surtout vers ceux dont l'avenir est lié à la région pour accomplir ce travail. Nous croyons que le développement régional serait ainsi abordé d'une façon plus réaliste et plus intéressée. De plus, l'engagement de la population et des institutions locales permettrait d'accumuler des renseignements et de l'expérience qui pourraient servir à la solution de problèmes semblables dans l'avenir.

Le Conseil croit que pour favoriser l'édification plus rapide et plus ferme d'un réseau de services et de connaissances techniques et pour en assurer une utilisation plus efficace et ainsi promouvoir la collaboration sur le plan régional, il est essentiel de créer un institut d'études régionales. Bien que la chose ne soit pas absolument essentielle, un tel organisme pourrait être étroitement affilié aux

universités; il devra de toutes façons être assuré de l'appui et de la participation active de ces dernières. L'institut devra devenir une source de premier ordre de connaissances et d'expérience dans tous les aspects du développement économique régional et du relèvement social. Le travail de l'institut consisterait à effectuer des recherches et à entreprendre des programmes expérimentaux, soit directement, soit en accordant des contrats à d'autres organismes. Lorsque l'institut aura accumulé les connaissances techniques et se sera créé une réputation dans ce domaine, il pourra mettre ses services à la disposition d'autres pays ou d'autres régions.

Ce genre d'institut ne devra pas concurrencer ou remplacer les institutions actuelles. Il devra plutôt assurer la disponibilité et le perfectionnement des connaissances techniques dans des domaines où ces connaissances n'existent pas présentement dans la région, il devra promouvoir une collaboration et un travail plus efficaces entre les diverses disciplines, et il devra servir de lien pour permettre d'aller puiser à d'autres sources de talents et de connaissances techniques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région. Finalement, un tel institut doit être organisé et structuré de façon à ce qu'il soit au courant des vues et des aspirations de la collectivité.

Politiques monétaires et fiscales et développement économique régional

Économie des provinces de l'Atlantique et politiques de stabilisation

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement du Canada a utilisé des politiques monétaires et fiscales comme principaux moyens de stabilisation économique. Cependant, en maintes occasions, ces politiques nationales se sont révélées fort peu appropriées aux conditions économiques régnant dans les provinces de l'Atlantique. Il n'est guère douteux que l'efficacité des politiques du ministère de l'Expansion économique régionale a été gravement compromise par les politiques anti-inflationnistes mises de l'avant par le gouvernement du Canada depuis la fin de 1968.

Politique monétaire

La politique monétaire, au sens le plus strict du terme, est l'utilisation par la Banque du Canada de techniques ou de moyens précis visant à influencer la capacité ou le désir des banques à charte d'offrir du crédit bancaire. Dans son sens le plus large, elle englobe une gamme de décisions et de moyens visant à contrôler la disponibilité ou le coût du crédit. La Banque du Canada peut exercer son influence sur le niveau des réserves-encaisse des banques en manipulant les coefficients de liquidité et les taux d'escompte et, notamment, par l'entremise d'opérations sur le marché libre. La Banque peut en outre exercer son influence sur la politique de prêts des banques par la persuasion directe.

La politique monétaire peut servir à la fois de moyen d'expansion et de restriction. Aux fins du présent rapport, nous traiterons avant tout de l'utilisation de la politique monétaire comme moyen restrictif. Les grandes différences entre les conditions économiques des diverses régions constituent un empêchement réel à l'utilisation généralisée, efficace et acceptable de la contrainte monétaire comme moyen anti-inflationniste. Un développement régional plus équilibré rendrait, par ailleurs, ce moyen plus efficace.

Il est peu probable qu'une politique monétaire fondée sur le niveau et la structure de l'activité économique des régions les plus prospères du Canada convienne, de par sa nature ou le moment de son application, aux conditions économiques régnant dans les régions à faible croissance comme les provinces de l'Atlantique. Dans ces régions, caractérisées par la non-utilisation ou la sous-utilisation des ressources et une demande insuffisante, la contrainte monétaire ne fait qu'intensifier les problèmes de financement des entreprises, des gouvernements et des institutions existants et annihiler les possibilités de nouvelles expansions. Ainsi, les régions à faible croissance subissent les plus fortes répercussions des taux accrus de chômage.

Nombre de personnes sont par ailleurs convaincues qu'en plus de ne pas convenir, de façon générale, à la situation d'ensemble de la demande dans les régions qui accusent des retards, la politique monétaire touche la disponibilité et le coût du crédit plus durement dans ces régions qu'ailleurs. Cette situation est due en partie à la structure et à la taille des entreprises et en partie aux institutions et organismes de crédit. Par exemple, les petites entreprises sont relativement nombreuses dans la région de l'Atlantique. Leur dépendance à l'égard des prêts bancaires est généralement plus grande que dans le cas des grandes et des moyennes entreprises qui peuvent elles-mêmes satisfaire à leurs besoins de liquidités et avoir plus facilement accès aux autres sources et moyens de financement de leurs dettes et mise de fonds.

On semble également considérer, à tort ou à raison, que les petites entreprises présentent de plus grands risques que les grandes entreprises. Aussi, à une époque de contrainte monétaire où toutes les demandes d'emprunts sont susceptibles d'être examinées de plus près, on peut s'attendre à ce que celles des petites entreprises reçoivent moins d'attention. Et, effectivement, c'est ce qui se produit; le Conseil est d'avis, sur la foi d'une enquête minutieuse et d'observations personnelles, que les petits emprunteurs ressentent plus vivement les

répercussions d'un resserrement du crédit. Afin d'étayer plus concrètement sa preuve sur la nature et l'ampleur de ces effets ressentis à titres divers, le Conseil effectue présentement une étude des répercussions de la politique monétaire sur la région, notamment celles qui touchent de façon toute spéciale le coût et la disponibilité du financement pour les petites entreprises.

En analysant les données sur les prêts consentis par les banques canadiennes d'avril 1956 à septembre 1957 et de juin 1959 à mars 1960, soit deux périodes de restriction monétaire, M. A. K. Cairncross, dans son rapport de 1961 présenté à l'Office des recherches des provinces de l'Atlantique, a découvert que le nombre de prêts supérieurs à \$100,000 a augmenté au cours de la première période pour ensuite diminuer légèrement au cours de la seconde, tandis que le montant des prêts inférieurs à \$100,000 a enregistré un fléchissement prononcé au cours des deux périodes. Il concluait que les restrictions de crédit n'avaient touché, à toute fin pratique, que les petits emprunteurs au cours de la première période tandis qu'au cours de la seconde période, la diminution en ce qui a trait aux petits prêts s'était fait sentir plus tôt et plus intensément que dans le cas des prêts importants.¹

Dans son étude, M. Cairncross propose que les régions à faible croissance du Canada, comme les provinces de l'Atlantique, ne soient pas soumises aux forces des politiques de resserrement du crédit pendant les périodes de restriction monétaire. Il a fait remarquer que le Royaume-Uni avait adopté cette politique.

La période actuelle de contrainte monétaire, dont le début remonte à l'automne 1968, a fait ressortir avec encore plus d'acuité la nécessité d'adopter une politique monétaire différente selon les ré-

gions. On reconnaît maintenant la nécessité d'adopter une politique monétaire qui réponde aux divers besoins régionaux, comme l'indique la déclaration suivante sur la politique monétaire tirée du rapport de la Banque du Canada pour l'année 1969:

“La Banque du Canada a également fait appel à la collaboration des banques à charte dans plusieurs autres domaines. Pour atténuer l'incidence du resserrement du crédit sur les régions moins prospères du pays, elle leur a demandé d'accorder une attention particulière aux emprunteurs de ces régions. Elle a également demandé aux banques d'avoir des égards particuliers pour les petites entreprises dans chaque province, étant donné qu'à la différence des grandes sociétés, elles ne peuvent, normalement, faire appel à d'autres sources de crédit.”²

Ce changement de politique est également évident dans la déclaration suivante du gouverneur de la Banque du Canada:

“En raison de la durée de l'effort déjà déployé, et qu'il convient de poursuivre, je pense qu'il va falloir nous attacher davantage à compléter les mesures restrictives de portée générale—par la mise au point de mesures sélectives visant, d'une part, à rendre moins brutal pour certaines régions ou certains secteurs particulièrement exposés de la collectivité l'effet des contraintes en vigueur, d'autre part, à déterminer avec précision l'origine des tensions inflationnistes, afin d'attaquer le mal à sa racine.”³

Il va sans dire que nous nous réjouissons de cette volonté et de ce désir de modifier et de formuler une politique monétaire nuancée qui tienne compte des besoins des régions à faible croissance.

¹ A. K. Cairncross, *Economic Development and the Atlantic Provinces* (L'expansion économique et les provinces de l'Atlantique), étude entreprise à la demande de l'Office des recherches des provinces de l'Atlantique, Fredericton (N.-B.), février, 1961.

² Banque du Canada, *Rapport annuel* du Gouverneur au ministre des Finances pour l'année 1969, p. 14.

³ M. Louis Rasminsky dans un discours prononcé devant le *Canadian Club* de Montréal, le 2 février 1970.

Car jusqu'à présent, elle ne semble pas avoir été très efficace bien qu'il soit difficile de porter véritablement un jugement sur ses répercussions. Néanmoins, c'est un pas dans la bonne direction et la Banque du Canada mérite d'être félicitée pour ce changement d'attitude.

La persuasion par l'entremise de la Banque du Canada n'est cependant pas le seul moyen dont disposent les autorités fédérales pour rendre la politique plus souple et, conséquemment, mieux adaptée aux besoins régionaux. Un certain nombre d'organismes fédéraux s'occupent de fournir du crédit au secteur privé de l'économie. On devrait inciter ces organismes nationaux à adapter, dans la mesure où la chose est possible et réalisable, leurs politiques en fonction des besoins régionaux. Par exemple, la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Banque d'expansion industrielle pourraient toutes les deux jouer un rôle très utile en ce qui a trait au maintien du niveau de l'emploi et du revenu dans les provinces de l'Atlantique lorsque, par ailleurs, les politiques économiques visent à diminuer les tensions inflationnistes au sein de l'économie nationale.

Présentement, les statistiques qui ont été publiées ne fournissent que peu ou pas de renseignements sur l'incidence de la politique monétaire sur les diverses régions du pays. La Banque du Canada devrait fournir périodiquement des estimations des réserves monétaires et des prêts bancaires au niveau régional. On serait alors mieux en mesure d'élaborer des politiques régionales efficaces.

Politique fiscale

La politique fiscale s'inscrit dans le cadre des politiques de taxation et de dépenses du gouvernement. Au Canada, trois paliers de pouvoirs publics, soit fédéraux, provinciaux et municipaux prélèvent des impôts et dépensent les fonds publics. L'importance et les sources de revenus imposables de même que l'ampleur et la destination des dépenses gouvernementales influencent grandement le niveau général de l'activité de même que la structure et la répartition de cette même activité.

Le gouvernement fédéral, étant donné ses immenses pouvoirs de taxation et d'emprunt, est le premier responsable des changements de politique fiscale au Canada. A l'exemple des politiques monétaires, les politiques fiscales fédérales doivent être nuancées pour tenir compte des différences régionales. Un premier pas dans cette direction a été fait au milieu de l'année 1968, quand on a reporté pour deux ans les déductions pour amortissement à l'égard de certains genres de construction commerciale dans bon nombre de villes de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. L'efficacité de cette mesure n'a pas encore été démontrée mais cette initiative visant à adoucir les grandes politiques nationales par des modifications adaptées à la nature et au lieu du problème est encourageante.

Des changements en ce qui a trait à l'importance et à la structure des dépenses fédérales comptent, bien sûr, parmi les moyens les plus efficaces d'adapter la politique fiscale aux différents besoins régionaux. Dans une région où les dépenses fédérales ne font qu'amplifier la concurrence à l'égard de ressources qui se font rares, il vaut mieux que ces dépenses soient réduites afin de favoriser une plus grande stabilité des prix. Cependant, une politique de ce genre ne convient pas à une région où les ressources sont non-utilisées ou sous-utilisées. M. Cairncross considère que l'adaptation des dépenses fédérales aux conditions économiques régionales constitue la méthode la plus directe pouvant contrebalancer les répercussions des politiques nationales restrictives sur l'économie des provinces de l'Atlantique.¹

Conclusion

On a affirmé que des mesures de stabilisation fondées sur les besoins régionaux augmentent

¹ A. K. Cairncross, *Economic Development and the Atlantic Provinces*, étude entreprise à la demande de l'Office des recherches des provinces de l'Atlantique, Fredericton (N.-B.), février, 1961.

l'efficacité d'une politique de stabilisation.¹ Grâce à des politiques souples, les ressources d'une région qui accuse des retards peuvent continuer d'être utilisées lorsque des politiques restrictives sont mises en vigueur dans l'ensemble du pays. De telles politiques sont certes essentielles au succès à long terme des politiques de développement régional.

C'est l'ensemble des répercussions des politiques économiques sur l'économie d'une région à faible croissance qui est important. Les mesures spéciales visant à favoriser le développement régional se veulent un complément et un renforcement des mesures fondamentales destinées généralement à susciter la croissance économique. Dans le cas

contraire, les mesures spéciales ne viennent que les compenser au lieu de les renforcer.

Les pouvoirs et les responsabilités que possède le ministère de l'Expansion économique régionale, aux termes de la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement et de la Loi sur les subventions au développement régional, accordent à ce ministère une grande influence au chapitre de la coordination des politiques fédérales dans les provinces de l'Atlantique. Il doit utiliser ces pouvoirs pour s'assurer que ses politiques de subventions et d'infrastructure viennent compléter les autres politiques dont les buts généraux sont de favoriser la croissance.

¹ S. Engerman, *Regional Aspects of Stabilization Policy*, (Aspects régionaux de la politique de stabilisation) dans L. Needleman, éd. *Analyses régionales*, Penguin Books, 1968.

Politiques financières et politiques de l'impôt

Les provinces de l'Atlantique comptent un nombre relativement élevé de petites entreprises. Cependant, leur expansion au cours des années 1970 doit marquer de façon tangible le développement de la région. Dans l'élaboration d'une stratégie de développement régional, le Conseil de développement de la région de l'Atlantique a accordé une attention considérable aux institutions financières fédérales répondant aux besoins des petites entreprises, de même qu'aux politiques de l'impôt, qui ont une importance particulière pour ces établissements.

Banque d'expansion industrielle

La Banque d'expansion industrielle a été créée en 1944, afin de favoriser le développement industriel en fournissant une aide financière aux entreprises commerciales du Canada, notamment celles de moindre importance qui sont incapables, pour diverses raisons, d'obtenir des fonds à une autre source et à des conditions raisonnables.

Les fonds de la Banque peuvent servir au financement de l'implantation, de l'agrandissement et de la modernisation d'entreprises. En plus de participer au financement de nouveaux bâtiments, de machinerie et d'équipement, de transformations et d'achats de terrains, la Banque, dans certaines circonstances, accordera des prêts visant à renflouer le fonds de roulement. L'ensemble des prêts approuvés ne doit pas dépasser \$100,000, dénotant ainsi l'attention particulière qu'accorde la Banque aux problèmes de financement des petites entreprises aux termes de la Loi sur la Banque d'expansion industrielle. Les taux d'intérêt sur les nouveaux emprunts changent de temps à autre, suivant le niveau général des taux d'intérêt au Canada. La Banque peut également participer au financement de la mise de fonds et à des contrats de garantie, mais il semble qu'on fasse rarement appel à ces dispositions.

Le tableau 20 indique dans quelle mesure on a fait appel à la Banque d'expansion industrielle dans la région de l'Atlantique au cours de la période

1964-1970. La situation change de façon tangible entre 1968 et 1970. Le nombre de prêts dans la région a fléchi entre 1964 et 1968 et le montant des prêts en 1968 était inférieur à celui de 1964. Dans la région de l'Atlantique, le nombre de prêts en 1968 était de 12.9 p. 100 inférieur à celui de 1964, tandis que l'ensemble du Canada enregistrait une hausse de 20.7 p. 100. En 1968, le montant des nouveaux prêts consentis aux entreprises de la région accusait une baisse de 9.4 p. 100 par rapport à 1964, comparativement à une augmentation de 36.4 p. 100 pour l'ensemble du Canada. L'importante augmentation du nombre et de la valeur des prêts entre 1968 et 1970 peut refléter l'influence qu'a eue le resserrement du crédit en obligeant les emprunteurs éventuels à recourir à la Banque comme prêteur de dernière instance. Si on fait la comparaison pour la période 1964-1970, on découvre que le nombre de prêts dans la région de l'Atlantique a augmenté de 77.5 p. 100, comparativement à 72.1 p. 100 au Canada, tandis que la valeur des prêts augmentait de 72.1 p. 100 dans la région et de 86.8 p. 100 au Canada. Cependant, même en 1970, la région de l'Atlantique ne figurait que pour 6.2 p. 100 du volume total de prêts autorisés au cours de l'année. Donc, à l'heure actuelle, les prêts sont moindres qu'en proportion de la population mais plus élevés qu'en proportion de la production manufacturière.

Étant donné que les prêts dénotent à la fois les conditions de l'offre et de la demande, il est difficile d'établir dans quelle mesure la Banque répond aux besoins des petites entreprises en matière de crédit. Il apparaît toutefois que tout en étant considérée comme un prêteur de dernier recours, la Banque a une politique des prêts qui s'apparente vraiment à celle des banques commerciales, avec cette importante différence que les prêts de la Banque d'expansion industrielle sont des prêts à moyen terme. En règle générale, l'entreprise qui reçoit un prêt de la Banque donne comme garantie un premier nantissement sur ses immobilisations. Dans le cas d'une entreprise constituée en société, la garantie personnelle du propriétaire, au moins à l'égard d'une partie du prêt, peut être exigée. Il semble que cette exigence

TABLEAU 20

Approbations de prêts par la Banque d'expansion industrielle pendant l'année financière terminée le 30 septembre, provinces de l'Atlantique et Canada

	1964	1965	1966	Nombre 1967	1968	1969	1970	Montants (en milliers)						
								1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Terre-Neuve	60	46	45	31	31	38	81	1,982	1,588	1,508	1,092	1,315	1,290	2,100
Île-du-Prince-Édouard	4	7	10	8	17	16	34	61	278	373	515	355	447	804
Nouvelle-Écosse	62	51	56	45	44	92	116	2,122	2,356	2,375	1,516	1,565	3,692	3,750
Nouveau-Brunswick	52	62	59	60	63	120	85	1,747	1,794	2,719	3,084	2,124	5,119	3,521
Provinces de l'Atlantique														
Total	178	166	170	144	155	266	316	5,912	6,016	6,975	6,207	5,359	10,548	10,175
CANADA	2,083	2,209	2,334	2,168	2,515	2,988	3,584	88,148	96,146	122,647	113,132	120,253	153,440	164,628

Source: *Rapport annuel*, Banque d'expansion industrielle, 1969 et 1970.

114

TABLEAU 21

Prêts consentis aux termes de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, régions de l'Atlantique et Canada, 1961-1969

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	Variation en pourcentage
										1961-1969
Nombre global des nouveaux prêts										
Région de l'Atlantique	236	210	151	152	183	146	112	114	83	-65
Canada	2,977	2,833	2,558	2,847	2,835	2,187	2,073	1,103	1,452	-51
Montant global des nouveaux prêts										
Région de l'Atlantique	1,923,453	1,913,348	1,364,458	1,516,299	1,569,496	1,277,740	1,145,312	1,091,065	1,013,535	-47
Canada	25,582,269	25,687,434	23,279,517	26,534,207	26,033,094	20,095,355	20,700,738	11,190,027	16,321,795	-36

Source: *Rapports annuels*. Loi sur les prêts aux petites entreprises, ministère des Finances.

est onéreuse et qu'elle restreint l'utilité de la Banque à titre d'instrument de financement industriel.

Loi sur les prêts aux petites entreprises

La Loi sur les prêts aux petites entreprises, en vigueur depuis janvier 1961, constitue un autre moyen de financement industriel. La Loi a pour objet d'accroître la disponibilité du crédit à terme des banques à charte au profit des petites entreprises, afin de les aider à financer une grande variété de projets d'investissement¹. Récemment, la Loi a été modifiée afin de permettre non seulement aux banques à charte mais aussi aux coopératives de crédit, aux compagnies de fiducie, aux compagnies d'assurance et aux compagnies de prêts de se prévaloir des garanties du gouvernement.

Aux termes de cette Loi, on accorde une garantie aux prêteurs contre la perte de leurs prêts aux petites entreprises jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage du montant prêté, soit 90 p. 100 des premiers 125,000 dollars en prêts, 50 p. 100 des 125,000 dollars suivants et de 10 p. 100 de tous les prêts supérieurs à 250,000 dollars. Les garanties couvrent un maximum de 150 millions de dollars consentis par tous les prêteurs admissibles au cours de la période de prêt en cours, c'est-à-dire jusqu'à juin 1971.

Les emprunteurs admissibles sont les entreprises commerciales dont les revenus annuels bruts approximatifs ne dépassent pas 500,000 dollars et dont le champ d'action englobe la fabrication, les services, le commerce, le transport, la construction et les communications. Le montant maximal d'un prêt est de 25,000 dollars et la période de remboursement ne doit pas dépasser 10 ans. Les entreprises peuvent obtenir des prêts pour l'achat d'outillage fixe ou amovible, l'achat ou la construction de nouveaux locaux de même que l'amé-

lioration ou la modernisation des locaux mais non pour le refinancement ou les besoins du fonds de roulement.

Depuis l'instauration du programme en 1961 jusqu'à la fin de 1968, le taux d'intérêt exigé par les banques sur les prêts destinés à l'amélioration des entreprises a été maintenu à un maximum de 5½ p. 100, comme condition à la garantie du gouvernement. Avec l'augmentation générale des taux d'intérêt au Canada et à l'étranger, ce taux relativement faible s'est traduit par une moins grande activité aux termes de la Loi. A l'heure actuelle, le taux d'intérêt est cependant redressé tous les six mois, suivant une formule qui le place à un niveau comparable aux autres.

Le tableau 21 donne un aperçu du nombre et du montant des prêts qui ont été consentis aux termes de la Loi dans les provinces de l'Atlantique et au Canada, depuis son entrée en vigueur en 1961 jusqu'à ce jour.

On remarquera que l'activité a considérablement diminué depuis 1966. Il y a eu un léger regain en 1969 pour l'ensemble du Canada, mais ni le nombre ni les montants des prêts n'ont à nouveau atteint l'ampleur des premières années. Cet accroissement de l'activité reflète probablement dans une certaine mesure les répercussions de l'augmentation des taux d'intérêt sur ces prêts ainsi qu'un plus grand recours à la Loi sur les prêts aux petites entreprises par suite des plus grandes difficultés éprouvées par les emprunteurs éventuels à se procurer des fonds auprès des autres sources.

Dans la région de l'Atlantique, le nombre et la valeur des prêts ont fléchi considérablement depuis 1966 et en 1969 ce déclin s'est encore accentué par rapport à la situation de l'ensemble du Canada. De 1961 à 1969, le nombre de prêts a diminué de 65 p. 100 dans la région de l'Atlantique comparativement à 51 p. 100 dans l'ensemble du Canada, tandis qu'en termes de dollars, le déclin a été de 47 p. 100 pour la région de l'Atlantique et de 36 p. 100 pour l'ensemble du Canada.

¹ Loi sur les prêts aux petites entreprises, *Rapport annuel*, 1968.

Il semble donc que, pour une raison ou pour une autre, l'utilité de la Loi sur les prêts aux petites entreprises est restreinte et qu'elle a connu un déclin. Le taux d'intérêt relativement peu élevé en a probablement été l'un des facteurs; ce faible taux n'incitait pas outre mesure les banques à encourager les emprunts prévus par cette Loi. Des enquêtes menées par le Conseil laissent deviner que dans la région de l'Atlantique, les banques et les entreprises à la recherche de crédit ne sont pas très au courant de l'existence de cette Loi. Il semble aussi que souvent les requérants ne peuvent fournir les garanties supplémentaires ou personnelles qu'on exige parfois, en plus de la garantie du gouvernement. L'utilité de la Loi se verrait accrue par le prolongement de la période maximale du prêt, qui est présentement limitée à 10 ans. On doit également se rappeler que l'importance du prêt et la définition d'une petite entreprise ont été établies en fonction du dollar, qui a subi une dévaluation sensible depuis l'entrée en vigueur de la Loi. La Loi perd ainsi de son utilité et on devrait réviser les montants à la lumière des prix courants. Le plafond de 25,000 dollars à l'égard des prêts est certainement beaucoup trop bas. Il est également évident qu'il existe une étroite corrélation entre l'expansion des services bancaires et financiers et l'utilisation de cette loi, de même que des autres sources de financement.

Amélioration des dispositions financières en faveur de l'entreprise

Bien que la Banque d'expansion industrielle et la Loi sur les prêts aux petites entreprises jouent un rôle utile, elles ne répondent pas entièrement aux besoins de l'entreprise. Les institutions financières actuelles semblent être assujetties à une attitude très prudente, soit par un accord tacite ou soit par des exigences d'exploitation. Bien sûr, il est important et opportun de se préoccuper de la rentabilité commerciale d'une entreprise, mais un manque de souplesse, soit dans les dispositions, soit dans la stratégie, pourrait empêcher l'implantation d'entreprises rentables. Il est également essentiel que même les entreprises qui présentent certains ris-

ques puissent avoir accès à certaines formes de financement.

Il y a plusieurs façons de donner aux entreprises de la région un plus grand accès aux sources de financement. Ainsi, on pourrait étudier la possibilité de créer un organisme de financement tout à fait nouveau pour l'industrie de la région de l'Atlantique; cet organisme remplacerait les organismes existants et serait en mesure d'offrir aux entreprises de la région de nombreuses possibilités de financement. Cette idée présente certains avantages évidents, dont celui de constituer un organisme qui pourrait servir de bureau central où seraient acheminées toutes les demandes d'argent des entreprises et qui pourrait aborder l'examen de ces demandes en s'appuyant sur des évaluations économiques plus vastes à la lumière des plans de développement prévus pour la région. Cependant, on peut apporter des objections valables à l'établissement d'un ensemble d'institutions complètement distinctes pour une région donnée, alors que des institutions semblables sont requises à l'échelle nationale. A tout prendre, il semble donc désirable de garder des institutions comme la Banque d'expansion industrielle et d'essayer d'accroître son utilité en modifiant ses pouvoirs et ses méthodes de fonctionnement de façon à ce qu'elle joue un rôle plus efficace en accélérant le processus d'expansion industrielle de la région. On devrait notamment, s'il y a lieu, élargir le champ d'action de la Banque dans le domaine du capital-actions, et sa politique devrait être orientée davantage vers le financement de la mise de fonds des entreprises de la région. On devrait aussi accorder une attention spéciale aux moyens d'utiliser et de mobiliser plus efficacement les sources locales de capitaux au profit des mêmes entreprises. Aux États-Unis, par exemple, la *Small Business Administration* apporte son concours à la mise sur pied de sociétés locales de développement. Les citoyens d'une localité investissent dans une société à but lucratif ou non, afin d'aider au financement des entreprises désireuses de s'y implanter¹. En vertu de ce pro-

¹ R. E. Simpson, *A comparison of Canadian and United States Industrial Financing Arrangements*, ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, 1969.

gramme, les ressources de la localité, les organismes prêteurs locaux, et la *Small Business Administration* unissent leurs efforts afin de fournir le financement de la dette et de la mise de fonds des petites entreprises. L'Administration accorde également des prêts aux *State Development Companies* afin de les aider à pourvoir au capital-actions et aux prêts à long terme des petites entreprises.

Quelles que soient les méthodes qui seront choisies, il est évident qu'on peut et qu'on doit faire davantage pour favoriser l'accès aux capitaux des entreprises de la région de l'Atlantique.

Politiques de l'impôt

Au Canada, comme dans bon nombre d'autres pays, la politique fiscale prévoit depuis longtemps certaines mesures spéciales à l'égard de groupes ou catégories d'industries, ou à l'égard d'institutions ou de certaines entreprises commerciales.

A l'heure actuelle, les *Propositions de réforme fiscale* du gouvernement fédéral et les répercussions éventuelles des changements ainsi formulés suscitent beaucoup d'intérêt et d'inquiétude¹. Ces modifications toucheront le développement économique de la région de l'Atlantique à la fois par leurs répercussions sur l'évolution de l'économie nationale et, plus précisément, par leur influence sur l'investissement, l'apport et la formation de capitaux dans la région. Nous avons souligné, ailleurs dans le présent rapport, qu'une expansion satisfaisante et soutenue de l'économie nationale facilitera, et en réalité entraînera le développement régional. Le Conseil estime qu'à ce stade du développement du pays, il faut accorder la plus grande importance à la croissance de même qu'aux dispositions et aux institutions qui sont à son origine. En conséquence, les changements qui menacent la croissance en décourageant ou en rendant plus difficile la formation et l'investissement de capi-

taux, ou encore le retrait brutal de certains avantages spéciaux existants, comme le laissent présager les changements proposés au régime d'imposition des industries minières, suscitent des doutes quant à l'opportunité du moment de leur mise en application. On peut s'attendre à ce que toute répercussion de ce genre ressentie au niveau national soit, ressentie avec encore plus d'intensité dans la région de l'Atlantique.

Un des aspects des *Propositions* qui touche particulièrement la région de l'Atlantique est le changement proposé en ce qui a trait au régime d'imposition des petites entreprises. On voudrait que le régime d'imposition à double taux, en vertu duquel les premiers 35,000 dollars de bénéfices imposables sont assujettis à un faible taux de 21 p. 100, soit éliminé et qu'un taux uniforme d'imposition de 50 p. 100 s'applique aux bénéficiaires d'exploitation des compagnies constituées en société. Le but avoué de ces changements est de répartir équitablement le fardeau fiscal. On propose d'intégrer le régime d'imposition des particuliers et des sociétés, afin d'éviter les abus du double taux qui se sont produits par le passé, et de mettre les petites entreprises constituées en société sur le même pied que celles qu'on considère être leurs concurrentes.

Dans le cas de la région de l'Atlantique, les conséquences probables de la suppression soudaine du double taux d'imposition sont considérables. En réduisant en effet l'encaisse dont disposent les nombreuses petites entreprises qu'on y trouve, les changements proposés compromettront grandement leurs possibilités d'expansion. On a pourtant reconnu explicitement le besoin des petites entreprises en matière de capital d'expansion lorsqu'on a établi le régime d'imposition à double taux. Non seulement les petites entreprises ont-elles un accès plus restreint que les grandes sociétés aux sources extérieures de financement, mais elles sont davantage susceptibles de payer des taux d'intérêt plus élevés. Dans les *Propositions*, on offre certaines concessions à titre de compensations pour le retrait éventuel du double taux d'imposition, mais elles ne semblent pas apporter une solution au problème. Le rapport de la Commission

¹ *Propositions de réforme fiscale*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969.

royale d'enquête sur la fiscalité, tout en proposant le retrait du double taux, n'en continuait pas moins de se préoccuper des problèmes que rencontrent les petites entreprises au chapitre du financement de leurs dépenses d'établissement et recommandait l'adoption d'une disposition ayant trait à la déduction pour amortissement.

La suppression, à ce moment, des dispositions spéciales au moyen desquelles on aide les petites sociétés à accumuler les capitaux dont elles ont besoin pour leur expansion est incompatible avec d'autres politiques visant à améliorer le rendement de l'économie régionale. Si, pour d'impérieuses raisons d'uniformité interne, le double taux ne peut être maintenu sous sa forme actuelle, on devrait prendre des mesures dont les effets seront exactement les mêmes que ceux des dispositions spéciales actuelles afin de satisfaire aux besoins des petites entreprises en matière de financement.

Un autre aspect de la fiscalité touche de façon toute particulière la région à cause de la prédominance des petites entreprises privées et du problème de l'accumulation de capital en vue de l'expansion et de l'investissement. Il s'agit de

l'impôt sur les biens transmis par décès. La mort

des propriétaires d'une compagnie privée peut mettre les héritiers et, partant, la compagnie, devant un problème financier considérable. Il n'est pas facile de proposer une solution. Advenant que les *Propositions de réforme fiscale* soient acceptées, le *Voluntary Planning Board* de la Nouvelle-Écosse recommande qu'aucun palier de gouvernement ne prélève d'impôts sur les biens transmis par décès ou de droits de succession; si, par contre, l'impôt fédéral sur les biens transmis par décès continue d'être appliqué, la Nouvelle-Écosse devrait envisager sérieusement de remettre sa part de l'impôt aux bénéficiaires¹.

Dans son rapport intitulé *Financial Assistance with Regional Development*, T. Wilson aborde le même sujet et envisage la possibilité d'assujettir certaines provinces à des taux d'imposition moins élevés. Il signale cependant que les capitaux qui bénéficieraient d'une telle exemption ne seraient pas nécessairement investis dans les compagnies privées locales; par conséquent, il serait peut-être désirable de limiter le faible taux d'imposition à la partie des biens investis à cet effet².

¹ *Nova Scotia Voluntary Planning Board, Mémoire sur la réforme fiscale.*

² T. Wilson, *Financial Assistance with Regional Development*, rapport rédigé pour le compte de l'Office de recherches des provinces de l'Atlantique, Fredericton (N.-B.), 1964.

Commerce extérieur

Depuis toujours, l'économie de la région de l'Atlantique est axée en majeure partie sur l'exportation. La valeur globale des exportations de ces provinces vers l'étranger, qui s'élevait à quelque 564.3 millions de dollars en 1965, est passée à environ 802.3 millions en 1969. Les exportations représentent approximativement 20 p. 100 du produit régional brut, soit à peu près le même pourcentage existant entre la valeur globale des exportations canadiennes et le produit national brut.

Principaux produits d'exportation

Les principales exportations des provinces de l'Atlantique proviennent de la forêt, de l'exploitation minérale et de la pêche, et représentent globalement bien plus de 80 p. 100 de la valeur totale des exportations. De 1965 à 1969, les produits forestiers ont constitué de 33 à 41 p. 100 de la valeur des exportations, les minéraux de 24 à 36 p. 100, et les produits de la pêche de 16 à 19 p. 100.

Dans le domaine des produits forestiers, le papier journal et les pâtes de bois sont nettement les plus importants. La valeur du papier journal exporté en 1969 s'élevait à 169.3 millions de dollars, soit plus du cinquième de la valeur globale des exportations; quant à celle des pâtes de bois, elle atteignait 115.6 millions, soit environ 14 p. 100 du total. La valeur des exportations de bois d'œuvre et de bois à pâte en 1969 atteignait respectivement 17.8 et 11.8 millions de dollars.

En ce qui a trait aux minéraux, le minerai de fer tient la première place; il représentait, entre 1965 et 1968, près du quart de la valeur globale des exportations mais avait baissé à environ 16 p. 100 en 1969 (125.9 millions de dollars). Cette diminution par rapport à 1968 (185.8 millions de dollars) est le résultat d'une grève à Terre-Neuve. La valeur respective des exportations de zinc, de plomb et de cuivre en 1969 s'établissait à 20, 9.4 et 15.1 millions de dollars.

Dans le domaine des produits de la pêche, la

valeur des exportations de testacés a atteint 45.7 millions de dollars en 1969, celle du poisson frais et des filets surgelés 43 millions, celle des blocs surgelés et des bâtonnets crus 17.6 millions, celle du poisson salé et séché 17.8 millions, et celle du poisson entier ou apprêté 11 millions.

Clientèle

Entre 1965 et 1969, près des deux tiers des exportations des provinces de l'Atlantique vers l'étranger ont été expédiés aux États-Unis; leur valeur est passée de 351 millions de dollars en 1965 à 545 millions en 1968, pour tomber à 520 millions en 1969.

Au cours de cette même période, la quote-part des expéditions à destination du Royaume-Uni s'est élevée à environ un dixième des exportations régionales, fluctuant de 7 p. 100 en 1967 à 12.9 p. 100 en 1969.

Les exportations des provinces de l'Atlantique à destination de la Communauté économique européenne au cours de la même période ont également approché 10 p. 100. L'Association européenne de libre-échange, à l'exclusion du Royaume-Uni, ne représente qu'un marché relativement peu important pour les exportations régionales, soit environ 1 p. 100 du total.

Les marchés des Antilles anglaises ont absorbé environ 4 p. 100 de toutes les exportations au cours de la période 1965-1969. Deux pour cent des exportations régionales sont allés sur le marché sud-américain et le reste, soit approximativement 9 p. 100, a été écoulé sur divers marchés mondiaux.

Potentiel d'exportation et portée des politiques

Comme nous l'avons souligné, le commerce d'exportation de la région de l'Atlantique est fondé principalement sur les ressources, et ce sont les États-Unis qui constituent le plus important

marché étranger. Ce genre de concentration soulève trois questions fondamentales. La première concerne l'avenir des principaux groupes de produits d'exportation dans le cadre de la structure actuelle de la politique commerciale. La deuxième gravite autour de la possibilité de diversifier les exportations, toujours dans le cadre de la structure actuelle de la politique commerciale. Enfin, la dernière s'intéresse aux répercussions qu'aurait, sur le volume et la répartition des produits d'exportation, une éventuelle libéralisation du commerce. Il semble assuré que la valeur des exportations en ce qui a trait aux produits de la forêt, des mines et de la pêche continuera d'augmenter au cours des années 1970. Le rythme d'accroissement dépendra, bien sûr, de celui de la demande étrangère (américaine en particulier) de même que de la concurrence que sauront maintenir les produits régionaux.

La question peut-être plus importante est de savoir si la région pourra en venir à exporter une plus grande variété de produits tout en gardant la structure actuelle de sa politique commerciale ou en la modifiant graduellement. A cet égard, il faut noter que même si les produits de la forêt, des mines et de la pêche sont en tête de liste des exportations régionales, il existe maintenant une gamme relativement étendue d'autres produits en provenance des provinces de l'Atlantique qui sont vendus sur les divers marchés mondiaux. En 1969, par exemple, les provinces de l'Atlantique ont exporté des fruits et des légumes évalués à quelque 21 millions de dollars et des produits chimiques pour près de 25 millions. De plus, on exportait pour plus de 9 millions de dollars de machines et d'équipement agricoles et industriels et pour presque 11 millions de matériel de transport et de communication. On peut constater que ce n'est pas tellement le niveau actuel des tarifs comme le sous-développement généralisé de la base industrielle qui freine la croissance des exportations et crée leur état de dépendance vis-à-vis des ressources.

L'évaluation des répercussions éventuelles de la libéralisation du commerce sur les provinces de

l'Atlantique implique une étude des activités qui en souffriraient et de celles qui en bénéficieraient. Une étude fondée sur des données de 1964 et réalisée par J. F. Earl¹ semble mener à la conclusion générale que le secteur protégé des provinces de l'Atlantique est restreint et que les problèmes de réaffectation des ressources résultant de l'élimination des tarifs ne seraient pas considérables, étant donné que seulement une petite partie de l'ensemble de la main-d'œuvre serait touchée. D'un autre côté, nombreux seraient les manufacturiers des provinces de l'Atlantique qui pourraient bénéficier de la suppression des entraves au commerce extérieur. Bon nombre d'usines possèdent déjà la main-d'œuvre spécialisée, la capacité de production et les réseaux de distribution nécessaires pour accroître leurs exportations dans un très court délai. Par exemple, certains établissements de l'industrie des légumes, des fruits et du poisson congelés seraient en mesure d'augmenter rapidement leur production advenant une plus forte demande du côté des exportations. Selon toute vraisemblance, d'autres secteurs, notamment les manufacturiers des produits du bois, pourraient éventuellement accroître leurs bénéfices dans la mesure où ils jouiraient sensiblement des mêmes avantages que les autres producteurs. De plus, un relâchement des entraves au commerce extérieur entraînerait probablement un accroissement de la fabrication en ce qui a trait aux produits de la forêt, des mines et de la pêche.

En résumé, il semble qu'un accroissement des entraves au commerce international n'aurait que peu de mauvaises répercussions sur les activités actuelles *dans leur ensemble* (sur le plan individuel, certains établissements pourraient être sévèrement touchés). Par contre, un certain nombre d'autres entreprises verraient leurs possibilités d'expansion considérablement améliorées et, de façon générale, le milieu serait plus favorable au développe-

¹ *Potential Impact of Trade Liberalization on Canada's Atlantic Provinces*, étude non publiée préparée par John F. Carl, professeur au Département de l'économie, Université du Nouveau-Brunswick, en 1970.

ment. Une politique commerciale plus libérale, notamment avec les États-Unis, encouragerait le commerce nord-sud, plus naturel à la région que les échanges en direction est-ouest. Le Conseil estime que la politique commerciale du Canada doit chercher à découvrir de nouveaux marchés étrangers et encourager l'accroissement du commerce avec les marchés existants (spécialement ceux des États-Unis) au bénéfice de la région de l'Atlantique. La politique commerciale doit se préoccuper non seulement du taux et de la structure des tarifs, mais également de l'absence de tarifs qui, dans certains cas, constitue une entrave aussi grande, sinon plus grande, aux exportations.

Finalement, on peut s'attendre à ce qu'une réduction des tarifs entraîne une baisse des prix et, partant, une augmentation du revenu réel des consommateurs.

Dans le cours d'un exposé sur le commerce extérieur de la région, la position qu'occupe l'industrie de la pomme de terre des Maritimes mérite une attention spéciale. Comme l'indiquait le rapport de la Commission de planification de l'agriculture canadienne¹, l'industrie de la pomme de terre des Maritimes "jouit en fait ou en puissance d'un avantage relatif quant au coût, vis-à-vis du Canada central et de l'est des États-Unis; les caractéristiques du sol favorisent cette culture, la main-d'œuvre et les terrains sont moins coûteux." La Commission a recommandé que le gouvernement canadien prenne les initiatives nécessaires afin d'établir le libre commerce de la pomme de terre avec les États-Unis. Le Conseil a déjà fait une telle recommandation et endosse entièrement celle de la Commission.

On doit envisager la possibilité de prendre des mesures spéciales concernant l'utilisation des droits de douane comme outils de politique de développement, lorsqu'elles sont nécessaires et qu'elles touchent des projets d'une grande impor-

tance pour la région. Ainsi, une entente commerciale spéciale a déjà été conclue à titre de stimulant supplémentaire à l'implantation en Nouvelle-Écosse de deux usines d'un fabricant international de pneus pour véhicules automobiles. Ce fabricant a reçu une aide financière directe de *Nova Scotia's Industrial Estates Limited* et du ministère fédéral de l'Expansion économique régionale. La concession commerciale comprend la suppression des droits de douane sur les pneus importés pendant trois ans, permettant ainsi à la compagnie de faire entrer en franchise pendant cette période un type de pneus que ne fabriquera pas ses usines canadiennes. La gamme de production canadienne sera plutôt restreinte et 85 p. 100 des pneus fabriqués au Canada seront exportés. Ainsi, l'expansion industrielle dans les provinces de l'Atlantique a profité d'une heureuse combinaison du programme de subventions à l'industrie et d'une attitude souple dans la façon d'envisager la politique commerciale. Ce genre de mesures spéciales peut apporter une contribution importante au progrès économique de la région au cours des années 1970.

Dans le cadre de la politique de développement industriel et suivant l'attitude globale adoptée par le gouvernement fédéral vis-à-vis le développement régional, on devrait accorder une attention spéciale à une forme d'aide fédérale sélective à l'intention des industries et des établissements axés sur l'exportation. L'annonce récente, par le ministre de l'Industrie et du Commerce, de la mise en œuvre d'un programme spécial d'aide à la construction de navires destinés à l'exportation, une activité qui touche tout particulièrement la région de l'Atlantique, en constitue un exemple. Le Conseil est entièrement d'accord avec la ligne de conduite qui a été adoptée dans le cadre de ce programme et recommande que des programmes d'aide semblables soient élaborés afin d'appuyer d'autres initiatives légitimes de ce genre.

L'existence d'éventuelles possibilités commerciales souligne l'importance d'une bonne gestion, notamment dans le domaine de la mise en marché. Au cours des dernières années, le gouvernement

¹ Rapport de la Commission de planification de l'agriculture canadienne, *Agriculture canadienne des années '70*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, décembre 1969.

fédéral et les gouvernements provinciaux ont initié plusieurs programmes spéciaux de mise en marché afin de promouvoir une participation plus active et plus efficace des compagnies de la région aux marchés d'exportation. Au nombre des initiatives encouragées par ces programmes, on compte une participation spéciale à des expositions

commerciales, des colloques et des groupes de travail sur la gestion, et des visites visant à favoriser une meilleure connaissance du marché. Les résultats de ces programmes ont démontré que dans bien des cas, il existe un énorme potentiel non exploité qu'une attitude positive à l'égard de la mise en marché peut activer.

Politique de transport

La politique de transport pour la région de l'Atlantique doit être intégrée à la stratégie générale de développement économique de la région et doit également la refléter tout en facilitant sa mise en œuvre.

Dans une grande mesure, l'élément coût, notamment le niveau des tarifs ferroviaires, a fortement marqué la politique de transport pour la région de l'Atlantique, et les frais de transport continueront d'influencer grandement l'aptitude de la région à conserver et développer ses marchés.

Le rôle du transport dans l'expansion économique varie évidemment suivant le niveau de développement que l'économie d'une région donnée a atteint. Au cours des premières phases du processus de croissance, les frais de transport peuvent se révéler un facteur dominant. Cependant, au cours des étapes suivantes, à mesure que l'apport des ressources accuse un déclin relatif et qu'inversement l'apport des services augmente, la qualité des services de transport prend une importance de plus en plus grande. Avec le temps, le poste des dépenses relatives au transport par rapport à l'ensemble des frais d'exploitation a tendance à diminuer. En outre, le développement industriel apporte sur le marché un nombre sans cesse grandissant de produits dont la forte valeur par rapport à leur poids permet de mieux absorber les frais de transport.

Pour la région de l'Atlantique, les principaux éléments de la stratégie proposée dans le présent rapport sont les suivantes: mettre de plus en plus l'accent sur l'amélioration de la qualité des services de transport; s'efforcer de restreindre le niveau général des frais de transport. D'autre part, en ce qui a trait à l'aide accordée au transport, adopter une ligne de conduite sélective, qui reflète une meilleure connaissance des domaines appropriés de développement industriel, et qui témoignera d'un certain consensus sur cette question et sur l'importance que revêtent les frais de transport pour ces entreprises dans les principaux secteurs de leur marché.

Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes

Depuis longtemps, l'aide octroyée aux termes de la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes constitue la clé de voûte de la politique de transport de la région de l'Atlantique. Cette Loi, mise en vigueur en 1927, prévoit une subvention à l'égard du tarif du trafic ferroviaire provenant du "territoire choisi"¹ et destinée, soit à des endroits situés dans le territoire choisi, soit à des localités canadiennes situées hors du territoire choisi. A l'origine, on accordait une subvention de 20 p. 100 dans les deux cas; en 1957, on a haussé la subvention pour le trafic extérieur à 30 p. 100². La Loi visait à accorder aux marchands, commerçants et manufacturiers des Maritimes une plus grande partie de l'ensemble du marché canadien au lieu du marché restreint des Maritimes elles-mêmes³. Certaines formes de trafic ne sont pas admissibles à cette aide financière, soit le trafic à destination ou en provenance des États-Unis, le trafic vers l'est et le trafic d'importation.

Bien qu'il soit généralement admis que la Loi a gardé les tarifs de classe et à prix ferme non soumis à la concurrence en-deçà du niveau qu'ils auraient par ailleurs atteint, elle n'a cependant pu, à cet égard, maintenir les rapports déjà existants entre les diverses zones tarifaires. Au Québec et en Ontario, l'expansion et le développement de moyens de transport pouvant concurrencer les chemins de fer, surtout le transport par camion, ont amené l'établissement de tarifs concurrentiels, neutralisant ainsi le rapport tarifaire que la Loi

¹ Aux termes de la Loi, le territoire choisi comprend toutes les provinces de l'Atlantique et la partie du Québec située au sud du fleuve Saint-Laurent, à l'est d'une ligne partant de Lévis et se rendant jusqu'à Diamond-Junction.

² On accorde la subvention pour le trafic vers l'extérieur uniquement à l'égard de la partie du volume global de transport ferroviaire dans les limites du territoire choisi.

³ 17 George V, chap. 44, préambule.

cherchait à préserver. De plus, dans la région elle-même, on s'accorde à dire que la Loi a entravé le développement du transport routier entrant en concurrence avec les chemins de fer. Jusqu'en juillet 1969, les camionneurs n'ont reçu aucune subvention directe de quelque nature que ce soit dans le domaine du transport. A ce moment-là, on a étendu l'octroi d'une aide financière au trafic par transport routier partant de la région à destination d'autres parties du Canada et maintenant, on accorde aussi la subvention au transport par camion dans les limites des provinces de l'Atlantique.

Avec le temps, la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et ses répercussions ont de plus en plus fait l'objet d'une analyse critique¹.

Groupe de travail sur les transports dans les provinces de l'Atlantique

Les quatre gouvernements provinciaux ont exposé leur point de vue sur la Loi dans un rapport intitulé, *The Basic Elements of an Atlantic Provinces Transportation Policy*, daté du mois de mars 1969². Le rapport stipule que l'aide spéciale accordée au transport régional a encore un rôle à jouer dans le développement économique des provinces de l'Atlantique. Il souligne également que le mécanisme choisi pour accorder cette aide doit lui-même faire preuve de souplesse, c'est-à-dire qu'il doit pouvoir s'adapter aux changements de circonstances et de conditions. Le rapport reconnaît la nécessité de réviser la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces de l'Atlantique et, en particulier, le régime de subventions au transport interrégional, compte tenu de certaines normes, de la reconnaissance explicite des besoins et des problèmes spéciaux de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve et du Labrador en matière de transport et à condition

¹ L'Île-du-Prince-Édouard a formulé certaines réserves concernant ces propositions et ne leur a accordé qu'une approbation de principe provisoire.

que tout changement soit instauré en prenant bien soin de protéger les industries actuelles et le potentiel de croissance de la région de toute conséquence défavorable².

Le rapport conseille en outre d'étendre le régime de subventions au trafic vers l'Ouest à tous les moyens de transport, de prévoir éventuellement une application sélective du régime de subventions au transport dans la même direction, de prévoir de l'aide pour des services et des installations tels qu'un plus grand nombre de conventions régissant l'exploitation commune, du matériel de transport spécialisé, des gares centrales et des entrepôts situés à des endroits stratégiques. Le rapport recommande également de prévoir une aide en ce qui a trait aux frais de transport de certains matériaux d'apport nécessaires aux usines de fabrication et de transformation de la région, de même qu'à ceux des produits expédiés à l'étranger.

En résumé, on propose d'octroyer une aide à l'industrie de la région de l'Atlantique, à l'égard d'une variété de frais de transport et de distribution, pour lui permettre d'accéder aux marchés de la région, du Canada et de l'étranger. On doit établir un organisme fédéral-provincial, financé par le gouvernement central, afin d'administrer l'aide prévue aux termes de la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, de même que les autres formes d'aide au transport qui ont été recommandées.

Changements récents

La Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région atlantique, sanctionnée le 9 juillet 1969, a apporté certains changements touchant le transport dans la région. La Loi prévoit entre autres la modification ou la suppression des subventions à l'égard du trafic dans les limites du territoire choisi, et l'octroi d'une aide

² *The Basic Elements of an Atlantic Provinces Transportation Policy*, mars 1969.

spéciale aux expéditeurs, destinataires et transporteurs du territoire choisi afin de leur permettre de concurrencer, dans des conditions plus favorables les expéditeurs ou destinataires établis en dehors de ce territoire.

On a nommé un Comité fédéral-provincial sur le transport dans la région de l'Atlantique, chargé de transmettre ses observations et ses recommandations concernant les mesures à prendre au sujet de l'octroi de la subvention de 20 p. 100 à l'égard du transport ferroviaire interne.

Le 10 juillet 1970, le ministre des Transports a déclaré que le gouvernement fédéral s'empresse-rait de mettre en application les principales recommandations du rapport du Comité. Le ministre a annoncé une première réduction de la subvention à l'égard du transport ferroviaire interne (de 20 à 17.5 p. 100) et son extension au transport par camion dans les limites de la région de l'Atlantique¹. Du 1^{er} avril 1972 au 1^{er} avril 1977, on éliminera ensuite graduellement cette subvention. En outre, on réduira d'environ 25 p. 100 les tarifs des bacs pour le transport routier à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve, afin de les mettre sensiblement sur le même pied que ceux qui sont appliqués aux wagons de chemin de fer. Le ministre a aussi indiqué que le Comité sera chargé de présenter un rapport annuel sur les répercussions des changements au chapitre des subventions au transport dans la région.

L'examen critique des subventions au transport de type général et leur remplacement par des mesures plus sélectives représente un pas dans la bonne direction. En ce qui a trait aux subventions au transport ferroviaire vers l'extérieur, nous ne disposons pas, à ce stade, de renseignements et de détails suffisants sur leur incidence et leurs effets pour formuler des recommandations précises. On devrait cependant les examiner et les évaluer au

même titre que les subventions au transport interne afin de déterminer si des mesures plus sélectives contribueraient davantage au futur développement de la région. Le Conseil est d'avis que des mesures devraient être prises afin qu'une aide sélective soit accordée pour le transport vers la région de certains matériaux d'apport nécessaires aux établissements de fabrication ou de transformation.

Transport aérien

L'effort de développement dans la région de l'Atlantique doit, par nécessité, s'inscrire dans le cadre de l'expansion du secteur manufacturier. Bon nombre d'industries secondaires possèdent des caractéristiques exigeant un effort spécial de la part des réseaux de transport. En tout premier lieu, on trouve la nécessité de contacts étroits avec les clients, les rapides progrès de la technologie et les fluctuations rapides du marché. Toutes ces caractéristiques du commerce moderne présupposent une adaptation à court préavis.

Plusieurs études régionales au Canada et ailleurs soulignent l'importance de bons services et de moyens faciles de communication pour le développement industriel dans les régions qui doivent atteindre des marchés situés à l'extérieur de leurs frontières immédiates².

Les implications pour l'effort de développement de la région de l'Atlantique apparaissent très évidentes: il faut un service de transport aérien rapide, efficace et sûr afin de permettre à la région d'exercer une concurrence efficace sur ses marchés extérieurs.

¹ Le Règlement prévoyant le versement de subventions au transport routier dans les limites de la région de l'Atlantique a été publié en décembre 1970; les subsides au transport ferroviaire interne ont aussi été réduits de 20 à 17.5 p. 100.

² Voir Joseph C. Mills, *Industrial Location, with Special Reference to the Atlantic Region*, rapport non publié rédigé à l'intention de l'Office d'expansion économique de la région atlantique, Ottawa, 1965; W. F. Luttrell, *Factory Location and Industrial Movement; A Study of Recent Experience in Great Britain*, Presses de l'Université de Cambridge, Londres, 1962.

Les exigences d'une communication, rapide et facile, et leur rapport avec le développement signifient que la question de la qualité des services aériens doit avant tout être étudiée en fonction des centres de croissance. Ces derniers, de même que les capitales provinciales lorsque les deux ne coïncident pas, exigent un service de transport aérien de la plus haute qualité, car des lacunes dans ce domaine nuiraient considérablement à l'effort de croissance.

La qualité du service de la région, à la fois dans les limites, à destination et en provenance de la région, est inégale. Le nombre d'escales intermédiaires qui diminuent la qualité du service constitue un problème important qui varie suivant les divers points de la région. On doit faire un effort pour accroître le nombre de vols directs sans escale entre les principaux points de la région et les centres extérieurs de toute première importance pour le développement de la région, notamment Montréal, Toronto, Ottawa, Boston et New-York. Parallèlement, il existe un besoin d'amélioration en ce qui a trait à la fréquence et à l'aspect pratique des vols entre les principaux centres de la région, à savoir Halifax, Sydney, Saint-Jean (N.-B.), Moncton, Fredericton, Charlottetown, Saint-Jean (T.-N.) et la région de Corner Brook-Stephenville-Deer Lake.

Deux problèmes méritent une attention toute particulière: il s'agit des liaisons nettement insuffisantes entre les divers points régionaux et Charlottetown, ainsi que du grand nombre de vols qui sont annulés à Saint-Jean. Comme on projette de faire de Saint-Jean un centre important de croissance régionale, tous les efforts doivent être déployés pour remédier à cette situation.

Il est évident que les capitales provinciales et les centres de croissance industrielle ne sont pas les seuls endroits où il faut améliorer les services aériens, mais il n'entre pas dans nos intentions de formuler ici des remarques sur toutes les exigences dans ce domaine. Les lignes aériennes doivent desservir certaines régions à cause de l'absence d'autres moyens d'accès convenables, notamment certains endroits du Labrador. De plus, d'autres

régions qui constituent des centres importants d'activité peuvent exiger de bons services aériens à cause de la distance qui les sépare des points de la région desservis par les principales lignes aériennes. C'est le cas, par exemple, de la région du nord du Nouveau-Brunswick et de la région du détroit de Canso, d'Antigonish et de New Glasgow.

L'état actuel du réseau découle de l'interaction de divers facteurs tels que l'intensité de la demande, la répartition des aéroports et la disponibilité des avions. Malgré ces désavantages et des considérations d'ordre financier, ne pas améliorer la qualité des liaisons aériennes dans les limites de la région et entre la région et les principaux centres extérieurs dénoterait une certaine imprévoyance et constituerait une véritable entrave au succès des politiques et des programmes de développement.

Besoins de la région de l'Atlantique en matière de transport

Les problèmes de transport auxquels fait face l'ensemble de la région de l'Atlantique, sont les suivants: éloignement des marchés, déséquilibre dans les débits du trafic, faibles volumes d'expédition, piètre qualité du service de transport à certains égards, absence d'intégration chez les transporteurs en concurrence, et un rythme relativement lent d'expansion des services de transport par camion. De plus, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve ont à affronter d'autres difficultés de transport de nature distincte, telles que la qualité des services de bacs, l'élément modérateur que ces derniers représentent pour l'industrie du camionnage et le peu de matériel de transport à caractère spécialisé.

De façon générale, on a eu tendance à considérer les problèmes de distance sous l'angle des frais de transport; voilà pourquoi on a toujours mis l'accent sur l'aide au transport des marchandises. Les frais de transport et autres dépenses connexes touchant la distribution occupent toujours une place importante au chapitre des besoins de développe-

ment économique de la région et, dans des cas précis, se révéleront des facteurs décisifs. De plus en plus, on reconnaît cependant qu'il existe d'autres problèmes, tout aussi importants dans certains cas, occasionnés par la distance, soit: mise en marché et distribution, services et livraison, et absence de contacts étroits avec les fournisseurs. Ainsi, la qualité du service influence de plus en plus le choix d'un emplacement industriel.

Dans bien des cas, la qualité des services de transport dans la région laisse beaucoup à désirer. Il semblerait que le fait de susciter une plus grande et une meilleure concurrence soit un moyen à la fois d'accroître la qualité du service et de diminuer les frais de transport. On a déjà pris des mesures visant à favoriser l'expansion des services de transport par camion.

A cause de l'importance que revêtent les problèmes de distribution pour les producteurs de la région, on devrait étudier soigneusement la possibilité d'aménager des entrepôts centralisés et de conclure des ententes régissant l'exploitation commune.

L'avenir économique de la région dépend dans une grande mesure de l'expansion d'un secteur manufacturier plus vigoureux. Généralement, les produits des entreprises de fabrication secondaire ont une forte valeur par rapport à leur poids, ce qui permet de les transporter sur de plus grandes distances. Dans ce cas, la disponibilité et la qualité des services de même que la facilité des communications personnelles sont des facteurs importants.

La politique de transport doit aider les producteurs régionaux à atteindre leurs marchés et à supporter la concurrence dans ce domaine. Les marchés de la région qui prennent une envergure de plus en plus grande se trouvent en majeure partie au sud, soit aux États-Unis et ailleurs le long de la côte de l'Atlantique. On peut s'attendre à ce que les expéditions vers les marchés du Canada central, tout en accusant un déclin relatif, soient l'objet d'une augmentation en termes absolus. A l'avenir, on

devrait chercher à s'assurer que la région possède le genre et la qualité de services et d'installations qui permettent un service de transport de marchandises convenable et des communications personnelles à un coût raisonnable. Il faut donc un excellent service aérien entre les principaux centres régionaux de même qu'entre ces centres et quelques agglomérations de première importance en dehors de la région. Il faut également un réseau routier bien structuré offrant de bonnes liaisons internes et un accès facile aux marchés extérieurs. Au cours des dernières années, de nombreuses améliorations ont été apportées au réseau routier, et on devrait poursuivre ce programme dans la mesure où il existe encore des lacunes dans le réseau routier principal. Au-delà de ces considérations, les programmes de voirie devraient faire l'objet d'une révision très sérieuse quant à leur incidence directe sur des besoins et des possibilités de développement bien précis. Dans la province de Terre-Neuve et au Labrador, plus que dans les autres provinces, il faut encore envisager des dépenses de voirie considérables pour la construction de routes répondant à des besoins plus fondamentaux; on facilitera et on accélèrera ainsi le transport et les communications en général.

Pour certaines formes de commerce et pour certains produits, l'absence de services d'expédition convenables constitue toujours une entrave empêchant les compagnies d'exploiter certains secteurs et produits d'exportation à l'égard desquels elles sont par ailleurs en mesure de supporter la concurrence. Voilà un problème qui nécessite une étude précise en vue d'y apporter certaines solutions.

En guise de dernière recommandation, peut-être la plus importante, la politique de transport à l'égard de la région de l'Atlantique doit reconnaître et exploiter les avantages éventuels de la région découlant de sa situation géographique, à la lumière de certains changements fondamentaux au chapitre de la technologie du transport et des possibilités commerciales latentes. Déjà, l'établissement de services de "containers" aux deux principaux ports polyvalents de la région, Halifax

et Saint-Jean, de même que l'aménagement d'une station de manutention du pétrole en eau profonde, en témoignent. La politique de transport au palier fédéral et provincial devrait chercher à découvrir et à appuyer les entreprises axées sur les avantages offerts par la situation géographique de la région et par son milieu en eau profonde, à l'épo-

que des cargos géants. En ce qui a trait aux principaux ports de la région, une planification à long terme est essentielle à la préservation du milieu pour les besoins futurs, y compris les besoins de liaisons routières et ferroviaires de même que l'emplacement approprié des industries axées sur les services portuaires.

Organisation administrative et développement régional

Depuis dix ans, le gouvernement a été amené à s'occuper toujours davantage du développement économique régional. Dans la région de l'Atlantique, ses directives influencent fortement les actions en faveur du développement. A cet égard, rares sont les opérations d'envergure qui ne bénéficient pas d'une forme quelconque d'assistance: subventions, prêts, formation de la main-d'œuvre, etc.

Développement régional et gouvernement fédéral

A l'heure actuelle, les interventions du gouvernement fédéral sont rationalisées et coordonnées, notamment depuis la création du ministère de l'Expansion économique régionale. L'activité de ce ministère est à l'avant-garde des efforts de développement du gouvernement fédéral dans les provinces de l'Atlantique.

Par ailleurs, l'activité d'un grand nombre d'autres ministères et organismes fédéraux concerne directement le rythme et les orientations du développement, qui ne peuvent manquer d'en subir l'influence. Il faut mentionner à cet égard toute une série d'institutions depuis celles qui se cantonnent dans un domaine précis de travail et de recherche jusqu'à celles, comme le ministère des Finances et la Banque du Canada, dont le rôle est prépondérant dans les orientations monétaires et fiscales de la nation et de la région. On ne saurait trop rappeler que la réussite du développement régional est impérativement liée à celle d'une harmonisation heureuse des orientations et des programmes en cause. Le ministère de l'Expansion économique régionale peut, dans une large mesure, parvenir à ce résultat grâce aux moyens dont il a été doté. Mais il faut aussi que le gouvernement fédéral intervienne énergiquement pour que les grands principes ayant trait au développement régional soient cohérents ou, en cas d'impossibilité d'une intervention directe en raison d'ingénieux motifs d'intérêt national, pour que des mesures en vue de rétablir l'équilibre soient adoptées en faveur de la région de l'Atlantique.

En conclusion, il faut que l'aide au développement offerte par le gouvernement fédéral dans la région de l'Atlantique fasse l'objet d'une étude permanente; il faut procéder périodiquement au contrôle méthodique de ses orientations et de ses programmes qui seront jugés en fonction des objectifs et des dates fixées.

Stratégie régionale des provinces de l'Atlantique

La planification du développement du point de vue régional s'impose toujours davantage. La plupart des programmes et des ententes sont évidemment négociés séparément avec chaque province et sont conçus en fonction d'une planification indépendante, mais la planification du développement ne peut manquer d'être influencée par les exigences du gouvernement fédéral.

Dans ces conditions, il faut mettre sur pied au niveau provincial un service approprié chargé d'étudier et de mettre au point une méthode régionale, tout au moins dans les cas importants, pour faire connaître et appuyer le point de vue régional tel que l'entendent les provinces.

Le Conseil de développement de la région de l'Atlantique est le seul organisme reconnu chargé de conseiller le gouvernement fédéral au sujet du développement dans cette région, mais rien n'a été officiellement prévu pour permettre aux gouvernements provinciaux en cause de se réunir en vue de délibérations, d'études de planification et d'initiatives conjointes. Les gouvernements provinciaux de la région ne disposent donc d'aucun moyen légal pour siéger tous ensemble avec le gouvernement fédéral, afin de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux besoins de la région une fois ces derniers déterminés.

Nous proposons tout d'abord que se tienne, une ou deux fois par an, une conférence regroupant les premiers ministres des provinces de l'Atlantique, le ministre de l'Expansion économique régionale et les représentants compétents des deux paliers de gouvernement.

Cette conférence fédérale-provinciale permettrait aux deux paliers de pouvoirs publics de se retrouver pour confronter leurs opinions en matière d'orientation et de coordination des efforts de développement. Au cours de cette première phase une conférence conjointe annuelle rendrait d'inesestimables services; il s'agirait d'examiner où en est l'évolution de la région, de remédier aux divergences constatées dans les orientations et enfin d'élaborer des objectifs de programmes communs. L'évolution de cet organisme finirait par rendre utile pour les quatre provinces la création d'un secrétariat permanent chargé de mettre au point la stratégie régionale destinée à résoudre les problèmes de développement.

Quelle que soit la solution retenue, il est évident que les quatre provinces ont besoin d'un dispositif de coordination en matière de planification et de coopération économique dans certains domaines. Une action concertée finira par donner à chaque province les moyens de tirer un parti plus judicieux de ses propres atouts.

Municipalités et développement économique: des transformations s'imposent

La structure actuelle du pouvoir municipal dans les provinces de l'Atlantique est le résultat de considérations géographiques, économiques et sociales d'une époque antérieure. A l'heure actuelle, nos moyens de communication et de transport ainsi que les transformations économiques et sociales font que les limites et les pouvoirs des municipalités ne sont plus adaptés aux exigences d'une économie à la fois saine et en pleine expansion. Une agglomération est aujourd'hui soumise à des forces qui ne tiennent nullement compte des limites géographiques, des limites judiciaires ou des limites de compétences. Si l'on ne prend pas conscience de cette réalité et si l'on refuse d'en tenir compte, on s'expose à de graves mécomptes tant dans le domaine de la planification matérielle, économique et sociale que dans celui de l'assiette de l'impôt et de la répartition des revenus.

Nous avons déjà indiqué dans le présent rapport l'importance d'une coordination de la planification, d'une sélection rigoureuse des priorités antérieurement à toute action et enfin de la spécialisation des fonctions; ce sont là autant de conditions indispensables à la réussite d'un effort de développement; et faute de structures municipales modernes, leur réalisation sera entravée.

Il est surtout urgent d'intervenir dans le cas d'agglomérations qui sont déjà des centres importants pour l'économie provinciale et régionale ou qui aspirent à le devenir.

Dans le rapport d'une étude réalisée sous le patronage de l'Office d'expansion économique de la région atlantique en vue d'étudier le rôle joué par les centres urbains des provinces de l'Atlantique dans la croissance économique, on note les remarques suivantes:

"Un moyen sûr de hâter la croissance d'un centre au maximum est d'exploiter délibérément le potentiel de la région urbaine environnante. Malheureusement, les structures plus ou moins caduques des municipalités frappent souvent d'inhibition la poursuite d'un tel objectif, en contrecarrant le processus de spécialisation fonctionnelle."¹

Il faut convenir que l'idée en fonction de laquelle s'élaborent les plans relatifs aux zones spéciales, c'est-à-dire la zone ou la région, doit être compatible avec les facteurs économiques et sociaux qui sont à l'œuvre.

Depuis dix ans environ on assiste dans la région de l'Atlantique à l'apparition de mesures destinées à transformer les structures et les attributions des municipalités; tantôt elles ont revêtu l'aspect d'une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités dans un certain nombre de domaines, et cela à l'échelle de la province, comme par exemple

¹ *Centres urbains des provinces de l'Atlantique*, Étude préliminaire n° 7, Office d'expansion économique de la région atlantique.

au Nouveau-Brunswick; tantôt, certains domaines seulement ont été touchés, par exemple le nouveau tracé des districts scolaires. Il y a déjà eu plusieurs cas de regroupements ou de fusions de municipalités entraînant une rectification de leurs limites. Enfin on a noté la création de certains organismes régionaux de planification ou de coordination dotés de diverses responsabilités précises dans des régions géographiques qui englobent un certain nombre de municipalités distinctes.

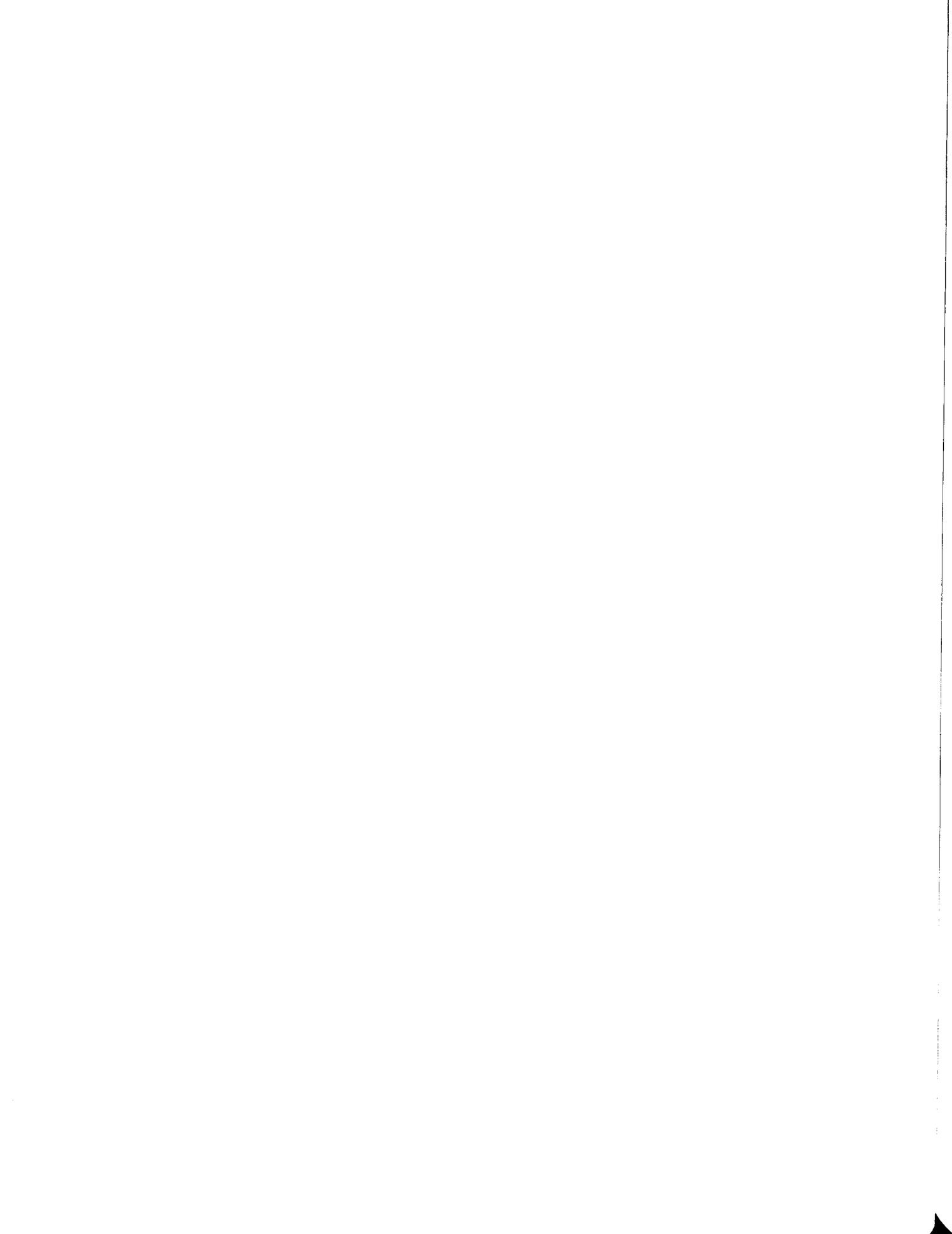
Dans la région de l'Atlantique, il existe des zones où l'on peut constater aisément le besoin d'une organisation régionale plus vaste. Certaines ont fait l'objet d'une étude qui est déjà conclue et dans d'autres cas les études se poursuivent. Dans certains secteurs, on a créé des organismes de planification et de coordination pour atténuer provisoirement certains des inconvénients dus au fractionnement de l'organisation municipale. Au nombre des régions où se fait sentir la nécessité d'un remaniement de l'organisation et des structures municipales, mentionnons: Moncton et

Fredericton au Nouveau-Brunswick, Saint-Jean à Terre-Neuve; en Nouvelle-Écosse, Halifax-Dartmouth, la zone industrielle du Cap-Breton, le complexe Pictou-Stellarton-New Glasgow et enfin la zone du détroit de Canso. La nature précise des changements de limites ou d'institutions (ou des deux) que l'on peut souhaiter doit être examinée en fonction des caractéristiques de chaque cas. On s'exposera cependant à de sérieuses déconvenues si l'on perd les bénéfices retirés de la planification et de l'intervention en fonction d'unités régionales valables. Selon nous, c'est aux provinces qu'il appartient en premier lieu de veiller à ce que l'on ne perde pas de temps en réalisant ces transformations importantes dans l'organisation municipale.

Il existe dans chacune des provinces d'autres secteurs où le problème de la réforme municipale peut paraître moins urgent mais où, cependant, l'apparition de mesures et d'institutions vouées à la planification coordonnée et l'action commune sera très utile.



VI Perspectives d'avenir



Économie des provinces de l'Atlantique de 1971 à 1981

Dans le présent rapport, le Conseil précise les principales politiques et mesures qu'il juge nécessaires pour que la région atlantique atteigne un niveau de croissance et de développement à la fois élevé et autonome. Certaines de ces initiatives consistent à créer un milieu plus favorable au développement; d'autres touchent de plus près les stimulants industriels; d'autres enfin englobent certaines modifications des institutions, des organismes et des structures, jugées nécessaires pour permettre et favoriser la réaction indispensable au développement.

Cette stratégie exige la collaboration de l'ensemble des pouvoirs publics, fédéraux, provinciaux et municipaux, du secteur économique public et des organismes publics et privés, et des particuliers.

Le développement exigera une certaine planification, chose qui a fait particulièrement défaut dans les mesures d'expansion prises au cours des années 1960. La planification nécessite une action coordonnée des pouvoirs fédéraux, provinciaux et municipaux, et du secteur économique public et privé. Elle exige en outre l'établissement de priorités, soit l'évaluation des objectifs par ordre d'importance et l'affectation des ressources de manière à réaliser pleinement ces objectifs.

Si la stratégie envisagée est adoptée et menée énergiquement, le Conseil est d'avis que les habitants de la région de l'Atlantique jouiront, au cours de la prochaine décennie, d'une situation nettement plus avantageuse dans le domaine de l'emploi et des revenus.

Il est évidemment impossible de prévoir avec exactitude les résultats d'une politique économique donnée. Nous vivons en effet à une époque caractérisée par de rapides changements socio-économiques. Au cours de la décennie, les politiques de développement doivent s'adapter aux changements de circonstances.

Cette stratégie a été élaborée en 1970 par le Conseil de développement de la région de l'Atlantique, en fonction des connaissances et de la situation de l'heure. Elle doit servir, imparfaitement

— d'ailleurs, de système d'étalonnage des mesures exigées pour une amélioration marquée de l'économie et de la vie dans les provinces de l'Atlantique.

Au cours des discussions, la place que devrait occuper la région au début des années 1980 était cependant présente à l'esprit des membres du Conseil. Ce dernier voudrait voir le spectre de la pauvreté en voie de disparition dans les provinces de l'Atlantique, ainsi que le plein emploi de leur population active; il aimerait voir en outre un plus grand nombre de jeunes faire carrière et demeurer dans la région, au lieu d'avoir à la quitter; il voudrait y voir des villes plus spacieuses, mieux aménagées et libres de toute pollution de l'air et de l'eau; il aimerait que le revenu réel des travailleurs de notre industrie primaire soit nettement plus élevé qu'il ne l'est à l'heure actuelle; il voudrait enfin que la position relative des provinces de l'Atlantique soit considérablement améliorée au sein de l'économie canadienne.

Pour atteindre ces objectifs, l'économie régionale doit bénéficier d'un degré d'urbanisation et d'industrialisation plus poussé qu'à l'heure actuelle, dicté par les impératifs sociaux et technologiques de notre époque. Dans ses recherches, le Conseil a formulé certaines extrapolations sommaires sur la façon dont une stratégie de développement couronnée de succès pourrait modifier la répartition des emplois de la population active au cours des années. Ces données sont indiquées ci-dessous comme une mesure de l'amplitude des changements souhaitables.

Certaines personnes peuvent ne voir aucune nécessité d'un changement dans les provinces de l'Atlantique, d'autres l'envisagent favorablement, mais en craignent les conséquences. Même en supposant que le statu quo soit acceptable, et il ne l'est pas, il ne s'agit pas là du vrai choix qui est posé. A l'époque où nous vivons, il n'est pas question de temporiser. A l'exception d'un effort de développement réussi qui remettra la région dans la voie de la participation à la vie économique du pays, on ne peut que s'attendre à un recul plus marqué vers une participation marginale.

TABLEAU 22*Projection des emplois de la population active des provinces de l'Atlantique, par secteur, 1971, 1976 et 1981*

Secteur	1971		1976		1981	
	milliers	p. 100	milliers	p. 100	milliers	p. 100
Primaire	93	14.6	83	11.3	61	7.6
Manufacturier	98	15.4	118	16.2	148	18.3
De soutien	103	16.1	120	16.4	135	16.7
Services	344	53.9	410	56.1	463	57.4
Total	638	100.0	731	100.0	807	100.0

Après 1981

Les chapitres précédents traitent de l'évolution éventuelle de l'économie des provinces de l'Atlantique au cours de la prochaine décennie; on peut cependant envisager dans une certaine mesure l'évolution économique possible de la région jusqu'en l'an 2000. Jusqu'à présent, aucun spécialiste des questions de l'avenir n'a été tenté d'utiliser sa clairvoyance pour déterminer les problèmes qui assiègeront les provinces de l'Atlantique au cours de la prochaine génération. Ils ont néanmoins étudié en détail l'économie et la société américaine, et certains spécialistes canadiens des questions sociales ont même essayé de sonder un avenir lointain.

Aux États-Unis, Daniel Bell prédit l'apparition d'une "société post-industrielle"¹. Cette société sera orientée vers les services plutôt que vers les produits. M. Bell prévoit que les industries de service continueront de croître jusqu'à ce qu'elles dominent celles qui produisent des biens.

Au Canada, le président du Conseil économique du Canada, M. Arthur J. R. Smith, a donné récemment une très intéressante causerie intitulée "Le Canada vers l'an 2000—Le milieu économique et social"². M. Smith envisage une évolution de la future structure de l'économie canadienne analogue à celle qu'entrevoit Daniel Bell dans le cas des États-Unis. Il prévoit que le mécanisme de développement continuera de favoriser la croissance relative du secteur des services par rapport à celle de la production de biens; parallèlement, l'affaiblissement du secteur primaire ralentira.

Selon M. Smith, la population canadienne pourrait atteindre 25 millions d'habitants en 1980, 29 millions en 1990 et 33 millions en l'an 2000. Le Canada sera le cadre d'une "économie essentiel-

lement urbaine", où peut-être 90 p. 100 de la population vivront dans des centres urbains vers la fin du siècle. Dans son exposé, le président du Conseil économique a traité ainsi du développement régional:

"Au nombre des principaux aspects de la future croissance urbaine, il est fort probable que ce phénomène deviendra le facteur dominant de la structure régionale du Canada. En dépit de fortes inégalités de répartition des ressources naturelles qui donneront un avantage relatif à certaines régions, et en dépit de la croissance considérable qui touchera selon toute probabilité le secteur du tourisme et des loisirs et qui favorisera également la répartition géographique des diverses activités, le cadre du développement économique du Canada se situera de plus en plus dans les villes. Dans le domaine de l'emploi, l'accroissement net se produira presque uniquement dans les centres urbains. C'est donc dans ce contexte que devront prendre place tous les véritables efforts entrepris en vue de réduire les inégalités régionales, à la fois considérables et permanentes, existant au Canada. Cela implique toutefois dans l'avenir la réorientation de nombreux aspects des politiques de développement régional, tant fédérales que provinciales."

En ce qui a trait aux provinces de l'Atlantique, les effets sont assez évidents. Au cours des trente prochaines années, la région devrait connaître une urbanisation croissante. L'expansion économique se réalisera en majeure partie dans les grandes villes, et le secteur des industries de service sera la principale source d'emploi.

Les projections démographiques plus ou moins sommaires démontrent que même en l'an 2000, la densité de la population sera loin d'être élevée. Elle sera loin d'avoir encore atteint les trois millions d'habitants, et se situera probablement aux environs de 2,700,000. Cette augmentation représente à peu près la population actuelle du Nouveau-Brunswick. A la fin du siècle, la population des quatre provinces de l'Atlantique ne sera que légèrement plus nombreuse que la population actuelle de Montréal.

¹ Daniel Bell, "The Year 2000—The Trajectory of an Idea", dans le *Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, été 1967, vol. 96, n° 3.

² Allocution prononcée à l'occasion de la conférence marquant le 50^e anniversaire de la Société des comptables industriels, tenue à Toronto le 17 juin 1970.

Avec l'augmentation des périodes de loisir, l'importance accrue des services dans les mécanismes de consommation, notamment dans le domaine des voyages et de la récréation, et l'intérêt toujours plus grand accordé au milieu, les attraits naturels de la région de l'Atlantique prendront de plus en plus de valeur. Orientée vers les loisirs d'été et d'hiver, l'industrie du tourisme devrait offrir des emplois permanents et bien rémunérés à des milliers d'habitants des provinces de l'Atlantique.

Au cours des prochaines décennies, la région devrait retrouver sa vocation maritime; elle devrait en effet concentrer ses efforts et ses compétences sur l'océan et retrouver une place prépondérante dans ce domaine.

Selon de nombreux spécialistes des questions de l'avenir, la plupart des nord-américains de l'an 2000 vivront dans des mégalo-polis abritant des dizaines de millions de personnes. L'une d'elles s'étendra de Montréal à Toronto, et même au-delà, et représentera une fraction importante de l'économie et de la société canadiennes.

— Dans leur majorité, les générations actuelles et futures des provinces de l'Atlantique ne voudront pas vivre dans ces villes tentaculaires. Ils préféreront continuer de vivre dans des villes relativement peu étendues, d'où ils pourront s'évader en une demi-heure d'automobile vers la forêt ou la plage. Ils choisiront de vivre plus près de la nature, libres de toute congestion démographique et à l'abri de la pollution de l'air et de l'eau.

La société des provinces de l'Atlantique de l'an 2000 pourra être nettement plus avancée qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. En réalité, elle devrait pouvoir offrir un niveau de vie comparable à celui de tout autre secteur de l'Atlantique Nord. Pour partager cette abondance, nous devons cependant procéder à une planification plus minutieuse, travailler plus efficacement, assurer une conservation plus rationnelle, et entreprendre de concert un travail plus vaste en vue d'élargir et d'étayer la fondation économique de notre région; c'est ainsi que nous obtiendrons, pour nous et nos enfants, des emplois décents et bien rémunérés.

LISTE DES TABLEAUX

	Page
1 Revenu moyen des particuliers, provinces de l'Atlantique et Canada, de 1960 à 1969	25
2 Revenu moyen des particuliers des provinces de l'Atlantique en pourcentage du revenu moyen des Canadiens, 1960-1969	27
3 Population , provinces de l'Atlantique et Canada, de 1960 à 1969	28
4 Migration nette, provinces de l'Atlantique et région, de 1961 à 1969	29
5 Taux de chômage, provinces de l'Atlantique, région et Canada, de 1960 à 1969	30
6 Pourcentage de la répartition des emplois par industrie en fonction des emplois non agricoles, provinces de l'Atlantique et Canada—1961-1968	33
7 Extrapolations démographiques, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981	46
8 Répartition selon l'âge et le sexe, extrapolations démographiques, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981	48
9 Évaluation de la population urbaine et non urbaine, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981	49
10 Population active prévue, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981	51
11 Pourcentages de chômage actuel et prévu, provinces de l'Atlantique, région de l'Atlantique, Canada	52
12 Population active prévue et objectifs en matière d'emploi, provinces de l'Atlantique, 1971, 1976 et 1981	53
13 Emploi dans le secteur primaire des pêches, provinces de l'Atlantique, 1962-1968	63

14	Implantations, agrandissement et modernisations favorisés par le ministère de l'Expansion économique régionale en vertu du programme de subventions à l'industrie, provinces de l'Atlantique, au 31 octobre 1970.....	73
15	Implantations, agrandissement et modernisations favorisés par le ministère de l'Expansion économique régionale en vertu du programme de subventions à l'industrie, provinces de l'Atlantique, au 31 octobre 1970, classification approximative par groupe d'industries.....	74
16	Population active (services), provinces de l'Atlantique, 1957 et 1961.....	92
17	Pourcentage de l'augmentation des personnes employées dans les services, provinces de l'Atlantique, 1961-1968.....	93
18	Niveau d'éducation de la population (14 ans et plus) des provinces de l'Atlantique, février 1965.....	102
19	Niveau d'éducation de la population active des provinces de l'Atlantique, février 1965.....	102
20	Approbations de prêts par la Banque d'expansion industrielle pendant l'année financière terminée le 30 septembre, provinces de l'Atlantique et Canada.....	114
21	Prêts consentis aux termes de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, régions de l'Atlantique et Canada, 1961-1969.....	114
22	Projection des emplois de la population active des provinces de l'Atlantique, par secteur, 1971, 1976 et 1981.....	136

LISTE DES GRAPHIQUES

	Page
1 Revenu moyen des particuliers, provinces de l'Atlantique et Canada, de 1960 à 1969	26
2 Pourcentage de l'apport industriel à la valeur nette de la production de marchandises, provinces de l'Atlantique et Canada—1967	32
3 Population urbaine, provinces de l'Atlantique, actuelle et prévue, 1961-1981	47
4 Population active et emploi total, provinces de l'Atlantique, chiffres actuels et projetés, 1965-1981	54
5 Nombre total d'employés dans le secteur manufacturier en pourcentage du nombre total au Canada, provinces de l'Atlantique, Québec, Ontario, 1967	70

LKC
HC 117 .M37 A7514 1971
Une stratégie de développement
économique pour la région de l'Atlantique
1971-1981

INDUSTRY CANADA/INDUSTRIE CANADA



44261