

HC  
117  
.M37A.74514

IC

# RÉGION DE L'ATLANTIQUE- STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE POUR LES ANNÉES QUATRE-VINGT



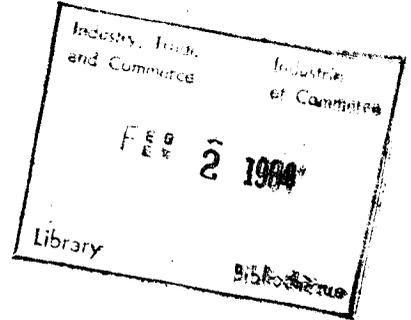
Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Atlantic  
Development  
Council  
Canada

Conseil de  
développement  
de la région de  
l'Atlantique  
Canada

NOVEMBRE 1978



RÉGION DE L'ATLANTIQUE -  
STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE  
POUR LES ANNÉES QUATRE-VINGT  
CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION DE  
L'ATLANTIQUE

Conseil de développement  
de la région de l'Atlantique

Cabinet du président

Immeuble Ashley  
Rue Peet,  
St-Jean (Terre-Neuve)  
A1B 2C9

Septembre 1978

L'Honorable Marcel Lessard, C.P., député  
Ministre de l'Expansion économique régionale  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)

Monsieur Lessard

J'ai l'honneur de vous présenter, au nom du Conseil de développement de la région de l'Atlantique et, par votre entremise, à tous les intéressés je l'espère, notre rapport sur la conjoncture économique de la région de l'Atlantique et nos propositions concernant la stratégie de développement économique de la région dans les années quatre-vingt.

Cordialement vôtre,

Le président  
Donald H. McDougall

Documents ci-joints

## COMPOSITION DU CONSEIL PENDANT LA PRÉPARATION

### DU PRÉSENT RAPPORT

#### Membres actuels

Donald H. McDougall, président, Halifax (Nouvelle-Écosse)  
Alyre H. Cormier, vice-président, Moncton (Nouveau-Brunswick)  
W. John Bigelow, Charlottetown (Ile-du-Prince-Édouard)  
Theo H. Etchegary, Burin (Terre-Neuve)  
Paul LePage, Bathurst (Nouveau-Brunswick)  
Teresa MacNeil, Antigonish (Nouvelle-Écosse)  
Bruce D. McKenzie, Middleton (Nouvelle-Écosse)  
Charles A. Moulton, Halifax (Nouvelle-Écosse)  
J. Burford Ploughman, St-Jean (Terre-Neuve)  
Joseph V. Streeter, Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)  
Esau E. Thoms, Freshwater, P.B. (Terre-Neuve)

#### Anciens membres

G. Campbell Eaton, président, St-Jean (Terre-Neuve)  
(jusqu'au 5 août 1977)  
John F. Hirtle, membre, Bridgewater (Nouvelle-Écosse)  
(jusqu'au 8 mars 1977)

#### Personnel

James L. Miller, Directeur exécutif  
Brenda C. Dunbar, Agent de développement (Commerce)  
(depuis le 15 juin 1978)  
John D. Fahey, Agent de développement (Génie)  
Raymond Hayward, Agent de développement (Économie)  
E. Anne Mills, Agent de développement adjoint (Commerce)  
Edward P. Nugent, Agent de développement (Ressources)  
Baxter H. Simms, Agent de développement (Commerce)  
(jusqu'au 15 octobre 1977)  
David G. Wells, Agent de développement adjoint (Economie)

## TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Préface	
Chapitre 1	1
État comparatif de la Région - Indicateurs économiques actuels	
Chapitre 2	35
La région de l'Atlantique dans la confédération - Brève rétrospective historique	
Chapitre 3	45
Principales considérations et responsabilités	
Chapitre 4	56
De nouvelles dimensions pour l'économie régionale	
Chapitre 5	71
Les richesses naturelles - Point d'appui traditionnel, nouveaux défis	
Chapitre 6	123
Le monde des affaires - Nécessité critique de faire preuve d'initiative	
Chapitre 7	157
Services généraux, tourisme, utilisation des opérations courantes du gouvernement fédéral pour contribuer à stimuler le développement régional	
Chapitre 8	184
Les secteurs de soutien - Transport, énergie, construction	
Chapitre 9	211
Projections démographiques et objectifs économiques	
Chapitre 10	227
Attitudes et perceptions	

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau</u>		<u>Page</u>
1	Revenu personnel par habitant Provinces de l'Atlantique et reste du Canada, 1970-1977 .....	2
2	Pourcentage du revenu personnel par habitant dans les provinces de l'Atlantique par rapport au reste du Canada, 1970-1977 .....	3
3	Catégories du revenu personnel par habitant dans les provinces de l'Atlantique et le reste du Canada, 1970 et 1976 .....	6
4	Produit brut, provinces de l'Atlantique et reste du Canada, 1970-1976 .....	8
5	Produit provincial brut par employé, provinces de l'Atlantique et reste du Canada, 1970-1976 .....	9
6	Population, provinces de l'Atlantique et Canada, 1970-1977 ..	10
7	Migration interprovinciale nette, provinces de l'Atlantique de 1970-1971 à 1976-1977 .....	11
8	Différences dans l'emploi par secteur dans la région de l'Atlantique, 1970 à 1977 .....	13
9	Taux de chômage dans les provinces de l'Atlantique et le reste du Canada, 1970-1977 .....	15
10	Différents indicateurs de la main-d'oeuvre inutilisée, région de l'Atlantique, 1974 et 1977 .....	16
11	Paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux provinces, 1970-1976 .....	20
12	Estimation des paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux provinces, territoires et municipalités, année financière 1978-1979 .....	22
13	Paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux particuliers 1970-1976 .....	23
14	Prestations d'assurance-chômage 1970-1977 .....	24

TableauPage

15	Somme des paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux provinces et aux particuliers en termes de pourcentage des dépenses provinciales brutes - 1970 à 1976 .....	26
16	Dépenses du MEER en proportion des dépenses générales brutes du gouvernement fédéral .....	28
17	Dépenses du MEER en dollars courants et en dollars constants de 1971 .....	29
18	Dépenses du MEER dans la région de l'Atlantique 1969-1970 à 1977-1978 en millions de dollars .....	30
19	Pourcentage de l'emploi total dans les divers secteurs industriels, 1977 .....	73
20	Contribution des industries de richesses naturelles et des industries de fabrication dépendant des richesses naturelles au produit provincial brut - 1973 et 1975 .....	74
21	Contribution des industries de richesses naturelles au produit provincial brut - 1970 à 1975 .....	75
22	Recettes monétaires agricoles par province, principaux produits, 1973-1976 .....	81
23	Nombre et dimension des exploitations agricoles selon l'année de recensement .....	83
24	Exploitations agricoles par catégorie économique 1976, provinces de l'Atlantique .....	84
25	Projection des prises totales sur la côte de l'Atlantique en 1985 par espèces (pour tous les pays) .....	90
26	Contingents totaux par pays 1975, 1976 et 1977, Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest, sous-zones 2, 3 et 4 .....	91
27	Industries utilisant le bois - Pourcentage qu'elles représentent au regard de l'ensemble de l'industrie manufacturière - 1975 .....	104
28	Indices de l'emploi dans les entreprises d'exploitation forestière et dans les industries qui utilisent le bois dans les provinces de l'Atlantique, 1969 à 1975 .....	106

TableauPage

29	Indicateurs économiques pour les industries de la pâte et du papier (moyennes des valeurs "redressées") .....	108
30	Estimation de la production minière, les trois provinces de l'Atlantique et le Canada - 1977 .....	113
31	Emploi dans les mines, provinces de l'Atlantique, 1971-1977 .....	114
32	Répartition des produits d'exportation des provinces de l'Atlantique, 1969, 1974, 1976 .....	134
33	Répartition des travailleurs selon la région, dans six industries canadiennes menacées par les importations, 1971 .....	135
34	Corporation de développement du Canada, structure du capital au 31 décembre 1977 .....	142
35	Emploi dans le secteur des services, Région atlantique, 1970 et 1977 .....	160
36	Dépenses de voyage et pourcentages du produit intérieur brut, par province, 1971 et 1976 .....	164
37	Taxes fédérales sur les boissons alcooliques au Canada et aux États-Unis, en 1977 .....	167
38	Programme de déménagement du gouvernement fédéral entre 1975 et la période actuelle .....	174
39	Part accordée aux provinces de l'Atlantique des marchés du MAS passés au Canada, AF 1971-1972 à AF 1976-1977 .....	180
40	Investissements privés et publics dans la région de l'Atlantique - 1973-1978 (en millions de dollars) .....	205
41	Population et taux d'accroissement quinquennaux de 1951 à 1975, et extrapolations jusqu'en 1991 - Provinces de l'Atlantique .....	213
42	Répartition de la population par groupe d'âge choisi - Provinces de l'Atlantique, 1976, et extrapolations pour 1981, 1986 et 1991 .....	214
43	Statistique de la population active pour 1976 et extrapolations pour 1981, 1986 et 1991 - Région de l'Atlantique .....	216
44	Création nette d'emplois nécessaires entre 1976 et 1991 pour différents taux d'activité, région de l'Atlantique ...	219

<u>Tableau</u>		<u>Page</u>
45	Variation des caractéristiques de la population active compatibles avec l'atteinte d'un taux de chômage uniforme de 5 p. 100 vers 1991 compte tenu de taux de participation élevés (pour 403,000 emplois nouveaux nets) et bas (pour 304,000 emplois nouveaux nets) dans la région de l'Atlantique .....	220
46	Croissance des variables de la population active pour atteindre un taux de chômage de 5 p. 100 compte tenu de taux d'activité élevés (403,000 nouveaux emplois nets) et bas (304,000 nouveaux emplois nets) dans la région de l'Atlantique .....	221
47	Création d'emplois par province compte tenu de taux d'activité élevés (403,000 nouveaux emplois nets) et bas (304,000 nouveaux emplois nets) pour la période 1976-1991 au regard du rendement de 1971-1976 .....	222
48	Emplois par secteur, région de l'Atlantique - Chiffres réels pour 1976, Extrapolations pour 1991 en fonction de taux d'activité élevés (403,000 nouveaux emplois nets) et bas (304,000 nouveaux emplois nets) .....	224
49	Estimation de la population d'âge actif et du taux d'activité par niveau d'instruction - 1977, Région de l'Atlantique, Ontario et Canada .....	232

#### LISTE DES GRAPHIQUES

<u>Graphique</u>		<u>Page</u>
1	Revenu personnel par habitant, 1970-1977 .....	4
2	Source des inventions selon la catégorie .....	146

## PRÉFACE

Vers la fin des années soixante le gouvernement du Canada a entrepris, en collaboration avec les provinces, un grand projet qui visait à réduire les disparités économiques des régions du Canada, à fusionner les anciens programmes et à leur ajouter de nouveaux éléments.

Ce projet a abouti à la création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Parmi les anciens organismes dont les responsabilités ont été assumées par le MEER il y a entre autres l'Office de l'expansion économique de la région de l'Atlantique. Le service de consultation qu'offrait l'Office a été confié au Conseil de développement de la région de l'Atlantique qui a été instauré en même temps qu'était créé le MEER en vertu de la Loi du premier avril 1969.

L'article 13 de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale stipule que 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 projets particuliers et sur leur apport éventuel à l'expansion économique et au relèvement social dans la région de l'Atlantique; et
- c) sur toute autre question, relevant des pouvoirs et fonctions que la présente loi confère au Ministre en ce qui concerne la région de l'Atlantique, que le Ministre peut soumettre à l'examen du Conseil".

En 1971, le Conseil de développement de la région de l'Atlantique a publié un document intitulé "Une stratégie de développement économique pour la région de l'Atlantique, de 1971-1981", afin que le programme d'expansion économique et de relèvement social de la région se déroule" 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".

Puisque le gouvernement ne s'était pas officiellement engagé à atteindre les objectifs recommandés par le Conseil en 1971 (sans montrer d'autre intérêt par la suite), le Conseil, plutôt que d'améliorer sa stratégie, s'est chargé entre temps de surveiller la situation économique de la région et de dispenser des conseils sur des propositions et des questions précises et, périodiquement, sur des questions économiques régionales d'ordre général. Bien qu'il y ait eu une importante participation des deux paliers de gouvernement aux grandes approches recommandées par le Conseil en 1971, celui-ci fait remarquer que, dans son objectif premier de

"promouvoir 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"

les efforts conjoints que les gouvernements fédéral et provinciaux ont consacré aux programmes de développement régional n'ont pas suffi à réduire le taux de dépendance de la Région à l'égard de ces versements. Bien au contraire, cette dépendance continue d'augmenter. Pour l'ensemble de la région de l'Atlantique, le total des paiements de transfert accordés par le gouvernement fédéral aux provinces et aux particuliers est passé de 20.3% des dépenses provinciales brutes en 1970 à 26.4% en 1973, comparativement à 7.7% et à 9.2% respectivement, pour le reste du Canada (voir chapitre 1, tableau 15).

Le Conseil est convaincu que son objectif premier de croissance autonome fixé en 1971 est toujours valable. Il considère la réduction du taux de dépendance comme un test valable, bien qu'élémentaire, de l'efficacité des programmes actuels d'expansion économique régionale. Le Conseil n'est pas d'avis toutefois que les mesures entreprises sont contraires à l'objectif recherché, mais plutôt que de par leur nature, leur complexité et intensité, et compte tenu des problèmes de la conjoncture économique canadienne et mondiale, elles n'ont pas fourni de solution aux disparités économiques de la région de l'Atlantique. Dans "La nouvelle approche", édition 1976, le MEER signale dans la révision de sa politique de 1973-1974 que "souvent les programmes du Ministère étaient trop limités quant à leur portée et avaient tendance à être davantage axés sur les problèmes d'une région plutôt que sur ses possibilités".

Pendant que la nouvelle approche devait être axée sur "les possibilités de développement" et limitée dans son application aux régions de faible activité économique, "les ententes-cadres de développement" étaient offertes à chaque province. Comme l'a expliqué à l'époque le ministre de l'Expansion économique régionale devant le Comité permanent de l'expansion économique régionale de la Chambre des communes le 28 mars 1974:

"Pour déterminer la part que recevra chaque province nous avons délibérément évité toute formule. Le critère de base est le nombre de projets viables et valables présentés. Tout dépendra des initiatives prises à l'égard des principales possibilités de développement auxquelles j'ai fait allusion. C'est pourquoi nous n'avons pas fixé de montant maximal à dépenser dans une province donnée indépendamment du nombre de bonnes possibilités de développement."

En effet, les régions désavantagées des provinces prospères ont été classées dans la même catégorie que les provinces pauvres de la région de l'Atlantique.

Il est important de souligner que, même si on a pas encore trouvé la solution aux problèmes de la lente croissance économique de la région de l'Atlantique, les différentes formes de paiements de transfert fédéraux, y compris les programmes du MEER, ont permis à la région de l'Atlantique d'améliorer son revenu par habitant qui est passé de 69.4% de la moyenne pour le reste du Canada, en 1970, à 72.7%, en 1977. N'eut été de cette aide, le fossé se serait probablement élargi davantage.

Le but du présent rapport n'est pas de déplorer les faiblesses des programmes gouvernementaux ni de relever dans l'ancien rapport les recommandations détaillées qui n'ont peut-être pas été mises en application malgré leur pertinence toujours actuelle. L'efficacité de beaucoup de mesures entreprises par le gouvernement doit être évaluée à plus long terme. De plus, certains événements des années soixante-dix ont rendu plus difficile pour la plupart des Canadiens la tâche de maintenir et d'améliorer leur niveau de vie, et il était doublement difficile dans les circonstances de se tenir dans la moyenne nationale même en bénéficiant d'une aide appréciable. Ces événements n'ont pas été tous défavorables à la région de l'Atlantique, comme le prouve la déclaration de la zone de pêche de 200 milles, mais la conjoncture a changé considérablement depuis 1971 en raison d'événements dont quelques-uns n'étaient ni perceptibles ni même envisagés à l'époque. Le présent document vise à mettre en relief certains changements dans l'intensité et les approches qui, à la lumière de l'expérience acquise, semblent maintenant nécessaires tant pour le Canada que pour la région de l'Atlantique.

Le Conseil, qui a passé une grande partie des deux dernières années à préparer le présent rapport, a cherché à établir dans le contexte canadien les sources et la nature du malaise économique constant de la région, et à créer une nouvelle stratégie de développement régional face aux perspectives et dangers des années quatre-vingt. En soumettant, comme il se doit, le rapport à son ministre, le Ministre de l'Expansion économique régionale, le Conseil est conscient, comme en 1971, qu'aucun organisme actuellement constitué ne peut accepter toute la responsabilité d'appliquer la présente ou toute autre stratégie de développement dans la région, et que les mesures recommandées dépendent de l'harmonie des efforts collectifs et individuels.

Dans ce travail, le Conseil a cherché a) à analyser et à examiner les antécédents économiques de la région, b) à obtenir l'avis des experts qui avaient étudié les différents aspects de l'économie régionale, c) à formuler de grands principes de développement pour la région dans une stratégie-cadre pour les années quatre-vingt, d) à vérifier la pertinence de ces principes avec des représentants du monde des affaires et du travail, les personnes concernées et les organismes actifs dans les régions, avec les gouvernements provinciaux, et e) à dresser, suivant les recommandations des comités chargés des principales sections du travail, un rapport final qui, d'après le Conseil, servirait de guide en vue de l'amélioration de la situation économique de la région dans les années quatre-vingt et par la suite.

Malgré un vaste programme de consultation, le Conseil ne prétend pas que le rapport représente un consensus régional sauf dans le sens que le Conseil lui-même, aux termes de la loi, a été désigné par le gouverneur en conseil, en consultation avec les gouvernements provinciaux, pour refléter la structure économique de la région. Il peut arriver que quelques organismes et personnes concernés de la région soient déçus de constater qu'on n'a pas demandé leur avis, et que ceux dont on a demandé l'opinion remarquent que leurs recommandations ne figurent pas dans le rapport final. Il a été impossible de concilier toutes les divergences et la nature du document, que le Conseil croit approprié pour l'établissement d'une stratégie, ne permet pas d'y inclure nombre de bonnes idées qui ont été présentées sur différentes possibilités d'entreprises. Le Conseil assume l'entière responsabilité du choix et de la formulation des idées présentées dans le présent document, et exprime sa gratitude à tous ceux qui y ont contribué, notamment à ceux qui ont volontairement donné de leur temps avec la ferme conviction que cela en valait la peine.

Pour ce qui est de la formulation de la stratégie, le rapport ne doit être considéré comme un plan détaillé dans tous ses aspects, mais plutôt comme une thèse comportant certains détails à l'intention de tous ceux qui ont la responsabilité de déterminer si les provinces de l'Atlantique sont appelées à devenir des partenaires de travail à part entière dans la fédération canadienne. En résumé, le rapport cherche à ramener la plupart des grands problèmes de la région de l'Atlantique à une question de développement économique dans le cadre d'un fédéralisme qui traverse lui-même une période de profonde remise en question.

Le débat sur les considérations stratégiques pour la région de l'Atlantique est par conséquent le bienvenu à un moment si propice. En effet, le Conseil s'attend que le rapport, avec toutes ses lacunes, soit l'objet d'importantes et profondes discussions non seulement dans la région mais aussi dans d'autres cercles intéressés à redéfinir la raison d'être du Canada.

CHAPITRE 1

ÉTAT COMPARATIF DE LA RÉGION -  
INDICATEURS ÉCONOMIQUES ACTUELS

Avant d'examiner les causes fondamentales du malaise économique de la région de l'Atlantique et de proposer des mesures correctives, le Conseil a cru indispensable de présenter d'abord une analyse de la performance économique de la région de l'Atlantique au moyen de comparaisons statistiques récentes avec le reste du Canada. Il cherche à indiquer par là la portée des mesures correctives dont la région a besoin à l'intérieur d'un Canada qui cherche à équilibrer les possibilités économiques dans les différentes régions.

Une description des points saillants accompagne les données présentées en grande partie sous forme de tableaux concernant le revenu personnel, le produit régional brut, la population, le chômage, la population active, les investissements, la structure industrielle, les paiements de transfert accordés par le gouvernement fédéral aux provinces et aux particuliers, l'assurance-chômage, les dépenses de développement régional, ainsi que l'aide et le développement économiques en général. En fin de chapitre, on trouve un résumé des principales constatations.

Aspects de la croissance - Revenu personnel moyen

Le revenu personnel par habitant dans les provinces de l'Atlantique est passé de \$2 240 en 1970 à \$5 494 en 1977 (dollars courants), soit une augmentation de 145% comparativement à 134% pour le reste du Canada. Cette amélioration évidente se manifeste aussi dans le fait que le revenu personnel par habitant dans les provinces de l'Atlantique est passé de 69.4% du revenu personnel par habitant dans le reste du Canada en 1970, à 72.7% en 1977. En termes absolus, toutefois, la différence entre le revenu personnel par habitant pour le reste du Canada et celui de la région de l'Atlantique est passé de \$986 en 1970 à \$2 064 en 1977, soit une augmentation de \$1 078 durant cette période. Les tableaux 1 et 2 et le graphique 1 donnent, par année, les détails de ces comparaisons. Comme l'indique clairement le graphique 1, l'écart entre le revenu personnel de la région et celui du reste du Canada persiste toujours bien qu'il semble diminuer légèrement.

TABLEAU 1

Revenu personnel par habitant

Provinces de l'Atlantique et reste du Canada,

1970-1977

(en dollars)

Année	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Provinces de l'Atlantique	Reste du Canada
1970	1 983	2 082	2 423	2 252	2 240	3 226
1971	2 190	2 170	2 662	2 482	2 461	3 534
1972	2 445	2 540	3 068	2 815	2 809	3 944
1973	2 821	3 087	3 540	3 229	3 251	4 549
1974	3 509	3 402	4 156	3 846	3 876	5 353
1975	4 091	4 084	4 715	4 587	4 512	6 131
1976	4 603	4 650	5 313	5 064	5 054	6 916
1977	5 003	4 988	5 849	5 552	5 494	7 558

Source: 1970 à 1976 - Statistique Canada, 13-201 -  
"Comptes nationaux des revenus et des dépenses".

1977 - *The Conference Board in Canada,*  
"Quarterly Provincial Forecast", Avril 1978.

TABLEAU 2

Pourcentage du revenu personnel par habitant dans  
les provinces de l'Atlantique par rapport au reste du Canada

1970-1977

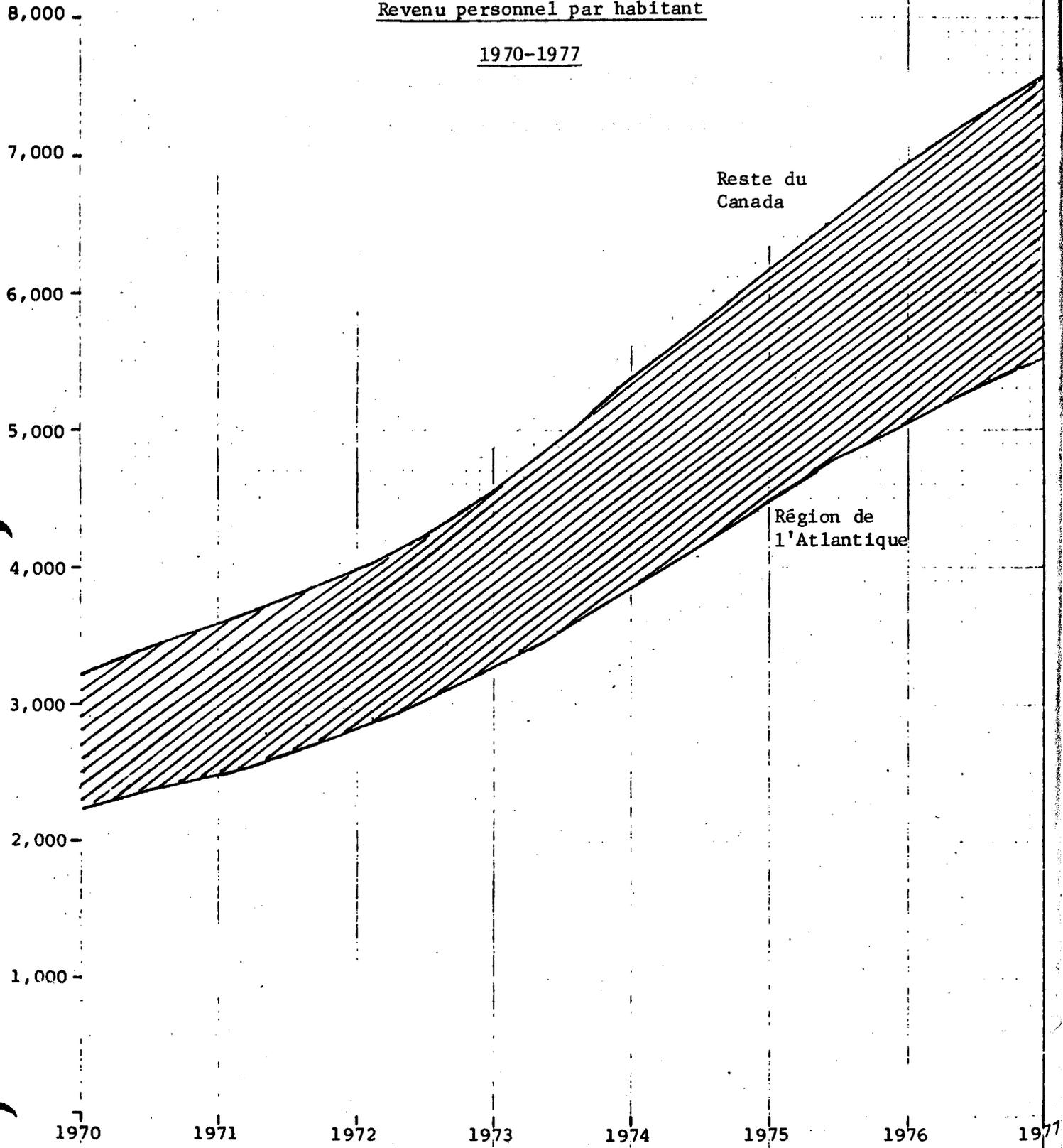
Année	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Provinces de l'Atlantique
1970	61.5	64.5	75.1	69.8	69.4
1971	62.0	61.4	75.3	70.2	69.6
1972	62.0	64.4	77.8	71.4	71.2
1973	62.0	67.9	77.8	71.0	71.5
1974	65.6	63.6	77.6	71.9	72.4
1975	66.7	66.6	76.9	74.8	73.6
1976	66.6	67.2	76.8	73.2	73.1
1977	66.2	68.0	77.4	73.5	72.7

Source: Tableau 1.

GRAPHIQUE 1

Revenu personnel par habitant

1970-1977



Dans son douzième rapport annuel intitulé "Les options de croissance", 1975, le Conseil économique du Canada souligne qu'il y a eu une amélioration très lente mais constante du revenu personnel dans la région de l'Atlantique entre 1954 et 1973, mais il ajoute que, si l'on extrapole les tendances régionales et nationales, on constate qu'il faudra environ soixante-dix ans de plus à la région de l'Atlantique pour atteindre la moyenne nationale. Puisque les tendances ont empiré dans la région depuis 1975 (voir tableau 2), les projections de parité sont maintenant moins optimistes; il y a même lieu de se demander s'il est toujours logique de supposer que la région de l'Atlantique atteindra la moyenne nationale avec le temps.

On est à plus forte raison moins optimiste en ce qui a trait aux tendances du revenu personnel dans la région de l'Atlantique comparativement à celui du reste du Canada, dès qu'on examine les deux catégories du revenu personnel: revenu de travail et paiements de transfert gouvernementaux aux particuliers. Comme l'indique le tableau 3 (seuls chiffres disponibles pour 1976 au moment de la rédaction du rapport), le revenu de travail, en tant que pourcentage du revenu personnel par habitant dans la région de l'Atlantique, connaît une baisse devant l'augmentation des paiements de transfert. Le même phénomène se vérifie dans le reste du Canada mais à un degré moindre. Si le revenu personnel par habitant dans la région de l'Atlantique a augmenté légèrement par rapport au reste du Canada entre 1970 et 1976 c'est que la dépendance de la région à l'égard des paiements des transferts est passée d'environ 62% de plus que la dépendance pour le reste du Canada, en 1970, à environ 73%, en 1976.

#### Aspects de la croissance - Produit brut

Le produit brut des provinces de l'Atlantique est passé de \$5 264.1 millions de dollars en 1970 à \$11 445.4 millions en 1976, soit une augmentation de 117.4% comparativement à 122.3% pour le reste du Canada. La Nouvelle-Ecosse et Terre-Neuve ont connu un taux inférieur à celui du reste du Canada tandis que l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick avaient des taux légèrement supérieurs. Le produit brut par employé dans la région de l'Atlantique a diminué, passant de 77.2% du produit brut pour le reste du Canada en 1970 à 71.3% en 1974. Il a toutefois augmenté en 1976 pour atteindre 76.7%. La différence absolue entre le produit brut par employé dans la Région

TABLEAU 3

Catégories (a) du revenu personnel par habitant  
dans les provinces de l'Atlantique et le  
reste du Canada  
1970 et 1976

	1970			1976		
	Provinces de l'Atlantique	Reste du Canada	% des provinces de l'Atlantique par rapport au reste du Canada	Provinces de l'Atlantique	Reste du Canada	% des provinces de l'Atlantique par rapport au reste du Canada
	\$ % du total	\$ % du total		\$ % du total	\$ % du total	
Catégorie du revenu de travail (a)	1,877 83.8	2,902 90.0	64.7	4,013 79.4	6,091 88.1	65.9
Catégorie des paiements de transfert (a)	363 16.2	324 10.0	112.0	1,041 20.6	825 11.9	126.2
	2,240 100.0	3,226 100.0	69.4	5,054 100.0	6,916 100.0	73.1

Source: Statistique Canada 13-201 - "Comptes nationaux des revenus et des dépenses".

(a) Les éléments pour ces deux catégories sont les mêmes que ceux qui figurent dans la publication mentionnée (13-201) de Statistique Canada.

et pour le reste du Canada est passée de \$2 537 en 1970 à \$4 760 en 1976, soit une augmentation de \$2 223. Le produit brut et le "produit brut par employé" pour la région de l'Atlantique et le reste du Canada figurent aux tableaux 4 et 5 pour les années 1970 à 1976 inclusivement. Entre 1961 et 1976 le produit brut de la région de l'Atlantique a connu une baisse passant de 6.19% à 5.95% du total canadien (Statistique Canada 13-213, "Comptes économiques provinciaux").

### Population

La population des provinces de l'Atlantique est passée de 2 036 000 personnes en 1970 à 2 204 600 personnes en 1977, soit une augmentation de 8.3%. Pendant la même période, le Canada connaissait une augmentation de 9.4%. La part des provinces de l'Atlantique dans la population canadienne a baissé légèrement, passant de 9.6% à 9.5%. Le tableau 6 montre la population des provinces de l'Atlantique et du Canada de 1970 à 1977, ainsi que la population de la région de l'Atlantique en termes de pourcentage de la population canadienne pour ces années-là. Pendant les années soixante, la part des provinces de l'Atlantique dans le total de la population canadienne a baissé d'un point. Durant les années soixante-dix toutefois, la part de la population de la région s'est stabilisée à environ 9.5% de la population du pays.

### Estimation de la migration interprovinciale nette

Entre 1970 et 1977, il y a eu une migration interprovinciale nette de 23 445 personnes vers la région de l'Atlantique, ce qui a contribué à stabiliser la part de la région dans la population du Canada. En 1970-1971, la migration nette que la région avait connue dans les années soixante s'est poursuivie. Après 1970-1971 toutefois la région de l'Atlantique a connu une immigration nette sauf en 1973-1974 alors qu'il y a eu une légère émigration. Entre 1970 et 1977, Terre-Neuve a été la seule province à connaître une émigration nette de 7 878 personnes. Le tableau 7 indique la migration nette par province et dans la région durant la période allant de 1970-1977.

TABLEAU 4

Produit brut

Provinces de l'Atlantique et reste du Canada

1970-1976

(en millions de dollars)

Année	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Edouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Provinces de l'Atlantique	Reste du Canada
1970	1,170.4	238.8	2,218.9	1,636.0	5,264.1	81,384.2
1971	1,271.3	257.2	2,357.6	1,775.5	5,661.6	89,408.9
1972	1,324.7	287.8	2,704.6	2,040.4	6,357.5	100,159.3
1973	1,560.3	368.3	3,120.1	2,393.2	7,441.9	117,897.3
1974	1,818.2	382.5	3,518.3	2,742.6	8,461.6	141,681.1
1975	2,096.7	447.4	4,037.6	3,224.2	9,805.9	158,311.0
1976	2,513.8	532.5	4,714.7	3,684.4	11,445.4	180,941.0

Source: Statistique Canada - 13-213, "Comptes économiques provinciaux".

TABLEAU 5

Produit provincial brut par employé

Provinces de l'Atlantique et reste du Canada

1970-1976

(en dollars)

Année	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Edouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Provinces de l'Atlantique	Reste du Canada
1970	9,087	6,862	8,657	8,503	8,601	11,138
1971	9,417	6,859	9,191	8,981	9,015	11,955
1972	9,402	7,821	10,362	9,890	9,856	12,977
1973	10,198	9,277	11,292	11,034	10,848	14,527
1974	12,203	9,239	11,955	12,157	11,918	16,718
1975	13,794	10,356	13,691	14,092	13,638	18,315
1976	15,910	12,102	15,982	15,881	15,700	20,461

Source: Statistique Canada 13-213, "Comptes économiques provinciaux", et 71-001, "Population active".

TABLEAU 6

Population

Provinces de l'Atlantique et Canada

1970-1977

(en centaines)

Année	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Edouard	Nouvelle-Ecosse	Nouveau-Brunswick	Provinces de l'Atlantique	Canada	% des provinces de l'Atlantique par rapport au Canada
1970	517.0	110.0	782.0	627.0	2,036.0	21,297.0	9.6
1971	522.1	111.6	789.0	634.6	2,057.2	21,568.3	9.5
1972	530.0	112.6	794.6	640.1	2,077.3	21,801.5	9.5
1973	537.2	114.0	804.3	647.1	2,102.6	22,042.8	9.5
1974	541.5	115.2	811.5	653.6	2,121.8	22,364.0	9.5
1975	549.1	117.1	819.5	665.2	2,150.9	22,697.1	9.5
1976	557.7	118.2	828.6	677.3	2,181.8	22,992.6	9.5
1977	562.5	120.3	835.4	686.4	2,204.6	23,291.1	9.5

Source: Statistique Canada 91-201, "Estimations de la population du Canada et des provinces".

TABLEAU 7

Migration interprovinciale nette

Provinces de l'Atlantique de 1970-1971 à 1976-1977

Année	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Provinces de l'Atlantique
1970-71	-3,704	222	-3,825	- 421	- 7,728
1971-72	910	290	- 371	612	1,441
1972-73	- 537	923	4,276	2,077	6,739
1973-74	-3,316	502	1,274	1,448	- 92
1974-75	495	1,390	2,233	6,103	10,221
1975-76	591	649	3,895	6,561	11,696
1976-77	-2,317	1,324	379	1,782	1,168
<b>Total 1970-77</b>	<b>-7,878</b>	<b>5,300</b>	<b>7,861</b>	<b>18,162</b>	<b>23,445</b>

Source: Statistique Canada 91-208, "Les migrations internationales et interprovinciales au Canada".

## Population active<sup>1</sup>

Entre 1970 et 1977, le total de la population active de la région de l'Atlantique est passée de 652 000 à 843 000, soit un taux de croissance de 29.3% comparativement à 26.2% pour le reste du Canada. La part de la région dans la population active nationale a augmenté légèrement, passant de 7.8% à 7.9%.

La population active de la région a augmenté de 124 000 passant de 612 000 en 1970 à 736 000 en 1977, soit une augmentation de 20.3%. Ce taux de croissance a été légèrement inférieur à celui du reste du Canada qui a atteint 23.4% pendant la même période. La part de la région dans le domaine de l'emploi au Canada a baissé légèrement passant de 7.7% en 1970 à 7.6% en 1977. La répartition de l'emploi par province en 1977 était la suivante:

Terre-Neuve	161 000
Île-du-Prince-Édouard	45 000
Nouvelle-Écosse	298 000
Nouveau-Brunswick	232 000

Entre 1970 et 1977, il y a eu un changement marqué dans la structure de l'emploi de la région. Bien que le secteur primaire ait été le seul à connaître une baisse absolue de l'emploi, il y a eu aussi une baisse relative dans les secteurs de la transformation et du soutien. L'industrie des services a été la seule à connaître une augmentation à la fois absolue et relative de l'emploi. Le tableau 8 illustre les changements dans l'emploi en termes de pourcentage relatif et de pourcentage absolu pour la période allant de 1970 à 1977.

Le taux de participation de la population active dans la région de l'Atlantique a augmenté de façon constante entre 1970 et 1977, passant de 49.4% en 1970 à 53.8% en 1977, soit une croissance procentuelle de 4.4 points. Les taux de participation pour le reste du Canada ont été de 58.7% et de 62.3% respectivement, soit une croissance de 3.6 points.

---

<sup>1</sup> Les définitions, les composantes et dérivés de la population active sont ceux qui sont utilisés dans la publication de Statistique Canada 71-001, "Enquête sur la population active". Les données puisées dans cette publication ont été complétées par des données inédites gracieusement fournies par la Division de l'enquête sur la population active de Statistique Canada.

TABLEAU 8

Différences dans l'emploi par secteur

dans la région de l'Atlantique

1970 à 1977

(en milliers)

Secteur	1970	1977	Différence percentuelle	Différence procentuelle nette (a)
Primaire	64	56	-12.5	-35.9
Transformation	95	98	+ 3.2	-20.0
Soutien	113	136	+20.4	- 2.7
Service	340	446	+31.2	+ 7.9
TOTAL	612	736	+20.3	- 2.9

Source: Statistique Canada "Enquête sur la population active", décembre 1977, et données inédites de Statistique Canada pour 1970.

(a) La différence procentuelle nette constitue la différence vérifiée dans le domaine de l'emploi dans la région par rapport au taux de croissance de l'emploi au Canada.

## Chômage

D'après les rapports mensuels et annuels de Statistique Canada, le nombre de personnes sans emploi dans les provinces de l'Atlantique est passé de 41 000 en 1970 à 107 000 en 1977. Cela représente une augmentation de 161%, comparativement à 72% pour le reste du Canada. Le taux de chômage dans les provinces de l'Atlantique a augmenté de façon constante pendant cette période passant de 6.2% en 1970 à 12.7% en 1977, soit une hausse de 6.5 points. Le reste du Canada a connu une baisse constante du taux de chômage entre 1971 et 1974 mais compte tenu de la hausse subie entre 1975 et 1977, l'augmentation du taux de chômage entre 1970 et 1977 s'établit à 2 points. Le tableau 9 montre les taux de chômage dans les provinces de l'Atlantique et le reste du Canada pour la période allant de 1970 à 1977.

Beaucoup de critiques ont fait remarquer que les calculs établis par Statistique Canada dans "l'enquête sur la population active" relativement au nombre de personnes sans emploi et au taux officiel du chômage ne donne pas une image fidèle de la portion de main-d'oeuvre non utilisée dans la région de l'Atlantique. Diverses catégories de personnes, qui ont été exclues des évaluations mensuelles de Statistique Canada, comprennent entre autres des gens qui se trouvent sans emploi à la suite de congédiements, de réductions de personnel, de mises en disponibilité dues à la fermeture permanente d'usines, de mises en disponibilité saisonnières, et de mises en disponibilité pour plus de 26 semaines. D'autres calculs du nombre de personnes sans emploi et qui cherchent du travail sont fournis par des sources officielles. Main-d'oeuvre Canada tient un relevé mensuel des clients inscrits aux Centres de main-d'oeuvre du Canada comme étant des chômeurs à la recherche active d'emploi, et Statistique Canada publie des relevés mensuels sur le nombre des prestataires de l'assurance-chômage. Le Conseil partage l'opinion, largement répandue dans la Région, que l'enquête sur la population active publiée mensuellement par Statistique Canada et fondée sur la méthode d'échantillonnage, semble ne pas tenir compte des relevés facilement accessibles des Centres de main-d'oeuvre et sousestime considérablement les problèmes du chômage dans la région de l'Atlantique.

Le tableau 10 montre divers indicateurs de la main-d'oeuvre non utilisée dans la région de l'Atlantique en 1974 et 1977.

TABLEAU 9

Taux de chômage dans les provinces de l'Atlantique

et le reste du Canada

1970-1977<sup>(a)</sup>

Année	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Provinces de l'Atlantique	Reste du Canada
1970	7.3	6.7	5.4	6.3	6.2	5.7
1971	8.5	7.2	7.0	6.1	7.1	6.2
1972	9.2	11.1	7.1	7.0	7.8	6.1
1973	10.1	7.2	6.7	7.8	8.0	5.4
1974	13.3	7.4	6.8	7.3	8.5	5.1
1975	14.2	7.7	7.8	9.9	9.9	6.7
1976	13.6	9.8	9.6	11.1	11.0	6.8
1977	15.9	10.0	10.7	13.4	12.7	7.7

Source: Statistique Canada 71-001, "Enquête sur la population active".

(a) Les taux relatifs aux années allant de 1970 à 1975 ont été convertis à la nouvelle base des enquêtes sur la population active établie par Statistique Canada en 1976.

TABLEAU 10

Différents indicateurs de la main-d'oeuvre inutilisée

Région de l'Atlantique, 1974 et 1977

(en milliers)

	1974	1977	Différence	Différence procentuelle
Population active <sup>(a)</sup>	777	843	66	8.5
moins nombre d'emplois <sup>(a)</sup>	710	736	26	3.7
égale chômage <sup>(a)</sup>	67	107	40	59.7
Chômeurs inscrits aux Centres de main-d'oeuvre et qui cherchent de l'emploi <sup>(b)</sup>	117	205	88	75.2
Prestataires de l'assurance- chômage <sup>(c)</sup>	93	133	40	43.0

Source: a) Statistique Canada 71-001, "Enquête sur la population active".

b) Main-d'oeuvre Canada 757, "Rapport sur les clients inscrits et les vacances signalées".

c) Statistique Canada 73-001, "Rapport statistique sur l'application de la Loi sur l'assurance-chômage", et 73-201 "Périodes de prestations établies et terminées aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage".

## Investissement de capital<sup>1</sup>

L'investissement annuel de capital dans les provinces de l'Atlantique est passé de \$1 635 millions en 1970 à \$2 967 millions en 1977, ce qui représente pour la Région une augmentation d'environ 82% relativement à une hausse de 161% à l'échelle nationale. C'est ainsi que la part de la Région dans l'investissement annuel canadien est passée de 9.2% en 1970 à 6.4% en 1977.

Les composantes de l'investissement de capital ont tendance à varier grandement d'une année à l'autre, à la fois en termes absolus et en pourcentage de l'investissement total de capital.

Dans les provinces de l'Atlantique, les industries primaires et l'industrie de la construction ont obtenu entre 10.8% et 15% de l'investissement total de capital durant la période allant de 1970 à 1977. Dans tout le Canada, les industries primaires et l'industrie de la construction ont obtenu entre 14.3% et 17.2% du total des investissements de capital chaque année.

L'investissement de capital dans l'industrie de transformation de la Région est passé de \$359 millions en 1970 et \$271 millions en 1977, soit une baisse de 24.5%. L'investissement dans l'industrie de transformation a été de 22% de l'investissement total dans la Région pour l'année 1970 et de 18.1% dans l'ensemble du Canada. En 1977, les investissements dans l'industrie de la transformation par rapport à l'investissement total sont tombés à 9.1% dans les provinces de l'Atlantique et à 12.9% au Canada.

Les transports, les communications, la production et la distribution de l'électricité ainsi que d'autres services publics ont contribué dans une large mesure à l'investissement de capital dans les provinces de l'Atlantique. En 1970, les investissements relatifs aux services publics représentaient 25% de l'investissement des provinces de l'Atlantique comparativement à 20.4% pour le Canada. Vers 1977, l'investissement dans les services publics était de 23.8% dans la Région et de 20.1% pour l'ensemble du Canada.

---

<sup>1</sup> La présente section s'inspire de la publication 61-205 de Statistique Canada "Investissements privés et publics au Canada".

Le secteur des services, commerce de gros et commerce de détail compris, les services financiers, l'assurance, l'immeuble et les services commerciaux figurent pour 6.7% du total des nouveaux investissements de capital dans la Région en 1970 comparativement à 9.8% à l'échelle nationale. En 1977, le secteur des services a contribué à 10.4% du total des nouveaux investissements dans la Région comparativement à 10.9% à l'échelle nationale.

L'habitation, les services institutionnels (écoles, hôpitaux, etc.) et les ministères gouvernementaux, ont fourni 35.6% du total des investissements en capital dans les provinces de l'Atlantique en 1970, et 37.4% au Canada. Pour le reste de la période, cette composante représentait entre 36.8% et 47.7% des investissements en capital dans les provinces de l'Atlantique et entre 35.7% et 40.9% au Canada.

### Structure industrielle<sup>1</sup>

En 1970, les industries primaires comme l'industrie agricole, l'industrie forestière, l'industrie de la pêche, le piégeage et l'industrie minière ont fourni 27.4% de la valeur nette de la production de tous les biens dans les provinces de l'Atlantique. Vers 1975, ce pourcentage était tombé à 23%. À l'échelle nationale, l'apport du secteur primaire est passé de 20.6% en 1970 à 24.4% en 1975 en raison de l'expansion de l'industrie agricole et des industries du gaz et du pétrole.

Pendant la période allant de 1970 à 1975, l'agriculture a figuré pour un pourcentage stable de 30% de la valeur nette de la production de biens dans l'Île-du-Prince-Édouard. Dans l'ensemble de la région de l'Atlantique, l'apport de l'agriculture a connu une baisse de la valeur nette de production de biens passant de 5.1% en 1970 à 3.9% en 1975. La valeur nette de la production de biens dans l'industrie forestière (abattage) a été assez constante pendant cette même période avec des pourcentages de 3.2% en 1970 et de 3.1% en 1975. L'industrie de la pêche a connu une baisse relativement importante pendant la période allant de 1970 à 1975, passant de 5.7% en 1970 à 3.5% en 1977 (selon des données préliminaires provenant de plusieurs sources). On prévoit toutefois que l'apport des pêches à l'économie régionale s'améliorera sensiblement dans l'avenir, suite à la déclaration faite par le Canada en janvier 1977 relativement à la zone de pêche de 200 milles.

---

<sup>1</sup> La présente section, sauf indication contraire, s'inspire de la publication (jusqu'en 1975 seulement) de Statistique Canada 61-202, "Relevé de la production".

L'apport relatif de l'industrie minière à la valeur nette de la production de biens dans la région de l'Atlantique a diminué, passant de 13.3% en 1970 à 11.6% en 1975. Dans le secteur primaire, l'apport le plus considérable à la valeur nette de la production de biens dans la région provient de l'industrie minière.

En 1970, l'industrie de la transformation comptait pour 36.1% de la valeur nette de la production de biens dans la région et 58% au Canada. Vers 1975, le pourcentage de la Région s'est élevé à 40% tandis que l'apport à l'échelle nationale avait baissé à 53.1%.

L'apport de l'industrie de la construction à la valeur nette de la production de biens est plus important dans la Région qu'au Canada. En 1970, cet apport a été de 29.9% dans la région et de 16.7% au Canada. Vers 1975, la proportion dans la région était de 29.8%, mais l'apport à la production de biens canadiens avait augmenté pour atteindre 18.8%.

L'énergie électrique en 1970 représentait 6.5% de la valeur nette de la production de biens dans la région, comparativement à 4.6% à l'échelle nationale. Vers 1975, la proportion de la région était passée à 7.2%, tandis que l'apport de l'ensemble du Canada avait baissé à 3.7%.

#### Paiements de transferts effectués par le gouvernement fédéral aux provinces

Le tableau 11 montre que les paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral, subventions conditionnelles et subventions non conditionnelles comprises, aux gouvernements provinciaux de la région de l'Atlantique étaient passés de \$605 millions en 1970 à \$1 531 million en 1976 soit une augmentation de 153.1%. L'augmentation pour l'ensemble du Canada pendant la même période a été de 151.4%. Les raisons de ces hausses générales sont complexes; elles reflètent non seulement une importante croissance des paiements de péréquation dans certaines provinces, mais aussi une tendance à la hausse des dépenses relatives aux soins hospitaliers et médicaux et aux subventions accordées aux universités, ce qui était particulièrement remarquable dans les provinces qui ont des populations croissantes comme l'Ontario. Dans les provinces de l'Atlantique, une bonne proportion de cette croissance était due aux paiements de péréquation effectués pour équilibrer les revenus principaux. La Saskatchewan, pour sa part, qui possède le taux de croissance le moins élevé en ce qui a trait aux paiements de transfert, soit 89.5%, est devenue relativement moins dépendante des paiements de transfert et a connu une légère baisse de population pendant la période allant de 1970 à 1976. Le taux de croissance de 110.8%

TABEAU 11

Paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux provinces

1970-1976

(en millions de dollars)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Prov. de l'Atlantique	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1970	194	41	196	174	605	923	918	186	152	233	286	3,303
1971	244	53	228	230	755	1,273	1,085	239	237	272	369	4,230
1972	238	59	272	244	813	1,225	1,160	249	291	292	370	4,400
1973	263	63	314	273	913	1,277	1,202	282	306	309	405	4,694
1974	340	78	368	332	1,118	1,668	1,492	337	316	554	528	6,013
1975	402	108	497	427	1,434	2,041	1,987	454	328	530	743	7,517
1976	409	126	548	448	1,531	2,165	2,349	487	288	573	909	8,302
% Change	110.8	207.3	179.6	157.5	153.1	134.6	155.9	161.8	89.5	145.9	217.8	151.4

Source: Statistique Canada - 13-213, "Comptes économiques provinciaux", tableau 3, ligne 69.

enregistré à Terre-Neuve, le seul dans la région de l'Atlantique qui soit inférieur à la moyenne générale, dénote une très grande dépendance au début de la période, notamment dans certaines sous-catégories comme les paiements de péréquation, les subventions statutaires, et les programmes d'aide au bien-être et aux transports. Un résumé des paiements de transfert destinés aux provinces pour l'année 1978-1979 figure par catégorie au tableau 12.

### Paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux particuliers

Les paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux particuliers dans la région de l'Atlantique sont passés de \$462 millions en 1970 à \$1 491 millions en 1976, soit une augmentation de 222.7% durant cette période. Le taux de croissance national pour la même période a été de 182%. Dans la région de l'Atlantique, les paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux particuliers a augmenté à un taux plus élevé que le taux national dans chacune des quatre provinces. Terre-Neuve avait le taux de croissance le plus élevé au Canada, à 284.5%, et la Saskatchewan le moins élevé, à 128.1%.

Le tableau 13 montre les taux de croissance ainsi que les paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux particuliers pendant la période allant de 1970 à 1976. Ces paiements de transfert sont effectués sous différentes formes: allocations familiales et allocations aux jeunes, pensions et allocations aux anciens combattants, prestations d'assurance-chômage, subventions en vertu de la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies, pension des employés du gouvernement fédéral, prestations de la caisse de sécurité de la vieillesse, aide aux immigrants, subventions du Conseil du Canada, subventions et bourses de recherche, versements pour la formation professionnelle des adultes, et subventions aux programmes d'initiative locale.

### Assurance-chômage

Les prestations d'assurance-chômage versées aux personnes dans la région de l'Atlantique sont passées de \$81.3 millions en 1970 à \$667.5 millions en 1977, soit une hausse de 721.2% comparativement à 424.1% pour le reste du Canada (voir Tableau 14). La part de la Région dans les paiements nationaux est passée de 11.7% en 1970 à 17.2% en 1977. En 1970, les prestations d'assurance-chômage représentaient 17.5% du total des paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux particuliers dans la région, et en 1976 cette proportion a plus que doublé pour atteindre 36.9%. Les prestations ont quadruplé comparativement au taux combiné de tous les paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux particuliers dans la Région.

TABLEAU 12

## Estimation des paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux provinces, territoires et municipalités

Année financière 1978-1979

(en millions de dollars)

PROGRAMME	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon et T.-N.-O.	CANADA
Péréquation	302.1	77.0	389.2	309.1	1,350.3	-	231.8	28.1	-	-	-	2,687.6
Autres transferts fiscaux en espèces	17.6	4.1	21.1	10.7	- 72.7	99.2	8.1	5.9	29.0	12.6	0.3	215.9
Total des transferts fiscaux en espèces	319.7	81.1	410.3	319.8	1,277.6	99.2	239.9	34.0	29.0	12.6	0.3	2,903.5
Assurance-hospitalisation	51.2	10.8	78.3	63.9	426.5	740.2	96.8	88.1	169.5	215.2	6.1	1,946.6
Assurance-maladie	18.1	3.8	27.8	22.7	151.3	262.6	34.8	31.2	60.1	76.4	2.2	690.5
Éducation post-secondaire	33.3	7.0	50.8	41.5	277.0	480.5	62.9	57.2	110.1	139.7	4.0	1,264.0
Autres programmes établis	12.6	2.7	18.7	15.7	139.4	189.5	22.9	21.3	42.1	57.8	1.5	682.3
Total des programmes établis	115.2	24.3	175.6	143.8	994.2	1,672.8	216.9	197.8	381.8	489.1	13.8	4,583.4
Programme d'aide	43.6	8.4	51.0	77.4	381.6	417.0	60.6	56.7	132.3	193.0	7.3	1,428.9
Expansion économique	58.4	29.4	45.0	53.7	95.1	24.3	20.6	16.0	9.5	15.9	1.2	369.1
Autres	7.1	2.7	17.6	25.8	167.9	152.0	31.3	42.2	37.1	31.1	232.7	747.5
Total d'autres sommes versées en espèces	109.1	40.5	113.6	156.9	644.6	593.3	112.5	114.9	178.9	240.0	241.2	2,545.5
Total des transferts en espèces	544.0	145.9	699.5	620.5	2,916.4	2,365.3	569.3	346.7	589.7	741.7	255.3	10,032.4
Transferts d'impôts	39.1	7.5	70.4	54.4	1,432.7	1,196.1	106.9	100.0	284.5	366.6	9.9	3,668.1
Total des transferts d'impôts et des autres transferts	583.1	153.4	769.9	674.9	4,349.1	3,561.4	676.2	446.7	874.2	1,108.3	265.2	13,700.5
Péréquation par habitant	532	633	462	444	214	-	223	30	-	-	-	-

TABLEAU 13

Paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux particuliers 1970-1976

(en millions de dollars)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-E.	N.-B.	Prov. Atlan.	Québec	Ontario	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1970	103	31	186	142	462	994	1,446	206	185	275	487	4,057
1971	120	35	218	168	541	1,154	1,654	243	207	321	562	4,684
1972	178	47	281	227	733	1,604	2,113	294	257	414	769	6,186
1973	217	54	322	269	862	1,833	2,348	328	291	455	889	7,008
1974	284	68	395	335	1,082	2,346	2,911	388	354	547	1,075	8,705
1975	359	83	474	418	1,334	2,917	3,588	435	386	622	1,335	10,620
1976	396	94	529	472	1,491	3,237	3,742	483	422	676	1,386	11,442
Différence percen- tuelle	284.5	203.2	184.4	232.4	222.7	225.7	158.8	134.5	128.1	145.8	184.6	182.0

Source: Statistique Canada - 13-213 "Comptes économiques provinciaux", tableau 3, ligne 49.

TABLEAU 14

Prestations d'assurance-chômage 1970-1977

(en millions de dollars)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Prov. Atlan.	Canada	Canada à l'exception des prov. de l'Atlan.
1970	25.3	4.2	26.5	25.2	81.3	695.2	613.9
1971	30.6	5.1	37.0	33.2	105.9	890.6	784.7
1972	70.5	11.2	72.8	70.7	225.2	1,871.8	1,646.6
1973	90.6	14.4	81.6	89.0	275.6	2,004.2	1,728.6
1974	114.3	18.0	93.0	104.9	330.2	2,119.2	1,789.0
1975	159.1	26.2	129.0	151.9	466.1	3,144.0	2,677.9
1976	183.0	32.0	153.4	181.1	549.6	3,342.2	2,792.7
1977	215.9	38.3	192.5	220.7	667.5	3,885.0	3,217.5
Différence percen- tuelle	751.7	812.3	626.2	775.3	721.2	458.8	424.1

Source: Statistique Canada 73-001, "Rapport statistique sur l'application de la Loi sur l'assurance-chômage".

En 1974, les primes versées par les employeurs et employés ont représenté 36.9% des prestations touchées dans la région comparativement à 83.9% pour le reste du Canada. Avec 9.5% de la population du Canada, la région avait une part de 41.9% dans le déficit national total de \$497.1 millions relatif au compte des prestations<sup>1</sup> pour 1974, dernière année pour laquelle le Conseil a pu obtenir des données<sup>1</sup>.

### Dépendance à l'égard des paiements de transfert

Pendant la période allant de 1970 à 1976, l'économie de la région de l'Atlantique est devenue encore plus dépendante des paiements de transfert fédéraux. Afin de montrer la dépendance comparative, la somme des paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral aux provinces et aux particuliers durant la période allant de 1970 à 1976 figure au tableau 15 en termes de pourcentage des dépenses provinciales brutes de toutes les provinces du Canada.

La dépendance des dépenses régionales brutes à l'égard du total des paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral dans la région de l'Atlantique est passée de 20.3% en 1970 à 26.4% en 1976, par opposition à 7.7% et 9.2% respectivement pour le reste du Canada. La dépendance de la région à l'égard des paiements de transfert a augmenté à un taux annuel moyen de 5.2% comparativement à 3.2% pour le reste du Canada pendant la période comprise entre 1970 et 1976. En 1976, à Terre-Neuve, les paiements de transfert comptaient pour le tiers des dépenses provinciales brutes, pour plus de 40%, dans l'Île-du-Prince-Édouard, et approximativement pour 23% et 25%, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick respectivement.

---

<sup>1</sup> Calculs établis d'après:

- a) la réponse du gouvernement à la question n<sup>o</sup> 618, Débats à la Chambre des Communes, le 17 décembre 1976, page 2106; et
- b) la publication de Statistique Canada 73-001, "Rapport statistique sur l'application de la Loi sur l'assurance-chômage".

TABLEAU 15

Somme des paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral  
aux provinces et aux particuliers en termes de pourcentage des dépenses  
provinciales brutes - 1970 à 1976

Année	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Prov. Atlan.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada	Canada à l'exception des prov. de l'Atlan.
1970	25.4	30.2	17.2	19.3	20.3	8.7	6.5	10.8	11.3	7.2	8.2	8.5	7.7
1971	28.6	34.2	18.9	22.4	22.9	10.2	6.9	12.3	12.7	7.7	8.9	9.4	8.5
1972	31.4	36.8	20.5	23.1	24.3	10.7	7.3	12.5	15.1	8.0	9.5	9.9	9.0
1973	30.8	31.8	20.4	22.7	23.9	10.3	6.8	11.8	12.8	6.9	8.7	9.3	8.4
1974	34.3	38.2	21.7	24.3	26.0	11.2	7.2	11.9	10.9	7.2	9.1	9.8	8.8
1975	36.3	42.7	24.1	26.2	28.2	12.4	8.3	12.8	10.3	6.4	10.7	10.8	9.7
1976	32.0	41.3	22.8	25.0	26.4	11.8	8.1	12.2	8.9	6.0	10.1	10.3	9.2

Source: Calculs établis d'après la publication de Statistique Canada 13-213, "Comptes économiques provinciaux", tableau 2, ligne 20 et tableau 3, lignes 49 et 69.

### Engagement à promouvoir le développement régional

Avec la création du ministère de l'Expansion économique régionale en 1969, le gouvernement du Canada montrait sa ferme volonté de réduire les disparités économiques régionales au pays. Si on prend 1969-1970 pour année de lancement, les dépenses du Ministère pour 1970-1971 avaient atteint \$330.8 millions, ce qui représentait 2.1% des dépenses générales brutes du gouvernement du Canada. Depuis lors on remarque une baisse constante des ressources mises à la disposition du Ministère par le gouvernement fédéral, de sorte que dans les prévisions budgétaires de 1978-1979 les dépenses prévues du Ministère se chiffrent à \$541.5 millions, ce qui représente seulement 1.1% des dépenses générales brutes prévues (voir tableau 16). De plus, la valeur réelle des sommes affectées au développement régional connaît aussi une baisse depuis 1970-1971. Les dépenses prévues pour 1978-1979, en dollars constants de 1971, atteignent \$269 millions, ce qui représente, en termes réels, une baisse de 22.5% (voir tableau 17).

Les dépenses du Ministère dans la région de l'Atlantique ont été de \$175.4 millions pour l'année 1970-1971. En 1977-1978, la somme des dépenses avait atteint \$202.4 millions. En dollars constants de 1971 toutefois, la somme des dépenses dans la Région est passée de \$184.1 millions en 1970-1971 à \$108.3 millions en 1977-1978, ce qui représente, en termes réels, une baisse de 41.2% comparativement à une hausse de 5.9% des dépenses du Ministère pendant la même période dans le reste du Canada (voir tableau 18). Il semblerait que cette réduction progressive des sommes affectées pour réduire les disparités économiques régionales au Canada se soit effectuée entièrement aux dépens de la région de l'Atlantique, en dépit du grand nombre de preuves qui établissaient que l'on ne réduisait pas efficacement les disparités économiques entre le reste du Canada et la région de l'Atlantique.

Ce serait peut-être une solution si les mécanismes administratifs qui régissent l'utilisation des fonds obtenus par le MEER lors de ses négociations annuelles avec les autorités financières centrales permettaient aux provinces de l'Atlantique de retirer les pleins montants accordés annuellement à la Région par le budget. On peut soutenir que les fonds étaient disponibles et qu'on ne les a pas utilisés. Les provinces peuvent répliquer que le processus de révision de leurs propositions d'ententes auxiliaires est vraiment trop long, souvent non pas à cause des retards attribuables au MEER mais plutôt à des retards dans l'obtention de l'approbation d'autres ministères fédéraux impliqués. Le Conseil souligne ce point dans un autre passage du présent rapport et propose qu'il y ait un ministère central pour administrer l'ensemble des affaires économiques régionales. Mises à part toutes ces questions, le point essentiel que le Conseil veut souligner est que les dépenses du MEER dans la région de l'Atlantique, quelle que soit la raison, diminuent en termes de dollars constants tandis que ces dépenses augmentent pour le reste du Canada.

TABLEAU 16

Dépenses du MEER en proportion des dépenses générales brutes  
du gouvernement fédéral

(en millions de dollars)

Année	Dépenses du MEER	Dépenses générales brutes	Dépenses du MEER en termes de % des dép. générales brutes du gouvernement
69-70	219.5	13,837	1.6
70-71	330.8	15,824	2.1
71-72	344.8	18,218	1.9
72-73	364.9	20,912	1.7
73-74	424.3	24,532	1.7
74-75	438.6	31,483	1.4
75-76	483.5	37,278	1.3
76-77	469.7	41,078	1.2
77-78 (p)	525.0	44,450	1.2
78-79 (e)	541.5	48,732	1.1

Source: Ministère de l'Expansion économique régionale et ministère des Finances.

p) Chiffres provisoires.

e) Prévisions budgétaires.

TABLEAU 17

Dépenses du MEER en dollars courants et en dollars constants de 1971

(en millions de dollars)

Année	Dollars courants	Indice synthétique des prix <sup>(i)</sup>	Dollars constants de 1971
69-70	219.5	91.2	240.7
70-71	330.8	95.3	347.1
71-72	344.8	100.0	344.8
72-73	364.9	105.2	346.9
73-74	424.3	114.8	369.6
74-75	438.6	138.0	317.8
75-76	483.5	153.1	315.8
76-77	469.7	166.2	282.6
77-78 <sup>(p)</sup>	525.0	186.9	280.9
78-79	541.5 <sup>(e)</sup>	201.3 <sup>(f)</sup>	269.0 <sup>(e)</sup>

Source: Ministère de l'Expansion économique régionale, Comptes des prévisions et des dépenses du gouvernement du Canada.

i) Indice synthétique des prix pour la formation brute du capital fixe du gouvernement (Statistique Canada).

p) Chiffres provisoires.

e) Prévisions budgétaires.

f) Prévisions pour 1978-1979 d'après le "Canada's Quarterly Canadian Forecast" du Conference Board, juillet 1978.

TABLEAU 18

Dépenses du MEER dans la région de l'Atlantique

1969-1970 à 1977-1978 en millions de dollars

Année financière	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Administration et prog. rég.	Total pour la région de l'Atlan.	Total pour rég. Atlan.
						(en dollars courants)	(en dollars constants)
1969-70	34.9	10.7	37.7	30.3	-	113.6	124.6
1970-71	62.6	14.9	33.4	64.5	-	175.4	184.1
1971-72	35.5	17.9	43.8	45.6	-	142.8	142.8
1972-73	37.5	19.5	52.1	44.5	0.2	153.8	146.2
1973-74	50.8	19.6	35.1	57.9	2.0	165.4	144.1
1974-75	68.3	22.8	40.8	63.4	6.3	201.6	146.1
1975-76	66.2	34.1	42.4	61.0	7.5	211.2	138.0
1976-77	56.2	36.5	48.6	59.8	9.8	210.9	126.9
1977-78 (p)	61.0	33.5	45.2	52.4	10.3	202.4	108.3
Total 1969-70 à 77-78	473.0	209.5	379.1	479.4	36.1	1,577.1	1,261.1

Source: Ministère de l'Expansion économique régionale, Moncton.

p) Chiffres provisoires.

### Aide et développement économiques en général

L'aide financière accordée par le gouvernement fédéral pour favoriser le développement régional est à la baisse. Cette baisse, que l'on vérifie dans les dépenses générales brutes sans cesse décroissantes et dans la diminution du niveau réel des sommes affectées aux programmes du MEER, ne reflétait pas au départ un intérêt moindre pour les programmes "d'aide et de développement économiques" comme l'indiquent les chiffres annuels du Conseil du Trésor pour cette catégorie de dépenses. Pendant les cinq années qui ont précédé la création du MEER, 12% du total des dépenses budgétaires du gouvernement fédéral étaient consacrés à l'aide et au développement économiques en général. En 1970-1971, première année d'exercice pour le MEER, la proportion était de 14% et a atteint un sommet de 16% en 1975-1976. Elle a par la suite connu une baisse constante pour atteindre, toutefois, un seuil prévu de seulement 11% du budget principal des dépenses pour l'année 1978-1979. En dollars courants, les sommes affectées à l'aide et au développement économiques ont atteint \$5 467 millions en 1975-1976, mais ont été réduites à \$5 134 millions (dollars courants) dans le budget général des dépenses pour l'année 1978-1979.

### Résumé des conclusions

Les tendances qui se dégagent du présent chapitre nous amènent à tirer un certain nombre de conclusions sur la performance économique de la région de l'Atlantique dans les années soixante-dix et sur l'efficacité des politiques nationales dans leurs tentatives de réduire la disparité économique qui existe entre le reste du Canada et la Région. Quelques-unes des orientations sont très positives en cette époque très difficile que nous traversons alors que la Région, comme le reste du Canada, subit les effets déplorables de l'actuelle récession mondiale en même temps qu'elle doit combattre l'inflation. Dans la plupart des cas toutefois, les fossés qui existent entre le reste du Canada et la région se sont élargis davantage au cours des années soixante-dix.

Il y a eu des gains nominaux du revenu personnel par habitant dans la Région au cours de la présente décennie, lequel est passé de 69.4% de la moyenne pour le reste du Canada en 1970 à 72.7% en 1977. En termes absolus, le revenu personnel par habitant de la Région est passé de \$ 2 240 en 1970 à \$5 494 en 1977, soit une augmentation de 145% comparativement à 134% pour le reste du Canada. L'émigration continue des gens de la Région, caractéristique des décennies précédentes, semble maintenant freinée et, au moins temporairement, inversée, ce qui a permis à la population de la Région d'augmenter de 7.2% et de restabiliser à 9.5% de la population nationale. Pendant la période comprise entre 1970 et 1977, le taux de participation de la population active de la Région a augmenté légèrement (huit dixièmes d'un point) par rapport au reste du Canada. Ce sont des signes que la population de la région de l'Atlantique préfère généralement vivre dans son propre milieu physique et culturel aussi longtemps que les moyens de subsistance essentiels lui sont assurés.

Un trop grand nombre des écarts qui permettent de mesurer les disparités économiques régionales se sont élargis au cours des années soixante-dix pour que le Conseil puisse conclure que les politiques actuelles du gouvernement sont dans l'ensemble efficaces dans la lutte contre les malaises économiques de base de la Région dans le contexte fédéral. Bien qu'il y ait une certaine réduction de l'écart relatif qui existe entre le revenu personnel par habitant de la Région et celui du reste du Canada, la différence en dollars a augmenté de 109%, car elle est passée de \$986 en 1970 à \$2 064 en 1977, et la divergence se poursuit. Cette amélioration relative semble provenir presque entièrement de la croissance soutenue des paiements de transfert effectués par le gouvernement aux particuliers, notamment sous forme de prestations d'assurance-chômage. Les gouvernements provinciaux de la Région sont aussi devenus plus dépendants des paiements de transfert fédéraux, mais à un degré moindre que les particuliers. La dépendance générale de la Région en matière de paiements de transfert fédéraux est passée de 20.3% en 1970, à 26.4%, en 1976; elle était à l'époque presque trois fois plus élevée que pour le reste du Canada et plus de deux fois plus élevée que pour la province la plus dépendante située à l'extérieur de la Région. Le taux officiel du chômage a augmenté plus rapidement que dans le reste du Canada au cours des années soixante-dix et a atteint 12.7% en 1977 comparativement à 7.7% pour le reste du Canada. Pendant la période comprise entre 1970 et 1977, l'emploi s'est accru à un taux moins rapide, et la part de la Région dans l'emploi total au Canada a baissé légèrement. Le taux des nouveaux investissements de capital dans la Région a augmenté de moitié par rapport au taux national durant la période comprise entre 1970 et 1977, mais la part de la Région dans les nouveaux

investissements de capital annuels au Canada a connu une baisse car elle est passée de 9.2%, en 1970, à 6.4% en 1977. N'eut été des paiements de transfert fédéraux et des programmes de développement régional, la Région se serait trouvée sans doute dans une situation encore plus critique au cours des années soixante-dix. Mais cet apport, même si on y ajoute l'activité économique interne, a été insuffisant pour empêcher une sérieuse détérioration de la situation économique de la Région.

La dépendance croissante de la Région à l'égard des paiements fédéraux de transfert semble avoir eu pour effet de changer la structure de l'économie régionale en la rendant plus vulnérable advenant que les paiements de transfert soient réduits et qu'on ne trouve pas de nouvelles possibilités économiques pour compenser la perte. Le Conseil est d'avis que la répartition actuelle de l'emploi total de la Région entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire dépend trop de l'emploi dans le secteur tertiaire. L'emploi dans les industries primaires de la Région a diminué de 12.5% de 1970 à 1977. L'Industrie de transformation a aussi connu une baisse relative en importance, et bien que le nombre d'employés ait légèrement augmenté dans ce secteur de l'industrie, une baisse a commencé à se faire sentir en 1977. L'Industrie des services a connu pour sa part une amélioration marquée quant à la part de l'emploi régional global qu'elle représente, passant de 55.5% en 1970 à 60.6% en 1977. Cela équivaut dans une certaine mesure à la situation qui a cours dans l'ensemble du Canada, bien que le pays soit en quelque sorte moins dépendant des industries de services et montre des gains d'emplois dans le secteur primaire tandis que la Région connaît une perte dans ce domaine.

Du point de vue régional, le Conseil s'inquiète du fait que seulement une faible partie des nouveaux emplois dans le secteur des services vise la production de biens dans la Région et qu'il y en a trop de créés artificiellement par les paiements de transfert dont la majeure partie sort de la Région par le biais de la consommation pour aller favoriser ailleurs la production de biens. Bien que cet exode soit sans doute ralenti dans la mesure où la population de la Région trouve de l'emploi, grâce à la circulation des paiements de transfert, dans le commerce, le financement, l'assurance, l'immobilier, l'administration publique, ainsi que dans les services communautaires, financiers et commerciaux, l'attrait et les possibilités de lancer des entreprises commerciales dans le secteur des ressources naturelles de même que les avantages de la Région diminuent en importance dans la mesure où on s'en remet davantage aux paiements de transfert.

Il est probable qu'en raison de l'augmentation des paiements de transfert effectués par le gouvernement fédéral dans la Région en vue de maintenir son niveau de vie, les fonds qui lui ont été accordés dans le cadre du développement régional aient diminué en termes réels au cours des années soixante-dix. Bien qu'on remarque une baisse évidente dans le budget général du MEER, c'est sur la région de l'Atlantique qu'on a fait porter la plus importante réduction, que ce soit délibérément ou non. Le Conseil est d'avis que les autorités responsables doivent chercher à mieux comprendre les malaises économiques de la Région, et qu'il faut adopter une nouvelle approche pour rétablir les perspectives économiques de la Région, ce qui implique un auto-examen plus poussé au niveau national et régional.

## CHAPITRE 2

### LA RÉGION DE L'ATLANTIQUE DANS LA CONFÉDÉRATION -

#### BREVE RÉTROSPECTIVE HISTORIQUE

De l'avis du Conseil, c'est autant dans son histoire que dans le diagnostic de sa situation actuelle qu'il faut chercher la raison du malaise économique de la région de l'Atlantique. D'autant plus que cette rétrospective historique a pour la population régionale une valeur thérapeutique, car elle permet de reconnaître les sources de ses difficultés économiques et de prendre, pour l'avenir, des décisions fondées sur les leçons du passé. En analysant d'autres exposés sommaires sur l'aventure de la Région dans la fédération canadienne et en formulant son propre survol du sujet, le Conseil est conscient des risques de discrimination, de répétition et d'interprétation généralisée de ce qui s'est fait et de ce qui aurait dû se faire mais considère, dans l'optique du présent propos, que la stratégie prévue doit se fonder sur certains éléments de cette aventure. Ce mobile mis à part, il reste convaincu qu'une histoire économique de la région, bien documentée et objective, à la portée de l'étudiant et du grand public, serait un atout inestimable pour la Région.

#### Survol de l'histoire économique de la Région

Mis à part le cas de Terre-Neuve qui est particulier en raison de l'entrée tardive de cette province dans la fédération canadienne, les provinces Maritimes se sont toutes montrées réticentes à faire partie de la Confédération et ont par la suite éprouvé un ressentiment notoire du fait que, une fois leurs dirigeants voués à l'union, elles se virent refuser l'occasion de remplir au Canada quelques-uns des rôles que leurs voisins du Sud, savoir les États du Nord-Est, jouaient déjà dans l'union fédérative américaine plus peuplée. Avec la nette conviction qui caractérise les pères de tout nouvel État, Charles Tupper et Léonard Tilley affirmaient qu'au sein de la Confédération, les provinces Maritimes deviendraient "un grand marché pour les industries de l'Amérique britannique".

Leur optimisme était fondé. Au milieu du dix-neuvième siècle, les provinces Maritimes et Terre-Neuve avaient rejoint le rang des régions relativement fortes et prospères de l'Amérique du Nord, s'étaient donné un gouvernement responsable et avaient fait la preuve de leurs capacités à se faire une situation économique enviable malgré le retrait des tarifs préférentiels par la métropole.

Cette situation n'était pas due à ce que globalement ces régions possédaient des ressources très importantes ou une situation géographique particulièrement avantageuse, mais plutôt à ce qu'elles avaient respectivement créé, de toute nécessité, une économie à intégration verticale, avec un certain niveau d'interdépendance. Déjà en 1880, les industries manufacturières représentaient le chiffre respectable de 37 p. 100 de la production des provinces Maritimes et une quantité de petites et moyennes entreprises se disputaient les marchés de la Région, voire même ceux qui s'étendaient beaucoup plus loin. La population locale, laborieuse, ingénieuse et, par la force des choses, indépendante, supportait bien les entreprises en plein essor qui constituaient les piliers de l'économie.

À cette époque, la région de l'Atlantique était plus inventive et extrovertie qu'elle ne l'est aujourd'hui. Elle portait bien le nom de "provinces Maritimes" en raison de ses activités importantes en construction navale et en navigation. En effet, la capacité des navires marchands en partance des ports de Saint-Jean, de Windsor et de Yarmouth se situait entre le cinquième et le tiers du tonnage mondial. La Région comptait 20 p. 100 de la population canadienne et sa production minière représentait le quart de la production nationale. Sa productivité industrielle, voire même son volume industriel, était égale ou supérieure à celle de certains pays avancés d'Europe, et la Région représentait une importante source internationale de poisson salé et de bois de construction.

Tupper et Tilley voyaient dans la Confédération des avantages pour leur région; pour eux, cette union ne pouvait signifier que son expansion et son développement. C'était une illusion. L'économie régionale, à cette époque fondée sur un large éventail d'activités indépendantes dirigées par des entreprises, a fait place à une économie hautement dépendante de l'extraction des ressources, des industries de services ainsi que des transferts d'espèces et de technologie. Dans son amoindrissement actuel, la Région connaît depuis longtemps l'exode de sa main-d'oeuvre et constitue un marché captif pour les produits sous protection tarifaire de l'industrie manufacturière canadienne regroupée au centre du pays.

Dès le début, l'union fédérative canadienne est dominée par l'association du Haut-Canada (Ontario) et du Bas-Canada (Québec) qui trouvèrent dans la Confédération le compromis auquel ils n'avaient pu arriver plus tôt avec l'union législative de Lord Durham. À l'inverse de l'orientation maritime propre à cette région, la préoccupation du nouveau Canada se tourne vers les grands territoires disponibles de l'Ouest. Il faut dire que l'addition des quatre provinces de l'Ouest, immenses et neuves, qui, en l'espace de quarante ans, sont entrées dans la Confédération même si elles ne comptaient antérieurement que quelques établissements européens épars, a constitué une réalisation canadienne remarquable. L'industrie naissante des provinces Maritimes a bénéficié quelque peu de cet effort en raison des ententes conclues avec le Chemin de fer intercolonial qui les avait incitées en partie à accepter l'union, mais le centre des opérations commerciales et industrielles pour l'ouverture et l'approvisionnement de l'Ouest s'établit incontestablement dans la région Montréal-Toronto, avec un important poste avancé à Winnipeg et un gouvernement national à Ottawa pour orchestrer le processus.

Si on jette un coup d'oeil rétrospectif, il n'est pas si surprenant que les Provinces de l'Atlantique n'aient pas reçu du pays toute l'attention qui leur aurait peut-être permis de passer du plan des navires à voiles, où leur présence était importante par rapport à la navigation mondiale, au plan des navires à vapeur (comme ce fut le cas de la Norvège). Finalement, les distances territoriales immenses ont pratiquement empêché leurs nouvelles industries enclavées le long du chemin de fer intercolonial ainsi qu'à Halifax et à Saint-Jean, de concurrencer, grâce à la politique tarifaire nationale<sup>1</sup>, les industries du centre du pays sur le marché national en expansion. De nombreuses industries régionales ont été fermées après leur fusion avec des entreprises établies dans des régions canadiennes que ces industries devaient desservir. C'est ainsi que le système financier de la Région s'est déplacé peu à peu vers les centres "nationaux" de Montréal et de Toronto. Quand est devenu inopérant dans la Région le régime tarifaire favorable du Chemin de fer intercolonial (à la suite de l'intégration de celui-ci, à la fin de la Première Grande guerre aux Chemins de fer nationaux du Canada), l'industrie manufacturière

---

<sup>1</sup> Ironie du sort, c'est Tilley du Nouveau-Brunswick, à titre de ministre canadien des Finances, qui a implanté en 1879 la politique nationale de tarification. La "scène nationale" était à ce point excitante qu'elle a attiré beaucoup d'autres personnages ambitieux des provinces Maritimes (dont quatre premiers ministres du Canada) qui ont contribué à faire du Canada ce qu'il est.

des provinces Maritimes n'était pratiquement plus en mesure d'être concurrentielle sur le marché national. Entre 1920 et 1926, le nombre des emplois industriels à Amherst, Dartmouth, Halifax, New Glasgow, Sydney, Truro, Moncton, Saint-Jean passe de 25,000 à 14,000 (soit une diminution de 44 p. 100) et 150,000 habitants environ quittent la région. Bien que les transports soient subventionnés depuis 1927 (juste avant la Crise) et qu'ils le soient encore aujourd'hui, on a pu constater depuis cette date les conséquences psychologiques et économiques de la disparition progressive de l'impulsion industrielle qu'avait connue la Région et qui avait été marquée par des innovations technologiques impressionnantes, à Saint-Jean notamment<sup>1</sup>.

De 1890 à 1937, la valeur brute par habitant des produits manufacturés dans la région de l'Atlantique par rapport à celle du pays est passée de 68 à 42 p. 100. Les industries régionales n'ont pas profité des mêmes avantages structurels permanents qu'ont procurés à celles de la région du centre du Canada les industries de défense de la Première Guerre mondiale, ni de l'affluence dans les années vingt des capitaux de placements américains pour les succursales de construction automobile, de fabrication de matériel électrique et les mines de métaux communs. Ces tendances ont été renforcées par la Seconde Guerre mondiale, la Guerre froide, la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent et une autre vague de capitaux américains insufflés dans les succursales de biens de consommation destinés au marché canadien et, jusqu'à un certain point, à celui du Commonwealth. Les provinces Maritimes n'ont vu se développer aucune grande métropole et il ne s'y est jamais produit de concentration de compétences, de services, d'institutions financières et d'industries interdépendantes comme celle qui a caractérisé la croissance de la région montréalaise et du Sud de l'Ontario. Bien qu'on ait invoqué que les désavantages financiers de la fabrication régionale d'un produit destiné au marché national soient minimes en raison des subventions au transport, il n'en reste pas moins que le nombre des filiales "nationales" ou américaines ayant choisi de s'implanter dans cette région pour desservir le marché national est très réduit sinon nul. Si l'on admet que l'objectif fondamental de toute nation soit l'égalité des chances dans tout le territoire national et l'application des politiques qui transformeront un jour les économies régionales en avantages, alors apparaît justifiée la plainte des provinces Maritimes voulant que la mise en oeuvre de la politique ne tienne pas compte d'elles.

---

<sup>1</sup> Ces résultats et d'autres connexes sont étudiés plus à fond dans un essai inédit de David Alexander, de l'Université Memorial de Terre-Neuve, et dans les essais d'Ernest R. Forbes, T.W. Acheson et Colin D. Howell parus dans le livre *Canada and the Burden of Unity*, édité par David Jay Bercuson, publié par *The MacMillan Company of Canada*, 1977.

En effet, après deux départs prometteurs qui ont avorté, les provinces Maritimes sont laissées en arrière, exploitant moins intensément qu'avant la Confédération leurs ressources naturelles limitées et dépendant finalement de plus en plus des subventions au transport et du système fédéral de transfert implanté et étendu par étapes successives depuis la Crise et la Seconde Guerre mondiale. Quelques usines, vestiges du passé, sont encore exploitées et continuent de vendre des produits spécialisés sur le marché national. Deux grandes usines de fabrication de pneus ont choisi, ces dernières années, de s'établir en Nouvelle-Écosse pour desservir le marché nord-américain, en dépit des droits compensateurs imposés par les États-Unis. Un nombre restreint de firmes canadiennes ont des filiales dans ces provinces pour desservir le marché régional. Récemment, une grande entreprise canadienne a adopté une politique globale visant à établir, à l'extérieur de l'Ontario et du Québec, les usines de leurs nouvelles compagnies subsidiaires de façon à les intégrer à l'économie régionale qu'elles desservent. Dans la même perspective, la *Northern Telecom* a mis sur pied dans la région de l'Atlantique cinq usines qui emploient directement un total de 500 personnes. Mais il s'agit là de cas plutôt exceptionnels. Des usines appartenant à des industriels de la Région satisfont certains besoins locaux, mais en général l'industrie manufacturière régionale se borne à traiter pour l'exportation les produits de base d'origine locale. Une grande partie de la production industrielle, surtout dans le domaine des mines et de la pêche, est exportée à l'état brut ou sous forme de produits semi-ouvrés. En ce qui concerne la majeure partie des biens de consommation et des produits industriels, la Région demeure un marché captif pour les activités industrielles et commerciales du centre du Canada et ses habitants ont subi un conditionnement qui en fait des consommateurs plutôt que des adaptateurs de technologie et des producteurs de produits finis.

Ce sentiment de colonisé a été renforcé par l'importance amoindrie, lors de la consultation politique, d'une région dont la population diminue. Les grandes vagues d'immigration qui ont déferlées sur le pays de 1901 à 1911, de 1921 à 1930 et de 1941 à 1961, sans parler des nombreux habitants de la Région qui ont suivi ce mouvement, ont virtuellement ignoré les provinces Maritimes et Terre-Neuve. Le pourcentage de la population régionale par rapport à celle du Canada est passé de 20 p. 100, en 1871, à 8 p. 100, en 1961, soit une différence renversante de 150 p. 100 en valeur relative. Une telle distorsion ne s'est pas produite aux États-Unis. En effet, malgré l'arrivée massive d'immigrants dans la partie sud du pays, la population du Nord-est américain (11 états et le district de Columbia) n'a diminué, entre 1870 et 1957, que de 22 p. 100 en valeur relative et les centres métropolitains de cette région ont gardé une part substantielle des affaires nationales.

Par rapport à Terre-Neuve, les provinces Maritimes ont joui pendant plus longtemps d'un niveau de vie manifestement supérieur, probablement du fait que jusqu'en 1949, Terre-Neuve resta à l'écart de l'union, appliquant son propre régime tarifaire. Bien que cette dernière région ait eu sa part de revers économiques et politiques, elle a pu compter depuis longtemps sur l'exportation des produits de la pêche, renforcée par l'exportation en quantité substantielle du minerai de fer extrait de l'île Bell et des métaux communs, puis sur l'établissement de la première industrie de pâte et papier dans la région de l'Atlantique ainsi que d'un petit centre industriel pour satisfaire un certain nombre de besoins locaux. Après la Crise économique et le désespoir des années trente, elle pouvait normalement s'attendre à ce que son industrie de la pêche connaisse en même temps que la modernisation un grand essor d'après guerre. Terre-Neuve n'est pas et n'a jamais été aussi improductive que certains veulent le croire. Bien que les avantages économiques fussent largement vers le Québec et d'autres régions en Amérique du Nord, Terre-Neuve fournit actuellement à l'économie continentale une part importante et disproportionnée de minerai de fer et d'énergie hydro-électrique du Labrador et dispose d'une puissance installée, malheureusement inemployée aujourd'hui, pour pourvoir aux exportations substantielles de carton à couverture et de produit pétrolier raffiné.

Sans doute l'union a apporté des avantages majeurs à Terre-Neuve depuis 1949, particulièrement dans le domaine des services sociaux. Cependant, dans l'euphorie provoquée par ces avantages et cette nouvelle orientation, les espoirs d'un essor de la pêche pour cette région se sont dissipés durant les années cinquante et soixante, et les milieux d'affaire, relativement imposants, adversaires depuis toujours d'une union avec le Canada, sont passés plutôt rapidement de l'activité traditionnelle d'exportation des produits de la pêche et des petites industries manufacturières aux services d'entrepôt et de distribution pour le compte des entreprises nationales et internationales, la concurrence des chaînes de magasins étrangères se faisant de plus en plus pressante. Les échecs répétés pour l'implantation d'une nouvelle industrie susceptible de remplacer la pêche comme pourvoyeuse d'emplois ont contribué à la vague de migration des années cinquante et soixante, ont entraîné au milieu des années soixante-dix des taux de chômage très élevés et ont amené une dépendance déprimante des bienfaits insolites des transferts fédéraux visant à compléter le revenu personnel et à soutenir l'économie provinciale. Sans doute, depuis la décision de 1949, les mesures de sécurité sociale ont-elles amélioré la situation des Terre-neuviens en ce domaine, mais la province y a mis le prix en devenant, tout comme les provinces Maritimes, un état client de l'"empire du Saint-Laurent".

### Perspectives d'avenir

Si la notion des gloires passées, imaginaires ou légitimes, et les regrets d'une vitalité perdue n'occupaient pas une place aussi importante dans la psyché collective de la Région, celle-ci pourrait peut-être admettre plus facilement qu'elle risque de laisser croire aux autres canadiens qu'elle vit de charité. Elle pourrait aussi reconnaître plus aisément que ce n'est pas la Confédération à elle seule qui a fermé la porte à la prospérité régionale. Il est incontestable que d'autres facteurs sont entrés en jeu, notamment la fin de la convention de réciprocité avec les États-Unis et la vulnérabilité de son économie du milieu du dix-neuvième siècle au changement technologique, comme l'a judicieusement signalé le Conseil économique des provinces de l'Atlantique dans sa lettre d'information du mois de février 1978. Il n'en reste pas moins cependant qu'en qualité de colonie anémiée de la côte est canadienne, la région de l'Atlantique semble, aux yeux d'un grand nombre de ses habitants, affligée à un degré inquiétant de doute sur elle-même, d'inertie et de ressentiments collectifs, syndrome propre aux peuples vaincus tant qu'ils n'ont pas trouvé les moyens de s'affirmer. De l'avis du Conseil, il faut admettre comme beaucoup d'autres que la Région n'a pas collectivement déployé, comme on aurait pu s'y attendre, les qualités d'imagination, de dynamisme et d'habileté à se servir des avantages de ses ressources et de sa situation géographique ainsi que de sa participation à l'union canadienne.

Évidemment, il est toujours plus facile après coup de dire ce qu'il aurait fallu faire ou ne pas faire. Cependant, le passé de la région de l'Atlantique ne doit pas être mis de côté car il peut donner des indications pour l'avenir.

La Région n'a pu trouver, pas plus qu'on n'a pu lui assigner, une fonction importante à remplir au sein de la famille canadienne en dehors du cadre des ressources locales. Elle a joué, c'est vrai, certains rôles mineurs utilitaires: ports ouverts toute l'année pour les céréales, principale base navale du Canada et, d'un point de vue négatif, source de main-d'oeuvre, particulièrement de travailleurs qualifiés et instruits exerçant à l'extérieur de leur région une grande influence sur la scène nationale.

La Région poursuit aujourd'hui des rêves irréalisés mais non irréalisables. L'optimisme qui avait poussé jadis sa population à créer de grandes institutions financières et des lignes de navigation importantes pour le commerce international et à présider à la naissance d'une nation existe toujours mais il est en butte aux attaques de sentiments adverses beaucoup plus forts. Il y a une situation de

frustration devant l'incapacité de la Région à tirer un meilleur parti de son potentiel manifestement appelé à un bel avenir économique. On craint également que le Canada, préoccupé de l'unité nationale, en vienne à ne plus vouloir maintenir son appui financier qui, tout en n'étant pas toujours bien inspiré, n'en est pas moins généreux.

Ce n'est pas le prétendu "rythme ralenti" ni "le style séduisant" des provinces littorales qui tient les hommes et les femmes hors du marché du travail, mais la pénurie d'emplois.

Il est peu réjouissant de devoir se contenter du minimum vital même si l'on vit près de la mer. Mais dans certaines parties de la Région, le chômage sévit depuis si longtemps à l'état endémique que bien des gens, en particulier les femmes, sont d'avis qu'il est même inutile de se chercher du travail. Le fait que de nombreux jeunes gens, souvent très instruits, soient contraints à s'adapter à une vie de dépendance, ou se montrent en réalité enclins à le faire, comporte des conséquences effarantes pour l'avenir et justifie qu'on se penche sérieusement sur les retombées sociales globales du chômage institutionnalisé.

La région de l'Atlantique doit se définir de nouveaux rôles et une finalité remodelée si elle veut combler le fossé entre sa situation économique actuelle qui laisse à désirer et la promesse inhérente à ce que d'aucuns considèrent comme "l'âge d'or" de jadis.

On doit voir la disparité régionale moins comme un échec de la Région que comme le symptôme d'une économie nationale sous-développée. C'est en redressant l'économie que la nation se consolidera. Mais il faudra d'abord évaluer beaucoup mieux, à la fois sur les plans national et régional, les atouts de la Région qui garantissent une plus grande prospérité, les chances qu'elle perd pour ne pas les reconnaître et la nécessité de faire de la Région un participant à part entière de l'économie nationale.

Il faudra d'abord changer les attitudes et les intentions. La région de l'Atlantique a été stigmatisée par l'échec, elle a fait l'objet d'un paternalisme fédéral indulgent et sa population est exaspérée par l'indifférence à investir que manifeste le secteur des entreprises canadiennes visiblement désintéressé. Elle est irritée également par les dires simplistes des colporteurs de conseils à l'emploi des journaux présumément à caractère national selon lesquels la Région se porterait mieux si elle cessait d'attendre la charité d'Ottawa et comptait le plus possible sur ses propres ressources humaines et naturelles.

La Région est loin d'être la seule à éprouver du mécontentement envers le système canadien. Mentionnons le Québec qui s'est donné un gouvernement séparatiste et les provinces de l'Ouest qui ont pris en aversion la domination culturelle et économique de l'Est, qui veulent utiliser leur principale ressource naturelle pour diversifier leur propre économie et leur force économique croissante pour influencer sur les décisions prises au niveau national. Bien que les provinces de l'Ouest rejettent d'emblée le séparatisme (du moins comme le laisse entendre un rapport récent de la *Canada West Foundation*), elles voient leur avenir au sein du Canada comme un processus dynamique dans lequel "les accords et les échanges existants sont remplacés par de nouveaux qui conserveront les avantages et maintiendront l'équilibre, sans lesquels la Confédération ne serait pas".

Les négociations pour une nouvelle définition du Canada étant manifestement déjà engagées, il incombe à la région de l'Atlantique de déterminer sa position en vue d'en arriver à un accord dans son propre intérêt et pour le bien de l'ensemble. En 1971, le Conseil élaborait une stratégie de développement économique fondée sur les ressources humaines et naturelles de la Région, selon l'idée émise par le Conseil économique du Canada que l'économie nationale ne cesserait de croître et sans les craintes actuelles concernant l'unité du pays. Aujourd'hui cependant, la Région a la chance unique, voire l'obligation, d'associer ses possibilités naturelles considérables aux rôles particuliers qu'elle peut jouer dans le domaine de l'économie nationale et qu'elle pourra négocier lors des prochains échanges de vues sur l'avenir de la fédération canadienne. Des changements constitutionnels sont probablement nécessaires, mais il est clair que pour la région de l'Atlantique ils passent après l'urgence d'élaborer tout un nouvel ensemble d'accords sur sa participation à l'effort économique national.

La stratégie de développement économique régional pour les dix prochaines années devra donc faire état de l'obligation de définir le rôle de la Région dans l'économie nationale, en prévision du type d'accord convenant à ce rôle, de même que de soumettre de nouvelles mesures pratiques pour faire renaître les entreprises fondées sur les ressources régionales. Il serait inopportun et inutile d'aborder cette tâche en regrettant le passé. Par contre, il est indispensable de considérer les risques que représente pour la Région l'éventualité de la division du pays et il faut voir à ce que celle-ci soit en forte position pour négocier, particulièrement son rôle industrie, tenant

compte des erreurs du passé et des garanties qui lui assureront une situation saine et bien intégrée à l'économie nationale. L'une des richesses de la Région, c'est son potentiel d'énergie qui sera libéré par la disparition du syndrome de défaite lorsqu'elle relèvera le défi de nouvelles réalisations.

### CHAPITRE 3

#### PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS ET RESPONSABILITÉS

##### FUTURES

#### Une question de solidarité nationale

Dans quelle proportion la situation économique de la région de l'Atlantique est-elle attribuable aux désappointements engendrés par la Confédération, aux erreurs commises par les autochtones, à la nature du réservoir de ressources de la Région et aux facteurs externes? Le Conseil ne prend pas position catégoriquement; il croit que l'important est pour la population de reprendre confiance en la valeur économique de la Région au sein du Canada.

S'il n'y avait pas eu la Confédération, la Région aurait dû faire appel à ses propres ressources pour trouver des moyens d'assurer sa subsistance de façon indépendante comme le font certains pays qui sont libres de faire des échanges et de conclure des ententes entre eux et avec d'autres entités. À la suite de la possibilité d'une séparation, dans un avenir plus ou moins éloigné, il serait sage que la Région ait comme objectif premier le développement optimal de ses ressources, puisque cette précaution élémentaire assurerait sa survie économique. Quelles que soient les entités politiques indépendantes qui se formeraient à l'extérieur de la Région, chacune d'entre elles devrait trouver des moyens d'établir une économie nationale équilibrée, dans les limites de son pouvoir de négocier avec d'autres entités (proches voisins, tout comme pays éloignés) et sans les avantages du fédéralisme.

Si le Canada ne se divise pas (hypothèse sur laquelle les prévisions du Conseil sont fondées), ni la Région, ni aucune des provinces qui la composent ne peuvent s'attendre à se voir accorder les privilèges et les caractéristiques d'une économie nationale qui, en vertu d'un accord conclu avec les provinces de l'Atlantique et les autres provinces, relève de l'administration fédérale. Conformément au principe de la solidarité nationale, les provinces de l'Atlantique sont en droit de s'attendre à ce que l'économie nationale soit administrée de façon qu'une part raisonnable de la vaste gamme d'activités économiques du pays soit réalisée dans la région (et dans chacune des provinces) pour compléter les activités industrielles locales, au profit de chacun.

Il ressort des données fournies au chapitre 1 que le Canada n'a pas encore réalisé le principe de solidarité nationale mentionné ci-dessus, du moins en ce qui concerne la région de l'Atlantique. Le Conseil n'a pas l'intention d'insister sur les raffinements de la précision arithmétique; il se préoccupe plutôt de définir quelles sont les limites du raisonnable et de trouver des méthodes pour réduire les disparités régionales reconnues dans la région de l'Atlantique. Le Conseil est d'avis, et la population également semble-t-il, que le taux constamment élevé du chômage et la faiblesse permanente du revenu par habitant dans la Région ne reflètent pas une gestion raisonnable de l'économie nationale.

Le Conseil constate que la plupart des efforts nationaux ont été consacrés aux paiements de transfert pour dédommager les habitants et les gouvernements de la région de l'Atlantique et autres en raison du manque d'activités économiques locales provoqué par les restrictions imposées par la politique économique nationale. Non seulement les paiements de transfert ont-ils augmenté mais ils ont été complétés ces dernières années par des programmes de développement régionale ayant comme objectif premier d'encourager l'industrie locale. En tant que méthodes visant à empêcher les disparités régionales d'augmenter démesurément, les deux approches combinées ont sans aucun doute eu des effets positifs et les deux devraient rester en vigueur aussi longtemps qu'elles seront considérées comme des instruments nationaux nécessaires. Par contre, si ces approches sont considérées comme étant une façon de ramener les disparités régionales dans des limites raisonnables, il est évident qu'elles sont insuffisantes dans le cas de la région de l'Atlantique.

Le Conseil est d'avis qu'à la longue, la très grande dépendance du gouvernement fédéral envers la méthode des paiements de transfert est contre-productive bien qu'elle soit nécessaire à la Région dans un avenir rapproché, quels que soient les avantages qu'elle présente du point de vue administratif. Si le Conseil était convaincu de la possibilité d'apporter des solutions à long terme au moyen des paiements de transfert, il en préconiserait un usage encore plus abondant et diversifié. Il s'inquiète de l'opinion selon laquelle les habitants de la région de l'Atlantique appartiennent à la catégorie des éternels mendiants (à moins qu'ils ne finissent pas découvrir un gisement de pétrole ou une nappe de gaz) et ne remplissent pas leurs obligations envers les autres Canadiens. Le Conseil vise un changement volontaire mais graduel de la gestion des affaires nationales afin que l'accent soit mis sur la redistribution de l'activité économique nationale elle-même plutôt que sur la redistribution des fruits de l'économie nationale, comme c'est le actuellement.

### Aide au développement régional

Les programmes de développement régional ne sont toutefois pas considérés comme étant contre-productifs dans la mesure où ils visent strictement à stimuler l'activité économique locale et présentent la possibilité d'être viables sur le plan commercial. Non seulement ces programmes augmentent-ils la richesse nationale mais ils aident également les provinces à augmenter au maximum les possibilités d'emploi dans les limites juridictionnelles qui leur sont reconnues. Ce dernier point, de l'avis du Conseil, est essentiel dans l'élaboration d'une stratégie pour la région de l'Atlantique. Ainsi, l'essentiel de la stratégie recommandée par le Conseil touche les possibilités économiques dont la réglementation et l'encouragement sont habituellement sous la responsabilité du gouvernement provincial. Le Conseil recommande également une aide fédérale accrue par le biais des programmes de développement régional afin d'augmenter ces possibilités économiques, plutôt qu'une diminution des efforts de développement comme cela s'est produit ces dernières années (voir chapitre 1).

### Équilibrer l'économie régionale

Quelle que soit l'utilité des programmes de développement régional à l'heure actuelle, ils n'exemptent toutefois pas le gouvernement fédéral de l'obligation constante d'utiliser ses autres pouvoirs considérables pour façonner l'économie nationale en fonction d'une participation régionale équilibrée. Comme nous le verrons plus loin dans le présent rapport, cet objectif pourrait être atteint de diverses façons afin que la région de l'Atlantique bénéficie d'une part satisfaisante de l'effort national. Évitant de mettre une part indue des responsabilités sur le dos du gouvernement fédéral, le Conseil constate l'importance de la réaction du secteur privé, aussi bien dans la Région qu'à l'extérieur. Pour ce deuxième aspect de sa stratégie, le Conseil se tourne cependant vers le gouvernement fédéral avec une conviction fondée sur l'histoire et sur la conjoncture actuelle de la Région et il compte sur une gestion plus ferme.

Pour ce qui est de la réaction du secteur privé, on peut faire valoir que le rôle réclamé du gouvernement fédéral comporte le risque d'une intervention excessive de l'État sur le fonctionnement des mécanismes du marché. L'histoire du Canada est remplie d'interventions de ce genre, exagérées ou justifiables, dont un grand nombre ont été tramées par des intérêts privés sous le couvert de projets nationaux d'envergure. Les subventions accordées à la Voie maritime du

Saint-Laurent et la radiation récente de la dette de 850 millions de dollars (dette d'établissement et déficit accumulé) illustrent bien la façon arbitraire dont les frais de transport des marchandises dans la Voie maritime sont fixés. Il existe de nombreux précédents montrant que l'exercice de la volonté politique au Canada a passé outre l'étude traditionnelle des forces immédiates du marché pour enlever ainsi les obstacles au développement national dans la forme souhaitée. Ce qui inquiète le Conseil n'est pas que de telles mesures soient prises (elles constituent l'essentiel de son argumentation), mais plutôt que ces mesures se soient révélées défavorables à la région de l'Atlantique et que celles qui ont été appliquées à la Région aient été, en somme, ou bien insuffisantes, ou bien inefficaces pour le développement d'une économie régionale stable dans le contexte fédéral. Si l'on suppose que les forces du marché réagissent en fonction de leurs propres intérêts et compte tenu des principes reflétant la solidarité nationale, on peut conclure d'après le dossier économique de la région de l'Atlantique que l'expression d'une solidarité nationale a été notablement insuffisante.

En toute justice, le Conseil souligne avec espoir que la société *Northern Telecom*, dont il a été question auparavant, a établi dans la région de l'Atlantique cinq divisions qui produisent des éléments pour l'ensemble de son exploitation. Le Conseil a également été encouragé par l'exposé du Premier ministre de l'Ontario, M. William Davis, présenté en 1977 au groupe d'étude sur l'unité nationale, dans lequel celui-ci portait à l'attention des sociétés nationales le fait qu'elles serviraient leurs propres intérêts si elles préservaient l'unité nationale en considérant les provinces moins développées non seulement comme des marchés mais aussi comme lien d'implantation possible d'une partie de leurs installations de production.

L'histoire recèle bon nombre d'exemples de décisions fédérales qui semblent avoir été prises en fonction d'un tel souci pour la région de l'Atlantique et les efforts déployés en ce sens ces dernières années sont des signes encourageants. En général cependant ces mesures semblent avoir été le résultat de décisions prises en vue d'un objectif précis, de tours d'adresse réalisés par des hommes politiques de la Région apparemment très habiles ou de concessions arrachées à une autorité centrale supposément bienveillante par les gouvernements provinciaux, suite à des pressions populaires ou pour répondre aux besoins du moment. Jusqu'à quel point ces mesures sont-elles valables? Les perpétuelles disparités parlent d'elles-mêmes et la population de la région de l'Atlantique a de bonnes raisons de douter que l'engagement à réaliser une économie régionale

équilibrée soit déjà devenu l'expression d'une solidarité nationale profonde. Lors de sa visite en Norvège, par exemple, le Comité des ressources du Conseil a remarqué une telle expression d'une grande solidarité nationale, ainsi qu'un engagement clair et sans équivoque à développer sérieusement toutes les régions. À part les programmes de développement régional actuellement en vigueur au Canada, lesquels, comme il l'a déjà signalé, le Conseil trouve valables dans le contexte actuel d'aide aux efforts de développement déployés par les gouvernements provinciaux, le Conseil recommande que le gouvernement fédéral ramène l'exercice particulier de ses autres pouvoirs au niveau d'un effort économique volontaire et que l'appareil gouvernemental soit organisé à cette fin.

Naturellement, dans le cas de la région de l'Atlantique, la réalité actuelle exige d'équilibrer l'effort économique national autant sur les plans provincial que régional tandis que dans d'autres provinces l'orientation et les pratiques administratives du fédéral semblent déjà adaptées aux situations régionales particulières.

Les instruments disponibles pour permettre une formulation de la politique économique nationale répondant aux besoins régionaux sont les suivants: déploiement d'opérations courantes de fonctionnement et d'achats de la part du gouvernement fédéral, choix judicieux de mesures fiscales, élaboration de projets d'envergure devant être menés à long terme à l'échelle nationale, octroi de subventions aux industries et plus particulièrement aux éléments-clés et aux ensembles de base, encouragement de la recherche et du développement en fonction des besoins régionaux, négociations touchant le commerce, le marketing et les tarifs douaniers, nouvelles entreprises dans le Nord et dans les océans, exercice de pressions et de contrôles sur les sociétés nationales, contrôle de l'investissement étranger et formulation d'une stratégie pour le renforcement de l'économie nationale. Nous admettons que certaines mesures ont déjà été prises pour aider la région de l'Atlantique. L'une de ces mesures est l'établissement récent de la zone de pêche à 200 milles par le gouvernement du Canada, ce pourquoi la Région de l'Atlantique est d'ailleurs très reconnaissante. Le Conseil prévoit que cette seule mesure (dont il sera question plus loin dans le présent rapport) comportera des avantages considérables pour la Région du fait qu'elle fera connaître des communautés complètes et des secteurs entiers et qu'elle redonnera confiance en une industrie perturbée et pourtant très importante pour chacune des quatre provinces. Un programme de reprise économique dans la région de l'Atlantique comprendrait un certain nombre de mesures de ce genre et un engagement ferme à les intégrer à long terme à l'économie nationale.

## Auto-développement

Quelle que soit la réaction des gouvernements fédéral et provinciaux et du secteur privé, la principale préoccupation du Conseil est de vérifier si la population fait montre de bonne volonté, comme elle l'a déjà fait par le passé, en réaction aux nécessités et aux circonstances, face aux possibilités actuelles et à une gestion avisée des affaires qu'elle a confiées, tout comme d'autres Canadiens l'ont fait, au gouvernement fédéral.

Sans s'inquiéter outre mesure du problème de l'assurance-chômage, le Conseil a remarqué dans l'application du programme actuel une trop grande déformation de la réputation de peur et de dépendance des gens et il a entendu un trop grand nombre de doléances au sujet des effets négatifs qu'ont les prestations sur l'esprit d'entreprise et l'initiative pour croire à l'avenir de la Région si la dépendance de la population s'accroît. Le Conseil admet volontiers que le sujet nécessite une étude plus détaillée qu'il n'a été possible de la faire dans le cadre d'une étude sur la stratégie générale. Il déplore toutefois le fait qu'une forte proportion des ressources fédérales ait été affectée à l'assurance-chômage comparativement aux efforts déployés pour créer des emplois permanents dans la Région; il regrette également l'élaboration de projets à court terme de création artificielle d'emplois rendant les participants éligibles à l'assurance-chômage, ce qui est une forme déguisée d'assistance sociale, ainsi que la tendance du programme à avoir pour effet de décourager les gens à travailler, particulièrement dans l'industrie de la pêche (il en sera question plus loin dans le présent rapport). Le Conseil est fortement en faveur de l'assurance-chômage en tant que programme essentiel d'aide aux gens à la recherche d'un emploi mais il est d'avis que le problème du chômage chronique dans la région de l'Atlantique, y compris le chômage saisonnier, nécessite des mesures plus fondamentales que ne le permet un programme conçu pour alléger les besoins à court terme et dont l'usage tend à renforcer les problèmes de chômage chronique.

Le Conseil pense que cet état général d'indifférence et de dépendance économique d'un grand nombre d'habitants de la Région est dû à un manque d'orientation appropriée vers des horizons économiques élargis. Même le système d'éducation est le reflet des moyens disponibles limités dans la Région. Dans certains secteurs d'une importance capitale pour l'exploitation des ressources (technologie des pêches et de l'agriculture par exemple), la Région ne possède pas le cadre institutionnel permettant de préparer les jeunes de façon qu'ils atteignent un niveau de compétence professionnelle concurrentiel pour ce qui est de l'esprit d'entreprise et de la technologie.

Ainsi, la troisième préoccupation majeure de la stratégie actuelle du Conseil est l'intensification des efforts en vue d'encourager et d'appuyer les habitants de la Région pour leur permettre d'atteindre l'auto-développement. Ce n'est pas simplement une question de formation et d'éducation mais également une question de confiance et de courage, qualités reliées directement à une proportion suffisante d'instruments de réussite économique à l'intérieur de la Région.

Le Conseil croit que la logique d'une économie nationale fondée et orientée sur le déplacement à la fois de ceux qui cherchent un emploi et de ceux qui visent la réussite en allant vers les foyers d'intense activité économique (par exemple, dernièrement, au moyen des programmes de mobilité de la main-d'oeuvre) reflète un aspect dépassé de la Confédération qui devrait disparaître. Tout comme la population du Québec refuse la poursuite d'une telle politique, pour assurer le maintien de la langue et de l'identité culturelle, de même les habitants des provinces de l'Atlantique semblent maintenant se rendre compte que cette situation constitue également une négation de leur valeur au sein de la famille canadienne, sauf à titre de main-d'oeuvre immigrante, et que le renouvellement prochain de la fédération canadienne est une occasion exceptionnelle pour la Région de chercher à se faire mieux comprendre.

### "Le temps d'agir"

En dépit du fait que le Conseil est convaincu de la valeur et de la nécessité de l'auto-développement dans la Région, il s'inquiète tout de même des implications possibles et de l'imperfection du terme "auto-développement des régions" utilisé dans le document "Le temps d'agir". Ce document venait juste d'être publié par le gouvernement du Canada pour indiquer les grandes lignes du projet de renouvellement de la fédération canadienne, au moment où nous avons rédigé le présent rapport. Si l'expression signifie une intention du gouvernement fédéral de se soustraire à une part de ses responsabilités face au développement régional, une bonne partie de la stratégie du développement de la région de l'Atlantique établie par le Conseil devient inutile. En outre, les moyens déjà mentionnés pour encourager l'auto-développement des régions tout en "évitant une centralisation excessive" paraissent, pour mettre les choses au mieux, être un mélange douteux d'éléments positifs et négatifs. Le Conseil est d'avis que ce qui constituerait une centralisation excessive en vue de l'auto-développement ultérieur dans certaines régions du Canada semblerait être un moyen essentiel de stimuler le processus de rattrapage dans les provinces de l'Atlantique.

## Collectivités

Dans la région de l'Atlantique et dans chaque province de la Région, il existe de graves disparités économiques, particulièrement entre certaines régions rurales et les principales villes. Tout comme le Conseil s'est préoccupé de la responsabilité du gouvernement fédéral face à l'équilibre économique régional entre les différentes régions et les provinces du pays, il est du ressort des provinces d'assurer une responsabilité similaire sur leur propre territoire. Bien que les stratégies établies par les gouvernements provinciaux et les administrations municipales ne fassent pas l'objet du présent rapport, on trouvera dans le texte certaines observations d'ordre général au sujet des collectivités de la Région dans le cadre de l'établissement d'une stratégie économique régionale.

Ces dernières années, l'évolution des transports et des communications, l'électrification rurale, l'amélioration des services de santé et l'accès à l'éducation ont rapproché la plupart des régions rurales. De nos jours, la principale unité communautaire de la région de l'Atlantique est, de l'avis du Conseil, la collectivité régionale: regroupement de petites agglomérations et établissements ruraux tournés vers un centre urbain situé à une distance raisonnable de l'arrière-pays. Ce modèle d'établissement est maintenant bien ancré dans la région de l'Atlantique et comprend des collectivités régionales de proportions variées selon les ressources et les possibilités locales. Le Conseil pense qu'il est préférable de renforcer le modèle naturel plutôt que de le rompre et de le modifier arbitrairement. Comme nous l'avons vu auparavant, la Norvège a déjà adopté une politique de ce genre. En outre, dans le contexte de la région de l'Atlantique, la conjoncture provinciale ne semble pas favoriser des mesures qui accéléreraient la création d'un important centre métropolitain régional, ce qui signifierait un développement économique artificiel. Considérant les avantages que comportent les moyens de transport et de communication modernes, le Conseil pense qu'une spécialisation complémentaire des rôles joués par les principales villes de la Région pourrait amener les mêmes avantages que connaît un centre métropolitain important. À cet égard, comme pour d'autres questions économiques d'intérêt commun, le Conseil recommande une collaboration poussée entre les autres gouvernements provinciaux, et ceci dans l'intérêt de chacun.

Les problèmes et les aspirations des collectivités majoritairement francophones sont les mêmes que ceux des autres collectivités de la Région, sauf que les différences linguistiques et culturelles constituent une complication supplémentaire, en particulier pour ce qui est de la mobilité de la main-d'oeuvre. Il faudra déployer des efforts énergiques pour faire en sorte que la population francophone se sente à l'aise partout dans la Région afin que les francophones qui désirent quitter les régions rurales ou qui doivent se déplacer pour leur avancement professionnel aient la possibilité de choisir un endroit situé à l'intérieur même de la Région. Des mesures s'imposent en vue de fournir des services bilingues dans les centres régionaux où il y a un nombre important de francophones ou de personnes en voie de francisation et d'attirer dans les centres urbains des entreprises qui pourraient tirer avantage de la présence de francophones dans le secteur. Le cas s'applique à la décentralisation des opérations du gouvernement fédéral, pour laquelle les francophones de la région de l'Atlantique ont un rôle important à jouer à l'échelle nationale.

### Principaux points de la stratégie

Il ressort de l'étude précédente un certain nombre de points importants pour l'élaboration d'une stratégie de développement économique dans la région de l'Atlantique. Pour l'élaboration de ces points, le Conseil a recueilli, étudié et choisi un grand nombre de recommandations et de propositions faites par des entreprises, des travailleurs et des professionnels. On trouvera des détails à ce sujet dans les chapitres suivants. Avant de présenter les principaux points, il faut admettre que la vaste gamme des sujets était un obstacle aux recherches et à la consultation relativement à un grand nombre de recommandations précises et l'obligation, dans chaque cas, de prendre des initiatives implique la responsabilité d'exercer un bon jugement. Face aux diverses mesures, le Conseil admet également sa tendance à formuler plus de recommandations que moins, croyant que les lignes de conduite proposées, si on y donne suite de façon satisfaisante, couperont court au penchant à la dépendance qui est particulier à la Région.

Les principaux points recommandés sont les suivants:

1. Que le gouvernement fédéral et les quatre gouvernements provinciaux accordent priorité au relancement des diverses activités économiques reliées aux ressources naturelles de la Région et aux autres actifs reconnus, en vue, tout particulièrement, d'améliorer la productivité, la compétence technologique, le potentiel d'exportation et l'esprit d'entreprise.
  
2. Que le gouvernement fédéral attribue à la région de l'Atlantique des fonctions économiques importantes face à l'économie nationale et aux opérations courantes du gouvernement fédéral et que le secteur privé soit incité à investir dans la Région compte tenu de telles fonctions et ce sur une échelle suffisante pour qu'avec le complément de (1) ci-dessus la très grande dépendance de la Région dans le domaine des paiements de transferts du gouvernement fédéral soit ramenée à des dimensions raisonnables dans les dix prochaines années.
  
3. Que la population et les gouvernements de la région de l'Atlantique, collaborent de façon permanente, dans les limites de leur propre champ de compétence et par l'établissement d'organismes de consultation, à définir la position de la Région au sujet des questions nationales lorsque la position des provinces le permet, à identifier les projets régionaux qui comportent des avantages mutuels, à concilier les différences inter-provinciales, à faire prendre conscience au reste du Canada de la valeur et de l'identité de chaque citoyen, de chaque province et de l'ensemble de la région de l'Atlantique, à établir des programmes complémentaires de formation professionnelle, de formation de la main-d'oeuvre et d'animation culturelle, ainsi qu'à adopter et à poursuivre une stratégie économique régionale qui concorderait le plus possible avec la stratégie et les aspirations de chacune des quatre provinces.

Ces principaux points ont été définis non pas afin d'être mutuellement exclusifs mais plutôt d'indiquer, en l'absence d'une entité politique régionale, les nombreux domaines où le Conseil constate que les responsabilités premières et secondaires consistent à poursuivre une stratégie de développement économique satisfaisant pour la région de l'Atlantique au sein du système fédéral canadien. Les chapitres suivants définissent des moyens d'attribuer à la région de l'Atlantique un certain nombre de fonctions économiques nationales et abordent les principaux problèmes économiques, étudient les entreprises et les industries, y compris le secteur des ressources et le cadre infrastructurel de soutien, recommandent des mesures, proposent des objectifs économiques d'ensemble et certains objectifs particuliers pour les années 80. Un chapitre entier porte sur le défi à relever par la population de la région de l'Atlantique.

CHAPITRE 4

DE NOUVELLES DIMENSIONS POUR L'ÉCONOMIE RÉGIONALE

Les rôles économiques de la Région sur le plan national

Le Conseil croit fermement, comme le montrent les chapitres précédents, que sans une réorientation délibérée des politiques nationales, la région de l'Atlantique ne saurait, par ses propres moyens et avec les ressources connues dont elle dispose, améliorer sensiblement sa situation économique au cours des dix prochaines années. Il incombe aux représentants fédéraux et aux gouvernements provinciaux de cette région de prôner une fédération canadienne renouvelée qui reconnaîtrait le besoin pour la Région d'assumer un rôle économique national plus important et de bénéficier de sa quote-part de l'activité économique nationale. Entre temps, la Région continuera de dépendre des pouvoirs fédéraux de taxation et de redistribution des revenus, du moins jusqu'à ce qu'elle puisse vraiment jouer de plus grands rôles économiques. Dans la mesure du possible, ces nouveaux rôles devraient être en relation directe avec les atouts naturels de la Région. Il faudrait rechercher activement d'autres activités, dont la localisation n'importe où au Canada dépend d'un choix arbitraire, afin d'élargir la gamme des débouchés d'emploi pour ainsi mieux équilibrer la population active et en arriver à une collaboration efficace au sein de la Confédération.

L'ensemble des opérations et fonctions distinctes qui gravitent autour de la multitude des bureaux centraux, régionaux et locaux du gouvernement national ainsi que des entreprises et autres organismes nationaux constitue un élément important de l'activité économique nationale qui mérite une attention spéciale dans le contexte actuel. Généralement situées pour des raisons de commodité dans la région d'Ottawa ou près du siège social, selon le cas, certaines de ces opérations et fonctions pourraient être décentralisées ou, à la suite d'une décision bien mûrie des autorités, être dès le départ implantées dans d'autres régions du pays. Immanquablement, cela se traduit par des coûts supplémentaires, lesquels sont généralement plus élevés dans le cas d'une réinstallation que d'une implantation. On peut citer à titre d'exemples la fabrication de composantes, les laboratoires de recherche, de développement et d'essai, les chambres de compensation, la préparation et la tenue de manuels et de guides, les maisons spécialisées dans la publicité par la poste, le catalogage, l'analyse statistique et l'informatique. Quelles que soient les villes candidates parmi lesquelles les responsables de chaque

organismes peuvent faire leur choix pour s'établir dans les régions, les facteurs qui font pencher la balance en faveur d'un endroit en particulier englobent généralement la facilité des transports et des communications, la disponibilité d'une main-d'oeuvre locale qualifiée, les avantages fiscaux, le coût des terrains viabilisés et le loyer des locaux administratifs. L'expérience a montré qu'au Canada une centralisation excessive des services ou fonctions de ce genre ne fait qu'exacerber les inégalités régionales. Les régions placées aux extrémités d'un pays aussi horizontalement étendu que le Canada étant continuellement défavorisées à cet égard, la nécessité de rappels en ce sens et d'une attention nationale consciente et soutenue est évidente. Le gouvernement national peut à cette fin influencer le comportement et l'attitude des entreprises d'un certain nombre de façons, particulièrement:

- a) par la persuasion morale, c'est-à-dire en définissant ce que doit être une entreprise "bon citoyen" dans un pays fédéré,
- b) par des mesures d'encouragement et des pénalités,
- c) par le bon exemple,
- d) par son intention de réduire éventuellement les impôts si les régions à faible croissance bénéficient d'une meilleure répartition des activités économiques et cessent d'être un fardeau économique pour le reste du pays.

Le gouvernement du Canada a déjà commencé à donner le bon exemple aux entreprises ou corporations nationales en déplaçant vers les régions certains services fédéraux établis à Ottawa. Jusqu'ici il ne s'est pas montré très enclin à exercer une certaine persuasion morale ou à appliquer des mesures d'encouragement et des pénalités, pas plus qu'il n'a réussi, dans le cas de la région de l'Atlantique, à endiguer l'hémorragie fiscale. Même si le Conseil croit qu'il est opportun de soulever ces questions en cette période de réflexion sur soi que traverse le pays, il est cependant conscient que cette attention nationale doit être complétée par des initiatives de la Région si elle veut attirer chez elle des opérations dites "nationales". Il lui faudrait de plus encourager la formation de spécialistes recherchés par les sociétés et les organisations nationales.

Parmi les fonctions nationales qui pourraient être envisagées pour la région en consultation avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé, on retrouve:

- a) la construction de centres d'excellence dans certains secteurs de l'exploitation des mers à l'échelle internationale, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux ressources sous-marines du Plateau continental,
- b) la gestion des zones de pêche élargies de façon à implanter dans la Région un complexe industriel de la pêche beaucoup plus important et plus diversifié en lui accordant, au titre de la production vivrière, une priorité nationale comparable, d'après les normes d'aujourd'hui, au défi que représentaient les Prairies au siècle dernier,
- c) l'exécution par la Région de sa juste part des opérations nationales du gouvernement du Canada et des sociétés ou autres organisations nationales,
- d) l'établissement d'industries à forte consommation d'énergie au Labrador, là où le potentiel hydroélectrique est grand mais où les frais de transport vers les grands centres sont onéreux,
- e) le développement, comme élément vital d'une stratégie industrielle nationale, d'une assise manufacturière dans la Région, en encourageant par divers moyens:
  - i) une prise de conscience par les principales industries manufacturières du pays qu'une économie régionale saine est essentielle à la santé et à la stabilité économique du pays,
  - ii) l'installation de filiales pour la fabrication de produits de grande valeur mais de faible encombrement destinés au marché national (par exemple *Northern Telecom*),
  - iii) l'établissement d'usines de production et de montage appartenant à des multinationales étrangères dont la production est essentiellement axée vers l'exportation sur le marché nord-américain (par exemple, les pneus Michelin),

- iv) la venue d'entreprises en coparticipation ou de consortiums d'exportation formés notamment d'entreprises régionales et d'usines de montage, et
- v) une transformation plus diversifiée des produits primaires de la Région,
- f) l'instauration d'un port d'entrée et de transbordement pour les importations et les exportations à l'échelle du continent,
- g) l'établissement d'un terminal d'arrivée et d'une base opérationnelle pour les expéditions de gaz naturel liquéfié (G.N.L.) provenant des îles de l'Atlantique, et
- h) l'établissement d'un centre de recherche et de développement des méthodes non conventionnelles de production d'énergie.

Cette liste ne se veut ni définitive ni exhaustive mais plutôt indicative de la base économique plus large qui permettrait aux provinces de l'Atlantique d'entrevoir un avenir satisfaisant dans un fédéralisme renouvelé.

#### La réorganisation fédérale des relations fédérales-provinciales

Les disparités économiques régionales au Canada sont indissociables des relations fédérales-provinciales et se trouvent au coeur même de la crise d'unité nationale. La responsabilité de l'élaboration et de l'application des politiques fédérales qui intéressent directement le développement économique régional a été, au cours de l'histoire canadienne, partagée entre tant de ministères que l'on peut dire que seul le Premier ministre est personnellement responsable de toutes et chacune d'entre elles (si on fait exception de la responsabilité collective du cabinet). Cette dilution des responsabilités s'est traduite dans les faits par les subventions au transport du ministère des Transports, les paiements de péréquation du ministère des Finances, des politiques relatives à des industries particulières largement concentrées dans une seule région et des mesures spéciales du ministère de l'Expansion économique régionale visant à combattre les inégalités économiques régionales.

Ces dernières années, l'habitude qui s'est répandue et le besoin qui se fait sentir de tenir des conférences fédérales-provinciales au niveau ministériel et même à celui des premiers ministres prouvent abondamment l'importance des questions économiques régionales au Canada. Même si au Cabinet du Premier ministre il y a visiblement concentration et orchestration des interventions fédérales, il semble que ces questions méritent maintenant d'occuper une place à tout le moins équivalente à celle des autres grandes responsabilités nationales comme la défense, les affaires étrangères et les finances. Dans le contexte canadien actuel, un domaine aussi primordial devrait être confié à un super ministère fédéral, placé sous la direction du Vice-Premier ministre, et auquel seraient attribuées les responsabilités légales de l'ensemble des mesures existantes comme celles qui pourraient être nécessaires. Cette proposition ne devrait pas forcément entraîner de changements constitutionnels bien que d'autres raisons pourraient les justifier. Déjà un Vice-Premier ministre et un ministre ont expressément été chargés des affaires fédérales-provinciales. Ce qui manque c'est la concentration du pouvoir fédéral et l'autorisation légale qui permettraient de gérer tout le domaine des affaires économiques régionales, comme expression du désir de survie national. Par conséquent, le gouvernement fédéral devrait s'engager davantage à promouvoir l'équilibre économique régional au Canada en établissant un super ministère dirigé par le Vice-Premier ministre et globalement responsable des affaires économiques régionales, y compris tous les programmes fédéraux en place qui visent à équilibrer les possibilités économiques au Canada, comme les subventions au transport, les paiements de péréquation, les mesures spéciales (MEER) de même que les autres mesures nécessaires qui pourraient être prises à l'occasion au niveau fédéral ou fédéral-provincial afin de redresser ou d'éviter des déséquilibres.

Par cette recommandation, le Conseil ne veut pas laisser sous-entendre que le MEER s'est mal acquitté de sa tâche dans l'application de mesures spéciales de développement régional au cours des dix dernières années. Comme le Conseil a tenté de le montrer dans les chapitres précédents, les efforts combinés du gouvernement fédéral pour éliminer les inégalités régionales se sont en définitive révélés insuffisants. En dépit des efforts soutenus du MEER, la situation économique relative des provinces de l'Atlantique ne s'est pas améliorée et sa dépendance envers les paiements de transfert fédéraux a même augmenté. En dépit du mandat de coordination conféré au MEER par la loi, celui-ci n'a pas eu les coudées aussi franches qu'il l'aurait souhaité en raison du contrôle exercé par d'autres ministères fédéraux de par leurs propres responsabilités, en particulier le contrôle financier. En outre, il n'avait pas le pouvoir de décision nécessaire pour procéder à une restructuration de l'économie régionale qui aurait eu l'ampleur requise. Son apport, sous forme d'aide à l'aménagement d'infrastructures et à la gestion

du secteur des ressources, a été fort précieux en permettant aux provinces de tirer davantage profit de leurs propres ressources. Le programme d'aide au développement régional offert aux entreprises de fabrication et de transformation de la Région, bien qu'il n'ait pas été des plus efficaces, n'en demeure pas moins nécessaire, de l'avis du Conseil, mais il faudrait lui apporter des modifications comme on le propose au chapitre 6. Un ministère de l'Expansion économique régional distinct ne serait toutefois plus nécessaire si le super ministère du vice-Premier ministre était créé, car ses fonctions pourraient être intégrées dans le nouveau ministère de sorte que son rôle d'aide aux provinces sous forme de mesures spéciales serait maintenu mais inséré dans le giron plus vaste des responsabilités fédérales-provinciales et régionales en matière économique.

De toute évidence, le rôle envisagé pour le nouveau ministère exigera de la part du gouvernement fédéral, au titre du développement régional, un engagement beaucoup plus important que le 1.1% du budget national accordé actuellement au MEER. Pour impressionnants que puissent paraître les chiffres publiés des dépenses cumulatives du MEER dans la région de l'Atlantique, il reste que sur une base annuelle, l'aide du MEER à la Région se compare en gros à l'un ou l'autre des secteurs suivants: les dépenses de fonctionnement annuelles du ministère des Affaires extérieures, la moitié de la somme totale annuelle des pensions militaires, le coût de quatre nouveaux immeubles à Ottawa-Hull ou le coût de quatre ou cinq appareils anti-sous-marins Orion.

Le Conseil n'est pas en mesure de recommander un budget annuel précis pour l'ensemble des mesures de développement régional du nouveau ministère, pas plus qu'il ne cherche à proposer une solution financière aux problèmes de développement régional. La valeur intrinsèque de la proposition de réorientation de l'intervention fédérale face à ces problèmes réside dans le mouvement de ralliement des forces fédérales pour les régler, en leur prêtant un caractère d'urgence nationale. Cela signifie une utilisation plus rationnelle des pouvoirs économiques nationaux, une programmation dirigée des ministères fédéraux qui sont actuellement en mesure d'opposer leur veto aux initiatives du MEER et des provinces, un meilleur usage des fonds servant présentement à procurer du travail aux gens et une réorientation progressive du système des paiements de transfert. Un engagement sérieux et un véritable intérêt envers les inégalités régionales des provinces de l'Atlantique et d'autres régions affligées périodiquement des mêmes problèmes pourraient se manifester par l'adoption d'objectifs de rendement des économies régionales par rapport à l'économie nationale, qui permettraient d'éliminer ou de réduire considérablement, dans des délais raisonnables, la dépendance économique.

L'instauration de ce nouveau ministère n'éliminerait pas la nécessité des ministères fédéraux opérationnels dont les fonctions d'équilibre économique et politique seraient pris en charge par le nouveau ministère. Les ministères conserveraient leurs programmes nationaux comme le maintien des services des aéroports et la préparation du budget national et, de préférence, garderaient également la maîtrise d'oeuvre d'une partie, sinon de la totalité, des programmes du nouveau ministère orienté vers l'équilibre économique régional. L'administration des fonds nécessaires aux entreprises et programmes du nouveau ministère relèverait toutefois du Vice-Premier ministre qui aurait à défendre ses prévisions annuelles de dépenses en Chambre. Toute mise en application des programmes par d'autres ministères serait rendue possible par un transfert de fonds. Il incomberait également au nouveau ministère de scruter les programmes des autres ministères afin d'en déterminer les répercussions sur les questions d'équilibre régional de sorte que la coordination des mesures gouvernementales ne serait pas indûment entravée par des conflits organisationnels.

Le Conseil se soucie de l'obligation dans laquelle pourrait se trouver tout gouvernement fédéral en place de diluer ou sacrifier sa volonté d'équilibrer l'activité économique nationale sur le plan régional à la suite d'une décision majoritaire des provinces plus fortunées. Le Conseil appuie par conséquent l'idée d'une réorganisation du Sénat dans l'optique d'une sauvegarde des intérêts des régions pourvu qu'il reçoive les pouvoirs nécessaires et qu'il soit tenu de rendre compte de ses actes.

Le Conseil croit qu'il est tout aussi important d'instituer sur une base permanente et officielle la consultation et la collaboration fédérales-provinciales. Du côté fédéral, il s'agirait là d'une des responsabilités du Vice-Premier ministre. En ce qui concerne le développement régional, on pourrait généraliser le principe des révisions annuelles effectuées par le ministère de l'Expansion économique régionale et les Premiers ministres des provinces pour l'appliquer à toutes les politiques qui touchent le développement régional, à l'étude de l'avancement des principaux programmes conjoints, à la planification des programmes pour l'année suivante avant l'adoption des budgets fédéraux et provinciaux et aux mesures à prendre en collaboration lorsqu'il y va d'un avantage mutuel. Les mécanismes de consultation n'ont pas pour but d'affaiblir le gouvernement du Canada ou les législatures provinciales mais bien plutôt de leur permettre d'oeuvrer plus harmonieusement dans les nombreux domaines où ils ont des intérêts en commun.

### Les principales questions économiques pour la Région

Un certain nombre de grandes questions économiques présentent une importance particulière pour les provinces de l'Atlantique, qu'il y ait ou non création d'un nouveau ministère. Ces questions sont abordées brièvement ici et dans les chapitres suivants, où des recommandations plus détaillées sont formulées qui, jusqu'à un certain point, dépendent des solutions à leur apporter.

### Les ressources hauturières

Parmi ces questions, la toute première est peut-être celle de l'appartenance et du contrôle des ressources hauturières. Le Conseil n'a pas, lui-même, procédé à des études sur les ramifications de cette question mais il reconnaît qu'elle est, à long terme, d'une importance fondamentale pour la région de l'Atlantique.

Le droit de propriété sur les ressources terrestres garanti aux provinces par l'article 109 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et sa modification de 1930 est la pierre angulaire de l'activité économique des provinces bien qu'il soit encore assujéti aux pouvoirs fédéraux de taxation. Toutes les provinces, à l'exception de celles des Maritimes, ont de grandes superficies terrestres. Même Terre-Neuve, qui dispose de trois fois plus de terre que l'ensemble des provinces Maritimes, n'atteint qu'environ 60% de la superficie de la province qui vient tout de suite après elle, savoir le Manitoba. La partie canadienne du Plateau continental de l'Atlantique couvre environ la surface de la plus grande province du Canada, savoir le Québec.

Pour les provinces dont les réservoirs potentiels de ressources et les perspectives de développement autarcique se trouvent au large des côtes, la question des droits de propriété est un problème de juridiction. Le Conseil croit, en attendant que la question soit tranchée par un tribunal ou dans le cadre des négociations sur l'avenir de la fédération canadienne, qu'une prolongation du conflit risque d'assombrir irrémédiablement les grandes perspectives industrielles qui se dessinent pour la région de l'Atlantique et que la collaboration fédérale-provinciale est maintenant essentielle pour assurer que la région de l'Atlantique tire les plus grands avantages de l'exploitation de ces ressources.

Bien que les pêches côtières et intérieures soient de juridiction fédérale depuis 1867, la gestion des ressources a pris une importance toute nouvelle pour les provinces de l'Atlantique depuis la déclaration relative à la zone de pêche de 200 milles du Canada en 1977. On constate déjà des conflits entre les deux paliers de gouvernement sur des questions de gestion des pêches et, selon les témoignages entendus par le Conseil, ces conflits ont pour effet de freiner des investissements importants dans la Région. Aucun plan global de développement des pêches n'a pu encore être lancé comme on a pu le faire avec l'aide du MEER dans d'autres secteurs primaires et le tourisme. L'industrie de la pêche de la côte Est du pays étant en grande partie concentrée dans cette région, le Conseil est d'avis que les services de gestion devraient y être aussi et que les provinces de l'Atlantique devraient participer, avec les autorités fédérales, à une commission mixte de gestion. Le Conseil recommande donc que tous les services du ministère des Pêches qui ont affaire aux pêches de la côte Est soient déplacés d'Ottawa vers la Région, qu'une commission mixte de gestion soit formée dès que possible et que des plans globaux de développement des pêches soient élaborés pour chaque province.

#### Autres industries à vocation marine

Les perspectives pour la Région de voir s'installer chez elle des industries de niveau international, pour l'exploitation des ressources hauturières et arctiques, soulèvent un grand enthousiasme régional et national. Parmi les facteurs à considérer, on retrouve:

- a) l'affirmation, par le Canada, de sa souveraineté sur les eaux arctiques et celles du Plateau continental canadien,
- b) le déficit de 7.6 milliards de dollars qu'accuse le Canada pour les services extérieurs, dont la plus grande partie est imputable à l'utilisation de navires étrangers aux fins de son commerce international,
- c) la possibilité que le mode de transport le plus économique du gaz naturel des îles de l'Arctique soit le recours aux méthanières brise-glaces dont les ports d'attache seraient dans la Région,
- d) de toutes les provinces canadiennes, seules celles des Maritimes n'ont pas de "nord" et par conséquent, on pourrait leur accorder des intérêts économiques particuliers dans les ressources des îles de l'Arctique,

- e) contrairement au reste du Canada, les provinces de l'Atlantique ont une tradition maritime et possèdent déjà le noyau technologique (incluant la sidérurgie) nécessaire à l'expansion d'un ensemble d'activités reliées à la mer,
  
- f) c'est l'ensemble des possibilités d'exploitation des ressources de la mer qui est le plus susceptible de donner à la région une assise manufacturière intégrée et autosuffisante, de niveau international, qui contraste singulièrement avec la situation actuelle où le développement industriel est tributaire d'un marché de consommation local subventionné et de tentatives pour attirer des industries sans affinités avec la Région.

Il est évident que ces considérations débordent la période des années 80 qui fait l'objet de notre examen. Le Conseil est cependant d'avis que si un tel modèle de développement était appliqué à la Région pendant les années 80, l'attrait de cette dernière pour les investissements privés s'en trouverait grandement amélioré. Le Conseil recommande donc aux provinces de l'Atlantique de chercher sans délai à s'entendre collectivement avec le gouvernement national, dans le contexte du renouvellement de la fédération canadienne, pour faire de la région de l'Atlantique le centre canadien des activités à caractère marin sur la côte Est du pays, à savoir les recherches océaniques et arctiques, la production du matériel, le transport par mer du gaz naturel de l'Arctique sous forme liquifiée, la souveraineté sur les eaux hauturières et arctiques, l'exploitation des ressources hauturières au plus grand profit de la région, l'expédition, la construction navale et le commerce international reliés à ces activités et les possibilités qui peuvent en résulter.

#### Les exigences et possibilités technologiques

Au lieu de dresser une liste des déficiences technologiques dans tous les domaines de l'économie régionale, le Conseil croit qu'il serait plus utile, stratégiquement parlant, de chercher à cerner les activités pour lesquelles la région de l'Atlantique pourrait dans l'avenir s'efforcer de développer un ensemble de compétences technologiques très spécialisées. Cela permettrait non seulement d'exploiter la technologie importable mais aussi d'innover afin de résoudre les problèmes d'un genre unique inhérents

aux possibilités économiques de la région. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut décourager les autres progrès techniques de la Région mais plutôt qu'il vaut mieux exceller dans quelques aspects de la demande nationale et mondiale à laquelle la région peut satisfaire que de se contenter d'être médiocre dans de nombreux domaines dont d'autres ont déjà fait leur chasse gardée. Il sera suffisamment difficile d'atteindre à l'excellence dans quelques domaines, quand on pense à la base technologique relativement étroite de la Région. Le regain d'intérêt que suscitent au pays la recherche et le développement, face à la perte de compétitivité de l'industrie manufacturière canadienne, donne à la Région l'occasion idéale de chercher à mériter sa juste part d'attention dans le cadre des tentatives visant à renforcer l'économie régionale et nationale.

Pour la région de l'Atlantique, l'accès à ces possibilités encore inexploitées pose maints défis scientifiques et technologiques, entre autres:

- a) l'établissement d'un plan rationnel de gestion des pêcheries de l'Atlantique, basé sur une connaissance rigoureuse des ressources et faisant appel aux méthodes de prise, de traitement et de mise en marché du poisson les mieux appropriées en vue de maximiser le rendement économique à long terme,
- b) l'intensification de l'exploration des réserves de pétrole et de gaz au large des côtes et la mise au point de systèmes permettant de les extraire et de les transporter jusqu'aux marchés, en particulier dans les conditions difficiles du milieu glacial,
- c) le développement du transport des ressources de l'Arctique, par la conception, la construction, l'exploitation et la gestion de systèmes d'expédition par mer pouvant fonctionner à l'année, y compris l'élaboration d'un système de transport du gaz naturel des îles de l'Arctique par méthaniers,
- d) l'établissement des services marins nécessaires pour permettre au pays d'exercer sa juridiction sur l'Arctique et le littoral de la côte Est et pour seconder le transport par mer, la pêche et l'exploitation pétrolière, (au nombre de ces services mentionnons la gestion de la circulation maritime, les prévisions et la diffusion de renseignements ainsi que les installations et les dispositifs voulus pour les patrouilles de secours et la protection du milieu), et

- e) la détermination du potentiel de mise en valeur des ressources du Labrador, surtout si l'on tient compte de la valeur extraordinaire inhérente à la combinaison de l'énergie hydro-électrique et des ressources minérales, forestières et pétrolières pouvant être amenés ensemble sur la côte à des fins de fabrication et de transformation.

Pour que la Région participe à part entière à ces activités, il se pourrait qu'elle ait en définitive à prouver qu'elle est plus apte que les autres à relever ces défis après avoir acquis les compétences nécessaires à cette fin. D'ailleurs, le fait pour la Région d'affirmer sa supériorité technologique dans des domaines d'importance cruciale offre les meilleures chances de réorientation délibérée des industries de fabrication et de services afin de se concentrer sur les procédés et le matériel nécessaires à la prospection, l'extraction, le traitement et le transport des ressources encore inexploitées. Le Conseil est d'avis que les provinces de l'Atlantique gagneraient à s'entendre sur les avantages stratégiques d'une spécialisation complémentaire dans l'acquisition de leurs compétences technologiques respectives.

#### La technologie marine

Les spécialistes consultés par le Conseil ont indiqué que les buts de la politique canadienne sur les océans, qui remonte à cinq ans, n'ont pas été atteints de façon satisfaisante en misant trop sur les organisations et programmes existants et que cette politique serait mieux servie par la création d'une nouvelle organisation qui aurait expressément pour mandat d'établir, d'administrer et d'appuyer les programmes requis.

Le Conseil recommande l'établissement d'un programme financé par le gouvernement fédéral dont l'objet explicite serait de promouvoir le développement d'un complexe d'industries et de services fondé sur la technologie marine, capable de relever les défis déjà mentionnés et ceux qui pourraient se poser à l'avenir. On recommande également la création d'un nouvel organisme chargé de l'organisation et de l'administration du programme. Les objectifs de cet organisme seraient ceux qui figureraient dans les énoncés de politique mis de l'avant. Voici quel serait notamment son mandat pratique:

- a) supporter financièrement toutes les activités valables de recherche et de développement dans l'industrie, les universités et autres institutions,

- b) appuyer les programmes d'enseignement et de formation nécessaires à la réalisation de buts nationaux et régionaux,
  
- c) conclure à son gré les accords jugés nécessaires ou importants, pour stimuler le développement de l'activité marine commerciale au Canada, comme l'octroi de subventions, les entreprises en co-participation, la participation au capital-actions, le choix d'instruments précis, etc.

L'organisme pourrait être une société de la Couronne, semblable à la Société canadienne pour l'exploitation de l'océan (SOCALO) proposée par le Conseil des sciences du Canada dans son rapport n° 10, mais avec possibilité pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de participer au capital-actions. Les administrateurs et les directeurs seraient nommés par les actionnaires et, pour la plupart, viendraient du secteur privé.

Cette société, appelée SOCALO pour faire plus court, aurait sa place parmi les organismes consultatifs, politiques et fiscaux compétents auxquels d'ailleurs elle serait étroitement reliée. Le Conseil de la gestion des océans, constitué de hauts fonctionnaires de douze ministères fédéraux, pourrait être responsable de la formulation et de l'approbation des politiques et lignes de conduite qui constitueraient le mandat de la SOCALO et conseilleraient le Conseil du Trésor fédéral sur les budgets appropriés. Le budget annuel pourrait être de l'ordre de 10 millions de dollars les premières années pour s'élever à 50 - 100 millions de dollars par année dans cinq ans.

Un autre organisme nouveau dont on propose l'instauration est le Conseil consultatif canadien du développement océanique. Son rôle serait d'examiner la politique et les besoins et de dispenser des conseils sur les questions de nature politique intéressant le développement océanographique. Il serait subventionné par le gouvernement fédéral et les membres viendraient surtout de l'industrie mais également des gouvernements provinciaux et fédéral ainsi que des universités.

## La productivité

À moyen et à long terme, comme l'indique le Conseil économique du Canada dans son rapport "Vivre ensemble", la région devrait s'employer à corriger un retard chronique à atteindre ou à dépasser les niveaux de productivité nationale et à adopter une nouvelle technologie appropriée aux conditions en rapide évolution du commerce international. L'opinion générale tend à déprécier injustement le travailleur de la région de l'Atlantique et à nuire aux investissements à cause d'une réputation dont la Région n'est pas entièrement responsable. Le Conseil peut donner des exemples d'usines installées dans la Région dont les niveaux de productivité sont équivalents, voire supérieurs, à ceux d'usines établies ailleurs dans le pays ou dans le monde et dont la taille et les méthodes d'administration sont à peu près similaires. Le Conseil est d'avis que les compétences en administration et l'esprit d'entreprise y sont pour beaucoup dans les faibles niveaux de productivité et qu'il incombe en grande partie à la Région de prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation. Des programmes de formation en gestion pourraient être particulièrement utiles mais devraient être complétés par le désir de la Région d'accepter les exigences d'un monde concurrentiel et de corriger les lacunes de la communauté des affaires, des institutions politiques comme des systèmes d'éducation ou de formation de la Région. Il est également très important, aux yeux du Conseil, de promouvoir l'esprit d'entreprise chez le fermier, le pêcheur et l'étudiant de même que dans les secteurs secondaires et tertiaires de l'économie régionale. Jusqu'à ce qu'on ait obtenu un ensemble d'activités économiques plus diversifiées dans la Région, afin d'éliminer les taux élevés de chômage et de sous-emploi ainsi que d'accroître la production régionale, cette productivité demeurera faible et continuera d'influer défavorablement sur le potentiel économique régional.

## Les espoirs lointains et les besoins immédiats

Si le Conseil semble s'intéresser aux espoirs lointains de la Région, il est cependant conscient de la nécessité urgente d'implanter à court terme des mesures visant à améliorer la capacité de production actuelle, à garder les éléments entreprenants et spécialisés de la population active dans la Région et à réduire le plus possible l'incertitude du monde des affaires face à la récession économique et

aux graves coups subis par l'économie, en particulier celle de Terre-Neuve. Dans un document précédent, ces inquiétudes ont été portées à l'attention du ministre et de ses collègues du Cabinet qui viennent de la région de l'Atlantique. Le Conseil est d'avis que des mesures à court terme laissées à la discrétion du gouvernement du Canada devraient être conçues de façon à mieux préparer la Région à assumer son rôle futur dans l'économie. De plus, bon nombre des projets souhaités à cette fin pourraient à la fois faire appel à beaucoup de main-d'oeuvre et être financés à même les fonds prévus pour lancer des projets de création d'emplois et soulager le fardeau de la région qui est affligée d'un niveau élevé de chômage. Un bon exemple d'une telle mesure est la récente décision de récupérer le bois des zones infestées par la tordeuse des bourgeons de l'épinette au Cap-Breton et de replanter des espèces plus résistantes. Au nombre des autres mesures à court terme qui pourraient être envisagées, mentionnons des expériences biologiques et des pêches expérimentales plus poussées, des inventaires des ressources de la Région et la construction d'une route trans-Labrador.

Le Conseil a préparé sa stratégie régionale pour la prochaine décennie, en étant convaincu qu'il existe de grandes possibilités de croissance économique dans la région de l'Atlantique qui, d'une part, sont à la portée de la Région elle-même, moyennant une aide au développement régional et, d'autre part, dans le contexte complémentaire de la gestion de l'économie nationale qui vise à assurer une juste part des activités économiques nationales à toutes les régions du pays. S'il est possible de négocier ce dernier engagement dans le cas de la région de l'Atlantique au cours des pourparlers qui s'intensifient sur l'avenir de la fédération canadienne, il faudra peut-être dix ans ou plus pour que les ajustements apportés à l'économie nationale donnent des résultats tangibles dans la Région. Entre temps, la première priorité devrait être donnée à l'exploitation des ressources et des possibilités actuelles de la Région qui, en retour, prendra davantage d'assurance et de confiance en elle-même et pourra tirer profit d'une volonté nationale revivifiée.

CHAPITRE 5

LES RICHESSES NATURELLES - POINT D'APPUI TRADITIONNEL,

NOUVEAUX DÉFIS

PARTIE I - EXPOSÉ GÉNÉRAL

Bien que les ressources naturelles ne soient pas suffisantes pour produire et soutenir, dans le contexte canadien, le niveau de vie auquel sont habitués les gens de la Région, les réserves sont considérables et ont été remises en valeur ces dernières années par de nouvelles perspectives dans le domaine des pêches et de l'énergie renouvelable.

Les provinces de l'Atlantique ont une population d'environ 2.2 millions de personnes et un territoire de plus de 200,000 milles carrés. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se comparent toutes deux en superficie aux régions les plus habitées de l'Ontario et du Québec et, avec l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, touchent le plateau continental sur quelque 625,000 milles carrés. Bien que les Maritimes, contrairement à toutes les autres provinces canadiennes, n'aient pas de "Nord", le Labrador est situé dans la région de l'Atlantique et les îles de l'Atlantique pourraient être considérées comme partie de l'économie de la Région. Même si elle est séparée du reste du pays par l'Etat du Maine et les terres inexploitées du nord du Québec, la Région entretient des communications routières, ferroviaires et de transport d'énergie avec le Sud du Québec et le Maine, par le Nouveau-Brunswick, et rejoint le reste du Canada par les airs et les télécommunications. Tout ce qui manque est un pipe-line. La région de l'Atlantique est la région du Canada la plus près de l'Europe par les airs et par la mer, et la plus près par la mer de tous les pays de la côte Atlantique. Ses ressources en forêts et produits de la pêche sont considérables et son potentiel dans le domaine de l'exploitation minière, du tourisme et de l'agriculture n'a pas de limites connues. Elle a des réserves substantielles d'énergie renouvelable inexploitées et une perspective d'autosuffisance pour sa consommation de charbon, et possiblement de pétrole et de gaz au large des côtes pour plusieurs années.

Les tableaux 19, 20 et 21 illustrent à quel point la Région dépend de ses ressources naturelles et des industries basées sur les ressources naturelles. Si l'on excepte l'Île-du-Prince-Édouard, le pourcentage des gens employés dans l'industrie primaire est le même que dans l'ensemble du pays. Le tableau 20 démontre combien la Région est tributaire de la production et la transformation de ses richesses naturelles par rapport à l'Ontario. À cet égard, la comparaison entre les Maritimes et l'Ontario pour ce qui est de la production reliée à l'exploitation des richesses naturelles en regard de la production totale est particulièrement frappante. Le tableau 21 fait voir l'importance relative de chaque secteur pour chacune des provinces de la région.

Quand le Conseil recommande qu'une plus grande diversification de l'économie de la région de l'Atlantique se fasse au plan de la fabrication (incluant la transformation plus poussée des matières premières indigènes) et que le gouvernement fédéral intervienne dans la gestion de ce secteur de l'économie nationale, il ne minimise pas pour autant l'effort que doit fournir la Région, avec l'aide des organismes régionaux de développement, pour faire une meilleure utilisation de ses richesses naturelles. Pour les provinces et les habitants de la Région, c'est là une question de première importance. Si la stratégie du Conseil est mise en vigueur et poursuivie, le pourcentage du produit régional brut attribuable à la production primaire diminuerait alors que sa valeur absolue devrait continuer à s'élever. Le tableau 21 indique déjà cette tendance. Le principal point traité dans le présent chapitre est la façon d'améliorer la croissance en valeur absolue de la production primaire annuelle.

Le Comité des ressources du Conseil a récemment visité trois pays scandinaves. Il fut étonné de se rendre compte, et même s'il accorde toute la considération nécessaire aux différences dans l'évolution socio-économique, dans quelle mesure ces pays, qui ont des caractéristiques géographiques comparables à celles de la région de l'Atlantique et sont forcés de compter sur une utilisation rationnelle de leurs richesses naturelles, ont atteint une situation enviable sur le plan mondial pour ce qui est du niveau de vie, de l'avancement technologique et de la culture. Les forêts de la Suède sont cultivées et les produits des industries qui dépendent de l'exploitation forestière sont exportés dans un grand nombre de pays. Il n'y a pas un seul cas de silicose dans les exploitations minières de la Suède depuis vingt ans. La qualité des produits de la pêche de la Norvège est un motif de fierté nationale. La politique de développement régional de la Norvège est structurée de manière à fournir des conditions de vie équitables à tous les citoyens où qu'ils résident, même dans l'Arctique. Pour être admissible à une aide financière pour son exploitation agricole au Danemark, il faut avoir un degré de scolarité minimum. Les Danois vendent des moules en conserve et des langues de morue congelées à Terre-Neuve.

TABLEAU 19

Pourcentage de l'emploi total dans les divers secteurs industriels, 1977

Dans les provinces et au pays	Industries primaires (Exploitation)	Industries manufacturières (transformation)	Support	Services	TOTAL
Terre-Neuve	9	11	21	59	100
Île-du-Prince-Édouard	16	7	18	59	100
Nouvelle-Écosse	7	14	17	62	100
Nouveau-Brunswick	7	15	19	59	100
Provinces de l'Atlantique	8	13	18	61	100
Canada	7	20	15	58	100

Source: Statistique Canada "Enquête sur la population active"

Tableau 57, moyennes annuelles 1977

TABLEAU 20

Contribution des industries de richesses naturelles et des industries de fabrication  
dépendant des richesses naturelles au produit provincial brut - 1973 et 1975

(pourcentages)

	Industries de richesses naturelles (a)		Industries basées sur les richesses naturelles		Fabrication totale		Industries de richesses naturelles, plus industries de fabrication basées sur les richesses naturelles (b)	
	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975
Terre-Neuve	21.3	24.0	9.9	8.2	12.6	10.7	31.2	32.2
Île-du-Prince-Édouard	17.5	14.0	6.5	5.8	7.9	8.2	24.0	19.8
Nouvelle-Écosse	8.7	8.1	7.8	8.2	15.8	17.3	16.5	16.3
Nouveau-Brunswick	12.2	9.1	13.5	13.9	19.1	18.9	25.7	23.0
Provinces maritimes	10.6	8.8	10.1	10.5	16.6	17.5	20.7	19.3
Provinces de l'Atlantique	12.9	12.1	10.0	10.0	15.8	16.0	22.9	22.1
Ontario	6.6	6.0	7.2	6.8	31.7	30.0	13.8	12.8

Sources: Statistique Canada 61-202, "Relevé de la production"; 31-203 "Industries manufacturières au Canada" et 13-213 "Comptes économiques provinciaux".

a) Les industries de richesses naturelles comprennent l'agriculture, l'industrie forestière, la pêche, la chasse au piège, l'exploitation minière et l'électricité.

b) Les industries dépendant des richesses naturelles sont les industries de traitement du poisson, de traitement des autres produits alimentaires, le tabac, l'industrie du bois, les pâtes et papier, les autres industries du papier, les produits minéraux non métalliques.

... 75

TABLEAU 21

Contribution des industries de richesses naturelles  
au produit provincial brut<sup>(a)</sup> - 1970 à 1975

(en millions de dollars) ( % pourcentages)

PROVINCE	1970		1971		1972		1973		1974		1975	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
<b>Terre-Neuve</b>												
Agriculture <sup>(b)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Forêts	22.1	2	18.9	1.5	24.4	1.8	29.3	1.9	37.4	2.1	36.6	1.8
Pêches	36.1	3.1	36.8	2.9	35.5	2.8	47.9	3.1	42.9	2.4	45.7	2.2
Mines	188.7	16.1	180.6	14.2	132.5	10.0	167.1	10.7	212.6	11.7	296.1	14.1
Total-Ind. prim.	246.9	21.2	236.3	18.6	192.4	14.6	244.3	15.7	292.9	16.1	378.4	18.1
Produit prov. brut	1,170.4		1,271.3		1,324.7		1,560.3		1,818.2		2,096.7	
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>												
Agriculture	28.2	11.8	18.0	7.0	26.8	9.3	45.7	12.4	64.7	16.9	42.9	9.6
Forêts <sup>(b)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pêches	11.2	4.7	10.4	4.0	10.1	3.5	12.4	3.4	12.0	3.1	12.4	2.8
Mines	.1	0.02	.1	0.03	.4	0.1	.2	0.1	.1	0.03	-	-
Total-Ind. prim.	39.5	16.5	28.5	11.1	37.3	13.0	58.3	15.8	76.8	20.1	55.3	12.4
Produit prov. brut	238.8		257.2		287.8		368.3		382.5		447.4	
<b>Nouvelle-Écosse</b>												
Agriculture	39.7	1.8	34.7	1.5	42.8	1.6	54.5	1.8	51.6	1.5	58.9	1.5
Forêts	11.6	0.5	11.9	0.5	12.4	0.5	15.0	0.5	20.6	0.6	20.4	0.5
Pêches	55.6	2.5	59.4	2.5	67.9	2.5	76.0	2.4	81.1	2.3	91.0	2.3
Mines	58.5	2.6	63.5	2.7	62.0	2.3	68.9	2.2	87.0	2.5	77.7	1.9
Total-Ind. prim.	165.4	7.5	169.5	7.2	185.1	6.8	214.4	6.9	240.3	6.8	248.0	6.1
Produit prov. brut	2,218.9		2,357.6		2,704.6		3,120.1		3,518.3		4,037.6	
<b>Nouveau-Brunswick</b>												
Agriculture	38.9	2.4	33.1	1.9	37.8	1.9	63.3	2.6	80.7	2.9	50.5	1.6
Forêts	32.9	2.0	36.3	2.0	40.5	2.0	60.8	2.5	72.8	2.7	64.0	2.0
Pêches	17.6	1.1	16.4	0.9	20.0	1.0	22.2	0.9	22.1	0.8	25.5	0.8
Mines	35.1	2.2	37.8	2.1	39.8	2.0	73.5	3.1	84.5	3.1	79.5	2.5
Total-Ind. prim.	124.5	7.6	123.6	7.0	138.1	6.8	219.6	9.2	260.1	9.5	219.5	6.8
Produit prov. brut	1,636.0		1,775.5		2,040.4		2,393.2		2,742.6		3,224.2	

**Source:** Statistique Canada, n<sup>os</sup> 61-202 et 13-213 (dernières données disponibles au moment de la rédaction du texte)

a) exclut l'électricité et la chasse à piège.

b) chiffres non disponibles à cause d'un échantillonnage trop faible.

Dans tous les pays scandinaves visités, "l'industrie au service des gens" est la politique poursuivie. Selon cette philosophie, le mobile du profit est reconnu comme faisant partie du système de la libre entreprise. Cette attitude est également renforcée du fait qu'il existe entre l'entreprise, la main-d'oeuvre et le gouvernement un esprit de coopération plutôt que d'affrontement. Entre les pays scandinaves, il y a une grande coopération pour ce qui est du développement et du partage de la technologie dans des domaines d'intérêt commun. Cela ne veut pas dire que ces pays ne connaissent pas de problèmes ni que le Conseil soutienne que le modèle scandinave peut être appliqué à la région de l'Atlantique. C'est plutôt pour souligner que des niveaux d'activité économique et culturelle ainsi qu'un niveau de bien-être beaucoup plus élevés seraient possibles pour la région de l'Atlantique grâce à l'exploitation de ses richesses naturelles que ceux qui ont été atteints à ce jour ou pourraient probablement être atteints, si on adoptait des attitudes moins restrictives à l'égard de la terre, de l'océan et des occupations qui y sont reliées. Le Conseil est convaincu que les provinces de l'Atlantique peuvent apprendre à développer leurs propres modèles, en tirant parti de leur situation propre et des avantages dont ils disposent et que toute stratégie de développement le moins sérieuse pour la Région doit également viser le renforcement de cette approche. Si tout le reste a échoué et que les habitants de la Région décidaient de rester et, en y mettant volonté et détermination, évitaient la recolonisation, la Région pourrait encore raisonnablement aspirer à pouvoir jouer, dans un avenir plus ou moins long, le rôle des pays scandinaves en Amérique du Nord.

Dans les quatre principaux secteurs primaires de l'économie régionale, savoir l'agriculture, la pêche, les forêts et les mines (qu'on étudiera séparément plus loin dans le présent chapitre), le Conseil se préoccupe surtout de la réorientation de ces secteurs dans le sens d'une philosophie du développement adapté aux conditions actuelles ainsi qu'aux besoins et aux compétences des gens directement intéressés. Sans renier le passé et les conditions d'alors, de l'avis du Conseil, on retrouve au coeur du problème la nécessité de s'attaquer résolument aux possibilités technologiques et aux concepts de la diversification de la production et de la gestion plutôt que de saccager les ressources les plus accessibles comme il était coutume aux temps des pionniers.

Lorsque, plus loin dans ce rapport, le Conseil suggère de nouveaux rôles économiques pour la Région, il ne néglige pas pour autant les possibilités d'innovation technologique, de diversification des produits et d'amélioration de la commercialisation pour les industries qui ont eu une importance fondamentale dans la Région depuis plusieurs

années. Il devrait également être possible pour la Région de s'assurer une place de choix dans les tentatives d'innovation en matière de production d'énergie à partir des ressources de la Région. À cet égard, il devient nécessaire de développer, grâce à une technologie nouvelle ou adaptée, des techniques industrielles et des produits en vue d'une transformation plus poussée des richesses naturelles pour tenir compte des changements probables dans les tarifs, de l'augmentation des coûts de l'énergie comme du transport et de la concurrence croissante des pays du Tiers-Monde.

Le Conseil a noté l'annonce faite le 1<sup>er</sup> juin 1978 par le ministre des Sciences et de la Technologie d'un certain nombre de mesures et d'objectifs qui feraient augmenter à 1.5 p. 100, dans les cinq prochaines années, le pourcentage du produit intérieur brut consacré à la recherche et au développement qui n'est que de 1 p. 100 actuellement. Ces intentions prévoient que plus de recherche sera faite par le secteur privé, qu'il y aura une forme d'aide au développement de centres régionaux d'excellence et une augmentation des subventions à la recherche universitaire. Des conditions plus favorables à la recherche, assorties des mesures budgétaires annoncées, sont d'un intérêt particulier pour la stratégie de développement des ressources de la région de l'Atlantique.

Les résultats de l'agriculture et de la pêche en particulier ont été spécialement désappointants pour beaucoup de gens de la Région et il convient de noter qu'il y a eu une réduction de la production agricole totale dans la Région depuis de nombreuses années alors qu'on tentait de s'adapter à des procédés technologiques conçus pour d'autres climats. Pour ce qui est de la pêche, le Canada a été l'un des trois seuls parmi les vingt-cinq pays où se pratique la pêche sur une grande échelle à connaître une réduction de ses débarquements de poisson pour la période 1970-1975, et les réserves de poisson de la Région ont été passablement appauvries ces dernières années par l'effort de pêche des pays étrangers. L'agriculture et la pêche constituent toutes deux pour la Région un potentiel d'exportation tel qu'il devrait susciter de grands efforts de développement technologique et des investissements.

L'industrie forestière et l'exploitation minière ont connu une croissance stable et la Région leur doit une bonne part de ses revenus. Toutefois, la gestion forestière est encore peu pratiquée et les produits partent toujours de la Région à l'état brut ou semi-ouvré.

Les intervenants dans le secteur primaire peuvent être le pêcheur solitaire, la famille qui exploite une entreprise agricole (souvent à temps partiel) ou encore une société multinationale. Les problèmes d'adaptation technologique et d'innovation peuvent être de trouver une façon efficace d'assécher le calmar, de lutter contre la tordeuse du bourgeon de l'épinette ou de travailler à l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité dans les mines. La seule expansion du secteur primaire serait un exercice voué à l'échec sans un effort égal dans le domaine de la transformation, de la commercialisation, de la négociation des tarifs et de la rentabilisation (recettes proportionnées à l'effort). Le Conseil a tenté d'être réaliste pour ce qui est de la dimension des problèmes rencontrés, mais il est convaincu que les gens et le gouvernement de la Région doivent accepter la responsabilité première de la réorientation des ressources, réclamer des politiques d'encouragement et de soutien du gouvernement fédéral et apprendre des autres et entre eux la façon de tirer un meilleur parti de leurs richesses naturelles.

Pour le Conseil, le rôle du gouvernement fédéral est un rôle de soutien pour ce qui est des ressources, puisqu'il y va de l'intérêt national que le gouvernement aide chaque province à se suffire à elle-même et à participer à l'effort national de production. Les moyens à la disposition du gouvernement sont de deux ordres: ce sont les programmes de développement régional du ministère de l'Expansion économique régionale et l'exercice des pouvoirs traditionnels de compétence fédérale en matière de recherche et de développement de la technologie, de négociation des tarifs avec les autres pays, d'exportation, de surveillance des eaux canadiennes dans l'intérêt de l'intégrité des eaux territoriales et d'amélioration des systèmes de transport nationaux. Le Conseil prétend que le recours à ces moyens à deux volets nécessite une intervention plus dirigée et plus intensive dans la région de l'Atlantique à cause de la condition économique des provinces de l'Atlantique en regard du reste du Canada.

Les efforts de recherche du Canada dans le domaine des ressources de la Région pourraient être augmentés à peu de frais. La décentralisation des services de recherche des ministères fédéraux intéressés enrichirait le capital scientifique de la Région et compléterait le travail des universités. Les différents secteurs de la région de l'Atlantique devraient se spécialiser dans la recherche et le développement dans un domaine spécifique. Les installations de recherche fédérales déjà dans la région pourraient s'affilier avec les universités provinciales.

Les bénéfiques potentiels incluent la souplesse à l'égard des changements dans les activités scientifiques pour faire face à l'évolution des besoins de la Région, l'application des découvertes aux besoins des utilisateurs, la création de postes intéressants pour les diplômés d'université (dont un grand nombre sont présentement formés aux frais de la Région pour faire carrière à l'extérieur de celle-ci) et un rôle de leadership technologique dans des domaines spécialisés reliés aux ressources naturelles. Des ententes réciproques entre les provinces pourraient permettre qu'une partie des travaux de cours conduisant à un diplôme soient faits dans la province natale de l'étudiant et que les frais de scolarité soient les mêmes pour les étudiants des quatre provinces. Tous les coûts de premier établissement seraient partagés avec le gouvernement fédéral sur une base de participation aux frais de développement régional.

Comme on l'a indiqué plus haut dans le présent rapport, le Conseil attend de chacun des gouvernements provinciaux un "leadership" éclairé pour la mise en valeur des ressources qui sont de leur compétence et pour une action commune quand les objectifs de plus d'une province peuvent en bénéficier. Cela ne signifie pas une refonte graduelle de la gestion des ressources d'une province en une gestion régionale, mais plutôt que l'on tire parti de la proximité des quatre provinces pour réduire les coûts et ne laisser aucune occasion au gouvernement fédéral de refuser son aide à des projets régionaux sous prétexte que l'inertie ou la rivalité règne à ce niveau.

Le Conseil n'a pas entrepris de faire l'inventaire des ressources régionales; il n'a pas tenté non plus de cataloguer les occasions d'affaires en fonction des secteurs de richesses naturelles. D'un point de vue strictement stratégique, il recherche avant tout l'utilisation maximale des ressources disponibles de la part de la population déjà établie dans les différents points du territoire, de même que l'amélioration de l'efficacité de production comme de transformation des ressources à l'intérieur des limites de la Région afin de permettre la diversification de l'économie régionale.

## PARTIE II - AGRICULTURE

Il y a environ 14.1 millions d'acres de terres cultivables dans la région de l'Atlantique dont 1.5 million peuvent être considérées comme des terres agricoles de choix. En 1976, environ 2.7 millions d'acres constituaient des exploitations agricoles et environ 1.2 million d'acres de ces exploitations étaient des terres améliorées. Un faible taux de fertilité affecte 98% de tous les sols, ce qui nécessite une utilisation continue et à des prix sans cesse croissants de chaux et d'engrais. Parmi les autres facteurs restrictifs mentionnons les sols pauvres, la présence de roches, un excès d'eau, une topographie escarpée, la brièveté relative de la saison de culture, un climat frais et humide propice aux maladies des plantes. Voilà autant de facteurs qui, en diverses combinaisons, déterminent les sortes de cultures qui peuvent être faites avec succès dans la Région. Une bonne portion des terres pouvant servir à l'agriculture est couverte de forêts et une bonne partie des terres améliorées se trouve dans des exploitations trop petites pour permettre une utilisation optimale. La croissance urbaine empiète sur les terres agricoles qui pourvoient autrefois aux besoins alimentaires locaux, mais dans une proportion bien moindre que près des grandes concentrations urbaines ailleurs au Canada. Bien que l'agriculture dans une grande partie des provinces Maritimes ne constitue plus l'industrie importante qu'elle était jadis, le potentiel de culture, compte tenu des limitations naturelles, demeure considérable, même à Terre-Neuve, où les conditions sont plus difficiles et la tradition agricole moins bien établie.

L'importance relative des divers produits agricoles dans les provinces Maritimes apparaît au tableau 22. On y remarque que chacune des trois provinces a dépassé les \$100 millions de production durant les années 1970. La valeur totale de la production agricole à Terre-Neuve en 1976 a été de \$20.6 millions, comparativement à \$8.1 en 1971, et le bétail et les produits d'origine animale représentent environ 76 p. 100 des recettes agricoles annuelles.

Une grande partie du grain nécessaire à l'alimentation du bétail est importée grâce aux subventions accordées pour le transport, mais la production locale dans les provinces Maritimes croît en fonction des encouragements du gouvernement accordés en particulier pour les installations de séchage et d'entreposage. Les longs hivers humides de la Région représentent pour les éleveurs de bétail des frais élevés pour le logement des animaux, l'entreposage d'aliments, l'éclairage et le chauffage.

TABLEAU 22

Recettes monétaires agricoles par province, <sup>(a)</sup> principaux produits, 1973-1976

(milliers de \$)

Produit	Île-du-Prince-Édouard				Nouvelle-Écosse				Nouveau-Brunswick			
	1973	1974	1975	1976	1973	1974	1975	1976	1973	1974	1975	1976
Avoine	77	106	106	112	26	33	34	38	190	282	335	335
Pommes de terre	31,262	41,620	24,961	48,855	2,345	2,668	2,697	3,093	39,458	46,318	31,515	41,656
Fruits	484	627	750	572	10,242	7,616	6,876	6,775	2,946	1,396	2,561	2,758
Légumes	1,399	1,637	2,465	1,809	2,911	3,042	3,729	4,274	1,975	2,572	2,956	3,269
Floriculture et arboriculture	1,355	1,570	1,392	1,419	4,278	5,471	6,975	7,529	1,094	1,044	1,931	1,933
Autres récoltes	4,159	5,234	4,404	7,103	2,271	2,328	2,132	1,996	1,750	2,052	1,755	2,281
	38,736	50,794	34,078	59,870	22,073	21,158	22,443	23,705	47,413	53,664	41,053	52,232
Bétail	23,741	20,196	26,639	26,250	26,045	23,852	28,562	28,469	16,752	14,290	15,217	15,828
Produits d'origine animale	8,848	10,303	13,316	14,592	45,970	54,724	60,064	64,846	28,147	30,886	34,110	40,305
	32,229	30,499	39,955	40,842	72,015	78,576	88,626	93,315	44,899	45,176	49,327	56,133
Autres revenus	2,339	3,400	9,394	4,157	2,411	3,803	5,167	7,009	3,510	4,393	9,663	5,602
RECETTE MONÉTAIRES TOTALES	73,304	84,693	83,427	104,869	96,499	103,537	116,236	124,029	95,822	103,233	100,043	113,967

Source: Statistique Canada - n<sup>o</sup> de cat. 21-201, "Recettes monétaires agricoles".

a) Les chiffres de Terre-Neuve ne sont pas disponibles.

On remarque au tableau 23 que le déclin dans la superficie des terres agricoles qui s'était fait sentir entre 1966 et 1971 est maintenant chose du passé et que les exploitations agricoles plus grandes représentent la nouvelle tendance. Les petites exploitations sont toujours les plus nombreuses dans la Région, comme en fait foi le tableau 24, mais la statistique englobe les exploitations à rendement peu élevé qui ne constituent pas la seule source de revenus pour les exploitants. Des rendements élevés provenant d'une exploitation agricole poussée ne sont pas rares dans de nombreux secteurs, en particulier à l'Île-du-Prince-Édouard, dans la portion d'amont de la vallée de la Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick et dans le comté de Kings, en Nouvelle-Écosse.

Il existe des marchés pour une production accrue pour consommation locale ou pour l'exportation. Les légumes feuillus et les plantes-racines poussent bien dans la Région et l'on met présentement au point des espèces qu'on peut conserver plus longtemps, ce qui atténue d'autant les risques que présente la commercialisation. La possibilité d'accroître (et, dans certains cas, tout simplement de lancer) certaines cultures délicates en milieu contrôlé mérite de retenir l'attention. On estime généralement que les fruits et les cultures spéciales ont un potentiel d'expansion considérable, et il en est de même pour la pomme de terre et le bétail. La région ne produit pas suffisamment de produits agricoles pour subvenir à ses propres besoins dans différents secteurs où elle pourrait produire bien davantage. La recherche, la commercialisation et l'accroissement de l'effort de production sont essentiels au maintien d'un taux de croissance de plus en plus touché par l'augmentation des prix, ceux de l'énergie en particulier, mais, à certains égards, cela tend à favoriser la production locale.

### Le rôle du gouvernement

Bien que la collaboration entre Agriculture Canada, le ministère de l'Expansion économique régionale et le gouvernement de chaque province puisse être qualifiée de raisonnablement bonne en raison des primes d'encouragement versées aux agriculteurs, les politiques et les programmes agricoles sont quelque peu décousus puisque l'autorité relève de deux niveaux de gouvernement. Agriculture Canada fournit un service de recherche substantiel dans chaque province et régleme le contrôle de la qualité pour ce qui est du commerce interprovincial. Les provinces ont la responsabilité de la formation agricole et de la gestion des terres, mais, en ce qui concerne la recherche appliquée, les compétences ne sont pas clairement définies et on y passe souvent outre. Il y a, à Truro en Nouvelle-Écosse, un collège d'agriculture qui donne les deux premières années du programme universitaire d'agronomie et un diplôme technique.

TABLEAU 23

Nombre et dimension des exploitations agricoles selon l'année de recensement

<u>Province</u>	<u>Nombre de fermes</u>	<u>Superficie totale</u>	<u>Superficie totale-terres améliorées</u>	<u>Pourcentage-terres améliorées</u>	<u>Superficie moyenne</u>	<u>Pourcentage du changement</u>
<b>Terre-Neuve</b>						
1966	437	30,753	12,144	40	70.37	
1971	402	52,274	15,104	30	130.03	85
1976	398	72,706	24,105	30	182.68	40
<b>I.-P.-E.</b>						
1966	4,464	750,221	485,962	70	168.06	
1971	3,462	667,810	443,654	70	192.90	15
1976	3,054	687,076	479,749	70	224.98	17
<b>Nouvelle-Ecosse</b>						
1966	4,305	1,130,184	340,280	30	262.53	
1971	3,534	1,008,344	322,464	30	285.33	9
1976	3,441	989,037	365,353	40	287.43	1
<b>Nouveau-Brunswick</b>						
1966	4,419	1,217,753	469,395	40	275.57	
1971	3,486	1,051,529	409,482	40	301.64	9
1976	3,244	994,174	424,635	40	306.47	2
<b>Ontario</b>						
1966	85,183	15,340,952	10,761,916	70	180.09	
1971	75,645	14,190,483	9,992,467	70	187.59	4
1976	76,983	14,744,324	10,707,799	70	191.53	2
<b>Canada</b>						
1966	338,559	161,680,359	102,550,686	60	477.55	
1971	299,868	160,458,577	103,730,802	70	535.10	12
1976	300,118	165,976,260	108,003,427	70	553.04	3

Source: Statistique Canada - n° de cat. 96-800, "Recensement de l'agriculture - Canada: Sommaire des tableaux".

83

48...

TABLEAU 24

Exploitations agricoles par catégorie économique 1976, Provinces de l'Atlantique

	Terre-Neuve		Île-du-Prince-Édouard		Nouvelle-Écosse		Nouveau-Brunswick	
	N <sup>o</sup>	%	N <sup>o</sup>	%	N <sup>o</sup>	%	N <sup>o</sup>	%
Total des exploitations	398	100.0	3054	100.0	3441	100.0	3244	100.0
Plus de \$75,000	55	13.8	241	7.9	350	10.2	247	7.6
\$25,000-\$74,999	52	13.1	499	16.3	575	16.7	574	17.7
\$5,000-\$24,999	113	28.4	1270	41.6	974	28.3	1071	33.0
\$1,200-\$4,999	148	37.2	1037	34.0	1527	44.4	1335	41.2
Exploitations inst.	30	7.5	7	0.2	15	0.4	17	0.5

Source: Statistique Canada 96-801 à 96-804 "Recensement de l'agriculture" - Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick.

88

Il dispense également des cours intensifs dont les coûts sont partagés avec Main-d'oeuvre Canada, et qui sont accessibles aux agriculteurs des quatre provinces. D'autre part, le ministère de l'Expansion économique régionale (en collaboration avec Agriculture Canada) fournit une aide importante à chacun des gouvernements provinciaux pour le développement agricole par l'entremise d'ententes à frais partagés. Mais, il n'est pas surprenant que le résultat de ces programmes d'encouragement, si valables soient-ils, ait été, à l'occasion, de procurer à une province des avantages artificiels par rapport à une autre. Les offices de commercialisation provinciaux, le programme fédéral d'aide au transport vers la Région des céréales fourragères et l'expédition vers l'Ouest du pays des produits régionaux tels que la pomme de terre s'ajoutent aux nombreux programmes d'aide mis sur pied pour répondre à des problèmes particuliers.

### Recherche et développement

Malgré les sommes considérables consacrées à la recherche et à la formation permanente, le rythme des changements technologiques dans l'agriculture régionale a été lent. Cela est dû en partie au fait que le partage des compétences ne permet pas une approche systématique à l'égard de la solution des problèmes et en partie au fait que le principal point de contact entre le gouvernement et l'agriculteur, l'agent du Ministère, a un double rôle. Les agents du Ministère ont présentement à se soucier de la fourniture des programmes d'assistance du gouvernement, ce qui les distrait de leur rôle premier d'éducateurs. Le volume et la valeur de la production agricole dans l'une ou l'autre des provinces ne garantit pas un niveau de spécialisation élevé, sauf pour certaines denrées précises, notamment les pommes de terres, pour lesquelles il risque d'y avoir chevauchement entre les provinces. Sans spécialistes, la technologie convenant aux conditions régionales et le potentiel ne peuvent se développer.

Le Comité des ressources du Conseil a remarqué, lors d'une visite dans l'État du Maine que, dans cet état et dans d'autres, la recherche et la formation permanente ont été déléguées aux universités. Le Conseil est d'avis que cette solution devrait s'appliquer aux Provinces de l'Atlantique. Les chercheurs universitaires dans le domaine de l'agriculture peuvent bénéficier des connaissances d'autres spécialistes pour solutionner des problèmes et, en retour, contribuer à la tâche d'enseignement sur le campus. La recherche et la formation

permanente conviennent plus naturellement à une université qu'à un ministère gouvernemental et, si elles collent étroitement aux besoins de l'activité agricole, elles vont augmenter la contribution de l'université à la vie économique de la Région. Quant à la diffusion des programmes gouvernementaux, elle devrait demeurer la responsabilité des ministères intéressés.

Selon le Conseil, la création d'un programme d'agronomie conduisant à un degré universitaire dans l'une des universités de la région de l'Atlantique, auquel seraient intégrés les programmes agricoles des autres universités de la Région, devient une nécessité pour satisfaire aux besoins des nombreux étudiants des provinces de l'Atlantique. Il devient plus difficile de recruter du personnel anglophone pour le Collège Macdonald au Québec, établissement dans lequel la plupart des étudiants de la Région ont obtenu leur spécialisation en agriculture dans le passé.

#### Gestion de l'utilisation des terres

Comme les données précédentes l'indiquent, un grand nombre de fermes de la Région sont de petites exploitations agricoles qui résistent aux changements technologiques. Dans la période qui va de 1951 à 1961, les provinces Maritimes ont perdu quatre millions trois cent mille acres de terre agricole et presque quarante-sept mille fermes (les chiffres ne sont pas disponibles pour Terre-Neuve). Peu productives parce qu'elles formaient de petites exploitations, ces terres perdues pour l'agriculture traditionnelle peuvent être recyclées pour la production agricole moderne au même titre que des terres vierges dont le sol est de bonne qualité. L'aide du gouvernement fédéral devrait être conditionnelle à l'application par les provinces de mesures susceptibles d'assurer une production continue grâce à la planification de l'utilisation des terres et des politiques fiscales appropriées.

Un programme de taxes progressives encouragerait une utilisation optimale si des adoucissements fiscaux étaient appliqués aux terres agricoles productives. Lorsque se produiraient des changements dans le zonage qui entraîneraient un gain de capital, les bénéficiaires devraient payer les arriérés de taxes calculés d'après le nouveau taux d'imposition. Le regroupement de fermes, assorti de l'établissement d'une banque de terres agricoles, serait adopté là où il y a suffisamment de bonnes terres propres à l'agriculture pour établir une industrie viable. Les bénéfices fortuits provenant de la vente de terres par la banque du fait de la modification du zonage seraient partagés avec le propriétaire antérieur selon une formule prédéterminée. Un tel programme améliorerait le marché des terres agricoles en réduisant la spéculation, et la structure fiscale favoriserait la production.

Les pays qui ont un succès enviable dans l'agriculture moderne, comme le Danemark, ont des politiques de gestion des terres vigoureuses qui peuvent ne pas être réalisables dans l'état actuel de l'évolution de l'agriculture dans les provinces de l'Atlantique. Le Conseil ne préconise pas la conversion globale de toutes les terres agricoles de la Région en larges fermes corporatives; il ne néglige pas non plus les possibilités d'une culture intensive pratiquée par de petites fermes. Il s'intéresse plutôt au fait qu'on peut éviter une grande partie de la perte d'activité économique de la Région et que le succès évident de certains transformateurs agricoles de la Région peut servir d'indice du potentiel de croissance des secteurs de l'agriculture et de la fabrication.

### Stabilisation du revenu et commercialisation

L'exploitant agricole a peu d'influence sur les coûts de production et sur les recettes qui proviennent de ses produits. Outre les risques naturels, comme le gel, la grêle, les insectes et les maladies, les changements dans l'économie mondiale et la politique des principaux pays importateurs peuvent également affecter son revenu net. Les offices de commercialisation, la stabilisation du revenu et l'assurance font partie des programmes de réduction des risques. L'intégration des trois, avec la contribution des exploitants agricoles durant les bonnes années, éliminerait les risques dans une grande mesure pourvu que les réalités du marché ne soient pas négligées. Quand les recettes dans les années faibles seraient inférieures aux niveaux de profit établis, les exploitants ajusteraient leur production en conséquence mais seraient protégés grâce au partage des risques contre les caprices du hasard auxquels on est exposé de temps à autre. Un programme de ce genre existe déjà dans l'industrie de l'élevage du porc et il appert que la province du Nouveau-Brunswick envisage des mesures similaires pour la pomme de terre.

Les offices de commercialisation représentent des avantages en ce qu'ils assurent une forme de sécurité à l'exploitant et un approvisionnement continu de produits alimentaires à des prix raisonnablement stables pour le consommateur. Le contrôle des prix, cependant, peut réduire l'efficacité en ce que les incitations aux innovations et aux changements sont réduites. Les offices de commercialisation peuvent, en outre, empêcher l'arrivée de nouveaux exploitants parce qu'ils attribuent les contingents de production et, bien qu'un nouvel exploitant puisse acheter une ferme déjà opérationnelle à un

prix gonflé pour obtenir un contingent, il court le risque considérable de voir son contingent réduit par l'office de commercialisation. Il faut retenir les aspects positifs des offices de commercialisation, mais le Conseil préférerait un système grâce auquel l'exploitant et le consommateur jouiraient d'une certaine forme de protection, mais selon lequel l'exploitant devrait demeurer dynamique et productif pour rester sur le marché.

### Recommandations

1. Que le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux dans la recherche et la formation permanente en agriculture soit délégué dans les conditions voulues aux universités des diverses provinces et que, selon un accord mutuel entre elles, une université de la Région soit désignée pour dispenser un programme conduisant à un diplôme, et que les autres universités y soient affiliées.
2. Qu'un programme provincial de planification de l'utilisation des terres, appuyé par les lois et politiques fiscales appropriées, pour favoriser les terres agricoles productives soit une exigence pour l'obtention de l'aide fédérale au chapitre de l'agrandissement des fermes et de l'amélioration des terres dans la Région.
3. Que les gens qui ont du capital à investir dans l'exploitation agricole à temps partiel et qui peuvent employer de la main-d'oeuvre agricole soient encouragés à contribuer à l'expansion de cette activité économique de la Région grâce à des programmes d'aide financière et technique.
4. Que soit créé un marché libre modifié pour la production agricole brute en retirant aux offices de commercialisation le pouvoir de fixer les contingents et les prix et en adoptant un programme de stabilisation des prix auxquels les exploitants contribueraient quand leurs recettes sont élevées et dont ils recevraient des indemnités proportionnelles quand leurs recettes sont peu élevées, en fonction de la tendance des prix et de formules prédéterminées selon les produits.
5. Que l'on examine les aspects économiques du développement de la production de légumes et de fruits dans un milieu contrôlé ou des méthodes d'entreposage visant à prolonger la saison de la vente sur les marchés locaux ou d'exportation.

### PARTIE III - PÊCHE

L'industrie de la pêche et les activités qui y sont reliées représentent un potentiel économique intéressant pour les provinces de l'Atlantique sous l'aspect de la croissance à court comme à long terme et de la diversification en cours. Le Conseil a été informé de source sûre que les réserves de poisson de la Côte est pourraient doubler en cinq ans et que les exportations pourraient également doubler en valeur, ce qui ferait du Canada le plus grand exportateur de poisson du monde. Bien que la majeure partie du poisson exporté soit présentement acheminée vers les États-Unis, le plus grand marché potentiel pour ces produits se trouve en Europe de l'Est et en Europe de l'Ouest, au Japon, en Amérique latine et en Afrique. La probabilité serait encore plus grande si les activités de pêche des pays étrangers dans les eaux territoriales canadiennes étaient réduites et si l'industrie canadienne pouvait produire des espèces comme le merlu argenté, l'argentine et le grenadier qui sont prises en quantités relativement petites quand elles le sont.

L'estimation des prises pour 1985 par espèce est fournie au tableau 25 et les contingents par pays pour 1975, 1976 et 1977 sont donnés au tableau 26 pour l'ensemble des principales zones de pêche de la côte est. Les chiffres préliminaires pour 1978 indiquent que le Canada a un contingent plus élevé et une part proportionnellement plus élevée de la prise totale admissible que les années précédentes.

#### La zone hauturière de 200 milles

La déclaration faite par le Canada le 1<sup>er</sup> janvier 1977 et selon laquelle la zone qui va jusqu'à 200 milles des côtes constituait une zone économique nationale a ouvert une ère nouvelle dans la pêche sur la côte de l'Atlantique. Des lieux de pêche qui ont attiré des flottilles de l'Europe de l'Ouest depuis des siècles et, ces dernières années, de plus loin encore, sont maintenant gérés et contrôlés par le Canada. Cette mesure constitue une affirmation de la fierté et de la responsabilité nationales du Canada. L'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique, qui était passablement perturbée et qui dépendait à bien des égards de subventions généreuses conquiert maintenant aux yeux de tout le pays la place de prestige que les gens de la Région ont depuis longtemps recherchée. La zone représente un engagement national d'importance pour la restauration de la santé économique de la Région.

TABLEAU 25

Projection des prises totales sur la côte de l'Atlantique  
en 1985 par espèces (pour tous les pays)

(excluant les faibles volumes d'espèces de luxe comme le saumon  
de l'Atlantique, le homard et les pétoncles)

(tonnes métriques)

Morue	688,000
Aiglefin	25,000
Sébaste	167,000
Plie	74,000
Plie-sole	30,000
Limande ferrugineuse	15,000
Flétan du Groenland	50,000
Grenadier	43,000
Poisson plat (des bancs du plateau de la Nouvelle-Écosse et du Golfe Saint-Laurent)	60,000
Goberge	25,000
Calmar	25,000
Capucette	500,000
Merlu argenté	75,000
Hareng	280,000
Maquereau bleu	30,000-50,000
Total, environ	2,100,000

Source: Services des pêches et de la mer,  
Environnement Canada

TABLEAU 26

Contingents totaux par pays

1975, 1976 et 1977

Commission internationale des pêcheries de

l'Atlantique Nord-Ouest, sous-zones 2, 3 et 4<sup>(a)</sup>

(tonnes métriques)

PAYS	1975	1976	1977
Canada	635,810	550,150	572,925
Cuba	-	37,400	21,260
Danemark	19,450	12,040	5,740
France	67,740	36,250	20,140
RFA	47,600	26,900	11,930
RDA	40,400	27,000	14,420
Islande	-	20,000	-
Japon	7,000	5,500	4,250
Norvège	78,800	67,630	59,710
Pologne	61,170	39,060	24,055
Portugal	129,250	72,325	33,920
Roumanie	400	400	400
Espagne	171,550	84,165	29,430
U. R. S. S.	696,800	605,990	472,915
Grande-Bretagne	18,300	6,190	3,280
États-Unis	24,480	21,300	17,875
Autres	72,550	27,400	16,875
<b>Prises admissibles totales</b>	<b>2,189,300</b>	<b>1,741,700</b>	<b>1,413,000</b>

Source: Procès-verbal du Comité permanent des pêches et des forêts, le 30 novembre 1976.

a)

Approximativement le territoire du Canada - une partie de la sous-zone 3 déborde à l'extérieur et une partie de la zone 5, dont il n'est pas fait état ici, pourrait être englobée dans la zone hauturière canadienne de 200 milles.

L'activité internationale de pêche dans des eaux éloignées s'étant intensifiée ces dernières années, un certain nombre d'autres pays ont été forcés de faire des déclarations similaires à celle du Canada pour protéger leurs intérêts. Certains l'ont fait plus tôt, d'autres plus tard. Dans le cas du Canada, un tollé de protestations venant de la Région a attiré l'attention du pays sur les effets désastreux de l'épuisement des réserves sur l'effort de pêche des populations de la côte dans les eaux intérieures et dans la mer et a fait ressortir que les tentatives de gestion des réserves par la communauté internationale étaient inefficaces. Le Canada a maintenant le pouvoir de contrôler la pêche dans sa zone, ce qui lui permet de restaurer ses réserves et de réglementer et de surveiller les contingents des prises pour chaque espèce, de manière à parvenir à une production annuelle maximale qui tienne compte de l'équilibre écologique et du potentiel.

Cela ne veut pas dire que les pêcheurs de la région de l'Atlantique auront un accès illimité aux réserves de poisson de la zone de 200 milles ou que d'autres pays ne devraient se voir refuser leurs quotas admissibles que lorsqu'ils vont au-delà des possibilités de pêche et de commercialisation de l'industrie de la pêche au Canada. La restauration des stocks appauvris prendra du temps, et un régime de surveillance stricte, fondé sur une grande intelligence de l'écologie du plateau continental, deviendra la règle pour l'avenir. La croissance dans les recettes annuelles provenant de l'industrie de la pêche de l'Atlantique est donc fonction de la qualité de la gestion des ressources et de la capacité de l'industrie et du pays de pêcher, de transformer et de vendre une plus grande diversité de produits de la pêche.

#### Les frontières de la zone

En dépit de la collaboration que le Canada reçoit de tous les pays dans son effort de gérer équitablement les réserves de poisson de sa zone de 200 milles, il y a certains problèmes de délimitation dans lequel les intérêts nationaux en jeu sont largement ceux de la région de l'Atlantique.

L'acceptation des prétentions de la France au sujet d'une zone de pêche étendue autour des îles de Saint-Pierre-et-Miquelon compliquerait les efforts de conservation et de gestion des ressources de la pêche du Canada et supprimerait l'accès à cette zone pour les pêcheurs canadiens. Si le

concept de l'équidistance était appliqué, une bonne partie des réserves de morue, de sébaste, de plie, de plie-sole, de hareng et de saumon que le Canada veut gérer tomberaient ou émigreraient dans la zone française sur laquelle le Canada n'a aucune autorité. De plus, selon les règlements de la Commission des pêches de la Communauté économique européenne, tous les membres de la C.E.E. auraient un droit de pêche dans une grande portion de cette zone. Le Conseil est d'avis que, le Canada occupant la partie nord du continent, il éclipse complètement les quelques acres de territoire français en Amérique et que les prétentions de la France à une partie de la zone de pêche de 200 milles au large de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse devraient être déboutées. On devrait conserver aux îles l'utilisation qu'elles ont historiquement connue, à savoir servir de port pour les flottilles de pêche françaises (assujetties à l'obtention d'un permis du Canada pour pêcher dans la zone canadienne) et maintenir, pour le bénéfice des résidents, une zone de pêche n'excédant pas trois milles dans la mer, ou douze au plus, sauf là où cela nuirait à la pêche côtière de Terre-Neuve.

Une décision favorable au sujet de la délimitation des zones de pêche des États-Unis et du Canada dans le Golfe du Maine, sur le banc Georges et dans les eaux limitrophes est cruciale pour la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. La plus grande partie du banc Georges est du côté américain de la ligne équidistante entre les deux pays. Ces eaux sont depuis longtemps un riche territoire de pêche pour les pêcheurs canadiens et fournissent une portion substantielle de la prise d'espèce de grande valeur, les pétoncles en particulier. Le Conseil considère qu'il est vital pour l'intérêt de la Région qu'on en vienne à un accord au sujet de ce principe d'équidistance et que s'établisse et soit maintenue, durant les négociations et après, une collaboration étroite pour tout ce qui touche la gestion des pêcheries et les arrangements concernant la pêche dans les zones d'appartenance réciproque.

Pour ce qui est des eaux entre le Groenland et le Canada, le principe de l'équidistance serait également approprié si l'on ménageait suffisamment d'élasticité à la zone de 200 milles pour assurer une protection conjointe à l'aire de migration du saumon de l'Atlantique. Poisson qui ne peut être décrit que par des termes lyriques, le *Salmo Salar* dépend des fleuves de l'Atlantique pour sa reproduction et sa conservation et du Nord de l'océan pour sa croissance, sa saveur et sa forme. Le resserrement des restrictions canadiennes ces dernières années a assuré une certaine viabilité à ces espèces dont la valeur commerciale croissante ajoute à sa vulnérabilité. Les pêcheurs danois et canadiens exploitent les réserves de ce poisson à des cycles différents de sa vie, et une gestion conjointe serait donc dans l'intérêt des deux pays.

Puisque la zone de 200 milles ne s'étend pas jusqu'aux limites du plateau continental à certains endroits, le Conseil pense que les objectifs du Canada, dans l'intérêt de la région de l'Atlantique, devraient être d'étendre sa suprématie jusqu'à ces limites, non seulement pour permettre la gestion des réserves de poisson à tout le plateau, mais également pour assurer la propriété des réserves de pétrole, de gaz et de minéraux qui pourraient s'y trouver.

### Relations fédérales-provinciales

Bien que les accords avec les gouvernements étrangers soient importants, les accords nationaux sur les pêches sont également vitaux pour leur développement systématique. Il faut des négociations ardues pour susciter la coopération et maintenir une correspondance de vues entre le Canada et les provinces comme entre le monde des affaires et les travailleurs. Présentement, il y a un manque de coordination évident entre Ottawa et les provinces, puisque le Canada a la haute main sur la prise du poisson et les provinces sur les installations à terre. L'incertitude qui en résulte rend difficile la planification pour le secteur privé. En dépit de l'image rassurante que la zone de pêche de 200 milles représente, le Conseil a été ébranlé d'entendre, de la part de représentants du secteur privé, que l'industrie atteindra bientôt son importance escomptée, sans beaucoup d'enthousiasme. Ce n'est pas que les investisseurs ne soient pas intéressés maintenant mais il leur manque des indications quant à l'orientation de la réglementation qui est encore à venir. La conciliation des points de vue divergeants des gouvernements fédéral et provinciaux pourrait se faire grâce à une commission de gestion conjointe, à laquelle siègeraient des représentants de chacune des provinces de l'Est, et qui serait présidée par le gouvernement central. Un accord entre le Canada et les cinq provinces de l'Est sur les objectifs complémentaires favoriserait la prise de décisions aux niveaux de la pêche, de la transformation comme de la commercialisation, et stimulerait l'investissement.

À l'heure actuelle, le service des pêches d'Environnement Canada a la responsabilité de la gestion et de la réglementation des pêches. La gestion est orientée vers les régions, particulièrement vers la côte Est et la côte Ouest, mais également vers les zones de pêche commerciale d'eau douce au nord des provinces de l'Ouest. Il y a deux services régionaux des pêches dans les provinces de l'Atlantique, celui de la région des Maritimes, dont le bureau principal est à Halifax, et celui de la région de Terre-Neuve, dont le bureau

principal est à St-Jean. La direction et la planification des politiques sont centralisées à Ottawa. Comme il a été dit plus haut, le Conseil recommande que toutes les directions générales concernant la côte Est soient transférées dans la Région. Des accords de gestion conjointe avec les provinces seront toujours nécessaires, particulièrement en ce qui a trait à la direction d'un regroupement de l'effort de recherche scientifique.

Pour que les ressources de la mer soient exploitées à leur point optimum, la recherche scientifique doit être importante. Les programmes de recherche et de développement planifiés et instaurés dans la Région ont plus de chance de répondre aux besoins de l'industrie locale et de s'adapter aux changements technologiques que s'ils étaient dirigés à partir de la capitale nationale. Le perfectionnement professionnel pour tous les aspects de la recherche et du développement sur la mer et les pêches aurait un effet non seulement sur le secteur des pêches mais également sur l'économie régionale en général, principalement à mesure que l'industrie locale s'adaptera à l'achat de services de recherche et de développement. La création d'un programme universitaire analogue à celui qui est recommandé dans le domaine de l'agriculture, avec des accords d'affiliation entre les universités, est souhaité pour les pêches et l'océanographie. La recherche et la technologie en aquaculture peuvent apporter une nouvelle dimension à l'effort de pêche de la Région et participer à l'expansion de l'économie des secteurs ruraux. Les écoles et collèges techniques de pêche, comme il s'en trouve déjà à Caraquet (Nouveau-Brunswick) et à St-Jean (Terre-Neuve) seront mis à contribution dans d'autres secteurs pour fournir aux pêcheurs et travailleurs d'usines une formation orientée vers les problèmes et les occasions qui caractérisent les régions en question.

### Contingentements

À cause de leur influence sur l'économie politique de la région, les décisions prises dans le domaine des pêches influent sur le mode de développement socio-économique dans bien des parties des provinces de l'Atlantique. De larges secteurs de la Région dépendent économiquement de la pêche côtière, et le contingentement et les politiques des pêches peuvent assurer leur survie et leur prospérité. Outre le potentiel économique qu'ils

représentent, les villages de pêcheurs servent également de réservoir de main-d'oeuvre pour les flottilles de pêche en mer. La pêche hauturière a beaucoup de prestige dans ces milieux et elle assure la sécurité aux familles des pêcheurs pendant qu'ils sont en mer. Si les recommandations du Conseil sont acceptées, le contingentement ne releverait pas seulement des autorités fédérales mais serait également visé par des programmes conjoints de gestion de manière que chaque province fasse valoir les meilleurs intérêts de sa communauté.

Il serait contraire aux intérêts de la Région à long terme si les quantités prises chaque année dans chaque réserve l'étaient au détriment du potentiel biologique de reproduction, et il est important que ces limites ne soient pas dépassées lorsqu'on fixe le nombre total de prises admissibles. Toutefois, c'est généralement les recettes qui déterminent quand, où et comment se font les prises. Or, comme le nombre total de prises admissibles affecte les coûts et les recettes, il est important que certaines réserves puissent croître à un niveau économique optimum au-delà des exigences de la conservation bien que, dans d'autres cas, l'effort de pêche du pays puisse ne pas s'élever au niveau économique optimum et que les réserves puissent permettre une certaine latitude constante pour pouvoir partager le total des prises admissibles avec d'autres pays. Les réserves à gérer se trouvent cependant, à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles aux coins est et sud de Grand Banc et de tout le cap Flemish, et ne peuvent être exposées au pillage par d'autres pays. Bien que l'intégration des données à celles d'autres pays soit possible, l'expérience de la Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique Nord Ouest laisse peu d'espoir que des arrangements similaires puissent être efficaces pour les eaux du plateau continental à l'extérieur de la zone de 200 milles. Le Conseil trouve que les deux problèmes peuvent être résolus par l'extension de la juridiction canadienne à tout le plateau continental, pourvu que les efforts scientifiques et de surveillance, y compris l'aspect de la défense nationale, s'intègrent les uns aux autres et que des assurances raisonnables soient fournies aux pays étrangers qui cherchent à obtenir des permis.

### Capacité de prises

La solution au débat actuel, entre le Canada et les provinces au sujet de la construction de bateaux est évidemment du ressort d'une commission conjointe des pêches. La politique de soutien des petits navires, qui peuvent exploiter à peu de frais une grande variété de réserves à proximité des côtes, doit se poursuivre, mais il faut prendre soin d'éviter qu'il y ait plus de navires que ne le permettraient les réserves. Les entreprises menées en collaboration avec des pays étrangers doivent servir à aider à déterminer les techniques de pêche les plus appropriées et à augmenter l'utilisation des usines sous-employées, mais non à nuire à long terme à l'emploi ou aux occasions d'investissement pour le Canada. L'accent doit être mis sur le développement de la technologie de la pêche et de la transformation pour les besoins spécifiques des provinces canadiennes de l'Atlantique, en particulier pour combler son retard à exploiter des espèces qui ont un potentiel commercial, présentement laissées aux mains des autres.

### Stabilisation du revenu

Les limites de la pêche saisonnière ont été grandement repoussées par l'utilisation de bateaux qui peuvent pêcher une grande diversité d'espèces pendant la plus grande partie de l'année et fournir un revenu annuel raisonnable et, à l'occasion, un revenu annuel exceptionnel. Mais les mauvaises années et la faillite d'entreprises de pêche ne sont pas rares et il n'y a pas d'assurance contre ce genre de faillites. De plus, la plupart des pêcheurs ont absolument besoin de compléments de revenu, l'assurance-chômage en particulier, qui est garantie aux pêcheurs qui ont réalisé des gains assurables pendant le nombre de semaines requis. Certains pêcheurs retirent ainsi des prestations d'assurance-chômage tous les ans alors qu'ils ont des revenus saisonniers plus élevés que ceux d'un grand nombre de Canadiens qui travaillent et contribuent à la caisse de l'assurance-chômage durant toute l'année.

Le pêcheur peut toucher des prestations d'assurance-chômage s'il a travaillé pendant au moins dix semaines en réalisant des gains qui vont de \$48, au minimum, à \$240, au maximum. Les revenus nets excédant \$240 une

semaine donnée ne peuvent servir à élever le niveau des gains d'une autre semaine. Les prestations d'assurance-chômage représentent les deux tiers du revenu assurable hebdomadaire moyen pour les vingt dernières semaines de pêche ou, si le pêcheur y trouve son avantage, le moyenne peut être calculée pour toutes les semaines au cours desquelles il a réalisé des gains assurables après le 1<sup>er</sup> avril de chaque année. Les prestations hebdomadaires maximales sont de \$160. La période pendant laquelle elles peuvent être reçues va de la semaine dans laquelle tombe le 1<sup>er</sup> novembre jusqu'à la semaine dans laquelle tombe le 15 mai de l'année suivante. Au cours de cette période, le pêcheur reçoit normalement cinq semaines de prestations pour six semaines où il a touché un revenu assurable. La période pendant laquelle il y a droit aux prestations est cependant prolongée de deux semaines pour chaque demi-point de l'écart entre le taux de chômage dans sa province et 4 p. 100.

Dans la région de l'Atlantique, où le taux moyen de chômage pour 1977 était de 12.7%, tout pêcheur ayant dix semaines ou plus de gains assurables était pratiquement assuré de recevoir des prestations d'assurance-chômage pour toute la période allant du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mai. Dans ces conditions, l'assurance-chômage n'est pas une mesure contre une possibilité de chômage, mais plutôt une source de revenu régulière qui peut atteindre jusqu'à \$160 par semaine durant presque la moitié de l'année.

Manifestement, les gains hebdomadaires assurables moyens sont très importants pour le pêcheur lorsqu'il tente de maximiser son revenu annuel. S'il a la chance de choisir de pêcher les semaines au cours desquelles les débarquements sont considérables, il court le risque d'abaisser son revenu moyen assurable en continuant. S'il se trompe ou s'il frappe une période où la pêche est mauvaise, il pourrait être avisé de rester à terre jusqu'à ce que les chances de bonnes prises s'améliorent. Dans la mesure où le pêcheur restreint son effort de pêche pour bénéficier au maximum de l'assurance-chômage, le programme tend à agir comme une incitation négative à travailler. Non seulement celui-ci est-il susceptible de réduire la prise totale dont un pêcheur est capable dans une saison de pêche, mais il limite la diversification d'espèces qui pourraient autrement être exploitées et menace la viabilité de nombreuses usines de transformation si elles ne sont pas suffisamment approvisionnées par les chalutiers de pêche hauturière. Si les usines ferment par manque de matière première, les travailleurs des usines sont mis à pied, augmentent le nombre de ceux qui touchent l'assurance-chômage et relèvent du même coup le taux de chômage.

Il n'entre pas dans l'intention du Conseil de formuler des reproches aux gens qui prennent les meilleures décisions qui s'offrent à eux dans leur intérêt économique. Il y a de nombreux pêcheurs qui trouvent que les recettes qui leurs proviennent d'une saison de pêche plus longue sont suffisamment intéressants pour pêcher le plus longtemps possible, même si leurs possibilités de vendre dépendent dans une large mesure de la décision de garder ouvertes des usines dont la production est réduite. Il est douteux toutefois que la croissance d'une industrie de la pêche saine soit aidée par un système de supplément de revenu sous forme de prestations d'assurance-chômage qui offrent un encouragement au non-travail. Le Conseil pense qu'il est urgent que soient instaurées des mesures plus saines pour parer aux risques des mauvaises années, aux pertes catastrophiques (par exemple la perte d'équipement dans les tempêtes), aux fluctuations graves dans les prix et, dans les cas de véritables coups durs, pour fournir une aide sociale selon les critères s'appliquant aux autres citoyens. Cela ne veut pas dire que l'assurance-chômage doit être retirée brusquement, mais elle pourrait être réduite progressivement sur un certain nombre d'années au fur et à mesure que les réserves de poisson se reconstituent, et qu'un régime de soutien des prix ainsi que d'assurance participative peuvent être instaurés. Le Conseil propose que cette importante question soit étudiée à nouveau (les pertes catastrophiques pourraient être laissées de côté pour être étudiées à part) et assortie d'autres mesures visant à assurer au pêcheur des recettes compatibles avec les risques normaux que connaît une industrie qui s'est de beaucoup améliorée depuis que l'assurance-chômage lui a été rendue accessible.

### Commercialisation

Il appert que les efforts que fait le Canada pour la commercialisation et la promotion des produits de l'industrie de la pêche et les sommes d'argent qu'il y consacre sont proportionnellement peu élevés en comparaison de ce qu'il fait pour l'industrie agro-alimentaire, pour ne pas citer les produits de toilette et les boissons alcooliques. Cet aspect sera discuté plus avant au chapitre 6, (qui traite du monde des affaires), mais il est noté ici à cause de son importance potentielle pour le pêcheur dans la planification de ses opérations annuelles ainsi que dans la gestion et le traitement de ses prises. Selon le Conseil, il est tout à fait insuffisant de se reposer sur un marché unique qui peut imposer des prix ou des contingents et de

demeurer soumis aux tractations des courtiers étrangers et aux visites des acheteurs étrangers. Non seulement faut-il faire de vigoureux efforts de vente à l'étranger, assortis de négociations tarifaires, mais également au Canada, où la consommation de poisson par habitant est remarquablement basse, et où cependant s'éveille l'intérêt à l'égard des produits de la pêche. Pour ce qui est des pays étrangers qui veulent obtenir des permis ou désirent mener des entreprises conjointes de pêche dans les eaux canadiennes, un meilleur accès à leurs marchés pour notre poisson est un bon élément de négociation pour le Canada. Une chose est peut-être moins évidente: la nécessité pour les exportateurs de poisson de l'Atlantique d'exercer des pressions sur nos délégués commerciaux à l'étranger et d'employer les arguments auxquels sont sensibles les pays consommateurs de poisson. Le Conseil croit que cet effort de vente devient un guide des plus fiables en matière de développements technologiques souhaitables et de planification des opérations de pêche pour plusieurs années.

### Technologie de la pêche

Le Conseil a noté que la plus grande partie de la technologie utilisée pour la pêche dans la région de l'Atlantique est soit importée soit traditionnelle. Bien que les deux aient eu leur utilité, les possibilités technologiques de la Région sont maintenant insuffisantes pour résoudre les nouveaux problèmes que soulèvera une industrie de la pêche de plus d'envergure. L'identification systématique de ces problèmes, compte tenu des conditions des marchés disponibles, semble être une priorité urgente et leur solution à une échelle multidisciplinaire ne rendrait pas seulement les produits de la pêche régionaux plus concurrentiels mais stimulerait l'émergence d'une compétence technologique qui constituerait par elle-même un potentiel d'exportation pour la Région.

Il n'est pas déraisonnable de croire qu'un jour la région de l'Atlantique verra des résidents capables de gérer eux-mêmes cette richesse naturelle que constitue la pêche et que toute la prise annuelle de poissons commercialisables proviendra de sa haute mer. Les défis technologiques que représente un système rationnel de gestion des pêches doivent tenir compte de l'écologie de l'océan et réaliser l'objectif économique d'assortir hommes et équipement au milieu de travail. Également d'une grande importance sont les installations de manutention et de transformation et l'utilisation de méthodes de gestion axées sur la demande mondiale et capables de soutenir la concurrence des multinationales.

## Recommandations

1. Que tous les contingents de prises pour les pêches de la côte de l'Atlantique soient déterminés par une commission mixte formée de représentants des cinq provinces de l'Est et du gouvernement du Canada, dont le Président serait nommé par le gouvernement central, et que soient établis des objectifs fédéraux-provinciaux complémentaires qui permettraient de prendre des décisions efficaces touchant la pêche, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche dans le secteur privé.
2. Que la gestion des ressources de pêche de la côte de l'Atlantique soit renforcée grâce à l'accroissement des recherches en vue de déterminer les niveaux de production admissibles et à l'extension du contrôle par le Canada sur tout le plateau continental, à l'exception d'une zone de pêche côtière autour des îles Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve des accords relatifs à l'équidistance avec les États-Unis et le Danemark.
3. Que, en tant que secteur de ressources important pour chacune des provinces de l'Atlantique, la pêche fasse l'objet de grands soins pour ce qui est de l'amélioration de ses techniques de capture, de la diversification de sa production, du contrôle de la qualité, de la commercialisation, de la modernisation de ses méthodes de manutention, de la formation professionnelle et de l'aquaculture, ce qui justifierait un important effort national d'assistance de la région de l'Atlantique au titre du développement régional.
4. Que le gouvernement du Canada déménage dans la région de l'Atlantique les directions générales des services des pêches qui s'occupent de politique, de planification et de recherche concernant le développement des pêches dans les provinces de l'Est.
5. Que la formation dans le domaine de la pêche dans la région de l'Atlantique soit portée au niveau universitaire dans une université donnée, à condition que les programmes touchant la pêche dans les autres universités y soient affiliés aux termes d'arrangements équitables entre les provinces et que les installations de formation techniques soient agrandies dans les zones qui dépendent largement de l'industrie.

6. Que l'expansion des flottilles de pêche se fasse en corrélation avec la disponibilité des réserves, avec le remplacement des bateaux désuets ainsi qu'avec la capture d'espèces qui ne sont pas actuellement pêchées par le Canada, et qu'elle soit organisée de manière à faire usage de la technologie et des installations locales au bénéfice social et économique optimum de la Région.
  
7. Que le Canada négocie des tarifs favorables et que les produits de la pêche canadiens aient accès aux marchés dans les pays qui cherchent la collaboration du Canada pour des entreprises communes, et qu'il négocie l'attribution des permis de pêche dans la zone économique du Canada, avec d'autres pays ou groupements commerciaux.
  
8. Que soient instaurées des mesures pour remplacer l'assurance-chômage pour les pêcheurs travaillant à leur propre compte ou en co-participation en organisant, sur une base de participation, une assurance contre les prises insuffisantes, les désastres naturels et les chutes de prix à court terme, et en ré-instaurant des incitations pour le pêcheur à travailler aussi longtemps que reste bonne la pêche des espèces accessibles et que le permettent les conditions climatiques.

#### PARTIE IV - EXPLOITATION FORESTIÈRE

Le marché pour les produits forestiers est généralement bon puisque la demande mondiale croît à un taux annuel de 2%. La production du bois d'oeuvre augmente dans le Sud des États-Unis, la zone modérée du Sud et les Tropiques, mais l'érosion du sol, l'abattage et l'appauvrissement des éléments nutritifs qui en résultent sont des problèmes qui ne seront pas résolus facilement. L'Ecosse est le seul pays de l'Europe occidentale qui augmente sa production primaire; la plupart des autres pays perdent des terres au profit d'autres usagers. Il semble que la demande à long terme sera forte et que les provinces de l'Atlantique peuvent être concurrentielles à cause de la grande disponibilité des ressources et des facilités de transport par mer vers les États-Unis et les autres marchés étrangers, ainsi que des bonnes conditions de croissance des forêts.

Les industries des provinces de l'Atlantique basées sur les ressources forestières représentent une part importante de l'activité économique et soutiennent généralement la concurrence du reste du Canada. La Région, le Labrador exclus, compte environ 5.7% du bois vendable au Canada, mais a fourni 11.3% du total national en 1975. Le Labrador a 13.5 millions d'acres de terre forestière productive au sud de Makkovik et, bien que la coupe annuelle permmissible n'ait pas été déterminée, elle a été estimée en 1968 comme plus que suffisante pour soutenir les besoins en matières brutes des deux principales usines<sup>1</sup>. En 1975, plus de 900 entreprises faisaient de l'exploitation forestière et la fabrication des produits du bois dans la région de l'Atlantique, ce qui représentait du travail pour 27,000 personnes au total.

Le tableau 27 illustre schématiquement la valeur des industries qui utilisent le bois par rapport aux autres industries de fabrication dans la Région et dans le reste du Canada. Le pourcentage consacré aux traitements et salaires est plus élevé que le pourcentage des emplois, ce qui indique des revenus moyens plus élevés dans les industries du bois que dans les autres industries de fabrication. Le pourcentage élevé de valeur ajoutée par rapport au chiffre des valeurs des expéditions révèle également l'efficacité relative de l'industrie.

---

<sup>1</sup> Étude préliminaire n° 1, L'exploitation forestière dans les provinces de l'Atlantique, Office d'expansion économique de la région de l'Atlantique, 1968.

TABEAU 27

Industries utilisant le bois - Pourcentage qu'elles représentent au regard de l'ensemble de l'industrie manufacturière - 1975<sup>(a)</sup>

	T.-N. %	I. du P.-E. %	N.-E. %	N.-B. %	Toutes les provinces de l'Atlantique %	Le reste du Canada %
Emploi	26.0	4.1	12.4	32.0	21.2	9.9
Traitements et salaires	34.1	3.3	13.1	35.7	24.5	10.7
Coût des matériaux et approvisionnements	14.2	1.3	7.4	24.0	14.7	7.2
Valeur ajoutée	35.4	2.1	20.5	41.8	30.4	10.3
Valeur des expéditions	22.2	1.6	12.5	32.1	21.3	8.6

Source: Statistique Canada.

(a) Les chiffres n'étaient disponibles que pour jusqu'à 1975 et, pour l'Île du Prince-Édouard, jusqu'à 1974.

Une diminution (8.8 p. 100) du nombre des industries qui utilisent le bois entre 1971 et 1975 a été compensée par une grosse augmentation (24.9 p. 100) des entreprises d'exploitation forestière. Le déclin dans le nombre des industries qui utilisent le bois s'est fait sentir en Nouvelle-Écosse et à l'Île du Prince-Édouard, tandis que Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick ont connu une légère augmentation. Les quatre provinces ont connu une augmentation dans les emplois dans toutes les industries forestières combinées. Le tableau 28 fournit les indices d'emploi.

On a remarqué une croissance modeste dans l'emploi pour toutes les industries du bois dans chacune des provinces et la Région Atlantique a fait un peu mieux que le reste du pays sous ce rapport. On a créé 1,300 nouveaux emplois dans le secteur primaire de 1971 à 1975 et 1,200 dans des industries utilisant le bois comme matière première. La Région a augmenté sa consommation de bois à un rythme plus élevé que le reste du pays pour les mêmes années.

La production de bois-d'oeuvre fluctue considérablement à l'Île du Prince-Édouard et à Terre-Neuve, mais les données jusqu'à 1975 révèlent une tendance à la hausse. Le Nouveau-Brunswick a une croissance relativement stable et, en Nouvelle-Écosse, le taux de croissance décline. Le rendement moyen par scierie dans la Région est considérablement moindre que dans le reste du pays. Les scieries du Nouveau-Brunswick produisent en moyenne deux fois plus de bois-d'oeuvre que celles de la Nouvelle-Écosse, lesquelles fournissent en moyenne trois fois plus de bois-d'oeuvre que celles de Terre-Neuve et de l'Île du Prince-Édouard. Or, la production moyenne d'une scierie dans le reste du Canada, largement attribuable à l'importance des opérations en Colombie-Britannique, atteint trois fois celle du Nouveau-Brunswick. L'industrie du bois de construction brut et du bois raboté emploie plus de personnes par unité de bois utilisé que ne le font les usines de pâte et de papier.

La fabrication de copeaux provenant des rebuts des scieries et leur vente à l'industrie des pâtes représente un facteur économique d'importance croissante dans l'économie de la production du bois-d'oeuvre. Les petites scieries ne peuvent se permettre l'achat de l'équipement d'écorçage et de déchiquetage nécessaire et peut-être est-ce là un facteur important de la réduction du nombre des scieries. Elles survivent là où il y a un marché local mais les rebuts sont souvent perdus.

TABLEAU 28

Indices de l'emploi dans les entreprises d'exploitation forestière et dans  
les industries qui utilisent le bois dans les  
provinces de l'Atlantique, 1969 à 1975  
 (année de base: 1971)

Année	Terre-Neuve	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Toutes les provinces de l'Atlantique	Le reste du Canada
1969	104.2	77.5	104.5	96.4	100.0	102.0
1970	118.6	84.3	102.4	102.1	105.5	100.0
1971	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1972	95.9	93.1	100.9	100.9	99.8	105.6
1973	126.3	93.1	104.1	111.7	112.7	114.2
1974	132.9	93.2	107.6	117.9	118.2	114.6
1975	118.0	- (a)	108.0	111.0	111.0	107.0

Source: Statistique Canada.

(a) Les chiffres de 1975 ne sont pas disponibles pour l'Île du Prince-Édouard.

L'industrie des pâtes et papier de la région de l'Atlantique a amélioré sa situation en termes de coûts de la main-d'oeuvre et des matériaux par rapport au reste du Canada durant les années 1971 à 1975. Les gains en valeur ajoutée ont été légèrement plus élevés, mais la valeur des expéditions a augmenté à un rythme légèrement inférieur à la moyenne canadienne. Le tableau 29 illustre les indicateurs économiques concernant l'industrie de la pâte et du papier pour les années 1971 et 1975. Il n'y a pas d'usine de pâte et de papier dans l'Île du Prince-Édouard et les chiffres pour Terre-Neuve comprennent ceux de l'usine de la *Labrador Linerboard*, de Stephenville, qui ne fonctionne plus à l'heure actuelle.

Il serait erroné de donner l'impression que les moulins de pâte et de papier de même que les scieries et les usines de bois raboté sont les seules industries du bois dans la Région. En 1975, il y avait 45 entreprises de fabrication de portes et autres articles de menuiserie, quatre usines d'agglomérés de bois (y compris la plus grande usine du genre dans tout le Commonwealth), trois usines de contreplaqué et de placage, une usine de panneaux de fibres de bois, une douzaine ou plus d'usines de boîtes, trois installations de tournage du bois et un certain nombre d'entreprises qui utilisent le bois en grande quantité pour la fabrication de meubles et accessoires, de cercueils, de barils pour le poisson, de bâtiments préfabriqués et de maisons mobiles, ainsi que d'autres articles. On ne dispose pas de données statistiques distinctes pour ces industries, mais leur contribution à l'économie régionale n'est nullement négligeable.

Les données statistiques concernant le secteur forestier tendent à masquer la mauvaise qualité de la gestion des ressources qui fait que le peuplement de forêt a été porté jusqu'à ses limites biologiques dans la plupart des zones productives de la Région.

La Région aura un jour à faire face à un sérieux problème d'approvisionnement de bois résultant de pratiques de coupe du bois de la meilleure qualité, de la tordeuse du bourgeon de l'épinette et d'autres menaces d'ordre biologique, d'un déséquilibre dans les classes d'âges, de la perte de terres forestières au profit d'autres activités et du repeuplement difficile à la suite des feux de forêt. Ces problèmes sont généralement connus et les gouvernements provinciaux ont entrepris d'améliorer les pratiques de gestion. On a tardé à prendre des mesures pour protéger certaines forêts contre l'attaque dévastatrice de la tordeuse du bourgeon de l'épinette et l'on en a pour quelques années à s'en remettre. Bien que les pratiques de gestion corrective soient dispendieuses, l'économie à long terme exige qu'un grand nombre de terres forestières de la Région soient considérées au même titre que les exploitations agricoles importantes et qu'on

TABLEAU 29

Indicateurs économiques pour les industries de la pâte et du papier

(moyennes des valeurs "redressées")

1971 et 1975

	TERRE-NEUVE		N.-E.		N.-B.		MOYENNES DE TOUTES LES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE		LE RESTE DU CANADA	
	1971	1975	1971	1975	1971	1975	1971	1975	1971	1975
Valeur des expéditions, par 100 pi cubes de bois utilisé	\$116.00	\$211.67	\$115.00	\$241.29	\$100.27	\$202.34	\$106.30	\$212.11	\$128.00	\$246.41
Valeur ajoutée, par 100 pi cubes de bois utilisé	\$ 56.00	\$104.00	\$ 48.00	\$143.86	\$ 28.50	\$ 90.72	\$ 37.50	\$104.15	\$ 57.00	\$117.51
Nombre de personnes employées, par milliers de cunits de bois utilisé	4.5	4.1	3.3	3.1	2.9	2.4	3.1	2.9	3.4	3.9
Salaires et traitements, par dollar de valeur ajoutée	\$ 0.78	\$ 0.56	\$ 0.61	\$ 0.28	\$ 0.76	\$ 0.36	\$ 0.76	\$ 0.37	\$ 0.57	\$ 0.43
Salaires et traitements par dollar de bois expédié	\$ 0.37	\$ 0.27	\$ 0.25	\$ 0.17	\$ 0.24	\$ 0.16	\$ 0.27	\$ 0.18	\$ 0.25	\$ 0.20
Coûts des matières brutes et des fournitures, par dollar de bois expédié	\$ 0.46	\$ 0.42	\$ 0.51	\$ 0.34	\$ 0.63	\$ 0.45	\$ 0.57	\$ 0.42	\$ 0.49	\$ 0.46

- 108 -

Sourcé: Calculé d'après la publication 25-202 de Statistique Canada,  
"Statistiques forestières du Canada".

y pratique la plantation, la récolte et qu'on y organise de façon systématique la lutte contre les plantes nuisibles, les insectes, les maladies et les incendies. On voit, dans certaines terres forestières privées, des signes encourageants d'une bonne gestion et le gouvernement fédéral fournit une aide financière aux provinces pour la gestion forestière des terres de la Couronne par le truchement des ententes auxiliaires du MEER. Il faudrait des engagements à long terme, cependant, pour assurer l'approvisionnement en bois nécessaire à l'industrie telle qu'elle est actuellement et pour les investissements futurs.

Le Conseil recommande la signature d'ententes à long terme, sur une base de frais partagés, avec chacune des provinces pour la mise sur pied de sociétés de la Couronne qui se verraient confier la responsabilité de la gestion des terres de la Couronne, dans le but ultime de recouvrer des fonds grâce au droit de coupe ou des concessions à bail avec l'industrie. Ces sociétés pourraient également passer des contrats avec les individus et les compagnies pour des activités spécifiques, entre autres la vente de plants de pépinières, et fournir des services de gestion complets sur une base d'honoraires pour le compte des propriétaires privés de boisé. Il faudrait une plus grande expertise des autres pratiques de gestion dans diverses conditions et les dossiers des coûts et recettes devrait être mis à la disposition des propriétaires de boisés. Cette entreprise devrait nécessairement être menée par le secteur public en raison de son envergure et des faibles recettes qu'elle connaîtrait au début. Cela constituerait en outre un bon exemple de gestion saine de ces terres de la Couronne gérées dans les limites de l'économie. Les propriétaires de terres privées seraient encouragés à faire la même expérience grâce à une politique fiscale graduelle susceptible de favoriser les bonnes pratiques de gestion forestière.

A moins que les avantages économiques provenant d'autres utilisations ne soient suffisants pour compenser, la perte progressive de terres forestières par petites et larges parcelles chaque année constitue une réduction substantielle et continue de la capacité de production de la Région. Le Conseil considère qu'il est de l'intérêt public de réglementer l'aliénation des sols forestiers en s'appuyant sur un plan d'utilisation des terres pour le secteur concerné et en analysant les implications à long terme des autres usages envisagés. Des utilisations diversifiées ne sont pas à décourager dans la mesure où elles ne réduisent pas l'approvisionnement en bois et ne nuisent pas à la croissance et à la conservation des forêts qui ont constitué un atout de taille pour la Région depuis de si nombreuses années.

Une bonne source d'informations détaillées est nécessaire à une gestion efficace des ressources et à l'identification de la meilleure combinaison d'utilisations économiques qu'une terre forestière donnée peut subir. Un investissement maximum dans les ressources forestières nécessite la disponibilité de l'information sur la qualité et l'âge des réserves de bois-d'oeuvre, de l'habitat de la faune, du potentiel d'utilisation à des fins récréatives et de la biomasse totale disponible pour la récolte. Ce genre d'information sera d'une importance de plus en plus grande dans l'avenir, puisque le coût élevé de l'énergie rend le bois plus intéressant comme succédané des métaux qui requièrent plus d'énergie pour leur production et comme combustible utilisé comme tel ou transformé en méthanol. Toutefois, les usages traditionnels continueront de dominer le marché, particulièrement si l'on peut négocier des tarifs favorables pour l'exportation des papiers fins.

Le Conseil se réjouit des améliorations qui ont été apportées dans la gestion des ressources forestières par le gouvernement et l'industrie et des investissements pour le perfectionnement de la technologie. La production des papiers fins augmenterait la rentabilité de certaines opérations qui sont présentement marginales si les tarifs ne nuisaient pas à l'exportation et, à cet égard, le Conseil préconise que ce point soit inclus dans les négociations courantes du GATT. Les coûts de transport de la matière brute est une autre cause de préoccupation pour l'industrie, et le gouvernement devrait faire des recherches sur le système le moins coûteux et offrant le plus grand rendement énergétique pour transporter la matière brute aux usines.

#### Recommandations

1. Que le Canada signe une entente à frais partagés à long terme avec chacune des provinces pour mettre sur pied un organisme, par exemple une société de la Couronne, qui aurait toute autorité et toutes responsabilités pour tous les aspects de la gestion des forêts sur les terres de la Couronne et qui pourrait conclure des ententes avec des particulières ou des sociétés en vue d'implanter l'un ou l'autre ou l'ensemble des aspects de la gestion forestière.

2. Que les terres forestières productives ne soient pas aliénées sans analyse des avantages et des coûts à long terme des autres usages proposés, et que les utilisations multiples soient admissibles là où le potentiel existe, mais jamais au détriment de la capacité de production de la forêt.
3. Que la politique fiscale concernant les terres forestières favorise les propriétaires qui ont adopté et maintenu des pratiques de gestion efficaces.
4. Que la portée des études sur les ressources forestières soit élargie de manière à inclure l'identification des autres possibilités de développement et à comprendre l'évaluation de l'habitat de la faune, des projets d'utilisation à des fins de loisirs, de la qualité et de l'âge des réserves de bois-d'oeuvre, ainsi que de la biomasse totale disponible pour fins de récolte.
5. Que l'intégration d'industries du bois de construction et de la pâte et du papier soit encouragée de façon à augmenter la diversification des produits terminaux, la valeur ajoutée et l'emploi, et que les négociations tarifaires soient menées en conséquence.

PARTIE V - MINÉRAUX

La valeur de la production de minéraux dans les provinces de l'Atlantique a connu une augmentation considérable dans les années 1970 car elle s'est élevée de \$512 millions en 1971 à \$1,188 millions en 1977. On s'attend que la production va continuer de s'élever jusqu'en 1986. Chacune des provinces connaîtra probablement une croissance réelle jusqu'en 1986, mais le Nouveau-Brunswick s'appropriera une grande partie de la production de la Région et celle de Terre-Neuve déclinera proportionnellement. Le pourcentage de la valeur brute de la production minière de la Région en regard de celui de la production canadienne totale est passé d'environ 8.5 p. 100 à environ 7.3 p. 100 en 1976. Si l'on exclut les combustibles cependant, la contribution des provinces de l'Atlantique est passée de 12.5 p. 100 en 1971 à 15 p. 100 en 1976. L'étude dont on fait état ci-après indique l'échelle et l'importance de l'industrie minière et la valeur de l'attention portée aux politiques encourageant l'exploration et le traitement dans la région.

Le volume et la valeur de la production pour chacune des provinces de l'Atlantique, sauf l'Île du Prince-Édouard, figurent au tableau 30 pour 1977, et l'emploi direct par année de 1971 à 1977 est inscrit au tableau 31.

Terre-Neuve, dont les grandes réserves de minerai de fer à l'ouest du Labrador sont devenues le principal fournisseur d'une grande partie de l'industrie de l'acier en Amérique du Nord, continue d'être en tête pour la production minière dans les provinces de l'Atlantique. La fermeture de la mine *Gulf Bridge* en 1971 et de la mine *Whalesback* en 1972 a contribué au déclin de la production du cuivre qui n'a pas été compensé complètement par l'ouverture de la mine *Ming* de la *Consolidated Rambler* en 1971. L'épuisement du minerai de haute qualité et l'existence de problèmes de relations du travail à la mine *Buchans* ont contribué au déclin du rendement des mines de cuivre et ont été largement responsables aussi du déclin de la production de plomb, de zinc (jusqu'en 1974) et d'argent. Le mine doit fermer au début de 1979. La mise en oeuvre de la mine de zinc de la *Tech Corporation* à Port-Daniel en 1975 a contribué au relèvement de la valeur de la production de zinc, qui est passée de \$4.2 millions, en 1973, à \$37.8 millions, en 1976.

TABLEAU 30

Estimation de la production minière <sup>(a)</sup>

Les trois provinces de l'Atlantique et le Canada - 1977

(en milliers)

	TERRE-NEUVE		NOUVELLE-ÉCOSSE		NOUVEAU-BRUNSWICK		CANADA	
	Volume	Valeur \$	Volume	Valeur \$	Volume	Valeur \$	Volume	Valeur \$
<b>MÉTAUX</b>								
Antimoine	-	-	-	-	-	8,463	-	8,954
Bismuth	-	-	-	-	298	1,895	310	1,971
Cadmium	10	32	-	-	40	127	2,642	8,421
Cuivre	18,393	12,778	-	-	29,160	20,257	1,721,003	1,195,579
Or (onces)	14	2,124	-	-	7	1,157	1,717	268,377
Minéral de fer (tonnes courtes)	27,068	722,184	-	-	-	-	57,048	1,360,163
Plomb	18,078	5,632	-	-	134,794	41,991	626,375	195,128
Argent (onces)	471	2,316	-	-	5,568	27,370	42,758	210,189
Zinc	103,979	36,425	-	-	356,728	124,965	2,324,836	814,413
Valeur totale		781,491				224,225	<sup>(b)</sup>	5,600,536
<b>NON MÉTAUX</b>								
Amiante (tonnes courtes)	78	35,000	-	-	-	-	1,700	564,130
Barytine (ton. cour.)	-	-	-	1,550	-	-	-	2,325
Spath fluor	-	10,180	-	-	-	-	-	10,180
Gypse	729	2,880	5,358	18,678	47	204	7,759	28,530
Tourbe	-	-	11	737	106	6,784	433	26,725
Quartz	-	-	-	386	-	-	2,604	18,444
Sel	-	-	898	17,540	-	-	6,540	88,428
Stéatite								
Poudre de pyrophyllite	-	624	-	-	-	-	81	1,980
Soufre dans les gas de fonderie	-	-	-	-	51	1,211	845	20,185
Valeur totale		48,684		38,891		8,199	<sup>(b)</sup>	1,367,212
<b>COMBUSTIBLES</b>								
Charbon	-	-	2,350	80,500	320	6,450	31,300	670,500
Pétrole	-	-	-	-	-	60	-	9,341,976
Valeur totale		-		80,500		6,510		10,012,476
<b>VALEUR TOTALE <sup>(c)</sup> MINÉRAUX</b>		830,175		119,391		238,934	<sup>(b)</sup>	16,980,224

a) Les poids sont indiqués en livres, sauf indication contraire.

b) Incluant les minéraux non produits dans la région de l'Atlantique.

c) Matériaux de construction exclus.

Source: Statistique Canada, Publication n° 26,202, "Production minière du Canada, calcul préliminaire".

TABLEAU 31

Emploi dans les mines  
Provinces de l'Atlantique  
1971-1977

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Terre-Neuve	5400	5100	5300	6000	5900	6200	6100
Ile du Prince- Édouard	-	-	-	-	10	30	40
Nouvelle-Écosse	5400	5100	4800	4500	4700	4500	4700
Nouveau-Brunswick	2400	2400	2500	2400	3000	2700	3100

Source: Statistique Canada, publication n<sup>o</sup> 26-204 "Industries minérales: statistiques principales".

L'*Alcan* fournissait à sa fonderie du Québec du spath fluor tiré de sa mine *St. Lawrence*, à Terre-Neuve, qui a été fermée en février 1978, mais la société achète maintenant à bas prix et sans frais de douane sur le marché mondial. La mine *St. Lawrence* était la seule mine produisant du spath fluor au Canada et elle alimentait le marché canadien et le marché mondial depuis 1933. Selon les estimations, il reste environ huit millions de tonnes courtes de minerai dans la mine, ce qui suffirait pour approvisionner l'*Alcan* pour plusieurs années à venir.

La production d'amiante durant les années 1970 a été quelque peu irrégulière, mais on s'attend qu'elle passe de 69,000 tonnes produites en 1971 à environ 90,000 tonnes en 1986. La production de gypse correspondra au niveau d'activité dans l'industrie de la construction. La capacité de production de ciment, axée sur l'utilisation locale, demeurera probablement stable. De trente à quarante tonnes de pyrophyllite sont extraites à Manuels, près de St-Jean chaque année. Elles sont exportées aux États-Unis, pour l'industrie de la céramique.

Les dépôts d'uranium situés près de Makkovik au Labrador deviendront productifs au début des années 1980. Les immenses dépôts de calcaire de bonne qualité dans le secteur de la péninsule de Port-au-Port ont été analysés. Ils pourraient fournir la matière de base à une nouvelle usine de ciment.

La valeur totale de la production minière de Terre-Neuve s'est accrue dans les années 1970; elle est passée de \$343 millions en 1971 à \$830 millions en 1977. La plus grande part de cette augmentation s'est fait sentir du côté de la production de minerai de fer, laquelle assurera également la plus grande partie de la croissance prévue pour la province. L'augmentation générale de l'emploi direct dans l'industrie minière de Terre-Neuve continuera vraisemblablement en dépit des fermetures prévues des mines *Buchans* et *Rambler*, en 1979.

Une loi relative à l'acquisition des droits sur les ressources minières de la province a été adoptée par le parlement de la province de Terre-Neuve en 1976 et proclamée le 1<sup>er</sup> juillet 1977. Cette loi permet de simplifier les procédures d'acquisition de terres minières et de large secteur de la province deviennent accessibles pour le jalonnement. Le règlement découlant de la loi couvre les exigences en ce qui a trait aux travaux à exécuter afin qu'il y ait concordance étroite avec les pratiques d'exploitation en usage ailleurs au Canada, et le résultat anticipé est une augmentation des activités d'exploitation minière dans la province. Une loi complémentaire, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1978, et autorisant à

prélever un droit sur certaines concessions minières de la province couvre l'augmentation du niveau d'exploration des concessions minières, les autorisations d'extraction assorties du versement d'un droit et les lots Reid, en permettant aux entreprises concernées trois choix: payer un impôt annuel sur les terres minières, dépenser un montant équivalent pour l'exploration minière sur leurs terrains, ou rétro-céder les terres à la Couronne. L'effet à court terme de cette loi pourrait être que de grands secteurs de terres minières de peu d'intérêt pour l'exploration soient remises à la Couronne, mais l'effet à long terme serait une augmentation dans l'activité exploratoire de terres dont le potentiel minéral est plus élevé.

La Nouvelle-Ecosse a connu une production minière négligeable durant les années 1970, mais on a annoncé l'exploitation d'un gisement de zinc et de plomb à Gays River.

La production de charbon a décliné jusqu'en 1973 après la fermeture de la mine *Four Star*, en 1969, des mines *Dominion* n° 20 et *Springhill*, en 1971, ainsi que de la *McBean Colliery*, en 1972. La mine *Lingan* de la DEVCO s'est ouverte en 1972; elle a contribué à l'augmentation de la production, qui a atteint une valeur de \$80.5 millions en 1977. En 1976, s'ouvrirait la mine *Prince* de la DEVCO et la production totale de charbon prévue pour le milieu des années 1980 est censée s'accroître de façon stable au rythme de la demande du marché local (qui consomme la plus grande partie de la production de la Nouvelle-Écosse). Il y a des réserves de houille considérables à une certaine distance des côtes et elles représentent un potentiel de production à long terme. Des recherches sont entreprises en vue de réduire la teneur en soufre et en cendre du charbon du comté de Pictou. Une centrale d'énergie électrique alimentée au charbon est en construction à l'île du Cap-Breton et l'on étudie la possibilité de convertir la centrale d'Halifax au charbon.

La production barytine a diminué progressivement et se terminera quand sera fermée la mine *Walton*, à la fin des années 1970. On a commencé à produire de la célestine en 1971 lors de l'ouverture de la mine *Lake Enon* de la Kaiser Celastite, mais on a cessé en 1976. La production de gypse en Nouvelle-Écosse ne sera pas stable dans un avenir rapproché et on ne s'attend pas à des changements significatifs dans la production du ciment, d'argile, de sable et de gravier, ainsi que de pierre. On prévoit que l'augmentation graduelle de la production de sel continuera au cours de la décennie et qu'elle atteindra environ 1,500,000 tonnes en 1986, contre 889,000 tonnes en 1971.

La valeur annuelle totale de la production minière en Nouvelle-Ecosse doit augmenter considérablement sous peu, contrairement au déclin qui s'est fait sentir jusqu'en 1974. Les non-métaux et le charbon représenteront la plus grande partie de l'augmentation de la valeur totale et de la production. Les valeurs ajoutées élevées reflètent le fait que la plus grande partie des minéraux de la Nouvelle-Ecosse sont transformés et consommés localement.

En Nouvelle-Ecosse, la loi relative aux ressources minérales, adoptée en 1975, garantit une approche uniforme à la prospection dans toute la province. Le jalonnement "sur la carte" est la seule façon d'acquérir des terrains miniers pour des fins d'exploration, qui est interdite sur des terrains pour lesquels on n'a pas obtenu de permis d'exploration. Cette méthode a conduit à une grande opération de jalonnement dans la province et renforcé l'intérêt envers ses possibilités économiques sur le plan de la production de métaux.

Le Nouveau-Brunswick a connu une augmentation constante de sa production de métaux communs et de métaux précieux durant la dernière décennie et la tendance doit continuer, même si les marchés pour le zinc sont présentement faibles. Dans les années 1980, les dépôts de *Key Anacon*, *Half Mile Lake* et *Murray Brook* pourraient bien devenir productifs. Une mine de potasse, déjà au stade de la mise en valeur à Sussex, contribuera à augmenter les emplois et le revenu dans la province, et les perspectives pour l'ouverture d'une seconde mine dans la même région sont bonnes. Il y a également des espoirs pour une mine de tungstène près de St. Stephen.

La production d'antimoine a commencé en 1972, mais elle cessera probablement à la fin des années 1970 avec la fermeture de la mine de la *Consolidated Durham*. La production de bismuth est passée de \$0.2 million à \$1.9 million en 1977 et l'on s'attend qu'elle maintienne son niveau de production dans la période visée par nos prévisions.

La production de charbon a fluctué au cours des dix dernières années mais on prévoit une augmentation de 25 p. 100 pour 1980.

La production des minéraux non-métalliques et de matériaux de construction n'a pas subi de changements majeurs durant les années 1970 et les perspectives futures sont celles de l'industrie du bâtiment.

L'augmentation constante dans la valeur annuelle totale de la production minière au Nouveau-Brunswick au cours des dix dernières années doit continuer jusqu'en 1980 alors qu'on s'attend à une augmentation en flèche due à l'ouverture de nouvelles mines de métaux communs dans la zone de Bathurst, de mines de potasse près de Sussex, et possiblement de mines de tungstène-molybdène dans le Sud-Ouest. En 1971, la valeur totale de la production était de \$107 millions et, en 1977, de \$239 millions. La croissance en termes réels est censée être du double de la production actuelle pour 1986 et la valeur ajoutée doit tripler durant la même période.

La loi sur les mines du Nouveau-Brunswick permet le jalonnement suivant les méthodes courantes et exige des travaux de plus en plus poussés sur les concessions pour que les détenteurs puissent les conserver. Cette loi favorise évidemment les sociétés d'exploration minière et le degré élevé d'intérêt pour ce genre d'opérations dans la province en est un indice.

L'Île du Prince-Édouard n'a jamais eu une industrie minière importante et l'on ne s'attend pas à des changements puisque les quelques tentatives d'explorations qui ont été faites jusqu'ici n'ont pas donné de résultats concluants. La production de sable et de gravier devrait continuer au relenti au même rythme que l'industrie du bâtiment dans cette province. Ces dernières années, la main-d'oeuvre utilisée par l'industrie minière n'a jamais dépassé quelques douzaines de travailleurs.

#### Implications sociales de l'exploitation minière

Le développement des mines peut être coûteux pour les gouvernements sous forme de mise sur pied d'infrastructures sociales et industrielles et de pertes de capital eu égard à l'épuisement de ressources non renouvelables. Les recettes provenant de l'exploitation minière varient en fonction des conditions du marché, de l'emplacement et du type de minéraux produits. La Nouvelle-Écosse a une assez forte "valeur ajoutée" parce que la plupart des minéraux qu'elle produit sont consommés localement. La plus grande partie du rendement minéral des autres provinces de la Région est exportée alors qu'il est peu ou pas transformé. Quand les entreprises minières appartiennent aux étrangers, les profits directs, les sommes reliées à la transformation et aux autres formes d'usinage de même que les impôts sur les sociétés payables là où est le siège social s'accroissent ailleurs également, ce qui diminue les possibilités de réinvestissement dans la Région. Quand une mine ferme, les gouvernements ont souvent à résoudre les graves problèmes économiques et sociaux qui en résultent pour la collectivité. Comme les bienfaits économiques

de l'exploitation minière pour une province relativement pauvre (ou un pays sous-développé) sont quand même importants, en redevances, en création d'emplois et au plan de l'approvisionnement requis pour les opérations minières et la collectivité environnante, les nouvelles exploitations minières sont les bienvenues à titre d'encouragement à la croissance économique, mais sont souvent insuffisantes comme moyen de développement économique d'une région.

Pour le Conseil, la Région devait avoir pour politique de placer une plus grande partie du fardeau des coûts sociaux et des pertes de capital reliés à l'exploitation minière à la charge des exploitations minières mêmes. Si une province peut réussir à conserver la propriété de ses mines et les opérations de transformation et de fabrication à l'intérieur de ses frontières, la perte en valeur économique est réduite d'autant et les coûts sociaux partagés par un plus grand nombre d'instances. Mais, comme les opérations minières sont reliées de façon caractéristique au commerce international, la région de l'Atlantique peut avoir à continuer à sacrifier les avantages économiques à long terme que représente l'exploitation minière au profit de la création d'emplois pour l'immédiat. Chaque cas doit être étudié séparément, mais l'expérience qu'a connue l'industrie minière jusqu'ici indique que ce serait une politique prudente que d'exiger que les exploitations minières réservent une certaine proportion de leurs profits, et que la province verse une contribution proportionnelle prélevée sur les redevances, à un fonds d'amortissement pour parer à l'épuisement de l'actif que doit consacrer la province pour aider à l'établissement des industries de remplacement et à compenser les coûts sociaux que représente la désorganisation sociale qui résulte de la fermeture d'une mine.

Les grandes exploitations minières ayant une forte probabilité de survie et un impact minimum sur l'environnement, qui sont situées de façon à favoriser le développement d'autres industries, auront des coûts sociaux moins élevés que des villes minières qui sont abandonnées au bout de quelques années quand les réserves ne peuvent plus être exploitées avec profit. Une solution de rechange à la création de villes minières ne comptant qu'une seule industrie serait l'intégration à des villes minières existantes si l'emplacement de la mine est isolé. Le transport aller-retour par air des mineurs des mines de St. Lawrence ou Buchans à Makkovik, par exemple, pour des périodes de deux à quatre semaines, pourrait ne pas excéder le coût annuel du maintien d'une ville minière et réduire les problèmes que causerait la fermeture des mines pour les deux collectivités insulaires. Le transport quotidien peut aussi être possible dans les zones les plus peuplées comme Sussex (Nouveau-Brunswick) et Gays River (Nouvelle-Écosse). Si les coûts sociaux et économiques que doit supporter une collectivité durant l'existence d'une mine et à la suite de sa fermeture doivent être récupérés au cours de la période d'extraction, ils pourront maintenant être réduits et tous les intéressés en bénéficieront par le recours aux moyens de rechange comme l'approvisionnement en main-d'oeuvre qui était impossible auparavant.

Les maladies industrielles sont très fréquentes dans les collectivités minières de la région de l'Atlantique. Cela requerrait, de l'avis du Conseil, des interventions publiques rigoureuses. Le manque de mesures adéquates pour la protection de la santé et de la sécurité dans les mines fait présentement l'objet des négociations direction-syndicat et des luttes syndicales, ce qui contribue à projeter une image défavorable du climat des relations de travail dans la Région. Le Conseil recommande que dans les trois provinces les plus importantes de la Région soit mis sur pied un organisme jouissant du pouvoir d'instaurer des recherches sur la façon d'améliorer les conditions de sécurité dans les mines et de voir à ce que des mesures appropriées soient prises pour faire cesser tout travail dans une mine si l'on présume qu'il y règne des conditions dangereuses ou que les recommandations en vue d'une amélioration n'ont pas été suivies. Les employés devraient également se conformer aux règlements d'hygiène et de sécurité qui devraient leur être expliquées soigneusement dans le cadre de cours de formation officiels.

#### Transformation plus poussée des produits minéraux

En Nouvelle-Écosse, les minéraux industriels sont transformés en grande partie pour la vente locale et la prédominance des minéraux non métalliques et des matériaux de construction dans sa production totale est responsable d'une plus grande valeur ajoutée (approximativement égale à la valeur brute de sa production) que Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, où elle est passablement plus basse.

Les seules opérations de transformation de minéraux métalliques qui se font dans les provinces de l'Atlantique sont le fait de la *Sydney Steel Corporation*, d'une fonderie de plomb au Nouveau-Brunswick et d'une certaine concentration réalisée sur l'emplacement des mines. Le Nouveau-Brunswick met de l'avant un projet d'usine de zinc électrolytique, industrie métallurgique potentielle qui mériterait un appui plus sympathique de la part du gouvernement fédéral. Eu égard au fort rendement de minerai de zinc de la Région et de son taux de chômage élevé, il est difficile, en ces temps de bas prix pour le zinc, d'expliquer le programme d'aide fédérale pour une fonderie de zinc du Pérou et pour une mine de plomb-zinc en Irlande, par le truchement de la Société pour l'expansion des exportations, alors que le manque évident de coordination et de programmation à l'échelle nationale pourrait empêcher le développement d'une industrie de transformation du métal dans la région de l'Atlantique. Etant donné les dépôts minéraux d'importance dans les provinces de l'Atlantique, le Conseil croit que le Canada doit faire un effort considérable pour développer une industrie métallurgique dans la Région, en tant que contribution à son engagement à l'égard du développement régional.

## Stratégie minière générale

En dépit de la sagesse traditionnelle qui mène à penser que l'industrie primaire fournira des emplois de moins en moins nombreux, l'exploitation minière dans la région de l'Atlantique a réalisé une croissance absolue de la production et de l'emploi direct dans les années 1970 et continuera vraisemblablement à le faire. Comme le Conseil l'a fait remarquer dans son rapport de 1971, les développements futurs dépendent des nouvelles découvertes, de la demande mondiale ainsi que de la capacité à soutenir la concurrence, et la politique gouvernementale devrait continuer d'être dirigée vers un encouragement aux travaux et aux levés géologiques et exploratoires, de même que vers l'établissement de services scientifiques et de laboratoire à l'intention de l'industrie minière.

L'appui sous forme d'exploration et de levés géologiques dans le secteur public se fait sous la forme de programmes fédéraux-provinciaux conjoints à long terme pour la cartographie géologique, d'enquêtes sur l'évaluation des produits et d'études théoriques reliées à la géologie économique. La cartographie géologique n'est pas requise seulement à Terre-Neuve, où la cartographie à l'échelle de 1:50,000 n'est pas encore terminée, mais également en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick où les cartes à cette échelle existent déjà. L'expérience vécue ailleurs a démontré qu'un travail géologique de cette nature doit être mis à jour tous les dix ou quinze ans pour continuer d'avoir quelque valeur pour l'exploration.

Les industries des services d'exploration minière établies dans la Région peuvent avoir besoin d'une forme quelconque de soutien de la part du gouvernement si elles doivent soutenir la concurrence des industries correspondantes des autres provinces. Les gouvernements pourraient encourager l'utilisation de services locaux d'expertise, d'analyse, de jalonnement et de fournitures en annexant un modificatif à leurs règlements qui autoriserait les utilisateurs des services locaux à réduire quelque peu les travaux qu'ils sont tenus d'accomplir sur leurs terrains miniers en échange de leur support plus direct à l'économie locale.

L'avenir de l'industrie minière dans la Région repose principalement sur un accroissement stable du taux de production, qui proviendra d'une exploration minière plus dynamique. Les politiques gouvernementales devraient être dirigées vers une exploration et un développement maximums sans préjudice inutile à l'environnement.

Recommandations

1. Que l'octroi des permis d'ouverture de nouvelles mines se fasse sous réserve de la capacité qu'aurait l'exploitation de payer pour les coûts sociaux et d'infrastructure durant la vie de la mine et de contribuer à un fonds d'amortissement visant à compenser les effets de la fermeture éventuelle de la mine.
2. Que les gouvernements provinciaux déterminent la nécessité de règlements plus appropriés concernant l'hygiène et la sécurité dans les mines et créent des agences constituées de représentants de l'effectif ouvriers, de l'industrie et du gouvernement, qui seraient chargées de rédiger des normes ainsi que d'élaborer et d'appliquer les règlements.
3. Que les politiques fédérales sur les tarifs, le développement régional au Canada, le développement des exportations et l'aide aux sociétés établies au Canada et engagées dans l'exploitation minière et dans des opérations de transformation du minerai dans d'autres pays soient révisées de façon à assurer qu'elles ne nuisent pas aux développements futurs des opérations d'exploitation et de transformation dans la région de l'Atlantique.
4. Que la stratégie minière générale de la Région soit établie de façon à rendre de plus en plus agressives les initiatives d'exploration et de favoriser l'expansion des entreprises établies sur place qui dispensent des services de production et d'exploration minières.

## CHAPITRE 6

### LE MONDE DES AFFAIRES - NÉCESSITÉ CRITIQUE DE FAIRE PREUVE D'INITIATIVE

La situation de l'investissement dans les entreprises commerciales de la Région au cours des dernières années ne peut être qualifiée que de médiocre.

Les chiffres établis par le Conseil économique du Canada confirment que la pénurie de capital entre 1970 et 1973 a nui quelque peu au rendement économique de la Région. Entre 1973 et 1976, alors que les investisseurs étaient très prudents, les investissements dans la Région ont augmenté beaucoup moins rapidement que dans l'ensemble du pays, soit à un rythme inférieur à 5.8 p. 100 par an au regard de la moyenne nationale qui atteignait 8.0 p. 100<sup>1</sup>.

Pour ce qui est de l'investissement de nouveaux capitaux étrangers dans la Région, des données transmises par l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) établissent qu'entre la date de la création de l'organisme en question (le 4 avril 1974) et le 30 juin 1978 la Région de l'Atlantique n'a bénéficié que de 3.13 p. 100 des acquisitions faites grâce à des capitaux en provenance de l'extérieur. Quant au nombre de cas susceptibles d'être examinés par l'AEIE et portant sur de nouvelles entreprises dans la Région au cours de la période comprise entre le 15 octobre 1975 et le 30 juin 1978, il n'a atteint que le chiffre négligeable de 0.61 p. 100 du total pour l'ensemble du pays<sup>2</sup>. De toute évidence, la Région n'attire pas une part suffisante des dollars d'investissement du secteur privé pour que cesse de s'accroître l'écart avec le reste du pays, ce qui rend d'autant plus lointain le jour où la Région pourra apporter une contribution positive à la fédération.

Le Conseil a tenté d'établir les causes du problème et, dans les échanges qu'il a eus avec les représentants du monde des affaires, il a constamment reçu la même réponse: "le manque de confiance". On a souvent fait porter sur le gouvernement central une bonne partie du blâme pour un grand nombre d'années. Les mesures jugées favorables à l'ensemble de l'économie nationale ont souvent été perçues dans la Région comme des

---

<sup>1</sup> "Special Report on Business - The National Economy", *The Globe and Mail*, juin 1977.

<sup>2</sup> Correspondance reçue de la Direction de la recherche et de l'analyse de l'AEIE et 8 août 1978.

entraves à sa croissance économique naturelle alors que les mesures adoptées au profit de la Région n'ont pas toujours eu d'avantages compensatoires sous forme de moyens nouveaux de susciter des entreprises de production. Le Conseil n'a pas l'intention de jeter le blâme sur qui que ce soit. Il recommande cependant que le gouvernement fédéral joue un rôle de redressement plus vigoureux dans l'orientation des économies nationale et régionale afin que le monde des affaires regagne suffisamment d'optimisme et songe à procéder à des investissements dans la Région.

Les principes posés pour la solution des problèmes économiques de la Région ont été abordés en d'autres points du présent rapport. Le Conseil recommande des rôles nouveaux et bien définis pour la Région et la reconnaissance en toute franchise de la nécessité d'établir ainsi que d'appliquer le concept des différences régionales lors de la définition et de la mise en oeuvre des politiques nationales. Le Conseil s'attend également à retrouver, dans les politiques et les mesures adoptées par les gouvernements fédéral et provinciaux, le respect du principe du profit et la reconnaissance de l'apport que le secteur des affaires doit fournir pour permettre à la Région de se développer. Le Conseil estime essentielle à la définition de l'avenir de la Région et à la restauration de la confiance la présence d'un interface bien défini, dans le respect mutuel de part et d'autre, entre les deux niveaux de gouvernement de même qu'entre les deux niveaux de gouvernement et le secteur privé.

S'il veut que le monde des affaires adopte une attitude positive à l'égard de la situation et de la position de la Région, le Gouvernement doit présenter de façon claire des politiques à long terme applicables à la Région. Si on donne au monde des affaires l'assurance de la fermeté des intentions du gouvernement dans le sens que recommande le Conseil en d'autres points du présent rapport, on pourra s'attendre de le voir maximiser les occasions identifiées dans le secteur des ressources, favoriser l'innovation et l'adoption plus rapide de la technologie nouvelle, de même qu'accroître la productivité, l'efficience, les dimensions des marchés et les niveaux d'éducation. Le Conseil estime par ailleurs futile de s'attendre que le monde des affaires, surtout celui qui viendrait de l'extérieur, s'engage dans le développement de la Région à moins de pouvoir compter que le fait pour lui de mener des affaires dans la Région présente des avantages au moins équivalents, sinon supérieurs, à l'investissement en d'autres endroits.

Les représentants du monde des affaires ont noté que les incitations pour eux d'investir dans la Région sont souvent insuffisantes pour compenser les inconvénients qu'ils croient que la Région représente par rapport à l'économie nationale. Les coûts pour les entreprises sont élevés dans la Région étant donné les frais de transport, le climat, la faible étendue du marché local, la fiscalité relativement élevée, les faibles volumes de production, les "temps morts" de production et les rapports élevés entre les

immobilisations et la production. Le Conseil reconnaît qu'il n'est pas possible, tout au moins dans un avenir prochain, de faire disparaître certains des obstacles en question de façon à rendre plus efficace le rendement dans la Région étant donné le peu d'influence qu'exerce la Région sur l'économie nationale. Il entrevoit cependant des occasions qui amèneront le relèvement du taux d'investissement et une utilisation plus efficace des capitaux, tout particulièrement si l'économie régionale était réorientée en fonction de nouveaux impératifs applicables à la nation dans son ensemble. Certaines des difficultés peuvent être atténuées considérablement par des modifications aux instruments actuels de développement commercial, certaines autres, par des exceptions admises volontairement pour la Région, et d'autres encore, par les initiatives régionales et l'action commune entre le gouvernement ainsi que le secteur privé. Dans toutes ces questions, le Conseil présente des recommandations qu'il estime appropriées à l'état économique de la Région.

Le Conseil reconnaît que l'une des raisons du faible taux des immobilisations réside dans le fait qu'on n'est pas conscient de ce que la Région a à offrir, à cause, avant tout peut-être, d'un certain désintéressement et d'une absence de cohésion au sein de la population de la Région elle-même. Les ressources consacrées à la publicité faite à la Région et aux occasions qu'elle présente auprès des investisseurs possibles sont jugées tout à fait insuffisantes. Nous proposons la création d'un nouvel organisme coopératif de commercialisation qui pourrait porter le nom d'Association de développement et de marketing de la région de l'Atlantique (ADEMARA) et dont le rôle primordial serait de mettre le "paquet" pour stimuler les affaires dans la Région.

Il importe que le monde des affaires et les gouvernements de la Région collaborent de façon à accorder la publicité voulue aux réussites commerciales. En travaillant à convaincre ses gens qu'ils sont capables de faire bien des choses et qu'ils les font bien, le monde des affaires pourrait contribuer à dissiper le sentiment de désillusion qu'on perçoit dans l'ensemble de la population. Si la population a une plus grande confiance dans le secteur privé, elle va manifester un plus grand désir de demeurer dans la Région et de consacrer ses capitaux propres de même que ses efforts à l'avenir de cette même Région. Le Conseil estime que le programme "*Atlantic Canada Plus*" de la Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique, dont l'objectif est de susciter de l'intérêt à l'égard des articles produits dans la Région et de stimuler l'achat de tels articles, constitue un coup d'envoi important dans le cadre d'une longue campagne.

Les petites entreprises sont particulièrement importantes pour la Région étant donné qu'elles emploient une portion élevée de la population active et que c'est de ce côté que se feront le plus grand nombre d'innovations. Les dirigeants de petites entreprises ont passablement de difficulté à réunir des capitaux de participation. Les coûts de financement

sont en général plus élevés pour la petite entreprise que pour la grande entreprise, et le propriétaire d'une petite entreprise est souvent désavantagé quand vient le temps d'établir un programme commercial complexe qu'il doit présenter à l'investisseur possible. Le Conseil partage l'opinion du Gouvernement du Canada, exprimée en 1973, et selon laquelle les petits entrepreneurs et les petites entreprises du Canada jouent un rôle fondamental pour que, à l'avenir, nous tous, à titre de Canadiens, ayons au pays même une plus grande influence sur notre propre bien-être<sup>1</sup>. Une telle opinion s'applique plus particulièrement à la région de l'Atlantique. Certaines des recommandations du Conseil visent particulièrement à améliorer la confiance et à stimuler le rendement dans le secteur des petites entreprises de la Région.

Dans une large mesure, la stratégie de développement adoptée par le Conseil en 1971 pour la Région plaçait la grosse part du fardeau de la création d'emplois sur le secteur manufacturier. Malheureusement, au cours de la période comprise entre 1971 et cette année, le secteur en question n'a pas atteint les objectifs escomptés par le Conseil. L'analyse faite récemment confirme que le Conseil avait raison d'insister sur le secteur manufacturier en 1971. Le Conseil estime qu'une plus grande contribution peut encore venir de ce secteur à l'avenir à condition que se produisent en même temps une plus grande libéralisation du commerce de certains produits choisis et une réorientation vers le secteur manufacturier au profit du marché régional et du marché d'exportation. De l'avis du Conseil, le secteur manufacturier de la Région doit compter sur un plus grand nombre et une meilleure qualité d'incitations à l'investissement ainsi qu'à des techniques de commercialisation plus subtiles dans le cas d'un grand nombre des produits de la Région.

Les recommandations qui suivent visent certains problèmes précis bien définis; elles doivent être, de l'avis du Conseil, envisagées comme un ensemble spécial nécessaire, dans la situation actuelle de la région canadienne de l'Atlantique, au rétablissement de la confiance dans le milieu des affaires et à la stimulation des investissements dans la Région. Nos recommandations impliquent des modifications à l'intention de la Région en matière de législation fiscale commerciale, appuient la formation de réserves de capitaux-risque, demandent des redressements du programme de la Loi sur les subventions au développement régional, demandent que la Corporation de développement du Canada accorde son attention à la Région, visent à favoriser la recherche et le développement du côté des ressources de la Région, proposent des modifications sélectives aux barrières tarifaires et non tarifaires de manière à favoriser l'exportation par la Région de produits ouvrés et de produits dont le traitement est plus poussé, demandent la collaboration inter-gouvernementale de manière à stimuler l'intérêt à l'égard de la Région et à établir que l'endroit est avantageux pour y faire des investissements, et demandent qu'on favorise la formation, au niveau de travail, en matière de gestion commerciale en général, de gestion de nouvelles entreprises et de gestion industrielle.

---

<sup>1</sup> L'Honorable Alastair Gillespie, déclaration portant sur la petite entreprise, Ottawa, ministère de l'Industrie et du Commerce, 11 juillet 1973.

Régime de fiscalité inverse à l'intention du secteur  
manufacturier dans la région de l'Atlantique

Le Conseil appuie l'évaluation immédiate et détaillée, de même que l'adoption dans la région de l'Atlantique, à une échelle appropriée à l'expansion économique, de la récente proposition faite par l'une des banques à charte du Canada en vue de l'adoption d'un régime de fiscalité inverse à l'intention des fabricants. Aux termes de la présente proposition, le taux d'imposition sera fonction inverse de la proportion de valeur ajoutée et remplacerait un impôt en vigueur qui agit indifféremment de la valeur ajoutée. L'impôt proposé aurait pour effet d'apporter un certain soulagement du fardeau fiscal d'un bon nombre d'entreprises manufacturières de la Région et encouragerait fortement tous les intéressés à accroître la valeur ajoutée.

Comme, dans le régime en question, la valeur ajoutée se définit en tant que la différence entre les recettes et les coûts de l'énergie et des matières premières achetées, sans toucher la soustraction des immobilisations, le régime fiscal proposé serait neutre, en ce sens qu'il ne favoriserait ni les investisseurs ni la main-d'oeuvre. L'une des caractéristiques du régime serait le redressement de l'échelle d'imposition vers le haut ou vers le bas pour tenir compte de l'évolution des circonstances, tout particulièrement dans le cas d'une société qui aurait peu ou pas de contrôle sur les changements survenus, de même que la possibilité de procéder à des redressements pour tenir compte d'objectifs de politiques publiques telles que celle de l'expansion économique régionale.

Il se peut que l'impôt proposé soit assimilé à un impôt indirect en vertu de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), plutôt qu'à un impôt direct. Une partie de l'impôt pourrait être réduite sur les exportations canadiennes et ajoutée aux importations si le GATT estimait qu'il s'agissait là d'un impôt indirect.

La souplesse du régime proposé est jugée hautement souhaitable pour l'industrie manufacturière de la région de l'Atlantique. L'échelle d'imposition pourrait tenir compte des problèmes régionaux du genre de ceux que pose le coût très élevé de l'énergie en certains endroits. On pourrait encourager les fabricants de produits primaires de façon qu'ils se lancent dans la transformation à l'étape secondaire. On pourrait également favoriser l'intégration verticale des sociétés qui appartiennent à des Canadiens afin de remplacer certaines sources étrangères d'approvisionnement. S'il était adopté, le régime proposé présenterait un défi constant pour le fabricant qui chercherait à améliorer son taux d'imposition en gérant de façon plus efficace les ressources disponibles et contribuerait à améliorer la position concurrentielle du secteur manufacturier dans la Région en général.

Instruments obligatoires exemptés d'impôt dans la  
région atlantique du Canada

En vue de favoriser l'établissement dans la Région d'industries caractérisées par des besoins considérables d'immobilisation de taille moyenne à grande, le Conseil recommande l'établissement d'une disposition dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui rendrait admissibles, dans la partie atlantique du Canada seulement, des instruments obligatoires exemptés d'impôt. La disposition en question permettrait aux sociétés qui se conformeraient à certains repères limitatifs de procéder à des émissions obligatoires sur lesquelles les versements d'intérêt seraient exemptés d'impôt dans les mains d'investisseurs, cependant que les frais d'intérêt pour la société seraient déductibles du revenu imposable. L'objet d'une telle mesure serait en réalité de réduire le coût des immobilisations dans la Région en partant de constituer une incitation à choisir la Région pour y faire des affaires.

Les principes directeurs d'admissibilité des entreprises pourraient porter sur les points suivants:

- a) niveau minimum de création d'emplois,
- b) limites minimales et maximales des émissions obligatoires exemptées,
- c) application des critères courants du marché pour évaluer la viabilité de la proposition de constitution de capitaux, et
- d) agrément des niveaux tant fédéral que provincial de gouvernement, assorti de la possibilité de garantir des prêts ou des parties de prêts, dans certaines circonstances.

On n'envisage pas que la mesure proposée devienne un avantage permanent pour la région de l'Atlantique en ce qui concerne la réduction du coût des immobilisations, mais, de l'avis du Conseil, elle devrait vraisemblablement être maintenue en vigueur pour une période de dix années. Si la mesure est adoptée, le Conseil propose qu'elle soit révisée après cinq ans et rétablie si la Région n'a pas réussi à réduire de façon appréciable les disparités économiques par rapport au reste du Canada.

Le Conseil recommande également d'examiner dans quelle mesure il serait souhaitable pour les gouvernements provinciaux et municipaux de la Région de prêter de l'argent à des entreprises sous forme d'obligations en franchise d'impôt dans certaines circonstances. Dans ce cas, une entreprise pourrait être en mesure de mener, à des coûts de financement réduits, un programme de lutte à la pollution de l'environnement dans une industrie de ressources, par exemple. Le Conseil reconnaît que des restrictions devront être imposées à l'utilisation d'un tel mécanisme, étant donné que les décisions quant à la viabilité et la solvabilité ne seraient plus laissées aux seules conditions du marché, comme dans le cas que nous avons décrit dans les alinéas qui précèdent immédiatement celui-ci. Les gouvernements sont autorisés à émettre des obligations en franchise d'impôt à des fins utiles aux États-Unis, et on y obtient apparemment un certain succès.

Autres avantages fiscaux, particulièrement en vue de la stimulation des capitaux-risques privés dans les régions de l'Atlantique

Les besoins de capitaux à long terme des petites entreprises ont fait l'objet de beaucoup d'études et d'analyses au cours des années. Dès 1931, un comité du Parlement britannique présidé par Harold Macmillan a conclu qu'il y avait en réalité pénurie de fonds au Royaume-Uni pour de petites entreprises devenues trop grandes pour les ressources des premiers fondateurs mais pas suffisamment grandes pour attirer la participation du public par la vente de leurs titres. Depuis ce temps, on donne le nom d'Ecart Macmillan à une telle pénurie de capitaux à long terme et l'expression a également été appliquée à une pénurie de capitaux du même genre aux États-Unis.

Jusqu'à ce jour, il semble qu'on n'ait pas mené une analyse détaillée sur un large échantillon pour établir de façon précise la taille de l'Ecart Macmillan au Canada. On admet cependant de plus en plus volontiers que de bonnes idées et des projets valables sur le plan commercial ne parviennent pas à obtenir le financement de participation satisfaisant pour une raison ou pour une autre.

La disponibilité de capitaux-risque dépend des risques que présentent l'économie en général et du rendement potentiel des autres types d'investissements, de la situation économique en général, des perceptions qu'ont les divers investisseurs et de la définition de ce qu'ils entendent eux-mêmes par risque. L'objectif de celui qui investit des capitaux-risque n'est pas nécessairement l'investissement de capitaux-risque en soi mais plutôt l'obtention d'un rendement supérieur à la moyenne en prenant la combinaison de risques acceptables la plus avantageuse possible.

Toute entreprise de capitaux-risque, qu'elle soit privée ou publique, investit conséquemment afin d'obtenir le taux de croissance le plus élevé possible, dans le plus court délai possible, en tentant de minimiser les risques autant que faire se peut.

Les sociétés qui investissent des capitaux-risque semblent être les institutions les plus en mesure de fournir des capitaux-risque aux petites entreprises. Une loi fédérale adoptée en vue d'autoriser la constitution de sociétés d'investissement dans la petite entreprise constituerait une étape logique de l'établissement d'un programme complet visant à favoriser le financement de participation des petites entreprises qui font intervenir les secteurs tant privé que public.

Le Programme de sociétés d'investissement de capital-risque (SICAR), qui a été présenté par le Ministre d'État, petite entreprise, en mai 1978, constitue une tentative de solution du problème. On dit cependant que l'imposition de taxes aux sociétés d'investissement du genre, de même qu'aux actionnaires de telles sociétés, est du type "après coup" plutôt qu'"avant le coup", en ce sens qu'il n'y a pas d'incitation immédiate accordée à l'investisseur pour qu'il investisse dans un SICAR. Les avantages fiscaux sont obtenus "en cours de route" de la façon suivante:

- a) admissibilité au crédit d'impôt applicable aux dividendes par voie d'assimilation aux dividendes de toutes les sommes versées aux actionnaires des SICAR,
- b) possibilité de défalquer la moitié des pertes en capital subies par un actionnaire de SICAR sur tout autre revenu, et ce sans limite, et
- c) crédit d'impôt sur les gains de capital si les gains en question sont ré-investis dans des SICAR dans l'année qui suit la date où le gain de capital est réalisé.

L'examen des cycles d'existence des sociétés qui investissent des capitaux-risque indique que le produit disponible en provenance des investissements n'est touché en moyenne qu'après environ cinq années de fonctionnement de la société d'investissement de capital-risque et que le maximum du produit disponible n'est atteint qu'après environ quinze années<sup>1</sup>. En conséquence, au cours des premières années de fonctionnement, la possibilité de défalquer 50 p. 100 des pertes en capital sur tout autre revenu de façon illimitée ne constitue pas une incitation très puissante. Si on procède à une comparaison avec les autres incitations à l'investissement dans:

---

<sup>1</sup> Robert H. Grasley, La disponibilité des capitaux-risques pour l'invention et l'innovation technologique au Canada, Ministère d'État, Science et technologie, Ottawa, 1974

- a) l'industrie canadienne du film, qui autorise en théorie une défalcation à 100 p. 100 (en réalité ce montant peut être considérablement plus élevé), et
- b) la recherche et le développement en général, qui autorisent une défalcation à 100 p. 100, un crédit d'impôt à l'investissement, plus une déduction de revenu à 50 p. 100 sur toute augmentation dans les dépenses de R et D par rapport au niveau moyen des trois dernières années,

L'incitation à investir dans une SICAR, dans son état actuel, n'est pas particulièrement attrayante. Comme toutes les sommes investies pour la constitution de capitaux-risque le sont à la lumière des risques et du rendement, il apparaît au Conseil que tout programme lancé par le gouvernement pour stimuler l'investissement de capitaux-risque doit fournir suffisamment d'incitations "avant coup" pour encourager l'investisseur à y consacrer des fonds. En conséquence, nous recommandons une incitation "avant le coup" dans le cas des entreprises proposées qui s'établiraient dans la région de l'Atlantique.

Le Conseil recommande que d'autres avantages fiscaux soient accordés à tous les investissements dans les opérations menées dans la partie atlantique du Canada. Le programme de crédit d'impôt à l'investissement présenté par le ministre des Finances en mars 1977 constitue à notre avis la reconnaissance de la nécessité d'accorder des crédits d'impôt à l'investissement plus élevés dans les régions où la croissance est lente. Même s'il peut s'écouler un certain temps avant que des données suffisantes sur l'expérience puissent être analysées et évaluées, le Conseil est d'avis, après avoir procédé à des calculs hypothétiques, que le taux du crédit d'impôt applicable à la région de l'Atlantique ne constitue pas une incitation suffisante pour attirer de nouveaux investissements dans la Région compte tenu des coûts plus élevés que l'entreprise peut s'attendre d'avoir à affronter sous forme de coûts de l'énergie et de taxes locales. Même s'il approuve le principe de la mesure, le Conseil propose qu'elle soit révisée pour permettre une incitation nette à procéder à de nouveaux investissements commerciaux dans la Région.

Le Conseil a reconnu avec grand intérêt la puissance d'attraction des incitations fiscales avantageuses (par exemple, les défalcatons à 100 p. 100 et les allocations pour compenser l'épuisement des ressources) dans l'industrie du film au Canada et dans l'industrie pétrolière dans les régions éloignées. À notre avis, une mesure similaire serait des plus appropriées, pour application à des secteurs limités, dans des domaines susceptibles de favoriser l'expansion économique de la région de l'Atlantique. L'intervention des capitaux privés dans des exploitations d'aquaculture, par

exemple, est bien établie dans d'autres pays et pourrait présenter des possibilités remarquables dans la région de l'Atlantique pour ce qui est des espèces de poissons de prix dont l'habitat naturel est la Région, à condition que soient maintenues de toute nécessité des mesures rigides de conservation. Les précédents établis pour l'industrie du film comme pour l'industrie pétrolière justifient qu'on accorde une attestation particulière à l'implantation de telles mesures dans la région de l'Atlantique, non seulement parce qu'ils attirent des capitaux d'investissement hors de la Région mais encore parce que de telles mesures auraient un effet inverse sur l'investissement qui est essentiel pour la Région. Le Conseil recommande qu'on étudie attentivement la possibilité de choisir une nouvelle industrie de croissance au potentiel naturel dans la région de l'Atlantique afin que lui soit accordé un avantage fiscal équivalent à celui qui a été consenti à l'industrie du film et à l'industrie pétrolière au Canada.

### Libéralisation du commerce

Si on se fonde sur les preuves disponibles, le Conseil appuie la position prise par le Canada dans les négociations menées présentement aux termes du GATT. Le Canada cherche à obtenir une élimination graduelle et lente des tarifs industriels, des réductions au niveau des barrières tarifaires et non tarifaires sur un grand nombre de produits agricoles, une plus grande accessibilité sur le marché du poisson et des produits du poisson, de même que plus de discipline et d'équité dans le système commercial au niveau international. Ces négociations sont vitales pour l'avenir économique de la région de l'Atlantique; elles justifient un apport important et constant de la part des provinces de l'Atlantique de même que le dialogue avec les autorités nationales à mesure que se poursuivent les négociations. Si les démarches du Canada sont fructueuses, les négociations pourraient amener une plus grande accessibilité sur les marchés étrangers des exportations de la Région et peut-être une transformation plus poussée des produits de la Région qu'il n'a été possible en vertu des accords tarifaires en vigueur. Les objectifs de création d'emplois au niveau de la Région dans l'industrie manufacturière (voir le chapitre 9) pourraient bien dépendre dans une large mesure du résultat de ces négociations.

En se fondant sur une simulation qui utilisait un modèle économétrique et qui a été décrite dans la publication du Conseil économique du Canada "Pour un commun avenir" (1978), l'organisme fédéral envisage que l'avantage comparatif que possédera le Canada sur le plan du commerce international vers l'an 2000 découlera principalement de la production de produits primaires et de l'exploitation des ressources. Les

points forts se situeront probablement dans le domaine des engrais, du minerai de fer, des céréales, des produits de papier, de l'extraction de produits résiduaux (uranium, amiante), de produits du bois, d'autres produits des forêts ainsi que d'autres produits agricoles. Il y a passablement de chevauchement entre l'énumération qui précède et celle des grandes industries de la région de l'Atlantique dont le marché est destiné avant tout à l'exportation (voir le tableau 32).

Une autre étude, préparée par le Conseil économique du Canada en 1978 par Roma Dauphin et portant sur les répercussions de la libéralisation du commerce au Canada, indique que la région de l'Atlantique tirerait, sous forme de revenus réels, le double des avantages que retirerait l'ensemble du Canada si le Canada devrait procéder unilatéralement à la libéralisation du commerce, au point même d'attirer dans la Région ceux qui cherchent des emplois et proviennent d'autres parties du pays.

En contrepartie, le Conseil économique du Canada a également révélé en 1978 que 127 des quelque 900 catégories de produits fabriqués au Canada étaient sérieusement menacées par les importations, principalement en provenance des pays du Tiers Monde. Les catégories jugées les plus vulnérables étaient les textiles, le vêtement, les produits de bois, les appareils électriques, les articles de cuir et les chaussures, les jouets de même que les articles de sport. L'emploi dans ces industries, par région, au Canada, est présenté au tableau 33. L'une des zones mentionnées parmi celles qui sont susceptibles de subir des effets défavorables était la région de Truro, en Nouvelle-Écosse, où 7 p. 100 de l'effectif ouvrier travaille dans ces industries vulnérables. Il est évident que la région de l'Atlantique n'échapperait pas entièrement aux effets défavorables d'une tendance à la libéralisation du commerce, même si, tout compte fait, les effets à long terme devaient apparaître favorables.

Toute démarche en vue de la libéralisation du commerce par le Canada devra vraisemblablement être graduelle afin de laisser le temps voulu pour que s'effectuent les transformations de la structure économique dans les régions du pays plus particulièrement touchées que la région de l'Atlantique, comme l'indique le tableau 33. Les mesures de transition adoptées au niveau national devront favoriser la rationalisation des industries vulnérables et permettre aux gens touchés de trouver des emplois dans des activités plus concurrentielles. Des transformations économiques se sont produites avec succès dans des états de la Nouvelle-Angleterre et en Suède, par exemple, ces dernières années, et il convient qu'on étudie ces deux cas de façon attentive.

TABLEAU 32

Répartition des produits d'exportation des provinces de l'Atlantique  
1969, 1974, 1976

Groupe de produits (classement général)	% des exportations totales		
	1969	1974	1976
Poisson et produits des pêches	18.3	10.5	15.6
Minéraux métalliques et rebuts	21.8	18.2	27.5
Minéraux non métalliques	2.3	3.8	3.4
Bois et produits du bois	41.0	38.8	31.5
Autres aliments et produits alimentaires	6.3	3.5	2.5
Autres matières brutes	0.3	0.4	0.8
Autres produits ouvrés	9.5	23.2	17.6
Articles indéterminés	0.5	1.6	2.5
	100.0	100.0	101.4 <sup>(a)</sup>

Source: John Earl, *"Tariffs and other National Trade Policies and Programmes as They Affect the Atlantic Region"*, rapport spécial présenté au Conseil de développement de l'Atlantique, Fredericton, 1977, tableau 7.

a) Le total dépasse 100.0 étant donné que les chiffres ont été arrondis.

TABLEAU 33

Répartition des travailleurs selon la région, dans six industries  
canadiennes menacées par les importations, 1971

Industrie	Provinces de l'Atlantique			Provinces des Prairies	
	Qué.	Ont.	C.-B.	Prairies	C.-B.
	(en milliers)				
Articles de cuir	0.3	13.6	13.4	1.0	0.4
Textiles	1.7	35.5	28.6	1.6	1.3
Filatures	1.2	9.8	6.4	0.5	0.3
Vêtements	0.6	61.7	21.2	8.7	2.4
App. élect. (secteurs secondaires vulnérables)	0.3	7.3	21.5	1.4	0.8
Articles de sport et jouets	0.1	3.2	6.2	0.2	0.3
Total	4.2	131.1	97.3	13.4	5.5

Source: D'après des données fournies par Statistique Canada.

Conseil économique du Canada, "Pour un commun avenir",  
(Ottawa, Approvisionnements et Services, 1978), p. 58.

Pour ce qui est de la région de l'Atlantique, la transition serait grandement facilitée par le renforcement des industries fondées sur l'exploitation des ressources dans l'intervalle, de façon qu'elles puissent absorber les gens en provenance de toute forme d'activité non concurrentielle et accroître leur capacité à entreprendre des formes plus poussées de traitement secondaire. Ce sera là une tâche formidable pour la Région, mais elle prendra de plus en plus d'importance au niveau national à mesure que les industries du pays qui étaient autrefois solides s'affaibliront de plus en plus.

En conséquence, le Conseil recommande un étalement soigneusement programmé des mesures de libéralisation du commerce entre le Canada et ses partenaires commerciaux, assorti de concessions de la part du Canada sur une base sélective et de l'adoption de mesures transitoires au besoin afin de minimiser les effets néfastes sur les gens les plus sérieusement touchés.

Loi sur les subventions au développement régional (LSDR) -  
Modifications proposées pour application dans la région de l'Atlantique

Les subventions incitatives directes du gouvernement fédéral à l'industrie sont maintenant dispensées principalement dans le cadre du programme de la Loi sur les subventions au développement régional, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1969 et qui est administrée par le ministère de l'Expansion économique régionale. A cause de l'état particulier à la Région et de la faible croissance du secteur manufacturier de la Région au cours des années 1970 (voir au chapitre 1), le Conseil propose un certain nombre de moyens par lesquels le programme pourrait être modifié de façon à avoir de plus grandes répercussions dans la Région. On estime qu'il s'agit encore là d'un programme valable pour aider au lancement et à la modernisation des industries, et il sert à des fins qui ne sont pas convenablement visées par les mesures fiscales d'incitation qui ont été proposées plus tôt dans le présent chapitre.

L'objet du programme est défini comme suit dans la Loi sur les subventions au développement régional:

"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".

Pour le moment, il n'y a présentement aucune incitation en vertu de la LSDR à établir une industrie dans la région de l'Atlantique plutôt qu'en un autre endroit du Canada, puisque la Loi s'applique dans une certaine mesure à toutes les provinces, de même qu'à la région montréalaise du Québec. La formule-type n'établit présentement de différence en faveur de la région de l'Atlantique que pour ce qui est des salaires et de la rémunération dans le calcul du montant de la subvention. Le pourcentage des coûts accumulés en capital (CAC) ne varie pas d'une région à l'autre. Dans la mesure où le Ministre peut décider dans un cas donné de ne pas verser le montant maximum admissible aux termes de la formule, l'avantage à l'égard de la région de l'Atlantique se trouve réduit d'autant. Les désavantages inhérents à l'emplacement géographique de la Région, à sa topographie, à son climat et à la faible importance de son marché immédiat ne peuvent être compensés par des modifications relativement secondaires des avantages de la LSDR.

La LSDR est également déficiente dans le secteur du maintien des emplois et de la stabilisation en ce qu'elle ne fournit pas suffisamment d'incitations à l'amélioration de l'efficacité des installations par voie de modernisation. On insiste présentement surtout sur la création d'emplois dans de nouvelles entreprises plutôt que sur le maintien d'emplois présentement existants mais qui peuvent être mis en danger.

Compte tenu des causes historiques pour laquelle la Région n'a réussi ni à établir une base solide pour le secteur manufacturier ni à fournir une contribution nette à l'union canadienne, le Conseil recommande que le programme de subventions au développement régional soit modifié exclusivement à l'avantage de la région de l'Atlantique de la façon suivante:

- a) que la formule-type utilisée par le ministère de l'Expansion économique régionale afin de déterminer le montant d'une subvention de développement applicable à de nouvelles installations ou à l'expansion des installations en vue de la production d'articles nouveaux (catégories A et B) aux termes de la LSDR soit modifiée de façon que le moins élevé des quatre plafonds, suivant ce qui peut s'appliquer à chaque cas, devienne la formule-type pour la région de l'Atlantique et qu'il soit adopté en tant qu'incitation véritable aux demandes admissibles et viables sur le plan du crédit,
- b) qu'étant donné la productivité relativement faible (capital et main-d'oeuvre) de la région de l'Atlantique, comme l'atteste le Conseil économique du Canada dans son rapport de 1977, étant donné la nécessité critique d'assurer la stabilisation et

le maintien des emplois, la subvention applicable aux cas admissibles et valables de modernisation sur le plan financier soit augmentée pour la région de l'Atlantique de 20 p. 100 à 50 p. 100 des coûts d'immobilisation approuvés, sous réserve d'un plafond de \$6 millions,

- c) qu'un rôle capital dans le traitement des demandes de subventions à l'expansion régionale soit attribué aux banques à charte (et peut-être même à d'autres institutions prêteuses agréées) de façon que le programme devienne aussi accessible et répandu que les services bancaires courants et soit soumis aux mêmes tests commerciaux de viabilité, sauf en ce qui concerne les considérations de politique nationale dont le ministère chargé de l'application de la Loi devra tenir compte en consultation avec les autres ministères fédéraux,
- d) que 50 p. 100 de la subvention de développement soit disponible pour le versement de montants échelonnés à l'étape de la construction en même temps que les avances de prêt consenties par la banque, de façon que le risque soit partagé proportionnellement entre le MEER et la banque, et que l'actif ainsi créé soit également protégé proportionnellement au cas où l'entreprise avorterait avant d'atteindre le stade de la production commerciale,
- e) que les avantages du financement d'une exploitation de première transformation dans une industrie axée sur les ressources, une fonderie de zinc par exemple, soient étudiés pour la région de l'Atlantique, et
- f) que la subvention de développement à l'égard de la propriété n'amène plus la réduction de ses frais d'établissement, de façon à rendre applicable la réserve pour frais d'immobilisations sur cette portion de la subvention, et à améliorer l'avantage de l'exemption fiscale prévue à l'article 12 de la LSDR.

Orientation accrue vers le financement de participation de la part de la Banque fédérale de développement (BFD)

Pendant bien des années, le gros des services de financement de la Banque fédérale de développement et de celle qui l'a précédée, savoir la Banque de développement industriel, a amené à croire qu'il s'agissait là d'un prêteur à termes de dernier recours. A ce titre, elle s'est révélée utile à un grand nombre d'entreprises de la région de l'Atlantique et elle semble promise, dans sa forme actuelle, en conjonction avec les programmes consolidés d'aide à l'entreprise du ministère de l'Industrie et du Commerce, à l'amélioration de la réputation d'accessibilité qu'on lui connaît déjà. De plus, ces derniers temps, la Banque a fait la preuve qu'elle était l'une des plus grandes sources de capital-risque pour les entreprises canadiennes de taille petite à moyenne, même si la part du total des fonds disponibles pour cette forme de financement est encore très faible.

Le Conseil appuie toute mesure susceptible d'accroître de façon substantielle l'activité d'investissement de participation de la BFD, surtout dans le cas de financement de très petites entreprises. Une part appréciable de cette augmentation de fonds pourrait être utilisée pour le financement d'entreprises à haute technologie qui présentent des risques encore plus grands.

Des recherches menées en 1974 par Robert H. Grasley à l'intention du ministère des Sciences et de la Technologie afin de déterminer l'emplacement géographique des fonds sensément disponibles pour l'investissement dans des immobilisations de risque ont donné les résultats suivants:

<u>Ville</u>	<u>Milliers de \$</u>	<u>% du total</u>
Vancouver	11,850	18.0
Calgary	4,150	6.0
Winnipeg	750	1.1
London	1,000	1.5
Toronto	26,400	40.0
Montréal	21,825	33.1
Canada	<u>65,975</u>	<u>100.0</u>

Comme la chose apparaît au premier abord, quatre-vingt-onze pourcent du capital-risque sensément disponible pour placement à cette époque se situait dans trois grands centres, à savoir Vancouver, Montréal et Toronto. Il y avait des écarts importants dans le reste du pays, et la portion atlantique du Canada était apparemment démunie d'entreprises reconnues d'investissement de capital-risque. La position de la Région ne s'est pas améliorée de façon appréciable depuis 1974 et le Conseil propose que la BFD soit utilisée pour combler tout au moins en partie le vide reconnu dans la portion atlantique du Canada.

L'examen des sociétés d'investissement dans la petite entreprise qui fonctionnent aux États-Unis indique que, en dépit de ce à quoi on s'attendait en 1958 lors de la création de cet organisme par le Congrès, elles ne satisfont ordinairement pas les besoins de très petites entreprises, savoir les petites entreprises familiales. Les sociétés prêteuses du genre s'intéressent avant tout à maximiser leurs propres gains en capital. Les montants qu'il en coûte pour consentir un petit prêt ou un faible investissement, ce qui implique l'examen complet de l'affaire et des personnes qui sont associées, font que le prêt est d'un coût beaucoup trop élevé pour l'emprunteur ou trop peu intéressant pour le prêteur. Les sociétés prêteuses du genre ne peuvent exploiter leur entreprise avec profit si elles ne servent qu'au financement de très petites entreprises, à moins qu'on ne leur accorde des incitations particulières.

La BDF est déjà établie dans le monde de la très petite entreprise. Son mode de fonctionnement, qui a évolué au cours des années, la met en étroite relation avec le monde des affaires dans les localités petites et éloignées. Elle rend un service tout particulièrement utile dans la région de l'Atlantique, étant donné qu'un grand nombre d'hommes d'affaires ne peuvent se déplacer sur de grandes distances pour chercher à obtenir du financement de participation. Comme les directeurs et le personnel de la Banque travaillent déjà dans le domaine du financement de participation, le Conseil recommande qu'ils utilisent cette souplesse particulière qu'ils possèdent pour encourager l'esprit d'entreprise dans le milieu de très petites affaires de même que dans la Région dans son ensemble, et le Conseil recommande également que les fonds de la Banque disponibles pour le financement de participation soient augmentés de façon à contribuer à satisfaire aux besoins du monde des affaires de la Région.

Inclusion de la région de l'Atlantique dans le champ d'activités de la Corporation de développement du Canada (CDC)

La CDC a été créée en vertu d'une loi du Parlement proclamée le 18 novembre 1971. On lui a accordé des fonds généraux importants et on lui a donné le mandat suivant:

"d'établir une corporation qui aidera à développer et à maintenir des corporations fortes contrôlées et dirigées par des Canadiens dans le secteur privé de l'économie et élargira, pour les Canadiens, les possibilités d'investir pour le développement économique du Canada et de participer à ce développement".

Peu avant la rédaction du présent rapport, les documents mentionnaient que le Gouvernement du Canada détenait encore 68 p. 100 de l'actif de la Corporation.

Jusqu'à présent, la CDC a investi les fonds dont elle disposait à peu près exclusivement à l'extérieur de la région atlantique du Canada. Le tableau 34 contient une liste des investissements actuels de la CDC ainsi que des endroits où ils ont été faits. La Corporation n'a aucune association directe sauf deux directeurs, aucun bureau régional, aucune affiliation dans le domaine du capital-risque et aucun investissement direct dans la partie atlantique du Canada. La correspondance et les échanges entre le Conseil et la Corporation ont tout au moins laissé entendre que la Corporation n'est pas opposée à investir dans la portion atlantique du Canada et qu'elle a peut-être déjà tenté de constituer, même qu'elle est encore désireuse de réunir un groupe d'entrepreneurs régionaux intéressés à le faire, une société d'investissement de capital-risque à l'intention de la Région du genre de celles qui ont déjà été formées dans d'autres régions du Canada. De façon indirecte, il y a eu une certaine participation dans la région atlantique du Canada, plus précisément par l'intermédiaire de sociétés qui font du travail d'exploration et dans lesquelles la CDC détient des actions.

Le gros du portefeuille d'investissements de la CDC se limite à des engagements fixes à moyen et à long termes. La direction de la CDC a cependant indiqué lors d'entretiens et dans son rapport annuel de 1977 qu'elle désirait réaménager son portefeuille de façon à affecter jusqu'à un tiers des fonds aux nouveaux investissements, y compris une augmentation de l'investissement de capital-risque par rapport au niveau actuel qui atteint environ 2 p. 100. Le Conseil estime qu'une telle intention d'agir peut prendre une grande signification pour la Région, étant donné l'inquiétude manifestée antérieurement dans le présent chapitre quant à la rareté du capital-risque.

Le Conseil n'en est pas moins extrêmement désappointé de constater que la CDC n'a encore procédé à aucun investissement d'importance dans la région de l'Atlantique. Si l'indifférence à l'égard de la Région n'est pas la cause d'une telle façon d'agir, il semblerait que la Corporation estime que la Région ne présente pas d'occasions importantes d'investissement susceptibles de bénéficier à l'ensemble du Canada, suivant le mandat qui lui a été confié dans la Loi. Le Conseil reconnaît que la responsabilité première de la Corporation est à l'égard de ses actionnaires, mais étant donné son mandat et son absence dans la Région sur le plan corporatif, le Conseil recommande qu'elle entreprenne de façon diligente des recherches afin de découvrir des occasions d'investissement dans la Région susceptibles de satisfaire les engagements tant publics que privés de la Corporation.

TABLEAU 34

Corporation de développement du Canada  
Structure du capital au 31 décembre 1977

Type d'investissement	Actif (Millions de \$)	Emplacement (principal)
Pétrochimie	1,314.0	Sarnia, CEE
Mines	367.9	Niveau mondial et en particulier Timmins (Ontario), Caroline du Nord, Saskatchewan
Pétrole et gaz	187.3	Ouest et Arctique Canadien, Territoires du Nord-Ouest, Louisiane
Soins médicaux	108.7	Toronto, Montréal, É.-U., Edmonton, Copenhague, Afrique, Extrême-Orient
Capital-risque et capital d'expansion	12.3	Winnipeg, Vancouver, Toronto, Montréal
Autre	75.9	Investissement en espèces, à court terme
Total de l'actif	2,066.1	

Source: Corporation de développement du Canada. Rapport annuel de 1977, Colombie-Britannique, 1977.

Remarque: La CDC a également acquis le contrôle direct de l'*AES Data Limited* de Montréal, et de la *Wordplex Corporation* de Westlake Village, en Californie, au 31 juillet 1978. (Investissement initial total: \$35 millions.) Source: "Report On Business, The Globe & Mail", le 26 juillet 1978.

Ailleurs dans le présent rapport, le Conseil a recommandé que le gouvernement du Canada donne un bon exemple aux sociétés nationales et applique des moyens de persuasion morale pour les inviter à agir en ce sens en répartissant certaines de ses opérations "nationales" entre les régions du pays où la croissance est lente, dans l'intérêt de l'équilibre économique régional. Les recommandations s'appliquent tout autant aux instruments corporatifs créés par le gouvernement du Canada à des fins nationales. Étant donné que le gouvernement du Canada est le principal actionnaire de la CDC, le Conseil se voit dans l'obligation de demander si l'intérêt du Canada dans son ensemble est convenablement représenté par les deux membres du gouvernement fédéral désignés d'office au conseil d'administration de la CDC.

Le Conseil a reçu des représentants de la Région des demandes d'établissement d'une Corporation de développement de l'Atlantique suivant les principes adoptés pour la CDC. La solution la plus souhaitable, de l'avis du Conseil, serait que la Région reçoive l'attention voulue d'une corporation déjà établie au lieu de l'établissement d'une autre corporation non encore existante.

Le Conseil présente un certain nombre d'autres propositions:

- a) que la CDC établisse des liens étroits avec les corporations et les ministères à vocation de développement des gouvernements provinciaux de la région de l'Atlantique afin de faciliter la recherche d'occasions appropriées d'investissement dans la Région,
- b) que les entrepreneurs régionaux qui recherchent des partenaires dans le domaine de l'investissement ou qui cherchent à obtenir des fonds pour procéder à des grands investissements dans le domaine des ressources se tournent du côté de la CDC, et
- c) que le gouvernement du Canada, à titre de principal actionnaire, demande à la CDC de faire un effort consciencieux en vue de participer au développement économique de la région de l'Atlantique.

Amélioration des conditions générales de recherche et de développement,  
d'invention et d'innovation dans la région de l'Atlantique

Le rendement médiocre du Canada en matière de recherche et de développement a déjà été fort bien établi par certains organismes tels que l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Conseil des sciences du Canada et la Fondation nationale des sciences. Le Canada consacre présentement moins de 1 p. 100 de son Produit national brut à la recherche et au développement étant donné qu'il a compté jusqu'à présent dans une large mesure sur la technologie des filiales d'entreprises étrangères. Le président de la *Northern Telecom Limited*, M. Walter F. Light, déclarait n'être nullement surpris que, dans une analyse faite par l'OCDE de dix pays industrialisés et portant sur la variété comme sur l'étendue des innovations technologiques, le Canada se classait au dixième et dernier rang.

À l'intérieur même du Canada, si on doit juger d'après la répartition provinciale de l'aide accordée par le ministère de l'IC dans la recherche et au développement, la région de l'Atlantique est présentement la moins orientée de toutes vers le besoin constant d'innovation sur le plan industriel.

La recherche et le développement se situent au coeur du genre d'économie que le Conseil désirerait voir se développer dans la portion atlantique du Canada au cours des années 1980, 1990 et au delà. Il existe des occasions propices à l'innovation technologique, à la diversification des produits, à l'amélioration de la commercialisation dans toutes les industries qui traitent les ressources dans la Région aussi bien du côté des sources d'énergie non conventionnelle, de l'industrie manufacturière existante et de la demande générale de biens de consommation. Il est dans l'intérêt commun des gouvernements, du secteur privé, des universités ainsi que des individus ingénieux de créer un climat propice à récompenser l'effort de recherche et de développement dans l'économie régionale.

Le Conseil hésite à recommander l'adoption de programmes spéciaux d'aide de la part du gouvernement à la recherche et au développement dans la Région étant donné l'existence des mesures annoncées récemment par le ministre des Sciences et de la Technologie et étant donné le fait qu'un nombre relativement peu important d'entreprises régionales ont tiré profit des programmes d'aide offerts par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Il apparaît particulièrement utile à la Région de lancer une campagne dans le monde des affaires et dans ses organismes, avec l'aide des ministères et organismes intéressés des gouvernements fédéraux et provinciaux, afin d'examiner à fond les dimensions du besoin et l'à-propos de procéder à des

travaux de recherche et de développement reliés directement au potentiel de la Région. De l'avis du Conseil, les occasions pour la Région qui sont liées à toute initiative en vue de la libéralisation du commerce et la nécessité pour les industries de la Région de se montrer plus conscientes que jamais de l'aspect énergétique offrent des incitations spéciales à l'industrie régionale pour qu'elle s'efforce de devenir plus concurrentielle grâce à l'innovation et au dynamisme.

On pourrait trouver moyen d'attirer l'attention sur la nécessité des innovations au niveau régional en établissant un catalogue des problèmes techniques particuliers relevés dans les industries de base de la Région afin de faciliter l'application de la technologie à échelle réduite ou de la technologie appropriée à leur solution. Une direction générale du Service d'information technique (SIT) du Conseil national de recherches, à condition qu'elle se consacre aux problèmes régionaux et qu'elle soit située dans la Région, pourrait rendre des services particulièrement utiles en fournissant des conseils sur l'identification des problèmes techniques et des améliorations de la productivité dans l'industrie manufacturière et en proposant des solutions scientifiques particulièrement adaptées aux petites entreprises de fabrication ou de transformation.

Les estimations indiquent qu'environ une personne sur un millier est un inventeur. On peut donc présumer que la Région contient plus de 2,000 inventeurs réels ou potentiels. On pourrait chercher à identifier les individus en question et les encourager à s'attaquer à des tâches précises en ayant recours à des foires réservées aux inventeurs, à des conventions scientifiques, à des programmes régionaux de récompenses du genre de celles qui sont attribuées dans le domaine de l'esthétique industrielle au Canada ou de la décoration du Gouverneur général décernée pour marquer une réussite sur le plan de design technique. On pourrait également adopter d'autres façons de publiciser la valeur qu'ils représentent dans une économie régionale dynamique. Le fait que les nouvelles inventions de base ont principalement pour auteurs des inventeurs individuels et de petites entreprises se trouve clairement indiqué dans l'étude faite par Grasley qui a déjà été citée dans le présent rapport (voir le graphique 2). L'étude en question fournit une liste remarquable de grandes inventions du vingtième siècle, comme par exemple, la xérographie, le craquage catalytique du pétrole, le stylo à bille et la transmission automatique qui sont toutes le fait d'inventeurs indépendants et de petites entreprises. Les réussites technologiques ont été nombreuses dans la Région par le passé, et il convient de mentionner entre autres le traitement du kérosène, le premier papier-journal utilisant la pâte de papier, l'hélice du type à vis, le cornet de brume à vapeur, l'hélice à pas variable de même que le système de navigation aérienne utilisant l'ordinateur R-Theta. Nous recommandons de publiciser de telles réussites afin de contribuer à apporter des transformations sur le plan des attitudes dans la Région.

GRAPHIQUE 2

Source des inventions selon la catégorie

NOUVELLES INVENTIONS DE BASE - D'IMPORTANCE MAJEURE

80%  
Inventeur individuel et petites entreprises

15%  
Associations de recherche et laboratoires subventionnés par des fonds publics

5%  
Grandes sociétés

INVENTION DE DÉVELOPPEMENT

40%  
Inventeur individuel et petites sociétés

50%  
Associations de recherche et laboratoires subventionnés par des fonds publics

10%  
Grandes sociétés

INVENTION DÉCOULANT D'UNE AUTRE INVENTION - D'IMPORTANCE MINEURE

10%  
Inventeur individuel et petites entreprises

30%  
Associations de recherche et laboratoires subventionnés par des fonds publics

60%  
Grandes sociétés

Source: Robert H. Grasley, "La disponibilité des capitaux-risque pour l'invention et l'innovation technologique au Canada", ministère d'État, Science et technologie, Ottawa, 1975.

Si la Région doit développer de nouveaux produits, fonder de nouvelles entreprises, acquérir une marge concurrentielle là où elle est naturellement vigoureuse, et contribuer à l'équilibre commercial du Canada en tant que grand exportateur, elle doit s'assurer qu'il existe un ensemble de conditions qui encouragent les individus et les petites entreprises de la Région non seulement à innover mais encore à tirer profit des innovations dans la Région même. Des études menées par Cooper (1975, 1976) de même que Cooper et McGown (1977)<sup>1</sup> démontrent la justesse de la présomption selon laquelle ceux qui mettent au point des produits industriels, indépendamment des capacités uniques qu'ils peuvent posséder, ne sont pas orientés vers les marchés dans bien des cas et semblent particulièrement faibles du côté de la recherche, de l'évaluation et des études de marché. L'activité axée sur le marché est précisément celle qui contribue le plus sûrement au succès commercial des nouveaux produits industriels. Si la Région veut tirer le profit maximum des innovations sur le plan commercial, il faut que la formation de base et les conseils soient facilement accessibles à ceux qui ont l'esprit inventif et il faut également favoriser l'établissement d'un climat réceptif à l'investissement dans la Région afin de protéger les intérêts des inventeurs.

Le Conseil est encouragé par la politique adoptée récemment par le gouvernement du Canada à l'égard de la stimulation de la recherche et du développement de façon plus active. En plus d'un stimulant fiscal, les mesures en question comprennent l'aide à l'établissement de centres régionaux d'excellence, l'augmentation des subventions des universités, les occasions de réaliser davantage d'échanges technologiques entre le gouvernement et l'industrie, l'achat gouvernemental favorisant la recherche et le développement au Canada et l'examen du contenu canadien en recherche et en développement de la part de l'Agence d'examen de l'investissement étranger.

À la lumière de l'expérience passée, le Conseil n'a pas la conviction que le stimulant fiscal adopté récemment va suffire à stimuler le relèvement du niveau de la recherche et du développement dans la région de l'Atlantique. La déduction uniformisée de 100 p. 100 a été augmentée par la déduction du revenu imposable d'une allocation supplémentaire de 50 p. 100 du surplus des dépenses d'une société donnée en recherche et en développement au cours d'une année particulière au regard du niveau moyen des trois années antérieures. Cette allocation supplémentaire revient sous la forme dans laquelle elle se présentait dans la Loi de l'impôt sur le revenu de 1962 et elle remplace les avantages consentis en vertu de la Loi sur la recherche et le développement industriel qui a été abolie et qui, dans sa forme la plus généreuse, offrait un avantage encore plus grand.

---

<sup>1</sup> Robert G. Cooper, *"Winning the New Product Game"*, Montréal, McGill University Press, 1976

Robert G. Cooper et K.L. McGown, Documents présentés aux réunions annuelles de l'ACAS, 1977, 1978, Québec, Université Laval.

L'avantage maximum présentement offert au Canada est jugé encore légèrement inférieur à l'avantage minimum admissible aux États-Unis, où on considère d'accorder d'autres concessions fiscales afin de stimuler la recherche et le développement pour pouvoir maintenir concurrentielle l'industrie des États-Unis.

Afin de créer dans la région de l'Atlantique une capacité de recherche et de développement suffisamment grande pour convenir aux objectifs de sa stratégie, le Conseil estime qu'un crédit d'impôt supplémentaire, de l'ordre de 25 p. 100 en plus du crédit fondamental de 100 p. 100, devrait être consenti sur les dépenses de recherche et de développement présentement effectuées dans la région de l'Atlantique suivant le principe de différenciation régionale qui s'applique déjà de façon générale au crédit d'impôt à l'investissement. Cet avantage régional supplémentaire attirerait dans la Région des formes de recherche et de développement qui pourraient bien ne pas exister autrement, et inciterait les entreprises régionales (y compris les multinationales qui exploitent des installations dans la Région) à se montrer plus actives dans ce domaine.

Établissement d'une association de développement et de marketing de la région de l'Atlantique (ADEMARA)

L'une des difficultés que le Conseil a rencontrées d'emblée dans l'établissement d'une stratégie de développement régional est l'absence d'organismes politiques et administratifs intéressés tout particulièrement aux besoins de la Région dans son ensemble. Après avoir reconnu les réalités provinciales, le Conseil a, de façon générale, choisi d'éviter de recommander la création de mécanismes régionaux à des fins d'expansion économique, même s'il n'a pas hésité à présenter des avis sur les grandes questions pour lesquelles la collaboration entre les provinces semble être à l'avantage des unes et des autres. L'un des secteurs pour lesquels, de l'avis du Conseil, la création d'un instrument régional pourrait être bénéfique, et constituer le point de convergence de l'aide fédérale sous une multitude de formes, est le marché extérieur.

Il y a deux grands aspects à envisager: le premier, qui est la promotion de la Région en tant que champ attrayant pour l'investissement étranger et le second, l'accentuation du commerce intra-régional de même que du potentiel d'exportation. Certains des besoins abordés ci-après ont été identifiés après une série de rencontres que le Conseil a eues avec des hommes d'affaires représentatifs en provenance des quatre provinces. D'autres sont apparus à la suite des études et des analyses que le Conseil a effectuées à l'égard de l'état économique de la Région.

Presque tous les numéros des grandes publications commerciales contiennent un article qui traite des pays du monde qui tentent par tous les moyens d'attirer des capitaux extérieurs pour fins de développement. Bon nombre de ces pays appartiennent à la catégorie qu'on dit en voie de développement et certains d'entre eux sont relativement peu étendus. On pourrait dire que la portion atlantique du Canada est celle qui est en voie de développement, qu'elle représente une partie relativement faible du grand ensemble géographique que constitue le Canada et qu'à certains égards elle peut se comparer aux pays en voie de développement. Et pourtant, la Région en question n'a pas encore réussi à se faire porter sur la liste des emplacements préférentiels de choix. Parmi les raisons de cet état de chose, mentionnons:

- a) des groupes d'incitations non concurrentiels,
- b) absence de répercussions des faits suivants:
  - taille des budgets des ministères voués au développement,
  - faiblesse des budgets de stimulation, et
  - absence de formation poussée sur le plan de la commercialisation,
- c) importance accordée par les programmes provinciaux de développement aux investissements suscités de l'intérieur,
- d) possibilité que les conflits régionaux internes dans les efforts en vue d'attirer de nouvelles entreprises pourraient éloigner les investisseurs potentiels, et
- e) absence d'autonomie sur toutes les variables influant sur les décisions en ce qui a trait à l'investissement, tout particulièrement sur celles qui influent sur le climat économique en général, sur les barrières tarifaires et non tarifaires, sur le rapatriement des investissements et sur les exemptions fiscales.

Quelles que puissent être les raisons, les données statistiques de l'AEIE mentionnées antérieurement confirment le manque d'intérêt que témoignent présentement les investisseurs étrangers à l'égard de la Région. Le Conseil croit que, pour permettre à la Région d'atteindre ses objectifs de développement, il est hautement souhaitable que soient relevés les niveaux de l'investissement externe aussi bien qu'interne. Comme il semble que les moyens adoptés présentement pour attirer l'investissement externe ne sont pas efficaces, il faut envisager des nouvelles façons de susciter l'investissement dans la Région.

On a souvent cité à titre d'exemple à suivre la collaboration entretenue par les provinces de l'Atlantique pour mousser l'attrait qu'elles présentent globalement pour les touristes. La collaboration est également bien évidente en ce qui concerne la Loto Atlantique. De l'avis du Conseil, il serait avantageux que les quatre provinces étendent cette forme de collaboration à d'autres domaines, en particulier à la commercialisation extérieure des produits régionaux. Cette proposition n'est pas faite en vue de fusionner les identités des provinces en une identité régionale, mais simplement pour laisser à entendre que pour des fins données les ressources combinées des quatre provinces pourraient être utilisées plus efficacement au profit de chacune d'entre elles que les ressources plus limitées de chaque province prise séparément.

Invité à une réunion récente du Conseil, un homme d'affaires de la Région a mentionné un certain nombre de cas où, à son avis, les gens de la Région ne profitaient pas de l'occasion qui leur était offerte de faire affaires dans la Région. Dans le cas d'un grand projet d'investissement public dans sa province, les conditions du marché ont été établies de façon qu'une grande partie de l'approvisionnement, à l'exception d'articles tels que le bois, le sable et le gravier, provenait non seulement de l'extérieur de la province mais de l'extérieur de la Région. Si les prescriptions avaient été analysées soigneusement à cette fin, et si les éléments d'adjudication avaient été dissociés de l'ensemble du projet, bon nombre des éléments métalliques de l'ouvrage auraient pu être fournis par des entreprises manufacturières de la Région et, à son avis, ils auraient pu être fournis localement à des prix concurrentiels. À titre d'exemple, le Conseil est également conscient du fait que des armoires et rangements de laboratoire normalisés sont importés dans la Région pour la construction d'écoles, d'hôpitaux et d'autres institutions, mais qu'ils pourraient être fournis en partie ou en entier par une ou deux usines de fabrication établies en un point ou l'autre de la Région. De l'avis du Conseil, de telles occasions exigent qu'on les analyse constamment au niveau provincial comme au niveau régional et justifient l'aide qui peut être apportée à la diffusion de renseignements au sujet des faits relevés.

Pour les fins énumérées plus tôt, le Conseil propose l'établissement d'une Association de développement et de marketing de la région de l'Atlantique. Nous allons lui donner le nom d'ADEMARA même s'il se pourrait qu'un autre nom soit préférable.

Le Conseil recommande qu'à l'instigation soit du gouvernement fédéral soit du gouvernement provincial une réunion soit convoquée au niveau des ministères de développement afin d'étudier la possibilité de travailler conjointement à l'établissement de l'ADEMARA, à laquelle on pourrait donner le personnel et l'autorité voulus pour publiciser le fait que la Région est une partie du Canada où se produit une expansion vigoureuse. Puisque l'objectif fondamental de l'ADEMARA serait d'agir à titre d'organisme coopératif de commercialisation et de développement sur une base régionale, elle ne se substituerait pas aux ministères et organismes provinciaux de développement mais constituerait une réserve supplémentaire d'expertise capable de les aider, de maximiser les avantages intra-régionaux des efforts de développement entrepris dans une province donnée, de les conseiller sur les campagnes de commercialisation des produits régionaux, de promouvoir le tourisme et les autres services, ainsi que d'attirer l'investissement extérieur.

Il faudrait adopter une formule de partage des coûts entre les cinq gouvernements selon les modalités qui assureraient à chaque province un traitement équitable de la part de l'organisme conjoint. Au niveau du gouvernement fédéral, la responsabilité devrait idéalement être confiée au ministère proposé, dont on veut confier la direction au Vice Premier Ministre, qui aurait pour objectif prédominant de s'assurer que l'organisme obtienne un support actif de la part de tous les ministères et organismes fédéraux intéressés. La direction de l'ADEMARA serait confiée à un conseil d'administration où siègeraient des représentants de chacun des cinq gouvernements et où le président serait désigné parmi les représentants des gouvernements sur une base rotative si la chose est souhaitable. Le conseil d'administration pourrait désigner le directeur de l'association et établir un règlement en vue de régir le fonctionnement et le contrôle. Le siège de l'ADEMARA serait choisi après entente dans la Région. Nous ne voyons pas dans l'ADEMARA un nouveau niveau de bureaucratie mais une équipe de spécialistes astucieux en matière de commercialisation, de développement, de financement et d'analyse commerciale.

Il est extrêmement dispendieux d'attirer de l'investissement extérieur tant du point de vue des coûts de commercialisation que des coûts d'incitation et il s'agit souvent d'une entreprise où prévaut la loi de la jungle. Les publications commerciales diffusées sur le plan mondial regorgent de propositions d'investissement lucratif présentées aux investisseurs potentiels par les Philippines, la Grande-Bretagne, la République d'Irlande, la Corée du Sud, Panama et d'autres pays qui luttent

tous pour obtenir les genres de projets de développement qui sont nécessaires à la portion atlantique du Canada. A titre d'exemple, dans un cas récent de tentative d'obtention d'une nouvelle usine de fabrication de moteurs Ford, la contribution de \$40 millions offerte par le gouvernement du Canada a dû être assortie d'un engagement de subvention de \$28 millions de la part du gouvernement de l'Ontario de façon que l'usine puisse être établie en Ontario plutôt qu'en Ohio.

Le personnel de l'ADEMARA agirait, en collaboration avec les fonctionnaires des ministères fédéraux et provinciaux de développement, à titre de démarcheurs chargés de réunir des fonds pour le développement industriel potentiel de la Région. L'ADEMARA jouerait un rôle de liaison important sur le plan régional en recherchant les sociétés qui pourraient être intéressées et en collaborant à la négociation des propositions de développement au profit de la Région. Aux fins d'attirer l'attention des investisseurs extérieurs, nous croyons que la Région devrait faire de la publicité à l'extérieur en concurrence avec les autres annonceurs. Par là, nous ne laissons pas à entendre que la publicité provinciale devrait être remplacée, mais nous croyons plutôt que l'attrait de la Région dans son ensemble est un attrait qu'une équipe bien rodée de spécialistes du marketing et du financement, en étroite collaboration avec les gouvernements, le monde des affaires et les entreprises de production de l'ensemble de la Région, pourrait exploiter dans l'intérêt de chacune des provinces.

Le personnel de l'ADEMARA pourrait également s'intéresser aux grandes formes d'activité de développement et de marketing dont l'énumération suit:

- a) Identification des projets:
  - identification des occasions de démarrage régional afin de fournir des matériaux, des éléments et des services,
  - occasions de substitution des importations.
  
- b) Occasions d'entreprises conjointes:
  - association des entreprises dans la portion atlantique du Canada avec des sociétés d'outre-mer qui ont des points forts complémentaires, particulièrement dans les secteurs du développement des produits, du marketing et de l'expertise technique, mais qui sont du même coup à la recherche d'installations de fabrication.
  
- c) Occasions d'exploitation sous licence, ce qui entraîne:
  - une forme bénéfique d'accession aux marchés de la Région de la part des entreprises étrangères,
  - une technologie reconnue qui peut amener le développement économique sans augmentation de la part des installations détenues par des étrangers,
  - stimulation de la recherche et du développement dans la Région.

- d) Incitations à l'intention des industries de services:
- identification des industries de services qui exploitent au niveau international afin d'obtenir de l'assistance dans l'établissement dans la Région d'exploitations fondées sur l'exportation,
  - examen des questions telles que l'exemption fiscale sur les profits à l'exportation, subventions à l'égard du coût de l'actif immobilisé, subventions à la formation et autres incitations que la Région pourrait offrir aux entreprises intéressées à s'établir dans la Région.
- e) Études spéciales (exemples):
- effet potentiel sur la position concurrentielle de la Région, du point de vue économique et du point de vue marketing, de la possibilité de prolongement de la saison de navigation de la voie maritime du St-Laurent,
  - possibilité d'établissement de maisons commerciales de la portion atlantique du Canada dans les villes commerciales du monde,
  - ré-examen périodique de concepts particuliers de zones de commerce libre pour la Région,
  - possibilité qu'un centre urbain quelconque de la Région devienne une "ville globale" pour les bureaux régionaux des multinationales (comme par exemple, Coral Gables, en Floride, et Makati, aux Phillipines),
  - examen suivi des incitations offertes par les pays et les régions concurrentiels,
  - occasions non encore exploitées de commercialiser les produits régionaux.

#### Formation à la gestion et sens de l'entreprise

Après avoir reconnu que la nécessité d'améliorer l'aptitude à la gestion dans le secteur privé était essentielle au développement économique de la Région, le Conseil a recommandé dans sa stratégie de 1971 l'établissement d'un institut régional de gestion chargé de coordonner et de favoriser financièrement la formation en gestion des gens qui sont en affaires ainsi que l'établissement d'un institut de formation en leadership à l'intention de l'effectif ouvrier. Les deux instituts en question ont été établis grâce à l'aide du MEER. Le Centre éducatif de la main-d'oeuvre de la région de l'Atlantique a été bien accepté et a évolué de façon fonctionnelle. L'Institut de gestion de l'Atlantique a été remplacé, après évaluation, par une entente intervenue entre le MEER et les quatre provinces.

Le Conseil demeure convaincu du besoin constant des deux types de formation dans la Région afin de favoriser la mise en oeuvre de la stratégie proposée et il insiste en particulier pour que la valeur du sens de l'entreprise soit reconnue et soulignée dans la Région.

L'entente portant sur la formation en gestion signée entre le MEER et les quatre provinces en 1978 engage une somme totale de \$2.15 millions sur une période de cinq années. Le MEER assume 80 p. 100 des coûts. Le programme de dépenses est établi comme suit: \$500,000 au cours de chacune des trois premières années, \$400,000 la quatrième année et \$250,000 la dernière année. Les fonds doivent être administrés par le comité de gestion composé de représentants des quatre provinces, du MEER, de la BFD ainsi que du ministère fédéral de la Main-d'oeuvre. L'un des grands objectifs du comité de gestion est de s'assurer qu'il n'y a pas double emploi du côté des sources de financement, en premier lieu à l'intérieur même d'une province donnée, et en second lieu, entre les provinces elles-mêmes.

Même si le Conseil est bien conscient de l'attention accordée par les deux niveaux de gouvernement à la nécessité d'aider de façon appréciable à la formation en gestion, le programme dans sa forme actuelle peut donner lieu à certains problèmes:

- a) Étant donné que le MEER négocie la répartition des fonds entre les provinces une année à la fois, il peut se produire des problèmes de financement dans le cas de programmes continus si les intéressés ne peuvent obtenir les fonds pour le programme dans son ensemble. Si, à titre d'exemple, un province donnée a un programme bien défini pour la première année et reçoit la part du lion des sommes attribuées, la première année, elle pourrait bien ne pas être en mesure de recevoir les fonds voulus pour mener à bien son programme dans la durée prévue de l'entente. Cela pourrait également amener une répartition de fonds qui ne soit ni favorable ni équitable,
- b) le montant maximum de fonds offerts à une province donnée au cours d'une année donnée pourrait bien ne suffire qu'à financer un programme superficiel en matière de formation en gestion, et
- c) des programmes de formation en gestion pourraient être structurés et financés sans qu'il y ait eu évaluation poussée des besoins des diverses provinces.

De plus, l'entente dans sa forme actuelle représente un engagement financier à l'égard de la formation en gestion qui va aller en diminuant au cours de la période de cinq ans. De l'avis du Conseil, la nécessité de la formation en gestion a peu de chances de diminuer mais elle va plutôt augmenter si les implications de sa stratégie de développement sont acceptées pour les années 1980. La nécessité du financement conjoint pourrait diminuer si, dans l'intervalle, on adapte les programmes provinciaux aux besoins, ou si, dans la pratique, on se rend compte que les frais des cours peuvent être augmentés suffisamment pour couvrir les coûts des programmes sans éloigner les participants.

Le Conseil croit que les entrepreneurs ont une importance unique dans le secteur commercial, de même que dans le développement économique de la Région, à tel point qu'il faut accorder une attention spéciale au perfectionnement de leurs attitudes, ce qui ne pourrait normalement pas se faire dans les programmes de formation en gestion. L'établissement de l'Institut des entrepreneurs de la région de l'Atlantique, en collaboration avec l'une ou plus des institutions de formation en gestion de la Région, pourrait fournir un lieu de convergence des activités spéciales de formation ou perfectionnement bien adaptées aux besoins de ces gens bien particuliers. On envisage certains éléments de formation de même que la diffusion de renseignements destinés spécifiquement à ceux qui ont le sens de l'entreprise. D'autre part, les entrepreneurs participants seraient encouragés à transmettre leur compétence et leur sens de l'initiative dans leurs régions propres, plus particulièrement chez les jeunes et ceux dont les débuts sont prometteurs. Ce à quoi tend avant tout le Conseil, c'est l'amélioration du climat de compréhension et de respect du rôle des entrepreneurs dans la Région et l'obtention de l'appui avisé des entrepreneurs eux-mêmes à cet égard.

L'identification des entrepreneurs potentiels répartis dans la population dans son ensemble est une question qui mérite une attention particulière et qu'on est présentement en voie d'aborder de façon pratique dans l'une des provinces de la Région grâce à l'aide du MEER. La province de la Nouvelle-Écosse et le MEER ont financé conjointement un projet entrepris par une société des États-Unis, savoir la *Venture Founders Corporation* (on ne croit pas qu'il existe de société canadienne équivalente), afin de fournir une assistance à toute étape de la constitution et des premières mesures d'expansion des entreprises indépendantes dont le potentiel de croissance est considérable. Le projet comporte un programme dont l'objectif est de déceler, en vue de parfaire leur formation, parmi un groupe

relativement étendu de gens qui ont l'intention de se lancer en affaires, ceux qui ont un sens de l'entreprise remarquable et ceux dont les propositions commerciales peuvent être menées à fond dans la province. La *Venture Founders Corporation* mène des travaux dans des secteurs tels que l'évaluation des points forts et des points faibles, l'établissement et l'analyse d'un plan commercial, la recherche des ressources en capital-risque et les conseils après la prise de décision.

Après avoir communiqué récemment avec les représentants de la province, nous avons appris que le programme donnait des résultats très satisfaisants et que la province avait l'intention de passer un contrat avec l'entreprise pour une deuxième année. Parmi les résultats de la première année de fonctionnement du programme, mentionnons onze propositions fermes qui méritent une attention immédiate et sept propositions auxquelles on donnera vraisemblablement suite au cours de la prochaine année. Comme les sommes qu'on a consacrées à la découverte de ces 18 entreprises commerciales potentielles sont des plus raisonnables, le Conseil recommande que des ententes semblables soient conclues par les trois autres provinces.

CHAPITRE 7

SERVICES GÉNÉRAUX, TOURISME, UTILISATION DES  
OPÉRATIONS COURANTES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR  
CONTRIBUER À STIMULER LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Étant donné que, comme nous l'avons signalé au chapitre 1, les industries de services fournissent présentement plus des trois cinquièmes de tout l'emploi dans la Région, l'éventail des formes d'activité est si étendu que l'étude de chacune d'elles en particulier, dans le cadre d'un examen de la stratégie, est hautement susceptible d'en diminuer les rendements escomptés, de sorte qu'il devient obligatoire de procéder à des regroupements arbitraires. Dans le chapitre 8 nous abordons les grands services d'appui dans les domaines du transport, de l'énergie et de la construction. Quant au présent chapitre:

- a) il regroupe les services du commerce, ceux du financement, de l'assurance et de l'immobilier, les services communautaires, commerciaux et personnels, de même que l'administration publique dans la grande catégorie dite services généraux,
- b) il étudie le tourisme, qui est orienté vers les services, même s'il s'appuie dans une certaine mesure sur les ressources; et
- c) il aborde les services courants du gouvernement fédéral dans le contexte spécial du potentiel qu'ils pourraient représenter pour la région de l'Atlantique s'ils étaient utilisés de façon plus délibérée par le gouvernement du Canada en tant qu'instruments de développement régional.

## PARTIE I - SERVICES GÉNÉRAUX

Une grande part de l'activité économique touche la production, qui se divise en deux grandes catégories, savoir celle qui fournit des biens et celle qui fournit des services.

Le développement économique d'une économie donnée s'accompagne ordinairement par une réduction de l'importance des industries de production de biens par rapport aux industries de production de services. En réalité, la maturité d'une économie se mesure souvent par l'importance qu'ont prise les industries de service. Pendant des décennies, le secteur des services a été celui qui a occupé la plus large part et qui s'est accru le plus rapidement dans l'économie canadienne. En 1977, 58 p. 100 de la main-d'oeuvre active du Canada détenait un emploi dans ce secteur. Dans la région de l'Atlantique, le chiffre correspondant s'établissait à près de 61 p. 100 contre 55 p. 100 en 1970. Dans les états de la Nouvelle-Angleterre, qui constitue une région pas tellement différente de la portion atlantique du Canada pour ce qui est de l'abondance des ressources naturelles, 58 p. 100 de l'effectif ouvrier actif en 1970 travaillait à la production de services, et les extrapolations pour 1980 indiquent que la proportion s'élèvera à environ 61 p. 100<sup>1</sup>. Dans la région de l'Atlantique, qui a connu une hausse de l'emploi de 124,000 entre 1970 et 1977, 106,000, ou 85 p. 100, ont été créés dans le secteur des services. Si on se fie aux apparences, on pourrait conclure que l'économie de la région de l'Atlantique devance déjà celle de tout le pays et de la Nouvelle-Angleterre pour ce qui est de la maturité ainsi que du rythme d'expansion.

En réalité, selon ce que croit le Conseil, la Région a été gavée de paiements fédéraux de transfert qui ont amené un secteur de services gonflé bien au-delà de ce qu'un secteur primaire relativement important et un secteur secondaire stagnant ont été capables d'engendrer. Le Conseil ne recommande pas une compression du secteur des services mais plutôt une transformation pour qu'il puisse être soutenu par l'activité de production de biens et d'autres services solidement implantée dans la Région à une échelle susceptible de réduire le chômage dans la Région à des niveaux admissibles.

---

<sup>1</sup> *Regional Development Plan: Summary: New England Regional Commission, Boston (Massachusetts).*

Le secteur des services couvre un large éventail d'activités. Il peut s'agir de services rendus par des médecins, des avocats, des enseignants et d'autres professionnels, par des fonctionnaires, par des musiciens, par des grossistes et par des détaillants, par des commis de magasin, par des coiffeurs, par des travailleurs de buanderie, par des mécaniciens de garage, par des représentants de commerce et par une foule d'autres personnes. La généralisation est difficile. Parmi les caractéristiques d'une grande partie du secteur, mentionnons la petite taille des entreprises, le niveau relativement peu élevé de rémunération et l'adaptation à des méthodes conformes à des formes imposées de services au public. Pour avoir accès au secteur, il n'est pas nécessaire dans bien des cas d'avoir des aptitudes remarquables ni un capital tellement élevé, ce qui favorise l'accession à un emploi stable de la main-d'oeuvre excédentaire des autres secteurs de l'économie, dans la mesure où le volume d'argent en circulation est maintenu ou augmenté. L'une des caractéristiques importantes de l'argent consacré à l'achat de services au niveau local est qu'il tend à demeurer dans la Région pour une autre passe, contrairement à l'argent consacré à l'acquisition de biens de consommation dont une bonne partie sont importés.

Le tableau 35 indique la répartition des employés dans les services généraux en 1971 et en 1977. L'élément où la croissance s'effectuait le plus rapidement était celui du financement, de l'assurance et de l'immobilier même s'il représentait le nombre le plus faible d'emplois. Pour près de la moitié du total, les gens trouvent de l'emploi dans les services communautaires, commerciaux et personnels. Soixante-sept mille personnes, ou 15 p. 100 des services généraux, trouvent de l'emploi dans l'administration publique, dont la croissance a atteint 42 p. 100 entre 1971 et 1977. Cette dernière catégorie exclut les enseignants et le personnel hospitalier, qui appartiennent au groupe des services communautaires, commerciaux et personnels.

On croit de façon générale que la croissance du secteur des services dépend de la croissance de la population, de l'augmentation du degré d'urbanisation, de la croissance des revenus, de l'augmentation du temps disponible pour les loisirs, de l'extension des services gouvernementaux et du relèvement du niveau général de l'activité économique. On sait qu'à mesure que les revenus dépassent un certain niveau, une part de plus en plus importante des revenus est consacrée aux services. Les entreprises de tous genres ont besoin de services et le climat général des affaires influe sur la croissance et le bien-être des industries de services.

TABLEAU 35

Emploi dans le secteur des services,  
Région atlantique, 1970 et 1977

	1970	1977	% de changement
	(milliers de personnes)		
Commerce	113	136	20.4
Financement, assurance et immobilier	20	30	50.0
Services communautaires, commerciaux et personnels	160	213	33.1
Administration publique	47	67	42.6
TOTAL DES SERVICES	340	446	31.2
TOTAL DE L'EMPLOI	612	736	20.3
EMPLOI DANS LES SERVICES EXPRIMÉ EN % DU TOTAL	55.6	60.6	

Source: Statistique Canada, Section des enquêtes sur la population active.

Ce ne sont cependant pas tous les services qui sont directement reliés à la croissance du reste de l'économie. Certains d'entre eux sont autonomes, possèdent leur propre dynamisme et ont une capacité de susciter des rentrées qui n'est pas liée au rendement de l'économie locale. Les sièges sociaux des sociétés nationales ou multinationales appartiennent à ce dernier type. Les moyens modernes de communication, la généralisation du recours à l'ordinateur et la répartition de plus en plus étendue des aptitudes personnelles font qu'il est maintenant possible que des industries soient dirigées et administrées en des points très éloignés de la clientèle principale. Les institutions d'assurance et de financement présentent des exemples intéressants. Chose rare pour la Région, l'une des sociétés d'assurance dont la croissance compte parmi les plus rapides au pays mène ses affaires à partir d'un siège situé à Halifax, même si le gros de ses clients se retrouve dans le Centre et dans l'Ouest du Canada. Certaines entreprises exigent pour leur fonctionnement des types spécialisés de services et la présence de tels services peut être suffisante pour attirer d'autres entreprises dans la Région. Les services de spécialistes-conseils peuvent être exportés au loin. Les services que la Région offre aux touristes de l'extérieur et aux flottes de pêche étrangères sont également des exemples de services autonomes, comme l'est d'ailleurs le fonctionnement courant des services du gouvernement fédéral établis en permanence dans la Région, ce que nous allons d'ailleurs aborder dans une autre partie du présent chapitre. De tels services autonomes amènent dans la Région de l'argent qui ne s'y trouverait pas autrement et ont un effet d'entraînement appréciable.

Le Conseil souhaite voir s'établir dans la Région un plus grand nombre de services du genre, ce qui susciterait l'implantation d'autres services selon le même principe d'entraînement que dans le cas des industries de production de biens. Les initiatives des régions et les politiques des gouvernements peuvent être conçues afin de favoriser leur croissance, et bon nombre des politiques recommandées ailleurs dans le présent rapport auraient un tel effet. En contrepartie, des industries de services qui dépendent de la circulation de paiements de transfert tels que les subventions de péréquation et l'assurance-chômage dépendent de la générosité des autres Canadiens plutôt que de leurs besoins et de ceux des clients potentiels de la Région, de sorte que le sens de l'entreprise dans la Région est privé d'incitations et trompé quant aux réalités de la concurrence dans le monde extérieur.

Dans le rapport qu'il a publié en 1977 après avoir mené une étude des disparités régionales, le Conseil économique du Canada a noté que la productivité de la Région était sensiblement inférieure à la moyenne nationale. Parmi les trois innovations étudiées en profondeur en 1973, deux des cas qui reflètent la productivité dans les industries de services, savoir la technologie des ordinateurs et les centres commerciaux, indiquaient que la région de l'Atlantique tirait nettement de l'arrière sur toutes les autres. Il se peut qu'il y ait des cas où le rendement par travailleur dans les industries de services de la région de l'Atlantique atteigne la parité avec la moyenne nationale et peut-être même la dépasse. Comme on l'a noté antérieurement, bon nombre de points de service (par exemple, succursales bancaires et magasins qui servent des aliments-minute) fonctionnent selon des normes communes à l'ensemble des points du pays. Il n'en demeure pas moins que le Conseil de développement de l'Atlantique n'a aucune raison de mettre en doute la conclusion générale du Conseil économique du Canada. Nous croyons plutôt que cela vient confirmer l'avis que nous avons exprimé et selon lequel la structure industrielle de la région de l'Atlantique était fondamentalement faible et que le succès apparent de l'expansion des industries de services était grandement trompeur. En plus de la nécessité d'en arriver à ce que les industries de services dans la Région deviennent complémentaires d'assises plus fermes de l'économie régionale plutôt que d'être un mécanisme de distribution du revenu national, le Conseil reconnaît l'existence d'un écart d'efficacité qui justifie qu'on lui accorde la plus grande attention possible dans la Région. En plus d'adopter la nouvelle technologie à un rythme accéléré, il faut prendre garde, de l'avis du Conseil tout au moins, et faire en sorte d'améliorer les attitudes au sein des travailleurs des industries de services, de maintenir à un niveau concurrentiel les prix des services aux entreprises et au public en général et d'encourager les ventes par la Région de services à l'extérieur. Un secteur de services inefficace, indépendamment de l'importance qu'il pourrait avoir par rapport aux autres secteurs, a peu de chance d'apporter la contribution qu'on en attend en vue de l'amélioration générale de l'économie régionale.

## PARTIE II - TOURISME

Le relèvement du niveau de vie, l'augmentation du revenu disponible, l'amélioration des routes et du transport aérien, de même que le désir de s'évader de la vie en milieu densément urbanisé ont contribué à amener un développement remarquable de l'industrie du tourisme dans la région de l'Atlantique au cours des années 1960 et du début des années 1970. Les traits culturels et naturels de la Région attiraient un nombre sans cesse grandissant de visiteurs dont les antécédents et les intérêts étaient grandement diversifiés. La pêche et la chasse attirent le sportif du printemps jusqu'à la fin de l'automne. Des plages très étendues de même que des parcs attrayants pour le camping et les pique-niques permettent à un grand nombre de personnes de jouir des plaisirs de l'été. Les lieux historiques, et en particulier la forteresse de Louisbourg, présentent un intérêt général tout autant que professionnel. Le littoral accidenté et le calme des lieux dans une bonne partie de la Région constituent des attraits en toute saison pour des visiteurs de tous les âges. Le potentiel touristique de l'hiver dans la Région n'est pas encore tellement exploité comparativement à certains secteurs plus rapprochés des grandes concentrations urbaines de l'Amérique du Nord et se trouve quelque peu restreint par les préférences qu'expriment un bon nombre de personnes de passer des vacances dans des climats chauds à des prix concurrentiels sur le plan du transport aérien nolisé tout compris. Bien des Canadiens qui depuis toujours désirent visiter l'ensemble des provinces n'ont pas encore visité la région atlantique du Canada. Ceux qui s'attendaient de visiter l'ensemble de la Région au cours d'une seule vacance peuvent être agréablement surpris de découvrir qu'il leur faudra faire une deuxième ou même une troisième visite. Les spécialités culinaires dans le domaine des fruits de mer et les spécialités régionales, qui comptent en particulier les crosses de violon de même que les chicoutés, aident à rendre la deuxième visite plus probable. Il existe une source constante de visiteurs, particulièrement au cours de l'été, qui sont en réalité des gens qui ont déjà habité les provinces Maritimes et Terre-Neuve et qui reviennent régulièrement avec leurs familles afin de visiter des parents ou de revoir des lieux connus. La croissance soutenue de l'industrie touristique de la Région est possible, mais étant donné le relèvement des coûts, tout particulièrement ce qui concerne l'énergie, et les grandes campagnes menées par les régions concurrentes en vue d'encourager les gens à visiter leur coin du pays d'abord, il est vraisemblable qu'elle sera plus lente et plus difficile à soutenir à l'avenir.

Le tableau 36 présente les dépenses de voyage et le pourcentage qu'elles représentent par rapport au produit intérieur brut par province de la Région en 1971 et en 1976 et pour l'ensemble du pays. Les calculs effectués à partir de ces chiffres indiquent que, même si les dépenses de voyage représentent une plus large part de l'économie régionale que de l'économie du pays en entier, si on tient compte du chiffre de la population, l'Île-du-Prince-Édouard a tiré des voyages en 1976 environ le double des avantages économiques tirés par le Canada en entier, la Nouvelle-Écosse en a tiré à peu près la moyenne nationale mais le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ont tiré 15 p. 100 de moins que la moyenne nationale.

TABLEAU 36

Dépenses de voyage<sup>(a)</sup> et pourcentages du  
produit intérieur brut, par province,  
1971 et 1976

Province	Dépenses de voyage (millions de dollars)		Dépenses de voyage exprimées en pourcentage du PIB	
	1971	1976	1971	1976
Terre-Neuve	78	166	6.7	6.9
Île-du-Prince-Édouard	41	83	18.0	19.8
Nouvelle-Écosse	138	286	6.6	7.0
Nouveau-Brunswick	95	194	6.0	5.8
Canada	4,446	9,230	5.4	5.4

Source: "Tourisme - Performance économique", document de travail établi par le ministère de l'Industrie et du Commerce pour la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Tourisme au Canada, janvier-février 1978.

a) Dépenses pour des déplacements intérieurs dans le cas de voyages de 25 milles ou plus, plus la répartition provinciale estimative des dépenses faites par ceux qui n'habitent pas la province.

Même si le tourisme et l'industrie des voyages ont des connotations différentes, on les met ensemble dans le présent rapport pour en faire une grande source de recettes régionales brutes. Comme ces recettes sont réduites des sommes dépensées par ceux qui habitent la Région et voyagent à l'extérieur, la stratégie visant l'augmentation de la valeur du tourisme pour l'économie régionale doit viser l'augmentation des recettes par visiteur et la réception d'un plus grand nombre de visiteurs, tout particulièrement dans la saison creuse, cependant qu'elle doit encourager ceux qui habitent la Région à consacrer une plus large part de leur budget de voyage et de déplacement à l'intérieur même de la Région. Fort heureusement, le nombre de visiteurs potentiels dépasse grandement le nombre de personnes qui habitent la Région mais font des déplacements à l'extérieur, et les efforts faits en vue d'attirer les visiteurs contribuent souvent à persuader ceux qui habitent la Région à mener de nouvelles expériences de vacance à proximité de leur foyer. Les voyages à d'autres fins personnelles ou d'affaires, qui sont également visés par le terme "tourisme" comme on l'entend dans le présent rapport, ne sont pas nécessairement des réponses aux incitations à faire des voyages récréatifs, mais on peut dire qu'il existe un équilibre raisonnable entre les gens qui viennent dans la Région et ceux de la Région qui vont à l'extérieur. Même si un objectif évident de la stratégie vise à favoriser les déplacements récréatifs dans la Région, bon nombre des biens et services qui contribuent aux recettes reliées au tourisme sont acquis par des voyageurs de toutes les catégories et justifient qu'on leur accorde une attention tout au moins égale à celle qu'on accorde à la promotion de l'actif récréatif régional.

#### Hausse des coûts

Le tourisme tient compte de la qualité et du coût du service en fonction de la nécessité qu'il a de voyager ou de la valeur que présente le voyage à titre d'expérience récréative. L'industrie touristique s'inquiète de la qualité et du coût du service en fonction de la rentabilité et de la concurrence. Le ministère de l'Industrie et du Commerce rapporte que, de façon générale, les coûts des voyages ont augmenté davantage au Canada qu'aux États-Unis (d'où viennent la majorité des visiteurs étrangers de la portion atlantique du Canada) au cours de la période comprise entre 1974 et 1976.

Le Conseil a relevé un certain nombre de rapports dans la presse de même que des témoignages personnels qui soulignaient le coût élevé des voyages dans la région de l'Atlantique en comparaison de l'industrie concurrentielle des voyages dans le Maine. On peut signaler que le salaire minimum au Nouveau-Brunswick s'établit à \$2.80 l'heure, au regard de \$2.30 dans le Maine, où les employés qui reçoivent des pourboires ne touchent que la moitié du salaire minimum. Dans la région de l'Atlantique, la règle appliquée à la main-d'oeuvre veut que l'employé ait droit à une juste rémunération pour une journée de travail et ne doit pas s'en remettre aux pourboires pour compenser un salaire inapproprié. Sans mettre en doute la justesse de la ligne de conduite adoptée, le Conseil est bien conscient de la difficulté présentée par certains représentants de l'industrie dans la Région en ce qui concerne les employés qui rendent des services hôteliers tout aussi essentiels que les autres, sans qu'ils soient en contact avec les clients qui donnent les pourboires mais qui sont souvent désavantagés dans une large mesure sur le plan de la rémunération nette à moins que des salaires plus élevés ne soient versés. Au cours de la période comprise entre 1973 et 1976, les gains horaires moyens dans les hôtels, restaurants et tavernes du Canada ont augmenté de 53 pourcent au regard de 23 à 26 pourcent aux Etats-Unis.

Sur le plan des coûts, la Région est grandement désavantagée du fait que les taxes sont généralement plus élevées au Canada sur des articles qui sont importants pour l'industrie des voyages. A titre d'exemple, les taxes totales sur l'essence par gallon impériale à St-Jean et à Halifax en 1977 s'établissaient à 42 et 36 cents respectivement, alors qu'elles ne s'établissaient qu'à environ 16 cents pour la même quantité à Boston. On peut voir au tableau 37 une comparaison entre les trois taxes imposées au Canada et la taxe unique imposée aux Etats-Unis sur les boissons alcooliques. Contrairement à la pratique adoptée dans la région de l'Atlantique, l'industrie touristique du Maine reçoit un traitement préférentiel pour ses achats de boissons alcooliques en vrac, mais dans deux des provinces de l'Atlantique les représentants de l'industrie doivent verser plus que le prix consenti au détail à l'acheteur privé. Dans trois des provinces, l'île du Prince-Edouard exemptée, l'industrie doit exiger du client une taxe de vente supplémentaire sur les boissons vendues aux individus, même à la bouteille, si elles sont portées à la chambre d'hôtel.

On nous a signalé un autre désavantage sur le plan des coûts par rapport au Maine en ce que les sociétés de téléphone de la Région fournissent des standards téléphoniques à un tarif de location mensuel, qui peut évidemment être relevé, tandis que dans le Maine les hôteliers peuvent les acheter et partant en amortir le coût à un taux fixe durant la période de remboursement d'un prêt.

TABLEAU 37

Taxes fédérales sur les boissons alcooliques  
au Canada et aux États-Unis, en 1977

	CANADA			ÉTATS-UNIS
	Taxe de vente	Taxe d'assise	Droit d'assise	Taxes d'assise
Spiritueux (au gallon)	12%	-	\$16.25	\$10.50
Vin de table (au gallon) 7% ou moins d'alcool Pas plus que 14%	12%	\$0.275	-	\$ 0.17
	12%	\$0.55	-	\$ 0.17
Vin mousseux (au gallon)	12%	\$2.55	-	\$ 3.40
Bière (au gallon)	12%	-	\$ 0.42	\$ 0.29

Source: "Tourisme - Performance économique", document de travail établi par le ministère de l'Industrie et du Commerce pour la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Tourisme au Canada, janvier-février 1978.

Les hausses des coûts de l'énergie ont une importance spéciale pour le tourisme dans la région de l'Atlantique qui est éloignée des grands centres peuplés du continent, de sorte qu'on peut s'attendre à des changements du côté des préférences des touristes. La location d'installations où il est possible de préparer les repas peut devenir préférable au remorquage d'une caravane sur une longue distance, les déplacements en voiture pourraient être remplacés par les déplacements en avion après quoi se ferait la location d'une campeuse, et les circuits en autocar, ou les circuits combinés avion-autocar, pourraient augmenter en popularité. Les changements du genre sont peut-être moins susceptibles de se produire dans le cas des touristes qui voyagent en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick qu'à Terre-Neuve et à l'île du Prince-Édouard, car les services de transbordeurs ajoutent aux coûts de déplacements en voiture. Les établissements qui fournissent un lit et donnent le déjeuner pourraient conserver ou attirer une clientèle pour qui le logement au motel ou à l'hôtel devient d'un coût prohibitif. Le Conseil estime que la modification des tendances doit être suivie de près afin que l'industrie touristique puisse procéder aux redressements nécessaires.

Environ 50 p. 100 des dépenses faites par les touristes qui n'habitent pas la Région se sont produites au cours du troisième trimestre de chacune des années comprises entre 1971 et 1976, et c'est dans ce trimestre que l'industrie doit obtenir une grande part (dans certains cas la totalité) des recettes pour l'année, tout particulièrement en prévision de l'amortissement des immobilisations. Les coûts sans cesse à la hausse des travaux de premier établissement et de la main-d'oeuvre, assortis des niveaux élevés de taxation, représentent de sérieux défis à l'industrie touristique de la Région si elle veut maintenir des prix raisonnables pour la clientèle. Que l'exploitation touristique vise à assurer un service de qualité qui attirera chez elle une clientèle d'élite, ou qu'elle tente de réduire les frais du côté des normes de construction et de la qualité de la main-d'oeuvre afin de conserver la clientèle des touristes qui recherchent des services à prix modiques, il demeure bien évident que la promotion et la gestion doivent être d'un niveau compétent. La Région semble être passablement désavantagée sur le plan de la concurrence que lui fait le Maine pour les touristes de l'extérieur dans les conditions actuelles. Le grand nombre de touristes qui continuent à visiter la Région confirme néanmoins l'attrait qu'elle présente en dépit de la hausse des coûts. À titre d'exemple, Terre-Neuve rapporte que, depuis le début de l'année jusqu'à août 1978, elle a accueilli entre cinq et six pourcent plus de visiteurs que durant la période équivalente de 1977. Le coût élevé des déplacements peut en lui-même contribuer également à persuader un plus grand nombre de gens de la Région à voyager chez eux. Là où les activités de loisirs d'hiver et d'été sont possibles dans une même zone donnée, comme c'est le cas de Corner Brook et du Parc national Gros Morne, l'exploitation de services touristiques à longueur d'année peut devenir viable si on cultive les intérêts des gens de la Région envers les activités d'hiver, et si on envisage de parvenir à attirer l'hiver des visiteurs de l'extérieur.

Même si les voyageurs nord-américains continuent d'être la principale source de revenus du tourisme pour la Région, d'autres sources méritent qu'on leur accorde notre attention, et c'est le cas en particulier des Européens. A mesure que les centres de villégiature européens deviennent de plus en plus achalandés et pollués, les voyageurs les plus cossus en provenance de l'Allemagne et des autres pays d'Europe pourraient bien devenir davantage conscients des possibilités qu'offre la portion atlantique du Canada sur le plan du changement du décor, à mesure qu'augmente le nombre de vols nolisés et que se manifeste une tendance à d'autres réductions des prix des billets d'avion. Il est bien entendu cependant que tout effort sérieux de promotion devra tenir compte des goûts des nouveaux visiteurs qui pourraient venir.

### Assistance gouvernementale

Les quatre provinces de l'Atlantique ont conclu avec le MEER des ententes de développement qui accordent une assistance appréciable pour le tourisme. Les services des parcs nationaux ainsi que des lieux et biens historiques créent de remarquables centres d'attraction du point de vue historique et récréatif. Le ministère de l'Industrie et du Commerce fournit également de l'aide aux gouvernements provinciaux, tout particulièrement en ce qui concerne le marketing. Des programmes visant à stimuler les déplacements de touristes sont présentement en voie d'être appliqués tant sur le plan national que sur le plan régional. Le Conseil note avec satisfaction que les tarifs ABC s'appliquent maintenant à l'intérieur du Canada et il s'attend que les gouvernements fassent le nécessaire pour que la région de l'Atlantique reçoive un traitement équitable. Le concept du secteur de destination qu'on veut privilégier dans les quatre provinces avec l'aide du MEER devrait contribuer à publiciser les attraits touristiques de la Région et encourager les touristes à y demeurer plus longtemps et à y dépenser davantage. Il existe également des formules d'assistance des entrepreneurs et qui portent sur des installations nouvelles ou améliorées.

Même si toutes les mesures en question sont nettement positives, le Conseil s'inquiète de la possibilité que la hausse des coûts pourrait rendre non rentable un grand nombre d'exploitations privées et amener des pressions en vue de l'obtention de nouvelles subventions. En Écosse, le logement saisonnier est perçu comme essentiel au bien-être total de l'industrie, et comme les chalets où les gens peuvent préparer les repas sont souvent non rentables étant donné la demande saisonnière, ils sont subventionnés par le gouvernement à titre d'éléments de l'ensemble des formes d'activités nécessaires pour assurer la viabilité des secteurs ruraux à longueur d'année. Même s'il ne propose pas nécessairement cette solution pour la région de l'Atlantique, le Conseil souligne que le développement des politiques dans le

domaine du tourisme doit se faire avec beaucoup de précautions en évitant la stimulation excessive (et les conséquences probables qui prennent la forme de problèmes financiers et de détérioration du service), d'une part, et le maintien de politiques et pratiques apparemment contradictoires, d'autre part, particulièrement en ce qui concerne la fiscalité, ce qui aurait pour effet de ralentir la croissance naturelle d'une industrie qui demeure encore très prometteuse.

### Coordination régionale

Le Conseil félicite les quatre provinces qui collaborent en menant des campagnes conjointes de publicité destinée aux touristes, en dépit du fait que, dans une certaine mesure, elles sont en concurrence l'une avec l'autre pour l'obtention des dollars des touristes. Parmi les autres domaines de collaboration, mentionnons la cueillette de données sur les déplacements et la constitution de dossiers d'appui, l'établissement de systèmes fiables d'évaluation et de réservations, et la promotion de voyages tout compris. Certains des problèmes les plus fondamentaux qui ralentissent la croissance du tourisme dans la Région peuvent n'être solubles que par une action conjointe. Dans cet ordre d'idées, nous proposons que soient étudiées sans délai deux questions qui ont pour objet de faire disparaître l'incertitude ainsi que d'améliorer l'efficacité comme la rentabilité de l'industrie touristique mais qui impliquent une action conjointe de la part des quatre provinces de même que du gouvernement fédéral.

La première vise l'examen de toutes les politiques et pratiques fédérales ou provinciales qui touchent directement l'industrie touristique de la Région afin d'identifier et d'éliminer les anomalies inutiles puis de les remplacer, dans la mesure du possible, par des mesures qui auront des répercussions positives plutôt que négatives sur la croissance de l'industrie. À titre d'exemple, nous pourrions mentionner les exploitations de transbordeurs qui ont fait l'objet de nombreuses critiques portant sur la médiocrité du service, des aliments et des terminus. Certaines anomalies possibles dans le domaine de la fiscalité et de l'établissement du prix des boissons alcooliques ont été abordées plus tôt dans le présent chapitre.

En second lieu, les intéressés pourraient envisager la création d'un institut de formation spécialisée des travailleurs en ce qui concerne la méthodologie du tourisme, ce qui comprend la gestion, le marketing, la conception et la fabrication de matériels de même que d'installations. De l'avis du Conseil, un tel institut devrait être affilié à une université où serait également donnée la formation dans les aspects professionnels du tourisme. Dans ces conditions, on pourrait également s'attendre que puisse être donnée à d'autres travailleurs une formation sur place et une formation en cours d'emploi. Les travailleurs saisonniers pourraient bien avoir besoin d'une formation avant des périodes de pointe, et à cet égard, le Collège Holland, à l'Île du Prince-Édouard, a connu des succès remarquables qui méritent l'attention des autres provinces.

Indépendamment de la mesure dans laquelle l'aide directe à l'industrie peut être jugée valable, le Conseil estime que des établissements de prestige, dotés d'un personnel hautement efficace, sont essentiels à la saine croissance à long terme du tourisme dans la Région, et que la plus haute priorité doit être accordée au maintien de la confiance des consommateurs et de l'intérêt envers la Région que révèle déjà la croissance du nombre de visiteurs en dépit de la hausse constante des coûts.

### Recommandations

1. Que les quatre provinces de l'Atlantique et le gouvernement fédéral collaborent à la réalisation d'une étude des répercussions sur le tourisme dans la Région des politiques, programmes et pratiques gouvernementales, y compris la fiscalité, les frais des services publics et le salaire minimum, afin de mettre au point des politiques compatibles et complémentaires susceptibles de stimuler l'investissement de la part du secteur privé.
2. Qu'un institut affilié à une université, supporté conjointement par les quatre provinces et par le gouvernement fédéral dans le cadre de son programme de développement régional, soit créé en vue d'élaborer un programme d'étude, de recherche et de développement portant sur tous les aspects économiques, sur la gestion, sur la promotion et sur la technologie appropriée à l'industrie touristique de la région de l'Atlantique, et que la formation au niveau professionnel soit donnée dans l'une des universités de la Région.
3. Que les associations de l'industrie touristique et les gouvernements des quatre provinces collaborent à l'établissement et au perfectionnement des programmes et des pratiques d'intérêt commun, là où les coûts et les répercussions pourraient être bénéfiques aux uns et aux autres, tout particulièrement dans des secteurs tels que les systèmes de réservations, l'évaluation fiable et impartiale de la qualité des services offerts, le marketing et la promotion, la conception des locaux, de même que la préparation d'aliments qui mettent en évidence les fruits de mer et la cuisine locale.

PARTIE III - UTILISATION DES DÉPENSES DES SERVICES COURANTS DU  
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

L'un des grands thèmes du présent rapport rappelle que la gestion de l'activité économique au niveau national doit être menée de façon à assurer une répartition raisonnable des éléments de cette activité dans chaque province. En réalité, on dit que c'est là l'un des objectifs fondamentaux de la Fédération canadienne et une fonction essentielle du gouvernement fédéral. Parmi les nombreux éléments de l'activité économique au Canada qu'on peut juger être de portée nationale, les services mêmes du gouvernement fédéral sont les plus faciles à répartir, étant donné que leur localisation dépend essentiellement du bon vouloir du gouvernement fédéral.

Le déplacement des services fédéraux n'est pas, et ne doit pas être, une simple question de déterminer quel emplacement possible a le plus grand besoin d'aide sur le plan du développement économique régional. Ça n'a pas plus de sens de loger, par exemple, la principale base navale du Canada en Saskatchewan que d'amener le siège de la Commission canadienne du blé dans l'Île du Prince-Édouard, en dépit des succès remportés par la plus petite province du Canada dans le domaine agricole. Dans le même ordre d'idées, la direction, la coordination et les autres travaux d'établissement des politiques du gouvernement du Canada pourraient bien être rendus à peu près impossibles si on procédait à un éparpillement à travers tout le pays au lieu d'une concentration dans la capitale nationale. Bon nombre d'autres opérations fédérales, dont certaines atteignent la taille de grandes entreprises, peuvent cependant être menées en tout point du Canada où existent des conditions raisonnablement appropriées ou encore peuvent être lancées à un coût raisonnable. À titre d'exemple, les laboratoires des services nationaux de recherche n'appartiennent fondamentalement pas plus à Ottawa qu'à Fredericton, sauf qu'ils ont été établis et ont pris de l'expansion dans la première ville plutôt que dans la deuxième. L'établissement d'un tel ensemble dans l'Ontario est une pièce du grand casse-tête qui contribue au déséquilibre des économies régionales au Canada.

Le Conseil a la ferme conviction que s'il utilise de façon active et dirigée ses dépenses courantes de fonctionnement, le gouvernement fédéral est en mesure de renforcer de façon appréciable l'économie de la région de l'Atlantique. Les types de mesures envisagées comprennent l'implantation sélective de services du gouvernement fédéral dans la Région, la modification

des politiques fédérales d'achat, y compris celles des sociétés de la Couronne, afin d'augmenter la proportion des achats faits dans la Région et d'affermir la structure industrielle régionale, le regroupement des achats dans la Région de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, là où la chose est possible, et le renforcement dans la région de l'Atlantique de la capacité de la nation à exercer ses droits de souveraineté sur le plateau continental et les zones septentrionales.

#### Implantation et déménagement des opérations fédérales

Au Canada, la Fonction publique fédérale est relativement très concentrée dans la Région de la capitale nationale, où se trouvent près de 27 p. 100 des fonctionnaires. Aux États-Unis, dans la région de Washington (D.C.), on ne retrouve que 12 p. 100 des fonctionnaires. En réalité, à l'exception du rôle qu'elle peut jouer à titre de centre du gouvernement sur le plan politique, la Région de la capitale nationale possède peu de caractéristiques uniques qui justifieraient l'établissement dans cette région d'un grand nombre des services qui s'y trouvent déjà.

En août 1974, le gouvernement fédéral a demandé au Conseil du Trésor d'examiner en détail les questions du déménagement physique de services gouvernementaux et de la décentralisation de l'autorité. En mai 1975, on confiait au président du Conseil du Trésor la tâche d'établir un programme de décentralisation et d'identification des services destinés à être déménagés. Il a constitué un groupe de travail chargé de déterminer les services susceptibles d'être déménagés et d'identifier les localités-hôtes appropriées. Entre 1971 et 1975, le gouvernement fédéral n'a autorisé le déplacement que de quelque 660 postes de la Région de la capitale nationale vers d'autres régions du Canada mais entre 1975 et 1977, il a autorisé le déménagement d'environ 4 600 postes permanents et 5 600 postes temporaires, y compris quelque 1 630 postes permanents et 650 postes temporaires dans la région de l'Atlantique. Le tableau 38 contient le détail des déménagements autorisés. La mise en oeuvre des décisions va se poursuivre jusqu'au début des années 1980.

TABLEAU 38

Programme de déménagement du gouvernement fédéral  
entre 1975 et la période actuelle

Ministère ou organisme	Service déménagé	Localité-hôte	Nombre total de postes déplacés de la RCN	Enveloppe salariale annuelle (millions de \$)
Affaires des anciens combattants	Siège de l'Administration	Charlottetown (I.-P.-É.)	602	9.0
Commission d'assurance-chômage	Rentes et centrale des dossiers	Bathurst (N.-B.)	390	3.1
Approvisionnement et Services	Pensions	Région de Moncton (N.-B.)	400	4.5
Affaires extérieures	Services postaux du Bureau des passeports	Sydney (N.-É.)	82 (56 temp.)	1.4
Postes	Service philatélique	Antigonish (N.-É.)	50 (20 temp.)	0.650
Industrie et Commerce	Centre de distribution des publications sur le tourisme	Yarmouth (N.-É.)	55	0.725
Revenu Canada - Impôt	Données fiscales	St-Jean (T.-N.)	50 (575 temp.)	2.0
TOTAL PARTIEL (RÉGION DE L'ATLANTIQUE)			1629 (651 temp.)	21.375

Ministère ou organisme	Service déménagé	Localité-hôte	Nombre total de postes déplacés de la RCN	Enveloppe salariale annuelle (millions de \$)
Revenu Canada - Impôt	Centre de données fiscales	Winnipeg (Man.)	90 (1100 temp.)	3.9
Revenu Canada - Impôt	Centre de données fiscales	Jonquière (Qué.)	55 (700 temp.)	2.4
Revenu Canada - Impôt	Centre de données fiscales	Shawinigan (Qué.)	75 (975 temp.)	3.4
Revenu Canada - Impôt	Centre de données fiscales	Surrey (C.-B.)	60 (775 temp.)	2.7
Approvisionnement et Services	Centre de remboursement des chèques	Matane (Qué.)	257	2.9
Revenu Canada - Impôt	Centre de développement des carrières	Rigaud (Qué.)	430	5.4
Revenu Canada - Douanes et Assise	Ecole de formation	Rigaud (Qué.)	60	1.2
Énergie, Mines et Ressources	Direction des levés et de la cartographie	Sherbrooke (Qué.)	750	13.5
Communications	Service de la réglementation des télécommunications	Québec (Qué.)	251	4.5
Santé et Bien-être Canada	Bureau des drogues dangereuses	North Bay (Ont.)	115	1.0
Statistique Canada	Bureau régional	North Bay (Ont.)	40	0.5

Ministère ou organisme	Service déménagé	Localité-hôte	Nombre total de postes déplacés de la RCN	Enveloppe salariale annuelle (millions de \$)
Revenu Canada - Impôt	Centre de données fiscales	Sudbury (Ont.)	110 (1400 temp.)	4.9
Santé et Bien-être Canada	Bureau des services médicaux régionaux	Thunder Bay (Ont.)	56	0.75
Énergie, Mines et Ressources	Subdivision du précambrien de la Commission géologique	Thunder Bay (Ont.)	109	3.0
Environnement Canada	Institut de recherches hydrologiques	Saskatoon (Sask.)	115	2.5
Société du crédit agricole	Sièges	Camrose (Alberta)	136	2.7
Santé et Bien-être Canada	Laboratoire de lutte contre la maladie	Kamloops (C.-B.)	51	0.8
Santé et Bien-être Canada	Programme de sécurité du revenu	Localités diverses	<u>200</u>	<u>2.6</u>
		TOTAL	4589 (5601 temp.)	80.025

De toute évidence, le déplacement d'emplois fédéraux vers des secteurs du pays où la croissance économique est lente aurait été accepté comme instrument de politique économique nationale. De l'avis du Conseil, il s'agit là d'un progrès heureux sur ce qui se passait antérieurement alors que des mesures semblables ont été prises occasionnellement et isolément à titre de concessions dans des situations bien précises. Le Conseil note cependant que les opérations choisies en vertu de la nouvelle politique applicable à la région de l'Atlantique appartiennent quasi invariablement à la catégorie des travaux d'écritures de masse, qu'elles sont utiles pour la croissance économique mais qu'elles ne sont généralement pas le noyau à partir duquel va se propager le développement économique.

Le Conseil reconnaît qu'il est difficile de déraciner des services en place et de les transplanter dans une autre partie du pays. En conséquence, il n'est pas surpris de constater que les services choisis pour le déménagement sont ceux qui vont susciter le moins d'objections. L'établissement de services entièrement nouveaux ne pose pas de difficulté du genre, même si certains emplacements conviennent moins bien que d'autres et si la concurrence pour l'implantation de nouveaux services risque d'être vive. Si le développement économique régional doit être l'un des principaux critères retenus pour le choix de l'emplacement des services qui a) n'ont pas besoin d'être localisés dans la Région de la capitale nationale et b) n'imposent pas de restrictions précises sur le plan de l'emplacement, les services à choisir vont vraisemblablement être ceux pour le déplacement desquels vont surgir les plus fortes objections et les nouveaux services pour lesquels la concurrence est la plus vive. De l'avis du Conseil, il est moins désavantageux pour une région de ne pas avoir de tels facteurs de développement économique que de les perdre, après qu'ils aient apporté leur contribution au développement économique, une fois qu'ils ne sont plus nécessaires pour favoriser le développement économique. Il n'en reste pas moins que la prise des décisions quant à l'emplacement des opérations fédérales susceptibles de favoriser le développement économique ne sera jamais facile, et le Conseil est d'avis que de telles décisions ne peuvent être prises de façon appropriée et rationnelle au Canada que sur la recommandation d'un organisme voué à la gestion des affaires économiques régionales en général, comme pourrait le faire le ministère proposé plus tôt dans le présent rapport et dont le niveau de direction se situerait à celui du Vice Premier Ministre.

Même si bon nombre des services du Gouvernement du Canada peuvent être implantés en tout point du pays, à condition d'y mettre le prix voulu, d'autres présentent des exigences sur le plan régional même s'il n'est pas essentiel qu'ils soient établis dans une localité donnée.

Parmi les exemples de cette catégorie, mentionnons les bases des Forces armées établies en un lieu approprié d'une région donnée à des fins de stratégie de défense. De l'avis du Conseil, comme nous l'avons signalé plus haut, le reste des services du ministère des Pêches qui s'intéressent plus particulièrement à la côte Est devraient être logés dans la région de l'Atlantique. Idéalement, le groupement des services fédéraux qui reviennent en propre à une région et des autres services qui peuvent être implantés en un point quelconque du pays doit être choisi avec grand soin si on veut en arriver à la contribution maximale au développement économique. Le Conseil propose que, dans la mesure du possible, l'ensemble des services choisis soutienne et amplifie les rôles économiques de la nation qui doivent être accomplis dans la Région.

#### Achats du gouvernement fédéral

Le Gouvernement du Canada est de loin le plus important acheteur unique au pays. Ses prévisions de dépenses pour 1977-1978 (articles courants 2 à 9) en vue de l'acquisition de biens et de services, y compris la formation de capital, étaient de l'ordre de \$5.5 milliards. De l'avis du Conseil, une réserve de fonds de cette importance offre beaucoup de possibilités pour la stimulation de l'expertise et de l'industrie régionales.

Étant donné la façon selon laquelle l'économie nationale a évolué et la forte concentration de l'autorité fédérale à Ottawa au cours des années, le processus d'achat d'approvisionnements et de services pour le fonctionnement du gouvernement fédéral s'est trouvé également centralisé dans la partie centrale du Canada. En réponse aux critiques qui soulignaient l'avantage évident qu'accordaient antérieurement les pratiques d'achat aux fournisseurs de la partie centrale du Canada, le Gouvernement du Canada a annoncé en 1972 qu'il procédait à une révision des politiques d'achat du ministère des Approvisionnement et Services (MAS). Il devait chercher à maximiser l'achat dans la Région même d'approvisionnements destinés à être utilisés dans la Région, il comptait acheter FAB usine plutôt que destination dans les cas où les frais de transport ne représentaient pas plus de 10 p. 100 du coût du produit, et il comptait favoriser une politique d'"achat" plutôt que de "fabrication", dans la mesure du possible, de sorte que les biens et services puissent faire l'objet de marchés passés avec des gens de l'extérieur au lieu d'être fournis à l'intérieur par des organismes gouvernementaux.

Le ministère des Approvisionnement et Services a fait des efforts considérables en vue d'augmenter l'achat d'approvisionnements commerciaux dans la région de l'Atlantique. Il a établi un bureau

régional à Halifax, tenu des séminaires à l'intention des fournisseurs et établi la liaison avec les ministères provinciaux. En pratique, la politique d'achat semble être la suivante:

- a) de façon générale, la pratique d'achat semble orientée vers l'obtention des articles nécessaires au coût le moins élevé possible après avoir demandé des offres aux divers concurrents,
- b) même si les articles doivent être achetés dans la région où ils doivent être utilisés autant que possible, et même si on peut admettre un léger supplément du côté du coût, l'article n'est acheté sur le marché local que s'il existe trois concurrents qui peuvent le fournir, et
- c) les objectifs socio-économiques sont nettement d'importance secondaire en regard du principe du moindre coût.

Les implications de cette politique n'ont pas été particulièrement favorables pour la région de l'Atlantique étant donné que les forces du marché ont amené dans la Région une absence générale de sens de la concurrence. La politique semble favoriser les fournisseurs à court terme d'articles peu coûteux plutôt que l'établissement à long terme de producteurs concurrentiels capables de produire de forts volumes. La règle des "trois fournisseurs" a sa valeur mais elle désavantage les régions où il n'existe qu'un approvisionnement limité de certains produits. Ce qui est encore plus significatif peut-être est le fait que, quant aux fonds affectés aux approvisionnements requis par les clients du siège du MAS de la Région pour utilisation dans la Région même, environ 70 p. 100 servent aux importations de l'extérieur de la Région (par exemple, les véhicules automobiles). Si on le place dans le contexte de la croissance de l'activité fédérale, le tableau 39 indique que la part obtenue par la région de l'Atlantique des marchés du MAS passés au Canada a diminué en réalité (sauf pour une année) entre 1971-1972 et 1976-1977. Tout compte fait, exception faite de la part relativement importante prise par la Nouvelle-Ecosse, et qui est probablement reliée à la présence de deux grands établissements de la Défense dans cette province, la part des achats du gouvernement fédéral dans la région de l'Atlantique est vraiment très faible. Même s'il semble que le MAS ait été capable d'acheter une bonne partie des services et des biens dans la Région même, pour utilisation dans la Région, les produits fabriqués sur place sont rarement achetés pour utilisation soit au niveau régional soit au niveau national.

Le Conseil reconnaît que, dans une large mesure, la performance du gouvernement fédéral en matière d'achats dans la Région reflète la faiblesse de la structure industrielle de la Région et n'est pas le fait d'une discrimination pratiquée à l'égard des fournisseurs ou des fabricants

TABLEAU 39

Part accordée aux provinces de l'Atlantique des

marchés du MAS passés au Canada,

AF 1971-1972 à AF 1976-1977

	Canada M de \$	PROVINCES DE L'ATLANTIQUE		TERRE-NEUVE		Î. du P.-É.		N.-É.		N.-B.	
		Valeur M de \$	% du Canada	Valeur M de \$	% du Canada	Valeur M de \$	% du Canada	Valeur M de \$	% du Canada	Valeur M de \$	% du Canada
1976/77	1,802	130.92	7.3	13.55	0.8	2.46	0.1	98.62	5.5	16.30	0.9
1975/76	1,590	107.89	6.8	9.68	0.6	2.49	0.2	79.12	5.0	16.60	1.0
1974/75	1,477	122.51	8.3	12.89	0.9	0.50	(a)	87.74	5.9	21.38	1.5
1973/74	1,419	91.54	6.5	12.77	0.9	8.40	0.6	51.12	3.6	19.25	1.4
1972/73	1,089	76.37	7.0	7.05	0.6	2.03	0.2	53.19	4.9	14.10	1.3
1971/72	986	73.88	7.5	6.10	0.6	0.32	(a)	49.25	5.0	18.22	1.9

(a) Si faible qu'elle n'est pas digne de mention

Source: Ministère des Approvisionnements et Services

régionaux. Comme la faiblesse la plus évidente se situe dans la capacité manufacturière de la Région, dont le renforcement se situe au coeur de la stratégie de développement économique proposée par le Conseil, le Conseil propose que la politique actuelle d'achat soit à nouveau révisée afin de déterminer si certains articles achetés par le gouvernement fédéral et qui sont nécessaires dans la Région pourraient être fabriqués à des conditions avantageuses sur le plan économique dans la Région, compte tenu de la disponibilité des subventions à l'industrie du MEER et des besoins des gouvernements provinciaux. A titre d'exemple de cas qui mériteraient d'être étudiés, mentionnons la fabrication d'éléments métalliques destinés aux classeurs, aux rayonnages et aux cases à courrier, de même que les meubles de bureau en bois et en métal. En 1973, qui représente la période la plus récente pour laquelle nous disposons de données, le gouvernement fédéral n'a acheté aucun de ces articles dans la Région. Si on permettait aux usines actuelles où se fait le travail des métaux et du bois dans la Région de fournir des approvisionnements à la Région à un coût raisonnable dans quelques années, il pourrait se développer une capacité de concurrence dans le domaine manufacturier à l'égard de l'approvisionnement de certains articles au niveau national, tout particulièrement si on procédait à la pondération des frais de transport de l'usine à l'entrepôt du MAS à l'échelle du pays. Il est cependant peu probable qu'un organisme centralisé d'achat qui vise avant tout l'efficacité au lieu de la répartition équilibrée de l'activité économique de la nation puisse à ce seul titre devenir un instrument efficace de développement économique régional à moins qu'on ne lui demande de le faire de façon explicite.

Le Conseil peut témoigner, en se fondant sur ses propres besoins relativement modestes d'approvisionnements, que les occasions de procéder à des achats sur le plan local sont loin d'être étudiées à fond. Nous avons demandé un panneau bilingue destiné à être posé dans la partie vitrée de la porte principale afin d'identifier le point d'accès au bureau du Conseil à St-Jean (Terre-Neuve) afin de remplacer les indications lettrées portées sur le verre brisé par un cambrioleur le 7 octobre 1977. Après bien des coups de téléphone et un échange de correspondance, nous avons reçu le 6 juillet 1978 un panneau de signalisation en plastique de cinquante-deux pouces de longueur sur six pouces de hauteur qu'on ne pouvait monter ni dans la partie vitrée de la porte ni sur les modules du mur du corridor attenant. Le panneau de plastique provenait d'Ottawa, et la demande à cet égard a été transmise du ministère des Travaux publics, à St-Jean à au moins deux organismes gouvernementaux d'Ottawa, par l'intermédiaire de Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick. Des peintres commerciaux spécialisés en lettrage de St-Jean auraient pu peindre l'inscription appropriée selon les prescriptions voulues en un après-midi, à une fraction du coût du panneau de plastique.

Comme on peut le voir, le MAS n'est sûrement pas le seul organisme qui fait encore les achats pour le gouvernement fédéral, même si une bonne partie des approvisionnements commerciaux et des marchés de services à l'intention

des ministères fédéraux lui a été dévolue depuis sa constitution à la recommandation de la Commission Glassco au début des années soixante. Parmi les autres organismes du genre, mentionnons le ministère des Travaux publics en ce qui concerne le logement du service public et certains autres besoins connexes, l'Agence canadienne de développement international et un bon nombre de société de la Couronne dont les budgets d'achat n'ont pas été incorporés dans le total du gouvernement du Canada présenté antérieurement. Les renseignements quant aux achats faits par les sociétés de la Couronne ne sont pas aussi facilement disponibles que dans le cas des ministères fédéraux, mais nous présumons que la région de l'Atlantique bénéficie encore moins, toute proportion gardée, des achats faits par ces organismes que des achats faits par les ministères. De façon générale, les contrats de construction navale à l'intention du ministère des Transports et de la Défense nationale sont passés au Canada, et dans certains cas, dans la Région de l'Atlantique, mais la filiale CN Marine a évidemment préféré affréter des navires étrangers qui ont été utilisés comme transbordeurs dans la Région ces dernières années, en dépit du fait que ses déficits d'exploitation de transbordeurs étaient assumés par le ministère des Transports.

Comme il a été signalé plus haut, le Conseil recommande de répartir entre les régions l'activité économique du Canada et propose que le gouvernement canadien donne le bon exemple au secteur privé.

### Récommandations

1. Que d'autres services fédéraux soient identifiés en vue de leur déménagement dans la Région de l'Atlantique afin de créer des emplois directs et de favoriser le développement de "centres d'excellence" dans certains secteurs de la technologie. Parmi des services susceptibles d'un tel déménagement, mentionnons ceux qui s'occupent de recherches et de gestion dans le secteur des pêches, de recherches marines et de navigation dans l'Arctique, d'essais et de recherches métallurgiques, de recherches dans le secteur des communications, de recherches de formes d'énergie de substitution ainsi que de technologies du genre. Le processus de prise de décisions devrait faire intervenir la consultation des provinces de même que du ministère fédéral des Affaires économiques régionales dont nous avons proposé la création et qui devrait relever du Vice Premier ministre.

2. Que des politiques révisées d'achat par le gouvernement fédéral soient adoptées et permettent d'incorporer un élément appréciable de pondération des aspects socio-économiques dans le régime des appels d'offres parmi les concurrents possibles. Nous proposons la collaboration entre le MEER, le MAS, le Conseil des premiers ministres des provinces Maritimes et les organismes provinciaux afin de pouvoir identifier les produits susceptibles d'être achetés dans la région de l'Atlantique si la demande est suffisante pour justifier l'établissement de nouvelles installations de production. Nous recommandons au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux d'acheter des produits identifiés afin d'assurer des marchés pour une durée de temps limitée et de permettre à l'industrie d'atteindre le niveau concurrentiel par elle-même.
3. Que les procédés et les pratiques d'appels d'offres du gouvernement fédéral soient examinés en vue de recommander des révisions pour tenir compte de la production à petite échelle et plus localisée de même que des caractéristiques de consommation de la région de l'Atlantique.
4. Que les sociétés et organismes fédéraux de la Couronne, comme par exemple Radio-Canada, l'ACDI et Air Canada, soient formellement tenus de publier leurs politiques d'achat de même que la répartition régionale de leurs dépenses, ainsi que d'identifier les moyens qui leur permettraient d'accroître l'achat au niveau régional dans le cadre des mandats qui leur sont confiés et des politiques de développement régional du Gouvernement du Canada.
5. Que, étant donné que Terre-Neuve est la seule province qui ne possède pas de grande base militaire, on envisage d'étudier sous un angle favorable la proposition faite à la Chambre des Communes le 2 juin par le Ministre de la Défense nationale de former à Terre-Neuve une unité opérationnelle du complexe de la défense aérienne pour laquelle la commande d'avions devrait être passée bientôt, afin de permettre au Canada d'exercer son droit de souveraineté sur ses territoires peu peuplés.

CHAPITRE 8

LES SECTEURS DE SOUTIEN - TRANSPORT, ENERGIE,

CONSTRUCTION

PARTIE I - LES TRANSPORTS

L'effondrement quasi total de l'industrie manufacturière des provinces Maritimes suite à l'absorption du Chemin de fer Intercolonial par les Chemins de fer nationaux du Canada, en 1918, et à la récession de l'après-guerre, illustre bien dans quelle mesure la politique nationale des transports peut nuire à la prospérité et au secteur industriel d'une région donnée. Comme Ernest R. Forbes l'a fait remarquer (*op. cit.*), grâce aux bas tarifs de transport qu'il pratiquait dans la Région pour en faciliter le développement industriel, le Chemin de fer Intercolonial avait connu entre 1897 et 1917 un excédent net d'exploitation de \$320,334 alors que les opérations du CN dans les provinces de l'Atlantique ont entraîné des pertes successives en dépit d'importantes augmentations des tarifs-marchandises. Ces pertes ont été de \$2.3 millions en 1920, de \$3.1 millions en 1921, de \$3.7 millions en 1922, de \$5 millions en 1923, de \$3.5 millions en 1924 et de \$3 millions en 1925. Le fardeau imposé aux contribuables canadiens par ces pertes directes s'est trouvé multiplié de nombreuses fois par les subventions ultérieures touchant le trafic-marchandises et par la nécessité, ces dernières années, d'effectuer des paiements de transfert massifs vers cette région du Canada qui est devenu l'archétype des régions défavorisées et pour qui disparaissait en 1918, en dépit de toutes les protestations, la principale incitation qu'elle avait de se joindre à la Confédération en 1867.

En étudiant la politique et les systèmes actuels de transport, le Conseil est persuadé que la région de l'Atlantique reste énormément sensible à une bonne ou mauvaise utilisation du transport comme instrument de développement économique. Il redoute avant tout que la future politique des transports applicable à la Région soit établie indépendamment d'une stratégie du développement, pour des considérations nationales qui ne tiendront pas compte des erreurs du passé, ou même pour répondre à des aspirations de développement que cette Région a eu autrefois et qui ne sont plus défendables de nos jours. Dès que les principes généraux d'une stratégie du développement pour la Région seront acceptés, le travail le plus urgent, d'après le Conseil, sera d'élaborer, avec la participation de toute la Région, un ensemble de politiques et de programmes concernant les transports qui s'adapteront à cette stratégie.

### Financement par les usagers

La Loi nationale sur les transports, (1967) exige qu'aux endroits où les services sont fournis aux frais de l'Etat les usagers paient le plein tarif applicable dans la mesure du possible. L'opposition que suscite une telle mesure s'est manifestée dans la région de l'Atlantique; elle a été exprimée par les dirigeants politiques de la Région et a eu quelques répercussions. En 1977, on a proposé une modification de la Loi, qui n'a cependant pas été adoptée mais par laquelle on voulait faire reconnaître que d'autres considérations, particulièrement les objectifs de développement, devaient primer sur le principe d'autofinancement de tout réseau de transport. Dans de récentes déclarations publiques, le ministre des Transports a reconnu que les objectifs du développement devraient primer sur les objectifs de rentabilisation.

Selon le Conseil, l'adoption de la formule de financement par les usagers serait contraire aux principes sur lesquels on a établi la plus grande partie du développement régional du Canada. Appliquer la formule universellement à ce moment-ci, alors que le développement de la région de l'Atlantique est nettement en retard sur celui du reste du Canada, contribuerait à rouvrir les plaies de 1918 et faire échouer à l'avenir les efforts de développement. De plus, l'Île du Prince-Edouard et Terre-Neuve jouissent encore de garanties constitutionnelles en matière de transport.

On peut citer divers exemples dans lesquels le concept de financement par les usagers a été mis de côté au profit de l'amélioration des conditions dans d'autres régions du Canada: les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau pour les céréales des Prairies, établis en 1897 et fixés en 1923; les faibles droits imposés dans la Voie maritime du Saint-Laurent et la récente défalcation de la dette et des déficits accumulés de la Voie maritime qui se montaient à \$850 millions; les fréquentes autorisations accordées aux réseaux ferroviaires de réduire ou de maintenir leurs tarifs-marchandises dans le corridor Saint-Laurent-Grands Lacs pour faire face à la concurrence d'autres modes de transport à des moments où leurs taux de transport ailleurs au Canada, y compris dans la région de l'Atlantique, étaient augmentés. Même aux États-Unis, où l'on pourrait s'attendre à ce que le principe du financement par les usagers soit généralement appliqué, c'est aux frais de l'Etat que se font toutes les améliorations apportées aux voies navigables, telles que celles de l'Ohio et du Mississippi, et les usagers des voies d'eau ne paient aucun droit de péage, sauf dans la Voie maritime du Saint-Laurent.

Lorsque la politique des transports sert à stimuler le développement économique, la capacité excédentaire est fréquemment incorporée au réseau de transport bien avant que ne se manifeste la demande, ce qui assure aux premiers usagers les avantages d'importantes économies d'échelle. Le fait d'augmenter prématurément les tarifs imposés aux usagers afin de rendre le réseau de transport financièrement autonome empêche de préparer le développement de certaines zones et va à l'encontre de l'objectif recherché par l'établissement du réseau de transport. L'observance stricte du principe de financement par les usagers pourrait différer indéfiniment le développement de certaines zones de la région de l'Atlantique. A une époque antérieure, cependant, le même genre de développement, dans d'autres régions du Canada aurait pu être considéré d'intérêt national. Les projets de mise en valeur des ressources du Labrador, par exemple, pourraient être particulièrement affectés par une telle politique.

Le Conseil admet que la responsabilité en matière de politique nationale des transports au Canada est un lourd fardeau à porter. Étant donné l'histoire de son application dans la région de l'Atlantique, le Conseil estime que vouloir rendre un réseau régional de transport compatible avec le réseau national cause davantage de torts que d'élaborer un réseau national qui s'adapterait aux nécessités du système régional. Il serait également préjudiciable, d'après le Conseil, de ne régler les principaux problèmes politiques et économiques de la Région que du point de vue des transports. C'est pour cette raison que le Conseil est favorable à ce que la formulation d'une politique nationale de transport, adaptée aux besoins régionaux, et, à partir de là, que les politiques nationales elles-mêmes, soient placées, comme on l'a proposé dans un chapitre précédent, sous la responsabilité d'un super ministère, celui du vice-premier ministre.

En dépit de ses principales déceptions, la région de l'Atlantique a tiré de nombreux avantages de la politique des transports du gouvernement fédéral dans le passé, notamment, les subventions appliquées au trafic-marchandises, l'amélioration des services de traversier, les aménagements portuaires, l'établissement de transporteurs publics, l'extension des services aériens, la construction de la route Transcanadienne, et l'aide financière pour la construction d'autres routes. L'aspect le plus remarquable, vraisemblablement, de la politique fédérale des transports en ce qui concerne la Région a été le paiement de diverses sortes de subventions aux transporteurs régionaux, y compris celles qui ont été accordées au trafic ferroviaire et au transport des marchandises par camion, l'exploitation des traversiers, le transport aérien vers des régions en voie de développement, certaines opérations de navigation intérieure, le transport des provendes et le transport de la houille. Habitué comme il l'est maintenant à ces avantages, le rythme modeste d'activité économique que la Région est parvenue à atteindre serait sérieusement perturbé si la formule du financement par les usagers devait être adoptée comme le principe directeur des réseaux de transport public de la

Région. Le Conseil recommande fortement que les déclarations publiques faites récemment par le Ministre se traduisent dans les faits par une loi pour établir, compte tenu des besoins impératifs de politique sérieuse de développement dans la région de l'Atlantique, que les problèmes de développement primeront lors de l'élaboration de la politique des transports.

#### Les subventions accordées au trafic-marchandises

L'entrée en vigueur en 1927 de la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes applicable au "territoire choisi" à l'est de l'axe Lévis/Diamond Junction au Québec, a été la réponse quelque peu tardive du gouvernement fédéral au mouvement des Droits des provinces Maritimes des années 1920 en guise de protestation contre la perte de contrôle des tarifs du Chemin de fer Intercolonial et la dégradation d'une bonne partie de l'assise industrielle des provinces Maritimes. Destinée à faciliter l'entrée des marchandises expédiées par les Maritimes sur l'ensemble du marché canadien, la Loi prévoyait initialement des subventions générales de l'ordre de 20 p. 100 au trafic-marchandises ferroviaire pour les transports intra-régionaux et des subventions proportionnelles à la distance pour les transports vers l'ouest. Les subventions accordées aux transports vers l'ouest ont été portées à 30 p. 100 en 1957 pour permettre de compenser en partie les désavantages croissants subis par les expéditeurs de la région de l'Atlantique en raison du maintien des tarifs ferroviaires à des taux relativement bas dans le corridor du Centre du Canada. En vertu de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique, les subventions ont été étendues au transport des marchandises par camion vers l'ouest en 1969 et aux transports intra-régionaux par camion en 1970.

Pendant quelques années, il a été admis (par le Conseil, par exemple, dans sa stratégie de 1971) que les subventions générales au trafic-marchandises étaient moins efficaces que l'emploi de mesures sélectives comme moyen de développement régional. Les subventions générales intra-régionales ont été réduites de 20 p. 100 à 15 p. 100 en deux étapes entre 1971 et 1974. A la suite de consultations avec les provinces, le ministre des Transports a remplacé les subventions générales intra-régionales par des subventions de 15 p. 100 applicables à une liste approuvée de biens produits ou fabriqués dans la Région, y compris la pâte de bois, le papier, le bois d'oeuvre et les pommes de terre à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1978. Les subventions générales aux produits qui ne font pas partie de cette liste, y compris le gypse et les produits pétroliers, tomberont par contre à 7½ p. 100 pour une période d'un an puis seront supprimées. Le Ministre a également étendu le nouveau programme aux transports aériens et maritimes à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1978. En 1974, on a introduit une certaine sélectivité dans le programme de subventions aux transports vers l'ouest lorsqu'on a ajouté à la subvention générale de 30 p. 100 un "bonus" supplémentaire de 20 p. 100 pour des produits choisis, y compris les pommes de terre, les aliments congelés ou en conserve.

Étant donné que les subventions au trafic-marchandises vont être accordées dorénavant de manière plus sélective, il convient d'examiner si d'autres mesures se justifient. Il semble qu'il faille étudier en priorité les subventions aux transports vers l'ouest, comme l'a recommandé le Conseil en 1971, pour savoir s'il faut modifier les subventions générales et le bonus sélectif. Il faudrait également envisager de subventionner les besoins dont ne tiennent pas compte les programmes actuels. L'économie de la Région est changeante et il est essentiel de l'étudier constamment.

Le "territoire choisi" auquel s'applique la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique n'a jamais inclus le Labrador. Cette exclusion n'avait pas eu autant d'importance dans le passé étant donné que la seule ligne de chemin de fer sert uniquement à l'exploitation des mines de fer de l'Ouest du Labrador. Il n'y a pas de réseau routier à part quelques courtes routes locales et toutes les marchandises des villes non minières sont apportées par bateau ou par avion. Suite à l'annonce, le 1<sup>er</sup> septembre 1978, de l'extension des subventions au trafic-marchandises intra-régional aux transports maritimes et aériens, il semble que l'exclusion du Labrador soit maintenant un sérieux oubli. En réalité, l'appui croissant apporté à la construction d'une route trans-Labrador, dont une partie fait actuellement l'objet de négociations entre Terre-Neuve et le ministère de l'Expansion économique régionale, laisse entrevoir la possibilité de transporter les marchandises par camion à l'avenir.

Maintenant que le transport des marchandises par air et par mer recevra les mêmes subventions que le transport ferroviaire et routier, il faudrait envisager d'appliquer les mêmes mesures au transport aérien et maritime des marchandises vers l'ouest afin d'améliorer les possibilités de commercialiser à l'extérieur les produits régionaux. On pourrait par exemple envisager d'élargir les marchés pour le poisson frais expédié par avion.

#### Les services de traversier

Les principaux services de traversiers dans la région de l'Atlantique ont été fournis par le gouvernement fédéral mais ce sont les Chemins de fer nationaux du Canada qui les ont exploités en son nom. Les importantes subventions, qui sont actuellement de l'ordre de \$100 millions annuellement, ont procuré aux transporteurs 85 p. 100 environ de leurs frais d'exploitation, et les sommes exigées des usagers ont fourni la différence. Les coûts d'immobilisation et les intérêts ont été complètement absorbés par le gouvernement du Canada.

Le gouvernement du Canada a maintenant décidé de modifier la situation de ces services et a créé une entité distincte, CN Marine, pour administrer les traversiers par contrat passé avec Transports Canada. Tous les bateaux et toutes les installations côtières, ainsi qu'un fonds de \$125 millions destiné au remplacement des traversiers, ont été transférés à CN Marine qui, pour exploiter chaque service, sera rémunéré selon un prix fixe stipulé par contrat. Rien n'indique que les usagers devraient prendre en charge une plus grande proportion des coûts d'exploitation mais bien des personnes dans la Région pensent que ce point peut être implicitement contenu dans les nouveaux accords. Il faudra étudier soigneusement toute tentative visant à faire supporter par les usagers une plus grande partie des coûts, ou à réduire les coûts en diminuant la qualité d'un service qui a déjà fait l'objet de nombreuses critiques, pour voir si elles sont conformes aux engagements constitutionnels pris à l'égard de l'Île du Prince-Édouard et de Terre-Neuve en particulier, ainsi qu'au développement économique de la Région en général.

### Les services ferroviaires

On a longtemps prétendu que les chemins de fer n'avaient pas desservi de façon appropriée la région de l'Atlantique. Parmi les deux exemples cités au Conseil il y a la prétendue pénurie de wagons réfrigérés pour transporter les pommes de terre de l'Île du Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick vers les marchés du Centre du Canada, et la structure des tarifs de transport des produits forestiers bruts au Nouveau-Brunswick qui désavantage cette province par rapport aux régions forestières concurrentes.

Transports Canada, en collaboration avec des représentants de l'industrie et des provinces, a mené en 1977 une étude (dont les résultats n'ont pas encore été publiés) sur le réseau de distribution de la pomme de terre des deux provinces. Il semble que le besoin de faire l'acquisition d'un certain nombre de wagons réfrigérés pour remplacer les wagons américains loués a été clairement établi.

Le 31 mai 1977, des témoins qui comparaissaient devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les transports et les communications ont témoigné des taux ferroviaires élevés pratiqués au Nouveau-Brunswick pour le transport du bois à pâte et des copeaux de bois. Ces tarifs étaient de

20 à 60 p. 100 plus élevés que ceux pratiqués par le même transporteur en Colombie-Britannique. Si on compare ces prix à ceux des chemins de fer en Colombie-Britannique, la différence est encore plus grande. Le problème tient principalement au fait que les wagons modernes et spécialisés utilisés en Colombie-Britannique ont une capacité qui est presque le double de celle des wagons couverts transformés qui sont utilisés au Nouveau-Brunswick. Pour garantir des tarifs ferroviaires concurrentiels, on a donc proposé d'acquérir des wagons modernes conçus spécialement pour les produits forestiers. A l'automne 1977, l'Association des producteurs forestiers du Nouveau-Brunswick a terminé une étude faisant état du besoin d'un parc de wagons spéciaux pour produits forestiers. En mars 1978, un mémoire a été présenté au gouvernement du Nouveau-Brunswick afin de faire appuyer cette proposition. Le Conseil estime que ces propositions méritent d'être prises en considération dans de futures ententes auxiliaires avec le ministère de l'Expansion économique régionale.

#### Liaisons commerciales nord-sud

Avant la Confédération, les échanges commerciaux nord-sud entre la Nouvelle-Angleterre et la région de l'Atlantique étaient importants et se faisaient peut-être plus naturellement pour la Région que dans le sens est-ouest auxquels la partie canadienne de l'Atlantique a dû s'adapter depuis cette époque. Dans un discours prononcé à Saint-Jean, en décembre 1970, le Premier ministre disait que les États-Unis allaient vraisemblablement devenir dans les années 1980 des importateurs nets de produits ouvrés et que cette perspective présentait des possibilités qui, si elles étaient exploitées, pouvaient amener de nouveaux débouchés pour la région de l'Atlantique. En novembre 1977 à Halifax, le ministre de l'Industrie et du Commerce, faisait état de la nécessité de restaurer les échanges commerciaux nord-sud. Le gouverneur de l'état du Maine donnait lui aussi son appui à cette idée.

L'établissement récent d'une ligne commerciale de traversiers entre Yarmouth et Portland est un élément important pour encourager le commerce entre la Nouvelle-Angleterre et la partie canadienne de l'Atlantique. Il faudrait également améliorer la liaison routière entre Calais et Bangor dans le Maine. On aurait alors un nouveau réseau routier de grande qualité depuis la Transcanadienne à Moncton, en passant par Saint-Jean et Saint Stephen, jusqu'au réseau américain d'autoroutes, à Bangor. Le Conseil recommande que ce sujet soit mis sans délai à l'ordre du jour des discussions canado-américaines pour étudier les avantages mutuels d'un tel projet et souligner l'importance qu'il y a pour la région de l'Atlantique à développer des liens commerciaux avec la Nouvelle-Angleterre comme avec d'autres régions des États-Unis.

## La qualité du transport

Depuis que le Conseil a publié sa Stratégie de 1971, la qualité des services de transports régionaux s'est grandement améliorée: mise sur un pied d'égalité de l'industrie du camionnage et des chemins de fer en ce qui concerne les subventions au trafic-marchandises, amélioration des services aériens dans la plupart des grands centres, adoption d'une structure commune de tarifs par Air Canada et *Eastern Provincial Airways*, extension des subventions au trafic-marchandises intra-régional aux transporteurs maritimes et aériens, croissance des opérateurs par contenu à Halifax et St-Jean, établissement d'un service hebdomadaire d'expédition par conteneur entre Halifax et St-Jean.

Un certain nombre d'autres améliorations apportées au réseau de transport régional en sont actuellement à leurs débuts. C'est ainsi qu'un programme nouveau et important concernant le renforcement de la résistance des routes, dont les frais seront partagés par les provinces, comporte des dispositions en vue d'adopter de règlements uniformes pour le poids et l'encombrement des véhicules dans les quatre provinces, supprimant ainsi une entrave importante à l'efficacité des transports régionaux et au rendement global de l'économie. On envisage dans un autre programme de perfectionner la qualité du trafic-passager en améliorant le réseau de services d'autocars entre les villes, les aéroports locaux et régionaux et les services de trains de voyageurs qui sont actuellement rentables.

Le contrôle de la qualité des services de transport est une exigence constante à la fois pour les responsables du transport et pour le compte de la clientèle à servir. La qualité des services de traversier, par exemple en direction et en partance de l'île du Prince-Édouard comme de Terre-Neuve, a une influence directe sur le développement de l'industrie touristique de ces deux provinces. Des retards dans les délais de livraison des marchandises peuvent causer beaucoup de tort à la bonne marche des affaires d'un client. Étant donné que la détérioration de la qualité peut se produire à l'insu de la haute direction, mais entraîner à long terme des coûts importants pour la direction comme pour la clientèle, le Conseil estime qu'il est de l'intérêt de la Région que les gouvernements provinciaux, les associations professionnelles et de consommateurs effectuent des contrôles réguliers des normes de qualité que l'on s'attend à trouver dans les grands réseaux de transport et s'engagent à poursuivre un dialogue constructif avec les administrations intéressées.

## Les transports à Terre-Neuve

La publication du volume I du rapport de la Commission royale sur les transports à Terre-Neuve ayant eu lieu au moment de l'étape finale de la rédaction de ce rapport, le Conseil n'a pas eu encore la possibilité d'étudier les recommandations de la Commission. Deux des membres du Conseil étaient également membres de la Commission royale.

## Navigation dans l'Arctique

Le Canada, second pays au monde parmi ceux qui ont le littoral le plus étendu, dont la plus grande partie d'ailleurs est prise par les glaces au moins une partie de l'année, n'a pas exploité l'important potentiel commercial qu'il possède dans le domaine du transport maritime et de la navigation dans les glaces. Les priorités nationales du développement étant changeantes, la prise de conscience de l'étendue et de l'importance des ressources non exploitées du Canada va s'amplifier sans aucun doute. Elle s'est déjà concentrée sur la nécessité de développer la navigation dans l'Arctique à la fois pour seconder l'exploration et la mise en valeur de cette région et pour en transporter la production sur les marchés.

Le défi soulevé par ces opérations donne au Canada la possibilité de devenir le leader mondial dans le domaine de la création, de la mise en oeuvre, de l'exploitation et de l'administration des systèmes de navigation requis. Même s'il est moins onéreux de faire construire les très grands brise-glaces à l'étranger, les possibilités d'emploi qu'ils offrent si on s'engage à les construire au Canada méritent la plus sérieuse considération à une époque où le chômage est élevé. L'acquisition d'un semblable savoir-faire technologique pourrait s'appliquer à d'autres processus et réalisations dans le Nord. Étant donné qu'il faudra beaucoup de temps avant que le Canada ne soit capable de créer, de construire, d'exploiter et gérer un système de navigation dans l'Arctique, on recommande que ce projet débute par l'établissement dans la Région d'une école pour former des architectes et des ingénieurs en constructions navales et pour accentuer les recherches ainsi que les études technologiques en ce qui concerne les exigences de la construction des navires brise-glaces.

Le projet de transport du gaz naturel liquéfié des îles de l'Arctique par mer plutôt que par un gazoduc de grand diamètre sur 2 300 milles, surtout qu'on ne sait pas encore s'il existe des réserves de gaz suffisantes, gagne de plus en plus l'appui des gens bien informés. Lorsque l'augmentation du coût de l'énergie rendra ce projet rentable, le gaz pourrait être liquéfié dans des usines de transformation sur ponton puis expédié par navires méthaniers (GNL) renforcés pour affronter les glaces jusqu'à un port de la côte est, où il serait regazéifié et distribué. Il semble qu'un tel projet serait économiquement avantageux par rapport au projet concurrent de gazoduc étant donné qu'il nécessite moins d'investissement de capitaux, qu'on peut le faire progresser à l'allure désirée, qu'il fournira dans les centres existants la plupart des emplois dans le domaine de la construction, et qu'il rend les opérations plus adaptables. La création et la construction d'un prototype de navire méthanier pour l'Arctique pourrait donc servir de catalyseur pour développer efficacement l'économie de la Région et, d'après le Conseil, se gagner de forts appuis au niveau tant régional et national.

#### Les réseaux de services maritimes

La planification du trafic maritime et la diffusion des données précises sur la position, la météorologie, les conditions des glaces, les dangers de la navigation et les mouvements des autres navires sont d'une importance vitale pour toute opération de haute mer. On ne peut généralement pas compter sur ces services dans le Nord, et il n'a pas été possible non plus d'explorer complètement les répercussions du trafic sur l'environnement et les implications des opérations de sauvetage et de recherche. La croissance prévue du trafic des navires dans le Nord en raison de la surveillance du territoire, de la navigation, de la pêche et des travaux liés aux ressources pétrolières en mer exige qu'on accorde maintenant toute la priorité voulue à la planification, à la création conceptuelle et aux projets-témoins de gestion des navires et autres systèmes de données qui seront nécessaires. Les éléments des systèmes de données qu'il faudra mettre au point comprennent les capteurs, l'équipement de télémétrie et de communication et les possibilités de traitement des données. La création et la mise au point de quelques-uns de ces éléments au moins dans la région de l'Atlantique et leur mise à l'essai dans les conditions des glaces en hiver permettraient à la Région de jouer le rôle de base de ressources technologiques et d'approvisionnements des opérations dans le Nord.

## Accès aux ressources du Labrador

En dépit de l'ampleur du projet des chutes Churchill et de l'exploitation du minéral de fer près de la frontière du Québec, on considère dans les milieux professionnels que le développement des ressources du Labrador en est encore à ses premiers pas. Le Conseil a été informé que les ressources du Labrador nécessiteront, le moment venu, la création d'un port ouvert toute l'année, d'une route trans-Labrador et d'autres routes d'accès et peut-être même d'une ligne de chemin de fer qui reliera "Port Labrador" à Montréal. Les possibilités de navigation dans l'Arctique et celles offertes par l'extraction du gaz naturel dans la mer du Labrador peuvent se combiner pour justifier la planification simultanée et coordonnée de ces divers développements pour les années 1980. Le document du gouvernement du Canada intitulé "Politique des transports: structure des transports au Canada, rapport de juin 1975", reconnaissait la nécessité pour le gouvernement de s'engager dans la construction des navires brise-glaces pour transporter les ressources de l'Arctique et la nécessité d'accéder aux ressources du Labrador et du nord du Québec.

Les études nécessaires à l'évaluation des possibilités de mise en valeur sur une grande échelle dans le Labrador et dans l'Arctique débordent le cadre de la présente révision de la stratégie. Le Conseil préconise qu'elles soient immédiatement entreprises compte tenu de l'état économique actuel de la Région et que les développements soient soigneusement planifiés dans le meilleur intérêt de la population locale ainsi que des provinces qui sont les plus directement intéressées.

## Recommandations

1. Que les considérations de développement économique l'emportent sur celles du financement par les usagers dans les réseaux de transport public, particulièrement en ce qui concerne la région de l'Atlantique, et que la Loi nationale sur les transports (1967) soit modifiée en ce sens.
2. Que les économies résultant des changements apportés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1978 au programme de subventions au trafic-marchandises intra-régional, ainsi que des fonds supplémentaires fournis par le gouvernement fédéral au besoin soient utilisés pour la création de programmes spéciaux d'aide aux transports. Les deux programmes que l'on recommande tout particulièrement sont les suivants:

- a) subventions au transport d'éléments externes nécessaires aux industries de fabrication ou de transformation de la Région. Le montant des subventions devrait être suffisant pour compenser la différence entre le coût de transport des éléments destinés à la Région, par rapport aux produits destinés à l'extérieur, et ceux que doivent payer les concurrents-repères à l'extérieur de la Région. (Par exemple, la *Hawker-Siddeley Canada Limited* (chantier de Trenton), dans sa requête à Transports Canada en 1972, signalait que l'écart moyen sur le tarif des éléments destinés au chantier, par wagon fabriqué, était respectivement de \$202 et \$462 par rapport à leurs concurrents de Sorel, au Québec, et d'Hamilton, en Ontario);
  - b) subventions spéciales pendant un temps donné au transport au profit d'industries récemment établies, dans les cas où ces industries n'existaient pas auparavant dans la Région, afin d'améliorer la structure économique régionale. On propose par exemple une subvention initiale de 20 p. 100 qui serait réduite graduellement sur une période de six ans.
3. Qu'une étude soit entreprise pour savoir dans quelle mesure les subventions "bonus" de 20 p. 100 au trafic-marchandises vers l'ouest ont réussi à rendre concurrentiel le prix des marchandises choisies. Cette étude servirait d'étude-témoin en vue d'une étude beaucoup plus vaste portant sur la rentabilité de remplacer les subventions générales initiales de 30 p. 100 pour les marchandises allant vers l'ouest par un programme sélectif qui garantirait la concurrence des prix grâce à un niveau de subvention approprié.
  4. Que soit faite une nouvelle élimination du "territoire choisi" auquel s'applique la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région de l'Atlantique afin d'englober le Labrador, étant donné l'extension aux transports aériens et maritimes, à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1978, des subventions au trafic-marchandises et la dépendance relativement plus grande du Labrador à l'égard de ces deux moyens de transport que toute autre partie de la Région. On recommande de plus que les subventions au trafic-marchandises de la région de l'Atlantique vers l'ouest soient étendues à ces modes de transport.

5. Qu'une étude détaillée soit faite sur la convenance et l'aspect concurrentiel du réseau ferroviaire pour transporter les produits des industries basées sur les ressources aux usines et sur les marchés, en particulier les produits forestiers bruts et les pommes de terre. Si, une fois ces études terminées, il apparaît nécessaire d'acquérir du matériel roulant nouveau spécialisé, on fera appel, au besoin, aux investissements publics afin que les tarifs de trafic-marchandises pratiqués ne nuisent pas à la position concurrentielle de ces industries.
6. Que des pourparlers appropriés soient entamés avec les États-Unis afin d'améliorer la route entre Calais et Bangor (Route 9), dans l'état du Maine, étant donné son importance pour le développement plus complet du potentiel commercial nord-sud entre la région de et la Nouvelle-Angleterre.
7. Que les provinces de l'Atlantique entreprennent conjointement des démarches auprès du gouvernement fédéral afin d'obtenir son appui pour la création d'un système de navigation par navire méthanier pour le GNL dans l'Arctique et l'établissement d'un groupe de travail conjoint gouvernement-industrie qui ferait des recommandations sur la façon dont ce système devrait être organisé, administré et dirigé afin d'apporter le maximum d'avantages à la région de l'Atlantique.
8. Que toute la priorité voulue soit accordée à la planification et à la création conceptuelle des systèmes de services maritimes pour assurer le support nécessaire à la navigation dans l'Arctique, et que soit entreprise dans la Région la mise au point initiale des divers éléments qui assureront la compétence opérationnelle au moment voulu.
9. Que les gouvernements de Terre-Neuve et du Canada collaborent à la réalisation d'études approfondies sur les transports qui seront un jour nécessaires à la mise en valeur des ressources du Labrador, particulièrement les chemins de fer, les ports et les routes d'accès.

## PARTIE II - ENERGIE

La crise du pétrole de 1973 et l'escalade des prix de l'énergie qui a suivi ont porté un coup particulièrement dur à la région de l'Atlantique en raison de son étroite dépendance à l'égard du pétrole importé pour la production d'électricité. Le coût de l'énergie a non seulement fait grimper le prix du logement mais a fait également peser une menace sérieuse sur la poursuite des opérations des industries régionales qui sont de grosses consommatrices d'énergie, surtout en Nouvelle-Écosse où le coût de l'énergie électrique est le plus élevé au Canada après L'Île-du-Prince-Édouard. En Nouvelle-Écosse, par exemple, les tarifs d'électricité ont augmenté de 45 p. 100 en 1977 et de 16 à 18% encore en 1978. En ce qui concerne le coût de l'électricité, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick ne viennent pas loin derrière ces deux provinces. Au fur et à mesure que le prix du pétrole importé augmente et que le programme national destiné à amortir les répercussions de l'escalade des prix du pétrole touche à sa fin, les provinces de l'Atlantique envisagent, à des degrés divers, une nouvelle escalade des prix.

Non seulement la situation des industries de la Région est-elle très critique, mais les possibilités de développement économique sont devenues elles-mêmes grandement limitées. Les espoirs de développer localement les activités pétrochimiques ou basées sur l'exportation du pétrole ont été particulièrement déçus. Même si d'autres facteurs y ont contribué, l'échec de la raffinerie de pétrole Shaheen à Come by Chance (Terre-Neuve), qui a entraîné la perte de 400 emplois, témoigne bien de la situation.

Les événements des cinq dernières années ont non seulement amplifié la dépendance du monde industrialisé, y compris le Canada, à l'égard du pétrole et du gaz en tant que sources primaires d'énergie, mais ont également mis en lumière l'épuisement inévitable, un jour ou l'autre, des réserves récupérables de pétrole et de gaz. En attendant ce jour, ces matières premières deviendront de plus en plus chères sous la pression de la demande créée par la croissance du monde industrialisé et en raison de la restriction des approvisionnements par les pays producteurs. Devant une telle situation mondiale, il est prudent que la région de l'Atlantique utilise l'énergie aussi frugalement que possible tout en faisant le maximum d'efforts pour développer ses propres sources d'énergie.

La croissance de la consommation d'énergie par tête a été historiquement liée à la croissance du produit national brut par tête. Si la région de l'Atlantique veut combler le fossé économique qui la sépare du reste du Canada, il lui faudra prévoir un taux de croissance plus rapide, en fait de consommation d'énergie, qu'une bonne partie du reste du pays. Une telle éventualité ne la dispense toutefois point de chercher à conserver l'énergie.

### La politique nationale de l'énergie

En général, l'élaboration d'une politique nationale de l'énergie vise les buts suivants:

- a) conserver l'énergie,
- b) maintenir un approvisionnement adéquat par l'utilisation conjointe de diverses sources primaires d'énergie,
- c) diminuer la dépendance à l'égard du pétrole étranger, et
- d) développer les sources d'énergie non conventionnelle.

La façon dont on va atteindre ces vastes objectifs peut varier d'une région à l'autre. Dans la région de l'Atlantique par exemple, les programmes d'aide à l'isolation des maisons en Nouvelle-Écosse et dans l'Île-du-Prince-Édouard sont plus généreux que dans le reste du pays compte tenu de leurs tarifs d'électricité plus élevés. La création de la *Maritime Energy Corporation* doit permettre de planifier, de financer, de construire et d'exploiter de nouvelles installations pour la production et la distribution de l'électricité, et la première tâche importante qu'on a confiée à cet organisme a été l'Étape II de l'étude de faisabilité de l'utilisation de l'énergie marémotrice de la baie de Fundy. Il faut mentionner également le financement de l'exploration de réserves de charbon au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, l'achèvement de l'installation du câble électrique sous-marin vers l'Île-du-Prince-Édouard, la conclusion d'une entente auxiliaire portant sur la conservation de l'énergie entre la Nouvelle-Écosse et le ministère de l'Expansion économique régionale, dans le but de minimiser le coût et de garantir la sécurité des approvisionnements en énergie destinée aux secteurs industriels et commerciaux, ainsi que la promesse de financement d'un aménagement

hydro-électrique dans l'île Gull, au Labrador, qui a été reconnu prioritaire à la conférence des Premiers Ministres en février 1978. Parmi les initiatives provinciales, dont certaines se feront avec la collaboration du gouvernement fédéral, il faut citer la construction de centrales thermiques au charbon, et la conversion au charbon d'usines fonctionnant au mazout en Nouvelle-Écosse, la construction de la première centrale nucléaire de la Région au Nouveau-Brunswick, l'aménagement de centrales hydro-électriques au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve.

### Perspectives futures

Dans les années à venir, la région de l'Atlantique disposera presque certainement de vastes réserves d'énergie disponibles venant des nouveaux aménagements hydro-électriques, les plus prometteurs étant ceux du Labrador et de la baie de Fundy; elle comptera davantage d'usines thermiques au charbon en Nouvelle-Écosse. Le gaz naturel liquéfié viendra des îles de l'Arctique, le pétrole et le gaz, du plateau continental, et il y aura d'autres centrales nucléaires alimentées peut-être par l'uranium exploité dans la région. Pendant au moins les dix prochaines années, il se peut toutefois que la dépendance à l'égard du pétrole importé à grand frais pour la production d'électricité se maintienne et même s'accroisse. Le passage d'une situation de pénurie à une situation d'abondance dépend totalement de l'adoption de méthodes dynamiques pour mettre en valeur les ressources énergétiques que compte la Région.

Il est essentiel que la Région participe au développement de sources d'énergie de rechange, spécialement de celles que l'on trouve à l'état naturel dans la région comme dans le cas de la production de méthanol à partir de la biomasse, de l'utilisation de l'énergie solaire ou de l'énergie éolienne, de la gazification du charbon, de la combustion du bois et de l'utilisation de la tourbe pour la production d'électricité. Cette dernière source d'énergie fait actuellement l'objet d'une étude de faisabilité de \$100 000 financée par le gouvernement fédéral au Nouveau-Brunswick. Aucune de ces sources d'énergie prise séparément n'est capable de contribuer massivement à l'ensemble des besoins énergétiques, mais une fois mises ensemble elles peuvent être d'un apport appréciable pour compléter les sources d'énergie conventionnelles et elles doivent en fin de compte faire partie des méthodes qu'utilise l'homme pour produire de l'énergie. L'idée de stocker dans la région d'énormes quantités de pétrole brut en cas de besoins urgents mérite également d'être prise en considération.

De nombreux cours d'eau du Labrador, même s'ils ont un potentiel hydro-électrique important, sont trop éloignés des marchés nord-américains établis pour qu'on cherche à les mettre en valeur avant de nombreuses années. L'exploitation prochaine de ces cours d'eau éloignés pourrait toutefois se justifier si l'on pouvait amener des industries grosses consommatrices d'énergie à s'installer dans ces régions. Bon nombre de ces industries sont installées dans des parties du monde où la faiblesse et l'incertitude des approvisionnements en énergie empêchent non seulement les usines de se développer mais menacent même la poursuite de leurs opérations. L'assurance d'un approvisionnement à long terme en énergie pourrait les inciter grandement à investir au Labrador.

### Pétrole au large des côtes

L'objectif global adopté par le gouvernement fédéral dans sa stratégie nationale de l'énergie est l'autonomie énergétique, c'est-à-dire faire en sorte que le Canada devienne relativement indépendant à l'égard du pétrole importé de sources incertaines. Au fond, l'autonomie signifie la satisfaction des besoins énergétiques du Canada en utilisant le plus possible les ressources du pays. Pour atteindre ce but, il faudra consacrer annuellement des sommes beaucoup plus importantes à l'exploration et à la mise en valeur des ressources pétrolières et des réseaux de transport qui les amèneront sur les marchés.

Les réserves pétrolières connues et évaluées du sous-sol marin du plateau continental sont très importantes et pourront peut-être largement contribuer à la réalisation de l'autonomie énergétique. Toutefois, si elles sont reconnues en quantité suffisante, leur exploitation commerciale sera coûteuse en raison des difficultés qu'il présente le milieu dans lequel elles se trouvent. De nombreux problèmes nécessiteront la mise au point de nouvelles technologies. Ces problèmes tiennent à la présence des glaces toute l'année, aux champs de glaces dérivants, aux icebergs, à la basse température de l'eau, à la grande profondeur et au mauvais état de la mer, ainsi qu'aux conditions difficiles du sous-sol marin, chacun de ces facteurs soulevant une multitude d'autres problèmes.

Il y a dans la région de l'Atlantique les fondements nécessaires au développement des sciences de la mer et la présence embryonnaire d'une communauté océanographique où puiser les compétences technologiques dont la Région a besoin. Si les gouvernements de la Région ne sont pas déterminés à encourager la réalisation de ces progrès dans la région, ceux-ci se feront sans aucun doute ailleurs et l'exploitation des ressources n'apportera à la Région que le minimum en fait de connaissance et d'avantages. Le Conseil estime qu'il est essentiel de réglementer les conditions dans lesquelles se dérouleront les activités pétrolières au large des côtes afin de s'assurer que les gens de la Région en tireront le maximum de profit. Il faudra alors que la Région puisse apporter à ces opérations toute l'aide technologique, ainsi que les approvisionnements et les autres services, dont elles auront besoin.

### Recommandations

1. Que soit amélioré la conservation de l'énergie dans la Région, et à cette fin prendre entre autres les mesures suivantes:
  - a) rendre plus avantageux au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve les programmes d'aide à l'isolation des maisons afin que la participation des propriétaires atteigne presque celle de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, et
  - b) encourager la diminution de la consommation d'énergie aux heures de pointe de la demande en établissant et en appliquant un système de tarif approprié tel qu'il est prévu dans l'entente auxiliaire pour la conservation de l'énergie passée entre le Nouvelle-Écosse et le ministère de l'Expansion économique régionale.
2. Que la dépendance de la combustion de pétrole pour la production d'électricité dans la Région soit réduite progressivement, tout en répondant dans la mesure du possible à la demande croissante d'énergie. Pour ce faire, il faudrait recourir au raccordement des réseaux d'énergie entre les provinces et recourir en même temps aux sources énergétiques propres à la Région, comme par exemple les réserves de charbon, la tourbe, l'énergie marémotrice et d'autres sources potentielles d'analyse hydro-électrique non utilisées dans la baie de Fundy, en plus de recourir aux sources d'énergie non conventionnelle renouvelable telles l'énergie solaire, l'énergie éolienne et la biomasse des forêts.

3. Que le Canada et la région de l'Atlantique entament des pourparlers avec le Québec pour la distribution et la vente de l'énergie hydro-électrique du Labrador afin:
  - a) que les Maritimes puissent acheter de l'énergie sûre à des prix concurrentiels, ce qui diminuerait leur dépendance à l'égard du pétrole importé pour la production d'électricité,
  - b) que Terre-Neuve puisse retenir pour elle tout l'énergie dont elle a besoin afin, principalement, d'attirer au Labrador des industries de taille mondiale qui sont de grosses consommatrices d'énergie, et
  - c) de mettre progressivement en valeur le potentiel hydro-électrique du Labrador pour compenser l'énergie retenue ou vendue au Canada ou aux États-Unis, et de permettre une croissance industrielle soutenue à Terre-Neuve.
  
4. Que le Canada accorde une plus grande priorité à l'exploration du gaz et du pétrole de l'Arctique et du sous-sol marin par l'intermédiaire de la région de l'Atlantique, grâce à des mesures fiscales et des règlements appropriés afin de rendre plus probable la perspective à long terme de sécurité de l'approvisionnement en pétrole canadien dans l'Est.
  
5. Que le potentiel de la Région soit développé afin de fournir le maximum d'aide à l'exploration et l'exploitation de la production de pétrole et de gaz au large des côtes, et que des règles directrices soient établies afin que les sociétés du secteur privé participant à l'exploitation de ces ressources soient obligées de mener leurs opérations dans la Région d'une façon conforme à la stratégie et aux aspirations de développement de la ou des provinces directement touchées.

### PARTIE III - CONSTRUCTION

#### Influence de l'industrie du bâtiment sur l'économie

L'industrie du bâtiment est un élément important de l'économie de la région de l'Atlantique quoique son volume en dollars par habitant soit inférieur d'environ 10 p. 100 à celui du pays. Son importance tient surtout au niveau d'emploi qu'elle permet et qui est de 9 à 10 p. 100 pour la Région contre 7 p. 100 pour le reste du Canada. Les fluctuations de la demande dans le domaine de la construction ont par conséquent une influence plus grande sur l'emploi dans la région de l'Atlantique que dans l'ensemble du Canada.

La situation dans le domaine de la construction varie énormément durant l'année et d'une année à l'autre. L'industrie est particulièrement vulnérable aux ralentissements sérieux de l'économie, comme ceux que l'on connaît depuis le milieu des années 1970. Les pertes économiques qu'occasionnent ces ralentissements sont dues à la sous-utilisation de la main-d'oeuvre et du matériel et à la perturbation de la demande pour les matériaux de construction. Pour illustrer la situation à laquelle fait face la région, il y avait à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, au début des années 1970, pratiquement plein emploi dans les métiers de la construction alors qu'en 1978 le chômage y atteignait 40 p. 100. Étant donné que le bon état de l'industrie du bâtiment dépend directement du rythme de l'activité économique en général, le but de ce chapitre n'est pas de dresser le catalogue des projets de construction qui seraient souhaitables, pour la Région. Toutefois, comme on l'a indiqué précédemment dans ce rapport, la stratégie proposée par le Conseil insiste fortement sur la nécessité de nouveaux investissements dans la Région particulièrement durant la première moitié de la période étudiée, ce qui amène à proposer un certain nombre de projets de construction majeurs, comme par exemple des aménagements portuaires et la mise en valeur des ressources énergétiques. D'une manière générale, cependant, le chapitre traite de la situation actuelle de l'industrie du bâtiment dans la Région et du rôle que peuvent jouer les gouvernements pour donner à la croissance l'orientation souhaitable.

### Investissement régional

Le tableau 40 montre l'orientation récente des investissements régionaux qui devraient atteindre en 1978 un total d'environ \$4.5 milliards. Les dépenses dans le domaine de la construction ont compté pour environ 63 p. 100 du total des investissements annuels de la Région pendant la période étudiée et les dépenses faites pour le matériel et les machines, pour 37 p. 100. Les objectifs proposés au chapitre 9 en ce qui concerne l'emploi régional et les investissements correspondants demanderont une nette croissance des activités dans le domaine de la construction durant la période visée, spécialement au cours des premières années. Cela devrait se traduire par une augmentation encore plus prononcée de l'emploi régional total dans l'industrie du bâtiment, tout au moins durant la période de rattrapage.

### Emploi dans l'industrie du bâtiment

L'industrie du bâtiment se caractérise par de fortes fluctuations dans l'emploi et ces variations annuelles sur l'ensemble de la main-d'oeuvre du Canada touchent souvent plus de 100,000 personnes. L'effectif ouvrier de l'industrie du bâtiment forme un groupe de travailleurs auquel il est facile de se joindre mais dont on peut tout aussi facilement sortir et qui compte un noyau d'ouvriers spécialisés, agréés ou accrédités, qui passent d'un chantier à un autre, d'un entrepreneur à un autre, ou bien de la construction de bâtiments neufs à un travail d'entretien<sup>1</sup>. En moyenne plus de la moitié des ouvriers spécialisés et des manoeuvres sont en chômage pendant une partie de l'année. Les travailleurs de la construction reçoivent généralement des salaires hebdomadaires plus élevés que leurs homologues de l'industrie et, compte tenu des prestations d'assurance-chômage et des indemnités de participation aux programmes de formation des Centres de main-d'oeuvre du Canada, réussissent à avoir un revenu annuel moyen à peu près équivalent à celui des ouvriers de l'industrie.

### Influence de l'activité gouvernementale

Par ses propres investissements et par les répercussions de ses politiques sur les décisions du secteur privé, le gouvernement influence fortement la situation dans le domaine de la construction. La confiance des milieux d'affaires, les taux d'intérêt à long terme et la demande règlent

---

<sup>1</sup> Haythorne, G.V., "Construction et inflation", rapport spécial de la Commission des prix et des revenus, Ottawa, Information Canada, 1973.

TABLEAU 40

Investissements privés et publics

dans la région de l'Atlantique - 1973-1978

(en millions de dollars)

	DÉPENSES D'IMMOBILISATIONS			DÉPENSES DE RÉPARATIONS			DÉPENSES D'IMMOBILISATIONS ET DE RÉPARATIONS		
	Construction	Machines et matériel	Total partiel	Construction	Machines et matériel	Total partiel	Construction	Machines et matériel	Total partiel
1973	1484.1	735.2	2219.3	267.1	336.4	603.5	1751.2	1071.6	2822.8
1974	1804.4	844.7	2685.1	335.4	418.6	754.0	2175.8	1263.3	3439.1
1975	1974.2	838.6	2912.8	342.7	457.4	800.1	2316.9	1396.0	3712.9
1976	2204.9	953.6	3158.5	394.3	548.4	942.7	2599.2	1502.0	4101.2
1977	2052.8	914.4	2967.2	455.3	530.9	986.2	2508.1	1445.3	3953.3
1978	2254.0	1188.3	3442.3	495.8	554.8	1050.6	2749.8	1743.1	4492.9

205

NOTA: Dépenses réelles jusqu'en 1976, dépenses réelles provisoires en 1977, prévisions pour 1978.

Sources: Statistique Canada 61-205, 61-206, "Investissements privés et publics au Canada".

le rythme et l'ampleur des investissements privés. Les gouvernements influencent indirectement ces investissements en modifiant le climat qui leur est propice, les mesures fiscales entre autres. Le gouvernement a également une influence directe sur les investissements privés en offrant par exemple des subventions et des garanties de prêt à la réalisation d'éventuels projets dans des secteurs particuliers.

Le gouvernement à tous les niveaux, y compris les services publics et les sociétés de la Couronne, effectue plus de 40 p. 100 du total des investissements et des dépenses de construction dans la Région. En tant que plus gros acheteur du produit de l'industrie du bâtiment, le gouvernement est bien plus en mesure d'influencer directement le rythme de l'activité dans ce domaine que les acheteurs individuels du secteur privé. La construction de routes et de rues en particulier, où toute la production est virtuellement faite pour le compte du gouvernement, pourrait être échelonnée de façon à éliminer les fortes variations de volume et maximiser la longueur de la saison de travail pour une main-d'oeuvre stable. Les projets envisagés du côté des routes ou des autres secteurs du genre mais qui nécessitent l'utilisation de beaucoup de matériel pourraient faire l'objet de soumissions à l'automne et les travaux de construction pourraient avoir lieu au printemps suivant, ce qui permettrait aux entrepreneurs choisis de garder la main-d'oeuvre spécialisée pour entretenir et réparer le matériel durant la morte saison.

Selon le Conseil, le logement présente un cas spécial puisque la plus grande partie de l'activité dans ce domaine dépend du financement gouvernemental dispensé par l'entremise de la Société centrale d'hypothèques et de logement. Dans la région de l'Atlantique, où le niveau des revenus est considérablement plus bas et les coûts généralement plus élevés que partout ailleurs au Canada, l'industrie du logement est particulièrement vulnérable aux ajustements du gouvernement fédéral en matière de politique du logement, tout approprié qu'ils puissent être pour les principaux centres urbains du pays. D'après le Conseil, il faudrait au moins que dans la Région le financement des logements pour les personnes à revenu modique, y compris la rénovation des vieux logements, soit assuré en quantité suffisante de manière à garantir une croissance uniforme de ce secteur indépendamment des changements dans d'autres domaines de la construction. Il y a eu des années où les fonds accordés à la Région n'ont pas été complètement utilisés et ont été transférés à d'autres régions. Il est donc compréhensible que les conditions imposées à l'utilisation de ces fonds fassent actuellement l'objet d'une étude. Le Conseil estime que les conditions applicables à la région de l'Atlantique doivent être adaptées à la situation de la Région afin que les fonds disponibles ne donnent plus lieu à l'avenir à des transferts en fin d'exercice.

Une mesure qui dépend totalement du bon vouloir du gouvernement fédéral serait l'abolition de la taxe de vente fédérale sur les matériaux de construction utilisés dans la région de l'Atlantique. On a souvent fait cette proposition d'abolition à titre de mesure anti-cyclique applicable à l'ensemble du Canada, mais elle s'appliquerait tout particulièrement à l'état actuel de l'industrie du bâtiment dans la région de l'Atlantique et à l'importance stratégique, qu'a l'industrie pour permettre à la Région d'atténuer les disparités économiques qui existent avec le reste du Canada. L'adoption d'une telle mesure fiscale, qui ne s'appliquerait qu'à la Région, serait la preuve que le gouvernement fédéral est prêt à aider la région de l'Atlantique à atteindre les objectifs raisonnables proposés par le Conseil dans sa stratégie de développement. L'abolition de la taxe de vente dans la région serait bénéfique non seulement aux consommateurs de la Région mais aurait également un effet stimulant partout ailleurs au Canada, étant donné la fuite considérable des capitaux de la Région pour les achats de matériaux de construction dans d'autres régions du Canada (voir ci-dessous).

En 1974, le Conseil économique du Canada a constaté que dans aucune autre région les dépenses gouvernementales dans le domaine de la construction n'étaient allées autant à l'encontre de la conjoncture générale dans la construction que durant la période 1951-1970. Tout comme dans l'ensemble du Canada, les dépenses des gouvernements ont augmenté l'instabilité régionale du secteur de la construction<sup>1</sup>. Le Conseil économique en a conclu qu'il serait souhaitable que la construction ait une croissance beaucoup plus stable et qu'il faudrait largement considérer cette mesure comme un objectif urgent et important. Selon le Conseil économique également, pour que les mesures de stabilisation soient efficaces, il faudrait tenir compte de l'importance des disparités régionales. Le Conseil économique a mis de l'avant une série de recommandations qui permettraient cette stabilisation. Au fond, le Conseil soulignait la nécessité d'effectuer une planification à long terme et d'établir d'étroites communications entre toutes les parties intéressées.

La planification gouvernementale à long terme est, en effet, essentielle à la stabilisation de la croissance dans l'industrie du bâtiment et, compte tenu des disparités régionales, peut servir à déclencher des investissements gouvernementaux majeurs lorsque le ralentissement de l'économie réduit le niveau des investissements privés.

---

<sup>1</sup> Conseil économique du Canada, "Vers une croissance plus stable dans le domaine de la construction", rapport d'étude sur l'instabilité conjoncturelle dans la construction, Ottawa, Information Canada, 1974.

### Fuites des investissements vers d'autres régions

Dans la région de l'Atlantique, les achats de matériaux représentent 40 p. 100 environ de la valeur totale de la construction et environ 70 p. 100 de ces matériaux sont achetés en dehors de la région. Les machines et le matériel viennent habituellement de l'extérieur de la Région. On estime, dans l'ensemble, que près de 62 p. 100 de tous les investissements régionaux dans la construction, les machines et le matériel partent à l'extérieur, principalement vers l'Ontario et le Québec. On peut donc dire que sur \$4.5 milliards d'investissement prévus dans la région de l'Atlantique en 1978, \$2.8 milliards partiront vers d'autres régions.

Le Conseil est persuadé que le montant de ces capitaux perdus, spécialement en ce qui concerne les matériaux de construction, pourrait être nettement réduit si tous les niveaux de gouvernement des Maritimes s'engageaient à utiliser le plus possible dans leurs projets de construction des matériaux fabriqués dans la Région, et s'ils encourageaient le secteur privé à faire de même. Par exemple, on pourrait construire les bâtiments en béton armé plutôt qu'en acier de charpente et on pourrait demander ou imposer aux architectes de rédiger le plus souvent possible leur cahier des charges en faisant état, pour ce qui est des éléments qui n'entrent pas dans la structure des bâtiments, du rendement requis plutôt que du nom de produits connus à l'échelle nationale, ce qui permettrait d'utiliser les coûts de transport vers la Région comme une forme de tarif favorisant la situation concurrentielle des produits régionaux. Il est également possible et souhaitable que les gouvernements provinciaux accordent, dans la construction, un traitement préférentiel aux produits régionaux comme c'est actuellement le cas pour leurs achats d'approvisionnement.

### Protectionnisme

Le Conseil considère avec inquiétude la décision du Québec de refuser d'embaucher les ouvriers de la construction d'autres provinces et craint les menaces de représailles de certaines provinces. Même si la menace de représailles est compréhensible dans la circonstance, l'état de l'économie de la région de l'Atlantique, et en particulier de l'industrie

du bâtiment, est telle que de nombreux ouvriers de la construction ont fréquemment besoin, à l'heure actuelle, d'aller chercher du travail en dehors de leur province comme cela a souvent été le cas dans le passé. Le Conseil a laissé entendre précédemment dans ce rapport que la Région avait souffert dans le passé des politiques gouvernementales qui avaient favorisé le départ de la main-d'oeuvre régionale. Les recommandations du Conseil tout au long de ce rapport sont destinées à remplacer ces politiques par des programmes de développement qui permettront aux gens de la Région de trouver du travail chez-eux. L'idée que le Conseil se fait de l'avenir du Canada ne va cependant pas jusqu'à empêcher le simple citoyen de chercher, de sa propre initiative, du travail temporaire ou même permanent partout ailleurs au pays.

### Recommandations

1. Que le gouvernement fédéral démontre qu'il souscrit à la stratégie de développement de la région de l'Atlantique proposée par le Conseil en prenant dès maintenant des mesures susceptibles de stimuler une augmentation substantielle des investissements dans cette région, particulièrement sous la forme de projets de construction majeurs, durant la première moitié de la période 1978-1991, afin d'atteindre les objectifs de rendement économique fixés pour la totalité de la période.
2. Qu'une étroite liaison soit maintenue entre les niveaux de gouvernement fédéral, provincial et municipal, les milieux d'affaires et le monde ouvrier afin de pouvoir établir un régime de croissance soutenu pour l'industrie du bâtiment dans la Région.
3. Que la taxe de vente fédérale sur les matériaux de construction soit abolie dans la Région, afin de stimuler sans retard le secteur de la construction qui en a grand besoin.

4. Que les gouvernements adjugent à l'automne les marchés de travaux qui nécessitent l'emploi de beaucoup de matériel mais qui ne seront entrepris que l'année suivante, afin que les entrepreneurs gardent la main-d'oeuvre spécialisée pour entretenir et réparer le matériel durant la morte saison.
  
5. Que le financement des logements pour les personnes à revenu modique, y compris la rénovation des vieux logements, soit assuré en quantité suffisante pour garantir une croissance uniforme de ce secteur dans la région de l'Atlantique, indépendamment des fluctuations dans d'autres domaines de la construction, et qu'il s'accompagne de mesures garantissant la totale utilisation des fonds disponibles.
  
6. Que, dans la construction des bâtiments, soit encouragé le choix de types d'ouvrages qui permettront d'atteindre la plus grande efficacité sur le plan de l'énergie ainsi que d'utiliser les matériaux fabriqués dans la Région.

CHAPITRE 9

PROJECTIONS DÉMOGRAPHIQUES ET OBJECTIFS ÉCONOMIQUES

Dans ce rapport, le Conseil a cherché à évaluer la situation économique et le potentiel de la région de l'Atlantique et, au cours de son étude, il a découvert une détérioration continue qui justifie une stratégie de redressement comprenant à la fois des mesures économiques extraordinaires ainsi qu'une auto-critique au niveau tant national que régional. Il a également constaté que les possibilités de reprise existent mais dépendent de changements politiques majeurs. Le Conseil estime que l'ampleur du changement nécessaire à la Région n'est peut-être négociable qu'au moment où la Confédération canadienne fait elle-même l'objet d'un examen fondamental. A son avis, ce rapport permettra, au cours des discussions qui s'amorcent, de concentrer utilement l'attention sur la Région.

Naturellement, la solution du problème dépend de la réalisation d'un ensemble satisfaisant d'objectifs de rendement économique, aux cours des années à venir sur lesquelles portent l'étude. Il faut tout d'abord considérer ces années comme une période de reprise en vue d'arriver un jour à une prospérité économique égale à celle du reste du Canada, l'écart admissible devant demeurer à l'intérieur de limites raisonnables.

On aura remarqué que le Conseil n'a pas essayé de quantifier des objectifs économiques secteur par secteur et sous-secteur mais a parlé surtout de reprise dans diverses catégories de l'activité économique pour indiquer où, d'après lui, les mesures correctives étaient les plus nécessaires. Même si l'on cherchait délibérément à quantifier les possibilités de croissance de chaque secteur ou sous-secteur au moment de la prise en considération de l'aspect stratégie, on ne réussirait sûrement pas à saisir l'interdépendance de la myriade de forces qui influenceront sur la voie que l'économie régionale pourra prendre. Le Conseil a préféré fixer des objectifs compte tenu plutôt de l'ampleur relative des tâches qui attendent la Région pour répondre aux attentes économiques raisonnables des citoyens canadiens qui formeront la population de la Région suivant les extrapolations faites pour la période comprise entre le moment présent et 1991.

Puisque les maux économiques de la Région ont été déterminés aux moyens d'évaluations faites de la disparité économique, les objectifs sont exprimés en termes semblables de sorte que la marche vers la reprise économique puisse être soigneusement contrôlée. Si les objectifs et la stratégie sont acceptés, la réussite dépendra de l'intensité avec laquelle on suivra la stratégie fixée tout en apportant les modifications pertinentes en temps voulu.

### Extrapolations démographiques

Le Conseil a fait exécuter une étude professionnelle des extrapolations démographiques de la Région qui heureusement, quoique non sans quelques légers retards, a pu utiliser les données récemment traitées du recensement du 1976. En présentant l'essentiel de ces résultats, le Conseil sait pertinemment que l'extrapolation des tendances actuelles ne représente pas exactement l'avenir, pas plus qu'elle ne tient pleinement compte des hauts et des bas du hasard ou des réactions des gens de la Région ou de l'extérieur face aux résultats d'efforts acharnés de développement.

Le tableau 41 montre la population de la Région et son taux d'accroissement quinquennal pour la période de 1951 - 1976, de même que les extrapolations jusqu'en 1991 basées sur les tendances passées (jusqu'en 1976) des taux de fécondité, de mortalité et de migration. On s'attend à ce que le taux d'accroissement de la population ralentisse pour passer de 6.1 p. 100 durant la période 1971-1976, à 4.8 p. 100 durant la période 1986-1991.

Le groupe d'âge 0-14 ans continuera vraisemblablement à diminuer par rapport à l'ensemble de la population tandis que le groupe d'âge 15-64 ans, qui fournit le gros de la population active, augmentera suite au fort taux de natalité du passé. Le groupe des 65 ans et plus n'augmentera légèrement qu'aux alentours de 1991. Le rapport total de dépendance (le nombre de gens dans les deux groupes d'âge des personnes à charge par rapport à celui du groupe d'âge 15-65 ans) diminuera, atténuant ainsi le fardeau imposé au groupe principal de la population d'âge active durant la période étudiée. Le tableau 42 donne le détail des extrapolations démographiques par groupe d'âge et par province.

TABLEAU 41

Population et taux d'accroissement  
quinquennaux de 1951 à 1975, et extrapolations jusqu'en 1991  
Provinces de l'Atlantique

<u>Année</u>	<u>Population</u> <u>(en milliers de</u> <u>personnes)</u>	<u>Taux d'accroissement</u> <u>quinquennaux</u> <u>%</u>
1951	1,618.1	-
1956	1,763.7	9.00
1961	1,897.4	7.58
1966	1,974.7	4.07
1971	2,057.3	4.18
1976	2,181.8	6.05
1981	2,298.8	5.36
1986	2,421.7	5.35
1991	2,538.2	4.81

TABLEAU 42

Répartition de la population par groupe d'âge choisi -  
provinces de l'Atlantique, 1976, et extrapolations pour 1981,  
1986 et 1991

Années	0-14 (M pers.)	% du total	15-64 (M pers.)	% du total	65- (M pers.)	% du total	Total (M pers.)
<u>Terre-Neuve</u>							
1976	187.8	33.7	333.4	60.0	36.5	6.5	557.7
1981	179.8	30.3	370.2	62.5	42.6	7.2	592.6
1986	180.2	28.6	401.0	63.7	48.2	7.7	629.4
1991	184.6	27.8	427.9	64.3	52.5	7.9	665.0
<u>Île du Prince-Édouard</u>							
1976	33.2	28.1	71.8	60.7	13.2	11.2	118.2
1981	30.4	25.0	76.6	62.9	14.7	12.1	121.7
1986	29.9	23.7	80.3	63.7	15.8	12.5	126.0
1991	29.6	22.6	84.2	64.4	16.9	12.9	130.7
<u>Nouvelle-Écosse</u>							
1976	223.8	27.0	524.1	63.3	80.7	9.7	828.6
1981	205.1	23.7	568.6	65.7	91.5	10.6	865.2
1986	203.2	22.5	597.7	66.3	101.2	11.2	902.1
1991	203.5	21.8	623.6	66.7	108.4	11.6	935.5
<u>Nouveau-Brunswick</u>							
1976	193.1	28.5	423.1	62.5	61.1	9.0	677.3
1981	184.1	25.6	466.5	64.9	68.9	9.6	719.5
1986	188.3	24.6	499.5	65.4	76.3	10.0	764.1
1991	190.9	23.7	532.6	66.0	83.6	10.4	807.1
<u>Région de l'Atlantique</u>							
1976	637.9	29.2	1,352.4	62.0	191.5	8.8	2,181.8
1981	599.4	26.1	1,481.9	64.5	217.7	9.5	2,299.0
1986	601.6	24.8	1,578.5	65.2	241.5	10.0	2,421.6
1991	608.6	24.0	1,668.3	65.7	261.4	10.3	2,538.3

Dans les extrapolations démographiques, on remarque un net phénomène de vieillissement au fur et à mesure que les jeunes de l'explosion démographique d'après guerre traversent les groupes d'âge à la façon d'une vague. Tandis qu'en 1976, 64 p. 100 de la population avait moins de 35 ans, cette proportion tombera à 57.5 p. 100 en 1991. Parallèlement le groupe des 35 ans et plus passera de 36 p. 100 à 42.5 p. 100.

#### Taux d'activité de la main-d'oeuvre

Le pourcentage de ceux qui font partie du groupe d'âge des 15 ans et plus qui travaillent ou cherchent du travail est appelé le taux d'activité. Durant les années 1970, ce taux a augmenté à la fois au Canada et dans la Région étant donné l'augmentation du taux d'activité des femmes qui a fait plus que compenser le déclin du taux d'activité des hommes.

Le taux d'activité régional pour les hommes et les femmes toutefois est resté continuellement à la remorque du taux d'activité national, ce qui illustre l'absence relative de possibilités d'emplois dans la Région comme on l'a déjà mentionné dans ce rapport. En extrapolant les tendances passées, on voit quels seront ces taux à l'avenir si les conditions restent les mêmes. On trouvera ces chiffres dans le tableau 43.

#### Population active

Si on applique le taux d'activité prévu aux extrapolations de la population d'âge active, cela donne une population active de 1,087,000 personnes dans la Région vers 1991. Comme objectif pour 1991, le Conseil estime que la Région devrait chercher à ramener à 5 p. 100 ou moins son taux de chômage. L'histoire montre que si l'on atteint un taux de chômage de 5 p. 100 dans la Région, on peut s'attendre à un taux de chômage moindre pour l'ensemble du Canada et même plus bas encore dans certaines parties du pays. Le Conseil estime que les relations qui existaient entre les taux par le passé ne sont pas satisfaisantes et devraient être modifiées si la Région veut assumer, et se voir confier, un rôle plus actif dans la vie économique du pays.

TABLEAU 43

Statistique de la population active pour  
1976 et extrapolations pour 1981, 1986 et 1991

Région de l'Atlantique

Année	Répartition de la population active	Taux d'activité	Population active
	(en milliers)		(en milliers)
1976	Hommes 769.1	68.4	526.0
	Femmes 775.0	37.7	292.0
	Total 1,544.1	53.0	818.0
1981	Hommes 842.6	69.6	586.8
	Femmes 856.6	39.1	334.7
	Total 1,699.2	54.2	921.5
1986	Hommes 899.4	70.0	629.2
	Femmes 920.7	41.4	381.3
	Total 1,820.0	55.5	1,010.2
1991	Hommes 951.3	69.2	658.3
	Femmes 978.2	43.8	428.4
	Total 1,929.5	56.3	1,086.8

Avec un taux de chômage de 5 p. 100 dans la Région vers 1991, le nombre net d'emplois supplémentaires nécessaires serait de 304,000, ou de 101,000 tous les cinq ans (1976-1981, 1981-1986 et 1986-1991). Étant donné qu'environ 100,000 emplois ont été créés dans la Région durant la période 1971-1976, il semblerait que la tâche de créer des emplois pour chaque période quinquennale jusqu'en 1991 ne serait pas plus lourde que de maintenir un taux déjà atteint. Créer des emplois à ce rythme porterait de taux de chômage régional à 5 p. 100 vers 1991 pour des taux d'activité impartialement extrapolés.

La création de 304,000 emplois supplémentaires nets entre 1976 et 1991 ne constituerait un objectif réalisable que si le maintien ou l'amélioration marginale du faible taux d'activité existant était possible. Si l'objectif de la Région est d'atteindre la parité économique avec le reste du Canada comme le Conseil le pense, le taux d'activité régional devrait lui aussi atteindre la parité, ou même dépasser le taux national, et il devient par conséquent nécessaire de créer beaucoup plus que 304,000 emplois supplémentaires entre 1976 et 1991.

L'objectif devrait être suffisamment élevé pour présenter un défi mais ne devrait tout de même pas être impossible à atteindre. Le Conseil pense qu'il est possible, si l'on s'engage suffisamment dans la stratégie qu'il propose pour le développement de la Région, de dépasser les 304,000 emplois supplémentaires vers 1991 et considère que ce chiffre reflète les disparités régionales actuelles perçues avec plus d'optimisme, comme si le taux de chômage devrait être de 5 p. 100. Permettre à la Région d'afficher l'apparence d'un taux de chômage raisonnable, au taux d'activité actuel extrapolé, constitue un objectif qui se situe à un niveau bien inférieur à celui de la stratégie de développement recommandée.

Même si le Conseil souhaite voir les taux d'activité régionaux atteindre ceux du pays vers 1991, qui seront alors plus élevés qu'ils ne le sont maintenant, on s'aperçoit que cela peut être un objectif irréaliste pour la période de référence. Il faudrait créer 450,000 emplois en 15 ans, soit 150,000 emplois tous les 5 ans, supplément de 60 p. 100 par rapport au niveau d'emploi de 1976 qui était de 729 000. Selon le Conseil, il semblerait raisonnable de croire que la Région puisse atteindre vers 1991 le taux d'activité national actuel, ce qui nécessiterait la création de 403,000 nouveaux emplois. Le taux de la création d'emplois en 1977 et 1978 est déjà pourtant considérablement en-dessous du taux cible. Donc l'objectif de 353,000 emplois récemment fixé par le Conseil économique des provinces de l'Atlantique apparaît comme un chiffre plus réaliste. Dans

l'ensemble, le Conseil suggère par conséquent un objectif de 350,000 à 400,000 nouveaux emplois entre 1976 et 1991 compte tenu des extrapolations démographiques actuelles comme limite raisonnable à l'intérieur de laquelle on pourra mesurer si la création d'emploi dans la Région a réussi à atteindre les normes nationales.

Le tableau 44 compare les taux d'activité requis pour créer 304,000 emplois (état actuel de la disparité régionale perçue avec plus d'optimisme, comme si le taux de chômage était de 5 p. 100), 350,000 et 403,000 nouveaux emplois, tous à un taux de chômage de 5 p. 100 vers 1991.

Les tableaux 45 et 46 supposent une progression uniforme vers un taux de chômage de 5 p. 100 en 1991 et montrent des extrapolations élevées (extrémité supérieure de la gamme réalisable - 403,000 emplois nouveaux) et basse (maintien des niveaux actuels de disparité à 304,000 emplois nouveaux) pour la population active, l'emploi et le chômage à la fin de chaque période quinquennale.

Même s'il est peu probable d'atteindre les objectifs de chaque période quinquennale et si on ne les a fixés que pour la facilité des calculs, ces tableaux indiquent l'ampleur de la création d'emplois imposée par une stratégie de développement qui vise à atteindre les taux de participation nationaux vers 1991, au regard du maintien des disparités actuelles entre la Région et le Canada en ce qui concerne les taux d'activités.

#### Ventilation par province

Le tableau 47 montre dans chaque province la création d'emplois nouveaux projetés en fonction de taux d'activité faibles et élevés tels qu'ils sont définis dans les tableaux 45 et 46. Il est évident qu'à Terre-Neuve, l'effort devra être nettement plus prononcé étant donné qu'il faudra 30 p. 100 environ d'emplois nouveaux si on veut atteindre un taux de chômage de 5 p. 100 dans les quatre provinces.

#### Emplois par secteur

Le chapitre 2 contenait des données sur le rendement de l'emploi par secteur et on y soulignait également le déclin de l'emploi dans le secteur primaire et la croissance rapide du secteur des services depuis 1970.

TABLEAU 44

Création nette d'emplois nécessaires entre 1976 et 1991  
pour différents taux d'activité, région de l'Atlantique

	Extrapolations fondées sur les tendances passées jusqu'en 1991	Objectif du C.E.R.A. (a)	Taux d'activité nationaux actuels
Taux d'activité	Hommes - 69% Femmes - 44%	Hommes - 76.5% Femmes - 45.0%	Hommes - 78% Femmes - 46%
Création nette d'emplois à un taux de chômage de 5%	304,000	350,000	403,000

(a)

On a recalculé le taux du Conseil économique de la région de l'Atlantique en prenant la population active estimée par le C.E.R.A. pour 1990 qu'on a extrapolée pour 1991, et en prenant nos estimations du groupe d'âge actif des 15 ans et plus.

TABLEAU 45

Variation des caractéristiques de la population active compatibles  
avec l'atteinte d'un taux de chômage uniforme de 5 p. 100 vers 1991  
compte tenu de taux de participation  
élevés (pour 403,000 emplois nouveaux nets)  
et bas (pour 304,000 emplois nouveaux nets)  
dans la région de l'Atlantique

	1976	1981		1986		1991	
		Bas	Elevé	Bas	Elevé	Bas	Elevé
Pop. active (M pers.)	818	907	942	997	1,067	1,087	1,192
Emploi (M pers.)	729	830	863	931	997	1,033	1,132
Chômage (M pers.)	89	77	79	66	70	54	60
Taux de chômage (%)	10.9	8.5	8.4	6.6	6.6	5.0	5.0

TABLEAU 46

Croissance des variables de la population active pour atteindre  
un taux de chômage de 5 p. 100 compte tenu de taux d'activité  
élevés (403,000 nouveaux emplois nets) et  
bas (304,000 nouveaux emplois nets)  
dans la région de l'Atlantique

	1976-81		1981-86		1986-91		1976-91	
	Bas	Elevé	Bas	Elevé	Bas	Elevé	Bas	Elevé
Pop. active (M pers.)	89	125	90	125	90	125	269	375
Emploi (M pers.)	101	134	101	134	102	135	304	403
Chômage (M pers.)	-12	-10	-11	-9	-12	-9	-35	-28
Taux de chômage (points de %)	-2.5	-2.6	-1.9	-1.8	-1.6	-1.6	-6.0	-6.0

TABLEAU 47

Création d'emplois par province  
compte tenu de taux d'activité élevés  
(403,000 nouveaux emplois nets)  
et bas (304,000 nouveaux emplois nets)  
pour la période 1976-1991  
au regard du rendement de 1971-1976

	1971-76		1976-91			
	Nombre (M pers.)	%	Bas (M pers.)	%	Elevé (M pers.)	%
Terre-Neuve	23	22.8	82	27	125	31
Île du Prince-Édouard	6	5.9	12	4	16	4
Nouvelle-Écosse	38	37.6	113	37	133	33
Nouveau-Brunswick	34	33.7	97	32	129	32
Région de l'Atlantique	101	100.0	304	100	403	100

### Degré de dépendance

Comme on le soulignait dans le chapitre 1, la région de l'Atlantique est devenue de plus en plus dépendante de l'aide financière du gouvernement fédéral pour maintenir dans la Région un niveau de vie et de services acceptable. Cette aide a pris diverses formes, y compris la création d'emplois à court terme, mais elle s'est surtout manifestée par des transferts fiscaux tels les paiements de péréquation aux gouvernements provinciaux et les paiements de transfert accordés directement aux individus. Le rythme d'arrivée de ces transferts peut varier selon les conditions économiques, mais la tendance durant les années 1970 a presque invariablement été à la hausse.

La réalisation de nouveaux rôles économiques pour la Région et la diversification de l'utilisation de ses ressources devraient avoir pour effet de réduire la dépendance de la région à l'égard des fonds du gouvernement fédéral et de contribuer ainsi à la prospérité nationale. Le Conseil considère comme un objectif raisonnable dans le cadre de sa stratégie régionale d'avoir réduit cette dépendance en 1991 au point d'atteindre la parité avec la moyenne nationale. Si, au cours de cette période, les provinces commençaient à retirer des revenus substantiels des possibilités de développement à long terme de ressources non encore exploitées et de celles de la mer, l'effet net sur le potentiel fiscal des gouvernements provinciaux pour la période initiale ne serait pas pleinement positif étant donné que les nouvelles sources de revenu remplaceraient les subventions de péréquation. Les retombées de la nouvelle activité économique aiderait toutefois à améliorer les revenus des gouvernements provinciaux et l'économie en général et ce dès le départ.

### Revenu personnel

Le Conseil estime inutile dans un pays fédéré préoccupé du bien de l'ensemble de ses citoyens qu'une région donnée ait comme seule perspective d'attendre qu'il se passe plusieurs générations, sinon plusieurs siècles, avant d'avoir un revenu par habitant égal à celui du reste du pays. Tout comme dans le cas du degré de dépendance financière, le Conseil estime nécessaire d'orienter sa stratégie de

développement régional de façon que le revenu ait atteint au moins 90 p. 100 de la moyenne du restant du pays en 1991; il estime également que le revenu personnel dans la Région devrait atteindre le niveau national et contribuer à le relever au cours des années 1990.

### Investissements de capital

Étant donné que les nouveaux investissements par habitant dans la Région au cours des années 1970 sont tombés de façon inquiétante et étant donné que de tels nouveaux investissements sont le signe avant-coureur de nouveaux emplois, il faudra donc que les investissements dans la région de l'Atlantique dépassent substantiellement le niveau national au début des années 1980, si la Région veut atteindre les objectifs de création d'emplois proposés par le Conseil pour 1991. Il faudra qu'un bon 10 p. 100 des importants investissements nécessaires au Canada en 1991 aient lieu dans la Région si l'on veut atteindre ces objectifs.

### Conclusion

Le Conseil reconnaît que la tâche imposée par les objectifs précisés dans ce chapitre est difficile, qu'elle ne peut être réalisée que par un engagement sans précédent associé à d'extraordinaires efforts à l'intérieur même de la Région. Le Conseil a élaboré sa stratégie de développement en pensant à ces deux nécessités.

Suite à de nombreuses discussions avec les chefs syndicaux et professionnels, les représentants du monde des affaires, et compte tenu de ce que les statistiques révèlent, le Conseil estime que la situation économique de la Région justifie l'adoption de mesures extraordinaires ainsi qu'une redéfinition et une réorientation des objectifs nationaux. Il est d'une importance cruciale pour la Région que l'on remette de l'ordre dans les priorités nationales pour ce qui est des grands projets d'investissement. Si le Canada est encore un pays qui a constamment besoin d'un grand projet national, comme l'a affirmé une fois un homme d'état canadien, le Conseil estime que la région de l'Atlantique constitue à l'heure actuelle le candidat bien approprié. Selon le Conseil, la Région peut répondre de façon extraordinaire à cette perspective en transformant son inactivité coûteuse et frustrante en efforts productifs.

## CHAPITRE 10

### ATTITUDES ET PERCEPTIONS

Le Conseil croit que le développement économique est tout d'abord le fait d'une prise de conscience des gens, qu'une production plus efficace et que les transformations de la structure économique pour accroître la ventilation et la spécialisation de la production ne reflètent que la prise de conscience aiguë qu'ont les gens de leur condition et de leur possibilité. De nombreux pays (par exemple, la Hollande, le Japon, Israël et la Suisse) ont montré que la possession de riches ressources physiques n'était pas l'exigence la plus fondamentale pour cultiver le potentiel humain. C'est une des caractéristiques de la partie atlantique du Canada d'avoir subi des changements économiques et structurels imposés principalement de l'extérieur plutôt que venus de l'intérieur de la Région. Compte tenu de leur état de dépendance à l'égard du contribuable canadien en général et du fait qu'ils doivent énormément compter sur des ressources relativement généreuses mais mal exploitées pour vivre, les gens de la région de l'Atlantique ne verront pas le rythme de leur développement économique s'accélérer s'ils ne deviennent pas plus motivés et n'apprennent pas à mieux tirer parti des facteurs politiques et économiques dont ils disposent.

### Disparités économiques régionales

En dépit de ce qu'établissent les données statistiques du chapitre 1, le Conseil reconnaît que, sur le plan humain, on peut très bien justifier l'affirmation selon laquelle les gens de la région de l'Atlantique n'ont jamais si bien vécu. D'une manière ou d'une autre, on prend soin de répondre à leurs besoins matériels et de santé comme jamais auparavant. En dépit de son isolement physique et psychologique du reste du Canada, la Région ne peut se plaindre d'être ignorée alors qu'elle reçoit du gouvernement fédéral pour ses dépenses régionales brutes une aide qui est pratiquement trois fois celle que reçoivent en moyenne les autres provinces. La Région a évidemment réussi à faire compenser financièrement les dommages que l'économie nationale a causé à une économie régionale autrefois florissante. En ce sens toutefois, le Conseil estime que la Région y perd autant qu'elle y gagne.

Dans les chapitres précédents, le Conseil a recommandé de nombreuses mesures, certaines même très radicales, qui pourraient aider la région de l'Atlantique à freiner et corriger sa chute vers la dépendance. Beaucoup d'entre elles sont destinées aux gouvernements puisque ce sont eux qui entreprennent les mesures collectives. Même si un bon nombre de ces mesures concernent les finances, le Conseil estime que sa stratégie n'en est pas une fondamentalement financière. Quelques-uns des moyens les plus efficaces pour redresser l'économie de la Région se trouvent entre les mains et dans l'esprit des gens de la Région eux-mêmes. Les gouvernements ne peuvent résoudre seuls les problèmes régionaux car, en fin de compte, ce sont les citoyens qui décideront du niveau du développement qui sera atteint.

### Volonté politique

Étant donné que l'action politique dans une société démocratique reflète la volonté populaire, il est essentiel de bien renseigner les représentants élus plutôt que de leur laisser vaguement deviner les désirs prédominants. Au sujet d'une situation régionale donnée au Canada, un observateur faisait remarquer ce qui suit:

les gens n'ont qu'une idée confuse de l'état, qu'ils le considèrent avant tout comme une source intarissable de richesses. Si les richesses sont éparpillées parmi les gens, ceux-ci aiment le gouvernement; mais lorsque l'état est parcimonieux, les gens le haïssent. Ils deviennent méchants et se rebellent<sup>1</sup>.

De même que certains politiciens peuvent donner une telle idée de l'état, il est possible également d'en trouver d'autres qui seront sensibles à une idée plus constructive. L'établissement d'un consensus parmi des citoyens informés et intéressés possède un pouvoir terrible. La façon de s'y prendre et de s'exprimer est d'une importance cruciale pour en faire un usage efficace.

---

<sup>1</sup> Qui sait? Le programme de relance du Canada, ministère de l'Expansion économique régional, juillet 1973.

### Solution des problèmes

Dans la région de l'Atlantique, les pêcheurs de homards de la localité "A" avaient besoin d'installations de stockage. Selon les procédés habituels, un porte-parole fit des démarches auprès d'un leader de la localité apparemment bien informé et bien introduit dans les milieux d'affaires, pour demander que le gouvernement fournisse un réservoir de toute urgence puisque la saison du homard était déjà commencée. Ce rôle étant nouveau pour elle, la personne pressentie demanda des détails. Le porte-parole des pêcheurs, qui n'était pas sûr de ce que ses collègues voulaient exactement, dit qu'il ne savait pas mais que sûrement quelqu'un du gouvernement pourrait le préciser. Désappointé de voir que le problème n'était pas compris, bien qu'il existât, le nouveau leader convoqua une réunion avec les pêcheurs. Il devient alors évident que le problème n'était pas d'obtenir l'aide du gouvernement mais de déterminer la grandeur, les matériaux et l'emplacement du réservoir pour homards. Une fois le problème posé en ces termes, les pêcheurs décidèrent qu'ils pouvaient construire eux-mêmes le réservoir très rapidement puisque la saison avait déjà commencé.

Environ 35 p. 100 de la totalité de l'industrie forestière en Suède appartient à une coopérative regroupant les propriétaires de 130,000 boisés privés de 100 acres chacun en moyenne. La coopérative, surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, a construit et exploité dix usines de pâte, six usines de papier, 53 scieries, cinq usines d'agglomérés de copeaux et trois usines de maisons préfabriquées en Suède. Lorsque la croissance de l'industrie a été freinée par le manque d'approvisionnement en bois, la coopérative a formé une société d'investissements des propriétaires forestiers pour mettre en marché le bois et les produits du bois, acquérir d'autres sociétés, commercialiser la machinerie et l'équipement forestiers. La société vend une vaste gamme de produits allant des haches jusqu'aux usines de papier et dont la plus grande partie est fabriquée dans ses propres usines.

### Création d'emplois

Le 26 octobre 1976, lors d'une réunion à Charlottetown, l'honorable John Maloney, ministre du développement de l'Île-du-Prince-Édouard, a été invité à prendre la parole devant le Conseil. Voici le résumé d'une partie de ses propos:

M. Maloney pense que la sagesse conventionnelle au sujet des économies d'échelle et autres difficultés généralement perçues pour ce qui est de la création d'industries devrait être sérieusement remise en question, que le plus grand obstacle au développement des provinces Maritimes tient à l'attitude des gens plutôt qu'à un manque d'argent ou de facultés intellectuelles. Il lui a semblé que les gens des provinces Maritimes étaient trop habitués à l'échec, que l'idiot du village prenait trop souvent la parole. Les médias en particulier se sont sentis appelés à examiner les raisons pour lesquelles chaque nouvelle réalisation doit aboutir à l'échec.

La stimulation des petites entreprises est de toute première importance puisque les grandes entreprises sont le prolongement des petites, particulièrement dans le secteur manufacturier. Le principe de l'économie d'échelle n'est pas toujours applicable. Les grosses compagnies axées sur la production massive d'articles courants ne peuvent pas faire facilement face à de changements rapides de style, à des grandeurs insolites et aux exigences de la clientèle dans de nombreux articles. La demande pour la plupart des produits s'est stabilisée et a décliné au fur et à mesure que les goûts changeaient et que l'innovation en créait de nouveaux. Il y a toujours eu de nouvelles ouvertures pour les petites entreprises qui n'intéressaient même pas la grande entreprise. D'après M. Maloney, la façon d'aborder intelligemment le problème du développement consiste à partir avec ce que l'on a en main: le sol, la géologie, les ressources, les vieux rapports, la connaissance de ce qui a réussi ailleurs, ce dont les industries existantes ont besoin, connaître les ressources secondaires, quelles sont les possibilités d'expansion et ce dont il faut faire la publicité. Il ne pense pas que de telles idées sont difficiles à saisir.

### Éducation et formation

Le Conseil n'a pas essayé de se livrer systématiquement à une revue des systèmes d'éducation et de formation dans la région de l'Atlantique. Étant donné que ses préoccupations vont plus vers la

qualité que la quantité, il n'aurait peut-être pas été approprié pour un organisme fédéralement constitué d'agir ainsi. Certaines de ses recommandations, comme on l'a remarqué, portent sur les efforts de collaboration entre les provinces pour fournir à l'intérieur de la Région des installations éducatives communes en vue d'amener les gens qui travaillent dans les industries de ressources à un niveau professionnel.

Étant donné que la corrélation entre la réussite économique et l'éducation de la population active est bien connue, le Conseil a voulu savoir pourquoi l'éducation de la population d'âge active de la région de l'Atlantique était sérieusement déficiente comparé aux moyennes nationales. Le tableau 49 indique que ceux qui comptent le plus d'années de scolarité font partie de la population active de la Région au moins au même titre que dans l'ensemble du pays, tandis que ceux qui ont le moins d'instruction ont une participation bien en-dessous de la moyenne canadienne. Il montre également que la scolarité d'environ 30 p. 100 de la population active de la Région est inférieure à 8 ans, au regard d'environ 24 p. 100 pour l'ensemble du Canada. Ceux qui ont des diplômes post-secondaires ou qui ont fait des études supérieures ne constituent qu'environ 14 p. 100 de la population active régionale contre 19 p. cent pour le Canada. Étant donné que les chiffres nationaux incluent les chiffres régionaux, la comparaison entre la Région et le reste du Canada est quelque peu moins favorable que ces pourcentages ne l'indiquent. Selon le Conseil, cela pose un problème sérieux, qui peut révéler ou non un exode des cerveaux, étant donné que la plus grande partie de la population active peut bien considérer qu'il n'est plus temps pour elle de suivre des programmes d'éducation ou n'en voit même pas l'utilité.

Les programmes de formation professionnelle sont généralement mis en oeuvre grâce aux efforts communs des provinces et des Centres de main-d'oeuvre, et des cours d'intérêt général sont offerts aux adultes dans de nombreux centres. Le retard est cependant un désavantage sérieux pour la Région en ce sens qu'il n'est pas admis dans le domaine économique. Les gens de la Région doivent décider s'ils veulent continuer à vivre avec ce désavantage ou s'ils veulent le compenser individuellement en cherchant à améliorer leur instruction. Selon le

TABLEAU 49

Estimation de la population d'âge actif et du  
taux d'activité par niveau d'instruction -  
1977, Région de l'Atlantique, Ontario et Canada

	Terre-Neuve		Île-du-Prince-Édouard		Nouvelle-Écosse		Nouveau-Brunswick		Ontario		Canada	
	Pop. (M pers.)	% de part.	Pop. (M pers.)	% de part.	Pop. (M pers.)	% de part.	Pop. (M pers.)	% de part.	Pop. (M pers.)	% de part.	Pop. (M pers.)	% de part.
Total	378	50.6	88	57.3	603	55.3	498	53.8	6,278	64.4	17,250	61.5
0-8 années	133	34.7	24	45.4	155	40.4	163	39.8	1,358	47.9	4,216	44.7
École secondaire (a)	165	51.5	43	58.1	297	55.9	225	56.8	3,183	65.5	8,519	63.2
Diplôme de niveau post-secondaire ou universitaire	26	65.0	8	64.6	42	63.3	32	60.2	609	70.9	1,553	68.9
Diplôme d'université	41	78.1	8	67.1	23	66.4	49	67.6	596	73.2	1,700	72.8
	14	85.9	4	83.7	40	80.9	28	78.7	532	82.4	1,262	82.6

(a) Comprend les personnes qui ont terminé des études de niveau secondaire ou qui ont suivi quelques cours de niveau secondaire mais qui n'ont pas fait d'études supérieures.

Source - Statistique Canada, "La population active", décembre 1977.

Conseil, le plus utile serait de donner une formation générale aux gens pour essayer de résoudre le problème des citoyens adultes, méthode qu'on appliquerait particulièrement dans le milieu de travail.

La qualité de l'éducation offerte dans les écoles élémentaires et secondaires de la Région pour former la main-d'oeuvre future a une importance égale et même supérieure à long terme. Si les élèves quittant l'école n'ont pas entendu parler des régimes d'achat par remboursements mensuels, d'hypothèques immobilières, de simple spéculation d'affaire, du rôle des syndicats, de la dynamique de groupe, de la preuve statistique, de la gestion des comptes personnels et d'autres sujets d'ordre pratique qui ne sont pas tous mathématiques, le système scolaire, d'après le Conseil, est grandement déficient.

### Développement communautaire et régional

Dans la localité "B" de la région de l'Atlantique, un ouvrier de la construction qui ne pouvait travailler que sur une base temporaire en se rendant dans une ville voisine s'est trouvé engagé dans une expérience de prise de conscience communautaire. Le projet comportait des cours pour les adultes, une campagne de nettoyage, une analyse communautaire, l'inventaire des ressources locales et l'évaluation de possibilités de création d'emplois dans la Région. Il n'a entraîné pratiquement aucun frais sauf en ce qui concerne l'éducation des adultes. Parmi les nouvelles entreprises qui fonctionnent maintenant dans cette localité où bien des choses ont changé, il est une entreprise de construction qui fait des affaires dans de nombreuses localités et dont le propriétaire est justement cet ancien ouvrier de la construction.

La planification régionale est obligatoire en Norvège depuis 1966 bien que les plans régionaux n'aient pas encore été complètement achevés. Deux principes importants sont appliqués: premièrement la participation de la population au niveau communautaire et régional pour prendre les dispositions nécessaires au plein emploi dans les limites des ressources et du potentiel humain de chaque région, et deuxièmement, la gestion coordonnée des programmes de tous les ministères applicables à la région. Même si la Norvège a connu la prospérité grâce au pétrole ces dernières années, ses activités dans les domaines de la construction navale et de la pêche ont déclinées. Néanmoins, il y a eu un renforcement remarquable des activités et de la population dans les régions par rapport aux grandes villes depuis 1970.

### Les gens des Maritimes

De toutes les provinces du Canada, à l'exception peut-être du Québec, les provinces de l'Atlantique sont celles qui ont évolué tout en gardant à peu près la même population de base qu'il y a cent ans et plus. Les diverses souches ont été pour la plupart amoindries de façon répétée par l'émigration mais n'ont jamais été submergées ni même légèrement menacées par l'immigration étant donné qu'à part quelques individus isolés, les millions d'immigrants venus au Canada ont évité la Région pour aller chercher du travail dans les plus grandes provinces dont ils avaient entendu parler. Il est compréhensible que la portion atlantique du Canada, plus que toute autre province au Canada, reste encore fidèle à ce qui était encore l'Amérique du Nord britannique d'il y a cent ans. Les gens qui sont restés et qui se sont installés un peu partout dans la Région ont eu des difficultés à s'adapter à la réalité canadienne à tous les stades de l'histoire depuis le développement des Prairies, et ils sont peut-être les moins conscients, en tant que groupe régional, de la réalité du Canada actuel.

Il semble au Conseil que les questions troublantes qui sont actuellement soulevées au sujet de la nature et de l'avenir du Canada posent aux gens de la région de l'Atlantique des problèmes qui diffèrent grandement de ceux des autres Canadiens qui voient sûrement eux aussi les problèmes de façon différente. Quelques Québécois semblent avoir résolu la difficulté en rejetant la réalité canadienne. Dans l'Ouest du Canada, il semble qu'on veuille également la transformer. Dans la portion atlantique du Canada, on semble craindre curieusement de perdre ce qui n'a peut-être jamais existé ou ce qui est perdu depuis longtemps. Ce que le Conseil propose aux gens de la Région c'est de venir d'abord à bout de leur propre réalité et de chercher ensuite avec les autres Canadiens à créer une réalité canadienne nouvelle où tous pourraient se sentir davantage à l'aise.

HC  
117  
.M37A74514

Conseil de développement de la région de  
l'Atlantique Canada.

Author/Auteur

Région de l'Atlantique-stratégie de  
développement économique pour les années  
quatre-vingt. 1978.

Title/Titre

Date	Borrower Emprunteur	Room Pièce	Telephone Téléphone

0133-34.3 (10/70) 7530-21-029-4581

