

AT
395
•G32A514
Région de
l'Ouest

LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION DE L'OUEST

L'un des rapports sur les
perspectives de développement
dans les provinces, territoires
et régions du Canada
préparés par *le Canada.*
le ministère de l'Expansion économique régionale)



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Expansion
Économique
Régionale

Regional
Economic
Expansion

Décembre 1979

Industry, Trade and Commerce
 Industrie et Commerce
 MAR 4 1980
 Library
 Bibliothèque

CARTE 1

LA REGION DE L'OUEST

PREFACE

Le présent document examine les perspectives économiques de la région de l'Ouest du Canada. Il a été préparé par le Service régional de planification économique de l'Agence du Développement économique du Canada.

L'objectif de ce rapport est de fournir une vue d'ensemble de la situation économique de la région de l'Ouest du Canada. Le rapport est divisé en deux parties principales. La première partie examine les perspectives économiques de la région de l'Ouest du Canada. La deuxième partie examine les perspectives économiques de la région de l'Ouest du Canada.

La présente étude vise à fournir une vue d'ensemble de la situation économique de la région de l'Ouest du Canada. Elle examine les perspectives économiques de la région de l'Ouest du Canada.

LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
 DE LA REGION DE
 L'OUEST

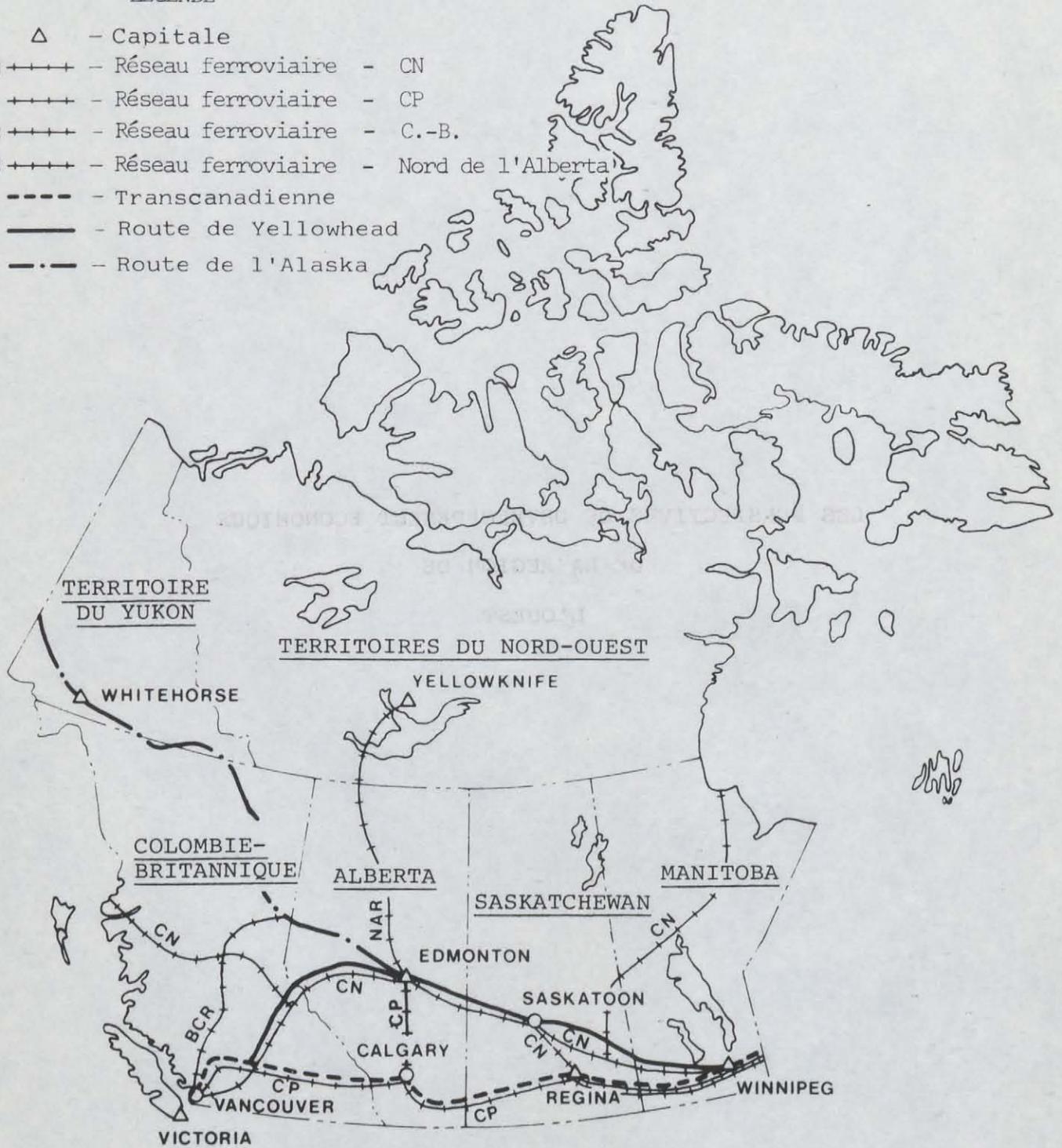


CARTE 1

LA RÉGION DE L'OUEST

LÉGENDE

- △ - Capitale
- CN +---+ - Réseau ferroviaire - CN
- CP +---+ - Réseau ferroviaire - CP
- BCR +---+ - Réseau ferroviaire - C.-B.
- NAR +---+ - Réseau ferroviaire - Nord de l'Alberta
- - Transcanadienne
- - Route de Yellowhead
- .- - Route de l'Alaska



PREFACE

Le présent document examine les perspectives économiques et les problèmes de développement régional dans les quatre provinces de l'Ouest et les deux territoires du nord du Canada. Il s'insère dans une série de documents de travail préparés par le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MEER) en vue de contribuer à l'élaboration d'une politique de développement économique régionale et nationale au Canada.

L'ampleur et la diversité des conditions qui existent dans la région de l'Ouest ne nous permettent pas d'examiner plus en détail, dans le présent document, la conjoncture et les perspectives économiques locales. Une analyse plus exhaustive des perspectives de cette région fait l'objet de rapports distincts portant sur chaque province et territoire.

La présente étude porte plus particulièrement sur les faits saillants et les thèmes communs qui se manifestent dans la région de l'Ouest. Le cas échéant, elle signale leurs répercussions sur le Canada et sur la région elle-même. Le rapport fournit une évaluation de la performance économique de l'Ouest et de ses possibilités. Il décrit également le cadre de travail du développement régional ainsi que les facteurs et sujets les plus marquants dont il faudra tenir compte dans la formulation de la politique régionale de l'ouest du Canada, au cours des années 80.

TABLE DES MATIERES

1.	APERCU GENERAL.....	1
2.	INTRODUCTION.....	4
	2.1 Les ressources.....	4
	2.2 L'évolution économique.....	5
3.	LA PERFORMANCE ET LES PERSPECTIVES DE L'OUEST.....	8
	3.1 Les tendances récentes.....	8
	3.2 Les inégalités géographiques et sociales.....	11
	3.3 Les nouvelles perspectives économiques.....	12
	3.3.1 Les projets d'investissement.....	12
	3.3.2 La mise en valeur des ressources.....	15
	3.4 L'importance nationale des tendances de l'Ouest.....	20
4.	LE CADRE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL.....	25
	4.1 Le développement souhaité dans l'Ouest.....	25
	4.2 Les politiques et instruments de développement.....	26
	4.3 Le régionalisme.....	29
5.	LES FACTEURS ET LES QUESTIONS DE DEVELOPPEMENT DE L'OUEST.....	31
	5.1 Le développement des territoires nordiques et des autochtones.....	31
	5.2 Le contrôle des ressources et du développement de l'Ouest.....	32
	5.3 La diversification industrielle et économique...	34
	5.4 Les investissements et le financement pour la mise en valeur des ressources de l'Ouest.....	35
	5.5 Le transport dans l'Ouest.....	36
	5.6 Les arrangements commerciaux.....	39
	5.7 Les entraves au développement.....	40
	5.7.1 Les ressources humaines.....	40
	5.7.2 L'approvisionnement en eau.....	42
	5.7.3 La fertilité des sols.....	42
	5.7.4 La sidérurgie de l'Ouest.....	43
6.	CONCLUSIONS	44

1. APERCU GENERAL

Les ressources tant renouvelables que non renouvelables abondent dans l'ouest du Canada. Par le passé, leur exportation a constitué l'élément fondamental de la croissance économique de la région. Cette situation a rendu son économie fortement tributaire de l'exploitation des ressources naturelles, et c'est en partie l'action favorable des gouvernements qui lui a imprimé cette structure économique. La dépendance de l'économie vis-à-vis du secteur des ressources a été périodiquement un facteur d'instabilité économique et a réduit les possibilités de revenu et d'emploi.

Au cours des années 70, l'Ouest a rehaussé le rôle qu'il jouait dans l'économie nationale en devenant éventuellement l'un des catalyseurs de cette économie. On prévoit que l'Ouest, au cours de la décennie 1980, entrera dans une autre ère d'expansion de la mise en valeur de ses ressources, sous l'impulsion principale de la progression de la demande des produits énergétiques, agricoles et minéraux. La concentration des investissements dans le domaine des ressources pendant cette période pourrait se chiffrer à \$50 milliards au seul titre du développement; elle offrira à l'Ouest une occasion importante de faire progresser son secteur industriel et de diversifier son économie. Toutefois, le rythme rapide du développement pourrait avoir des répercussions néfastes sur la croissance du secteur de la fabrication, en raison de pénuries de facteurs de production, particulièrement de main-d'oeuvre qualifiée; de plus, conjugué aux grands projets entrepris ailleurs, il pourrait avoir pour effet de favoriser la remontée du dollar canadien et de compliquer l'adaptation à la nouvelle situation commerciale internationale. Ce potentiel de développement constitue un défi et une possibilité majeure non seulement pour l'Ouest, mais aussi pour l'ensemble du pays.

La rentabilité, la synchronisation, le rythme et l'orientation du développement de l'Ouest, au cours des années 80, dépendront particulièrement des politiques fédérales et provinciales. Les contingents d'exportation et le contrôle du prix du pétrole imposés par le gouvernement fédéral, les concessions fiscales accordées aux projets énergétiques et l'efficacité de la commercialisation des grains à l'étranger, voilà autant d'éléments pour l'avenir économique de l'Ouest. Il y a un grand nombre d'entraves à la réalisation des possibilités de développement dans la région. Les politiques sur l'immigration, le commerce, la main-d'oeuvre, les finances, le transport, la recherche et les autochtones revêtiront une importance particulière pour l'Ouest, au cours de la prochaine décennie.

L'expansion économique de la région s'accompagnera d'inégalités sociales et économiques et aura peut-être même pour effet de les augmenter. Les autochtones de l'Ouest n'ont jamais pu profiter pleinement des avantages de l'économie florissante de leur région. Leur revenu, leurs possibilités d'emploi et leur niveau de vie sont bien inférieurs à la norme canadienne. Ces disparités ressortent davantage dans les centres urbains où l'on retrouve un nombre croissant de gens d'ascendance autochtone en quête de travail et d'un niveau de dignité acceptable par leurs pairs et par la société en général.

Les avantages et les répercussions de la croissance sont de plus en plus concentrés dans les régions métropolitaines et les villes riches en ressources. Les perspectives du Manitoba sont moins prometteuses que celles des trois autres provinces de l'Ouest, étant donné l'absence de mise en valeur importante des richesses naturelles dans cette province. Le Manitoba doit donc compter de plus en plus sur la croissance des marchés de l'Ouest. La situation dans les territoires du Nord est particulière et elle est ainsi moins touchée par les autres développements que connaît l'Ouest; toutefois, si l'on se fie aux perspectives économiques, ils connaîtront une expansion sporadique.

Les provinces et territoires de l'Ouest voient dans l'essor rapide du secteur des ressources naturelles la possibilité de contrer les inégalités économiques, sociales et géographiques inhérentes à l'évolution traditionnelle de la croissance. Le développement de l'Ouest peut aussi contribuer de façon importante à la performance économique nationale des années 80. Des bénéfices substantiels pourront découler de l'énergie, du commerce interrégional, de l'emploi et du commerce extérieur. C'est pourquoi la politique en matière de développement régional devrait resserrer les liens des régions les moins dynamiques de l'Ouest et du reste du Canada avec les centres de croissance de l'Ouest.

Cette intégration nécessitera une coordination de la planification des gouvernements fédéral et provinciaux. Plusieurs projets industriels trop considérables ne conviennent pas à une économie provinciale. Certaines perspectives et certains marchés, comme celui de l'acier, sont plutôt du ressort régional et national. Un bon nombre de ressources, telles que l'eau, la main-d'oeuvre et les moyens de transport ne sont que partiellement sous la juridiction des provinces. Les gouvernements provinciaux de l'Ouest ont officiellement manifesté un intérêt commun à l'égard de ces problèmes.

Afin de mener à bien les possibilités de développement de l'Ouest au cours des années 80, il faudra accroître la coordination et la collaboration sur le plan des stratégies

fédérales et provinciales en matière d'expansion économique. Ainsi, les ententes-cadres de développement (ECD) ont favorisé et appuyé une grande variété d'initiatives conjointes. Dans certains cas, la coopération sur une plus grande base multiprovinciale est peut-être souhaitable. Cependant, au niveau des provinces, la collaboration fédérale-provinciale semble, jusqu'à maintenant, avoir été plus intense sur le plan bilatéral que sur le plan multilatéral.

2. INTRODUCTION

2.1 Les ressources

La région de l'Ouest comprend le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique ainsi que les territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Elle couvre les deux tiers de la superficie terrestre du Canada, soit 6 854 169 kilomètres carrés (voir carte 1). Les ressources naturelles, tant renouvelables que non renouvelables, abondent dans cette région.

On retrouve des ressources énergétiques dans toute la région, tels le pétrole classique, les pétroles lourds, les sables bitumineux, le gaz naturel, l'énergie hydro-électrique, le charbon et l'uranium. Ces réserves sont considérables du point de vue mondial. Les 234 milliards de barils ou 37,2 milliards de mètres cubes de réserves récupérables, constituées principalement de pétrole commercial synthétique et concentrées en Alberta, constituent la moitié des réserves récupérables du globe, connues en 1978. Les gisements de charbon de l'Ouest, particulièrement en Colombie-Britannique et en Alberta, dépassent les 162 milliards de tonnes. Les estimations actuelles portent à croire que la Saskatchewan possède certains des minerais d'uranium les plus riches au monde; ces derniers constituent 30 % des réserves canadiennes d'uranium et il y en a davantage dans les territoires du Nord-Ouest.

Les minéraux industriels sont aussi disponibles en grandes quantités. Le cuivre, le zinc, le nickel, le molybdène, l'or, l'argent, le plomb, le tungstène et la barytine ont tous fait l'objet de mises en valeur commerciales dans l'intérieur montagneux de la Colombie-Britannique et du Yukon et dans certaines parties du bouclier glacial qui recouvre une bonne partie des terres septentrionales de l'Ouest et des territoires du Nord-Ouest. Les Prairies sont riches en sulfate de sodium, en soufre, en sables de silice et en argiles. En tenant compte du rythme actuel de la consommation, les gisements de potasse à haute teneur de la Saskatchewan pourraient répondre à la demande mondiale des trois mille prochaines années.

Les sols favorisent la production agricole et forestière. Les provinces de l'Ouest renferment 68 millions d'hectares de terres arables, soit environ les trois quarts de la superficie des sols cultivables du Canada. Les forêts, qui recouvrent la plus grande partie de la région montagneuse et des terres septentrionales de l'Ouest, n'ont fait l'objet d'une exploitation commerciale intensive qu'en Colombie-Britannique. Les opérations forestières au Yukon et dans les Prairies sont restreintes et, dans bien des cas, plutôt récentes.

Les régions les plus reculées du Nord-Ouest sont encore peuplées d'animaux à fourrure et de gibier. Les 357 237 kilomètres carrés de lacs et de rivières de l'Ouest regorgent de poissons d'eau douce de qualité commerciale et les eaux côtières du Pacifique constituent depuis longtemps une zone commerciale de pêche au saumon et au hareng de la Colombie-Britannique. La côte, les panoramas marins et les bassins des rivières de la Colombie-Britannique, les terres septentrionales de l'Arctique, l'intérieur montagneux et les vastes plaines constituent des ressources récréatives uniques qui, jusqu'à maintenant, n'ont été que fort peu exploitées.

2.2. L'évolution économique

La présence de l'homme, dans les provinces de l'Ouest et les territoires du Nord-Ouest, remonte assez loin dans le temps; en fait, elle est antérieure à l'arrivée, au XVII^e siècle, des commerçants de fourrures européens. Les Amérindiens et les Inuit ont occupé ces terres, s'y sont établis et, à l'occasion, en ont contesté la propriété. En général, ils étaient nomades, et, selon la saison, leur subsistance était fonction des réserves locales de poissons et de gibier. L'étendue du territoire variait selon l'importance de la tribu. La traite des fourrures a modifié l'économie et le peuplement traditionnels de nombreuses tribus indigènes de l'Ouest.

L'arrivée massive d'immigrants européens dans le sud des Prairies et dans les contreforts des Rocheuses a été à l'origine de changements plus notables et plus permanents. La migration constante des colonies d'Européens vers l'ouest et le nord a souvent délogé les autochtones de leurs habitats traditionnels. Les Indiens ont perdu le libre accès à de vastes étendues de terrain, lors de la signature de traités qui établissaient la création de réserves indiennes; habituellement, ces dernières étaient installées sur des terres pauvres ou marginales. Ces mesures ont laissé les autochtones bien à l'écart de l'essor économique. Cette dichotomie prévaut encore dans l'Ouest, aujourd'hui.

L'intégration de l'Ouest dans la Confédération s'est réalisée grâce à l'établissement délibéré d'embranchements ferroviaires en vue de développer et d'exploiter le potentiel céréalier des Prairies, les ressources des forêts et des mines de la Colombie-Britannique et, à un degré moindre, les gisements aurifères du Yukon.

Le chemin de fer transcontinental a permis l'accès à de vastes étendues de terres agricoles dans les Prairies, ainsi qu'aux forêts et aux mines des contreforts et des régions montagneuses de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Les exportations de l'Ouest ont contribué à la croissance économique nationale, tandis que les marchés captifs de l'Ouest servaient de

débouchés à l'industrie manufacturière du Canada central. Vers la fin des années 20, la population des provinces de l'Ouest avait atteint 2,9 millions d'habitants. Le schème de colonisation a entraîné la création de quelques centres importants et de centaines de petites agglomérations desservant l'économie de l'agriculture, des forêts et des mines. Tous ces emplacements étaient rapprochés car, à cette époque, on transportait les céréales par chariot jusqu'aux élévateurs à grains. Les distances sont encore les mêmes dans certains secteurs ruraux du Sud, bien qu'on note une certaine concentration amenant la création de centres régionaux de taille moyenne. Au nord, le Yukon a conservé une économie traditionnelle en dépit de courtes ruées vers l'or et d'autres métaux.

L'Ouest a connu de sérieuses dépressions, parce que son économie repose sur l'exploitation d'un petit nombre de ressources naturelles sujettes à des variations de prix et aux conditions climatiques. Au cours des années 30, les facteurs économiques et climatiques de la prospérité de l'Ouest, combinés avec les revenus fortement en baisse, ont épuisé la richesse des sols et fait disparaître la raison d'être d'un certain nombre de collectivités. Plusieurs milliers de ruraux de l'Ouest désertent la campagne pour chercher des emplois tant dans les villes de l'Ouest que dans l'est du Canada.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la croissance soutenue de l'Ouest canadien est attribuable à la vente, sur les marchés mondiaux d'exportation, de ses richesses naturelles qui, souvent, ne sont pas transformées. L'extraction des ressources s'est grandement accrue et diversifiée. D'autres terres agricoles ont été mises en valeur et la production énergétique s'est révélée un important apport au sein d'une économie précédemment fondée surtout sur l'agriculture et l'industrie des forêts.

De la fin des années 40 jusqu'aux années 60, d'importants gisements de pétrole et de gaz ont été découverts et mis en valeur en Alberta. D'autres découvertes moins importantes furent effectuées en Saskatchewan, en Colombie-Britannique et dans les territoires du Nord-Ouest. Des charbonnages ont été mis en valeur dans les Prairies et dans la région intérieure des montagnes Rocheuses; cette production de houille était destinée aux marchés métallurgiques et aux centrales thermiques nationales. La construction de travaux hydro-électriques, plus particulièrement en Colombie-Britannique et au Manitoba, a également stimulé la performance provinciale. Dans le secteur de l'uranium, le développement d'Uranium City, dans le nord de la Saskatchewan, a permis une diversification plus accentuée du domaine de l'énergie.

Au cours des années 60, la production et le traitement des minéraux ont renforcé l'économie régionale. Les minéraux extraits et exportés comprennent le cuivre, le plomb, l'or, le minerai de fer, le nickel, la potasse et le molybdène. Les développements miniers ont entraîné la fondation de localités à industrie unique. Dans le nord du Manitoba, le nickel a donné naissance à la ville de Thompson, tandis qu'en Colombie-Britannique, une fonderie d'aluminium, alimentée à l'hydro-électricité, a fait surgir la ville de Kitimat.

Ainsi, durant cette période, l'économie de la région de l'Ouest a bénéficié d'une croissance en raison de la diversification des ressources exportées. Les productions agricole et pétrolière ont été les facteurs dominants de l'économie des Prairies, comptant pour au-delà des deux tiers du rendement; les industries des forêts et des mines sont demeurées les points forts de l'économie de la Colombie-Britannique et du Yukon. Dans les territoires du Nord-Ouest, l'extraction commerciale des ressources naturelles a été importante sur le plan local seulement, alors que les activités traditionnelles et les activités gouvernementales imprimaient leur rythme à la croissance économique. L'Ouest et le Nord sont restés dépendants du secteur des ressources et leurs structures économiques sont demeurées sensibles aux fluctuations des marchés internationaux.

3. LA PERFORMANCE ET LES PERSPECTIVES DE L'OUEST

3.1 Les tendances récentes

Au cours de la plupart des années depuis 1971, la mise en valeur de la production agricole, minéralogique et énergétique, ainsi que les prix soutenus dans ces secteurs, a permis à l'économie de l'Ouest de croître à un taux qui dépasse la moyenne nationale. En 1978, les provinces de l'Ouest et les territoires du Nord comptaient plus de 6,5 millions d'habitants et leur part de la population canadienne était passée de 26,5 à 28 %.

Malgré la récession nationale du début des années 70, le produit intérieur réel s'est accru, entre 1971 et 1978, de plus de 45,5 %, pour se chiffrer à \$33,7 milliards, et représenter près du tiers du total canadien. Cette croissance a d'abord été favorisée par la très forte demande internationale de produits du début des années 70. Depuis peu, elle s'explique par la montée rapide des prix de l'énergie, l'augmentation constante de la demande de pétrole et la dévalorisation du dollar canadien qui a stimulé les exportations.

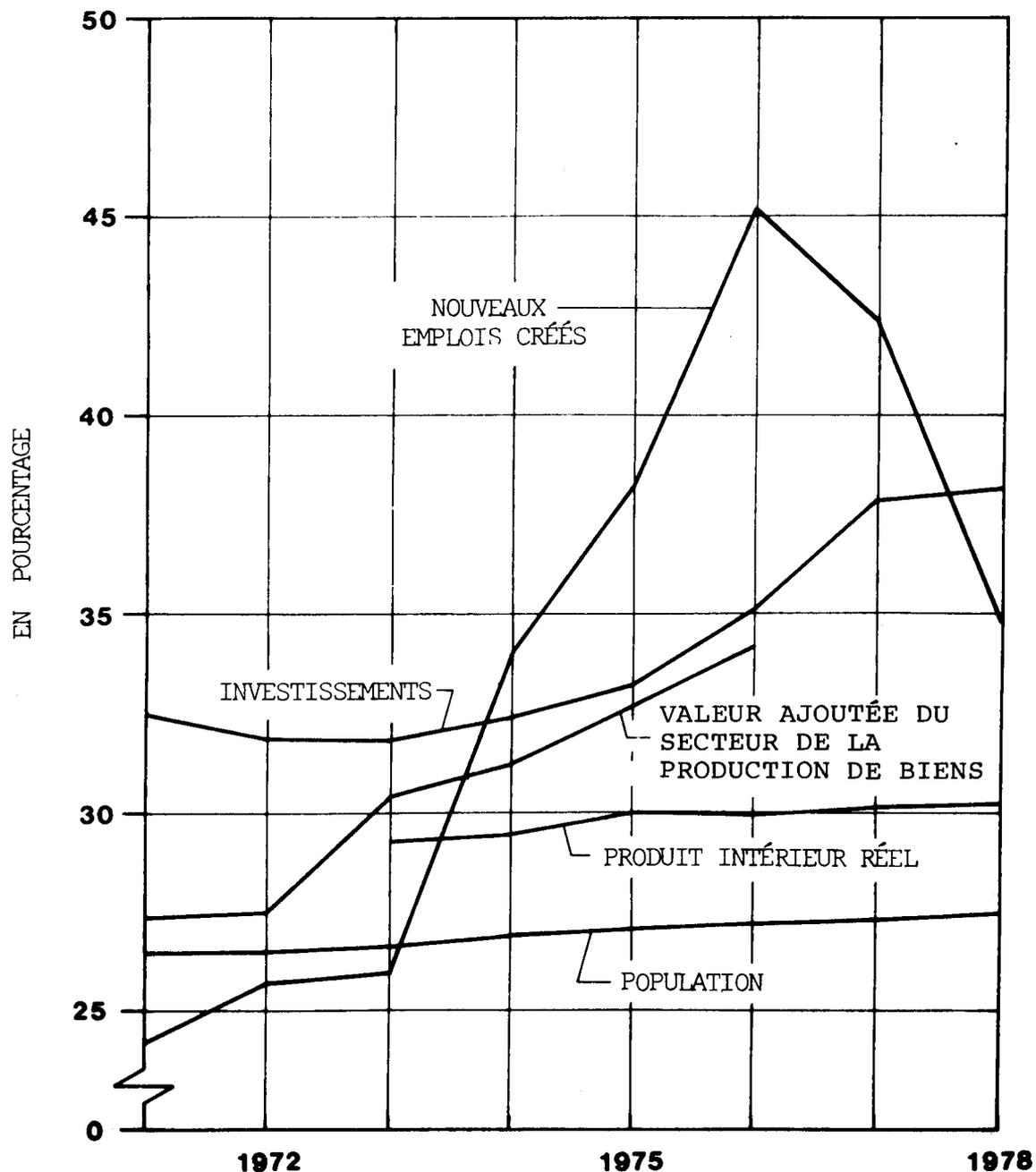
L'expansion économique de l'Ouest canadien a engendré un mouvement vers l'ouest du centre de gravité économique canadien. L'apport de l'Ouest aux nouveaux investissements, à la valeur ajoutée par la fabrication et à la création de nouveaux emplois a progressé de façon remarquable au cours des années 70. De 1971 à 1978, le revenu personnel a augmenté de 57 % dans l'Ouest, comparativement à 46 % à l'échelon national (en dollars de 1971). Le nombre d'emplois s'est accru dans l'Ouest de 33 % pour atteindre à 2,8 millions (voir figure 1). La population active n'ayant progressé que de 30,4 % durant cette période, le taux de chômage a régressé de façon sensible, contrairement à ce qui s'est passé à l'échelle nationale.

Au cours des périodes de forte demande des ressources de la région, les politiques gouvernementales ont souvent affecté le rythme de la croissance. La politique énergétique fédérale a été déterminante dans la fixation des prix et l'établissement des marchés des combustibles. Au cours des années 70, les politiques fiscales fédérales et provinciales ont périodiquement restreint ou stimulé l'expansion du secteur de l'énergie. L'exportation de céréales, de minerais et de produits forestiers dépend fortement de l'efficacité du transport en vrac et des installations portuaires de l'Ouest.

L'expansion récente de l'économie de la région de l'Ouest a très peu contribué à modifier la structure globale de l'économie régionale ou sa dépendance vis-à-vis de l'exportation. En 1976, les richesses naturelles entraient pour 64,8 % dans la valeur ajoutée du secteur de la production de biens

FIGURE 1

APPORT DE LA RÉGION DE L'OUEST
À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DU CANADA, 1971-1978



(à l'exclusion du bâtiment). Le secteur de la fabrication est surtout axé sur le traitement préliminaire des ressources destinées à l'exportation. Une comparaison entre la structure de l'industrie et des exportations dans la région de l'Ouest indique l'orientation constante de l'économie vers l'exportation de produits primaires et de combustibles (voir tableau 1).

TABLEAU 1
STRUCTURE DE L'INDUSTRIE ET DES EXPORTATIONS ¹,
REGION DE L'OUEST

	<u>Pourcentage de la valeur ajoutée du secteur de la production de biens dans l'Ouest, 1976 ²</u>	<u>Pourcentage des exportations de l'Ouest, 1977</u>
<u>PRIMAIRE</u>		
Agriculture	17,6	21,6
Forêts	3,5	1,0
Pêche et piégeage	0,6	0,2
Mines (y compris les combustibles)	38,9	34,7
Energie électrique	4,0	0,7
<u>Total</u>	64,8	58,2
<u>FABRICATION</u>		
Primaire	23,0	38,6
Autre	12,2	3,6
<u>Total</u>	35,2	42,2
<u>TOTAL</u>	100,0	100,0

1. En se fondant sur les chiffres ajustés des exportations.

2. A l'exclusion du bâtiment.

Nota : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total inscrit.

3.2 Les inégalités géographiques et sociales

La répartition géographique des possibilités et de la performance économiques révèle d'importantes inégalités au sein même de l'Ouest. Toutefois, si l'on s'en tient aux tendances actuelles en faveur de l'urbanisation, il y a tout lieu de croire que ces écarts toucheront moins de gens au cours de la prochaine décennie.

La plus grande partie de l'activité économique des provinces de l'Ouest s'est concentrée dans les basses terres de la Colombie-Britannique et dans le corridor Edmonton-Calgary. Ces régions métropolitaines offrent de plus en plus de services professionnels et financiers, de services de transport et d'industries de fabrication. De 1971 à 1976, l'accroissement de la population de ces trois grands centres a constitué la moitié de la croissance globale de la population de la région. La progression démographique des autres grandes villes de l'Ouest (Winnipeg, Saskatoon et Regina) a été beaucoup plus lente, ne comptant que pour 8 % de la croissance de la population de l'Ouest. Il importe de noter que certains centres régionaux non métropolitains, plus particulièrement en Colombie-Britannique et en Alberta, ont connu des taux de croissance plus élevés que ceux des plus grandes villes de l'Ouest. Compte tenu de ses perspectives actuelles de développement des gisements d'uranium du Nord, Saskatoon pourrait connaître un taux de croissance plus élevé, au cours des années 80.

Nombre de plus petits centres de services des communautés rurales locales, jadis nécessaires à cause de l'industrie de l'agriculture à forte main-d'oeuvre, continuent de régresser. Les perspectives peu prometteuses de ces agglomérations, leurs ressources financières restreintes et l'exode continu de la population diminuent la qualité et l'accessibilité des services ruraux. Il devient alors important d'assurer le maintien des services aux collectivités agricoles, en raffermissant les centres ruraux clés et en augmentant la main-d'oeuvre qualifiée, si l'on veut exploiter de façon efficace l'industrie de l'agriculture et, jusqu'à un certain point, celle de l'extraction des ressources.

On note aussi des écarts considérables entre les perspectives provinciales. Au Manitoba, on ne prévoit pas de nouveaux projets de mise en valeur des ressources susceptibles d'activer l'expansion provinciale dans les années 80. De 1971 à 1976, le taux de croissance de la population de Winnipeg a été de 5 %, soit le plus bas des taux enregistrés dans les capitales et les centres métropolitains des provinces de l'Ouest. L'émigration soutenue du Manitoba, habituellement vers des endroits situés plus à l'ouest, porte à croire que la province et la ville de Winnipeg font face à la vive concurrence des autres

villes de l'Ouest. La province et la ville doivent donc se tourner vers les marchés de ressources, de plus en plus considérables, situés hors du Manitoba pour établir un champ d'activité élargi.

Le niveau d'activité, tant sur le plan de l'agglomération que sur celui de l'industrie, est beaucoup moins élevé dans les deux territoires nordiques. Dans les territoires du Nord-Ouest, la prédominance du secteur public fait que cette économie est peut-être la moins indépendante du Canada. Au Yukon, un long passé d'exploration minière et une industrie touristique commerciale naissante témoignent d'un certain début de croissance économique.

Les disparités de développement touchent plus particulièrement les autochtones qui habitent les territoires nordiques, les terres septentrionales de l'Ouest et certains grands centres urbains. Dans le Nord, ceux-ci vivent dans un isolement physique, économique et social, du fait de l'emplacement reculé de plusieurs agglomérations amérindiennes et inuit, de leur mode de vie et de leur culture, ainsi que des politiques publiques. De même, les terres septentrionales de l'Ouest offrent des exemples frappants de disparités dans l'habitation, le revenu, la santé et l'emploi entre les autochtones et les migrants non indigènes qui habitent les collectivités industrielles et minières avoisinantes, comme Fort McMurray, Uranium City et Thompson.

L'émigration de bon nombre d'autochtones vers les centres urbains accentue ces disparités économiques. Ce mouvement a entraîné des coûts sociaux et économiques considérables. Les liens culturels et familiaux ont été rompus et le mode de vie traditionnel, abandonné. En général, l'autochtone urbain n'est pas qualifié pour répondre aux offres d'emploi. Par conséquent, le taux de chômage et les paiements de transfert de ces individus sont élevés. En réalité, la croissance de la population autochtone dans les centres urbains comme Regina et Winnipeg a sensibilisé le grand public aux questions du bien-être et du développement dans l'Ouest. Cette dichotomie sociale et économique entre les autochtones et les immigrants non indigènes qui s'établissent dans l'Ouest, remonte à plus d'un siècle et va en s'intensifiant. Les données démographiques portent à croire que ce fossé s'élargira.

3.3 Les nouvelles perspectives économiques

3.3.1 Les projets d'investissement

La performance économique de l'Ouest, aussi bien dans le Nord que dans le Sud, continuera d'être dominée par les investissements destinés à l'exploitation des ressources énergétiques régionales. De nombreux projets à forte proportion

de capital sont prévus ou sont proposés, dans l'Ouest, pour la décennie de 1980. La plupart des projets visent la mise en valeur des ressources énergétiques, leur transformation et leur transmission (voir carte 2). A eux seuls, les investissements dans les pipelines pourraient dépasser les \$15 milliards; ils influenceront certes sur le développement du Nord et du Sud. En outre, on prévoit que des mises de fonds importantes seront requises en vue de l'amélioration des systèmes de transport en vrac et des exportations afin de s'assurer que la région des Prairies, située à l'intérieur des terres, puisse demeurer concurrentielle sur les marchés étrangers.

Outre ces grands projets, les perspectives sont également prometteuses pour l'expansion additionnelle des industries des ressources primaires traditionnelles de l'Ouest, de même que pour les secteurs florissants et sans cesse plus complexes de la fabrication et des services, en particulier.

Les répercussions de ces grands projets de développement sur l'économie de l'Ouest seront formidables. Les mises de fonds requises pour la mise en valeur, entre 1980 et 1990, de projets de l'Ouest déjà définis pourraient s'élever entre \$30 et \$50 milliards (en dollars de 1978). Durant cette décennie, le Canada bénéficierait d'une création d'emplois équivalant à près de 400 000 années-personnes.

L'ampleur des investissements dans les projets de développement de l'Ouest comporte des possibilités extraordinaires pour les industries canadiennes de fabrication et de services. Les retombées de ces projets pourraient égaler celles des investissements originaux. Plusieurs institutions financières du secteur des services ont déménagé dans l'Ouest. Dans les années 80, on pourrait connaître une augmentation sensible des services de conseils et d'ingénierie, ainsi que des travaux de recherche et de développement (R & D) qui, par le passé, étaient exécutés par des sociétés étrangères. L'extraction et le raffinage du pétrole lourd offrent la possibilité de développer de nouvelles technologies. De la même façon, l'extraction de minerais d'uranium à haute teneur favorise la mise au point de matériel complexe de minage et de surveillance électronique.

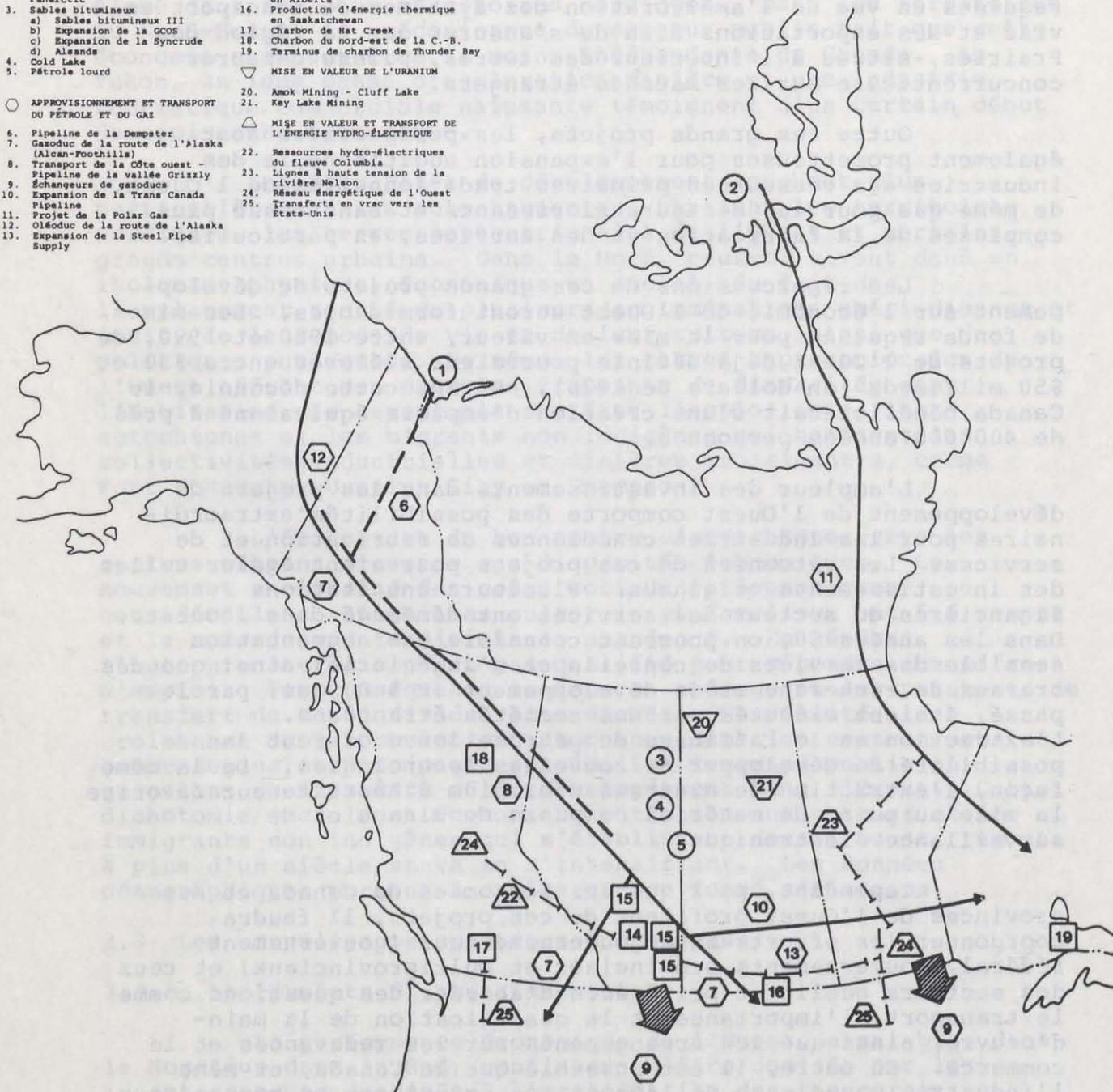
Cependant, pour que les économies du Canada et des provinces de l'Ouest profitent de ces projets, il faudra coordonner les efforts intergouvernementaux (gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux et multiprovinciaux) et ceux des secteurs public et privé afin d'aborder des questions comme le transport, l'importance et la qualification de la main-d'oeuvre, ainsi que les arrangements sur les redevances et le commerce. En outre, il est possible que le Canada, et même l'industrie canadienne de l'Ouest, ne soient pas en mesure de répondre aux demandes de biens d'investissement de cette région.

CARTE 2

PROJETS DE DÉVELOPPEMENT IMPORTANTS DANS LA RÉGION DE L'OUEST DU CANADA

LÉGENDE

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ MISE EN VALEUR DU PÉTROLE ET DU GAZ 1. Gaz du delta et de la mer de Beaufort 2. Programme d'exploration de la Panarctic 3. Sables bitumineux <ul style="list-style-type: none"> a) Sables bitumineux III b) Expansion de la GCOS c) Expansion de la Syncrude d) Alсандs 4. Cold Lake 5. Pétrole lourd ○ APPROVISIONNEMENT ET TRANSPORT DU PÉTROLE ET DU GAZ 6. Pipeline de la Dempster 7. Gazoduc de la route de l'Alaska (Alcan-Foothills) 8. Transport de la Côte ouest - Pipeline de la vallée Grizzly 9. Échangeurs de gazoducs 10. Expansion de la Trans Canada Pipeline 11. Projet de la Polar Gas 12. Oléoduc de la route de l'Alaska 13. Expansion de la Steel Pipe Supply | <ul style="list-style-type: none"> □ MISE EN VALEUR DU CHARBON 14. Gazéification du charbon en Alberta 15. Production d'énergie thermique en Alberta 16. Production d'énergie thermique en Saskatchewan 17. Charbon de Hat Creek 18. Charbon du nord-est de la C.-B. 19. Terminus de charbon de Thunder Bay ▽ MISE EN VALEUR DE L'URANIUM 20. Amok Mining - Cluff Lake 21. Key Lake Mining △ MISE EN VALEUR ET TRANSPORT DE L'ÉNERGIE HYDRO-ÉLECTRIQUE 22. Ressources hydro-électriques du fleuve Columbia 23. Lignes à haute tension de la rivière Nelson 24. Réseau énergétique de l'Ouest 25. Transferts en vrac vers les États-Unis |
|---|--|



Pour cette raison, le Canada pourrait perdre certaines possibilités d'emploi et une part de la valeur ajoutée au profit de fournisseurs étrangers.

Traditionnellement, les trois quarts des importations de la région, qui, en 1976, atteignaient environ \$7 milliards, sont constituées de produits manufacturés, principalement du matériel et des machines, destinés à l'industrie de l'extraction et aux industries connexes. En établissant et en développant des installations de fabrication, on réduirait la dépendance actuelle de l'Ouest vis-à-vis des approvisionnements étrangers, on contribuerait à diversifier l'économie de la région axée sur les ressources naturelles et on améliorerait la balance commerciale du Canada.

3.3.2 La mise en valeur des ressources

a) L'énergie

On prévoit que les besoins continentaux et mondiaux de pétrole et de gaz à long terme continueront d'alimenter la flambée des prix de l'énergie, déclenchée au cours de la décennie de 1970 par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et qu'ils favoriseront le développement de l'ouest du Canada au cours des années 80. Récemment, la diminution de la production et de l'exportation du pétrole iranien a accru l'importance des réserves relativement sûres du Canada, tout en soutenant les pressions à la hausse sur le prix du pétrole. A moyen terme, on prévoit que la demande d'approvisionnements assurés et la hausse constante des prix stimuleront l'exploration, ainsi que la récupération secondaire et tertiaire des puits actuels. Toutefois, les provinces de l'Ouest n'anticipent guère d'accroissement de la production pétrolière classique.

La mise en valeur des gisements nordiques de pétrole et de gaz de l'Arctique et de la vallée du Mackenzie nécessitera la construction de pipelines importants vers le sud. Trois projets de construction, qui comptent parmi les plus importants de l'histoire canadienne, ont été proposés en vue de l'exploitation de ces ressources naturelles. Il s'agit du gazoduc Foothills qui permettrait le transport du gaz de l'Alaska et du Canada, d'un oléoduc reliant le delta du Mackenzie et suivant le même parcours, ainsi que du pipeline de la Polar Gas provenant des îles du Grand Nord. On a aussi proposé le transbordement à bord de navires-citernes du gaz naturel liquéfié de l'Arctique. On prévoit que tous ces projets d'une valeur de plusieurs milliards de dollars stimuleront considérablement l'expansion dans les territoires du Nord-Ouest, les provinces de l'Ouest et influenceront l'orientation des industries canadiennes au début des années 80.

L'exploitation des sables bitumineux et des pétroles lourds constitue le défi le plus important dans le domaine de l'énergie. A l'heure actuelle, les plans d'une usine additionnelle d'extraction et de traitement classiques des sables bitumineux sont très avancés, ainsi que ceux de deux établissements de raffinage du pétrole lourd. Le gouvernement canadien estime que le pétrole extrait de ces sources non conventionnelles, de concert avec les mesures visant à la conservation de l'énergie constituée, à moyen et à long terme, la meilleure solution canadienne au problème de l'énergie. La production prévue des quatre projets pourrait égaler le tiers de la production canadienne actuelle de pétrole brut. On estime à quelque \$82 milliards l'incidence de tels projets au titre de la balance commerciale, si on se fonde sur les prix en 1978.

On prévoit que la réalisation, vers le milieu des années 80, des quatre projets portant sur le pétrole synthétique et le pétrole lourd exigera des investissements variant de \$10 à \$12 milliards. Ensemble, ils nécessiteront l'embauche de plus de 20 000 ouvriers du bâtiment au début des années 80, période de pointe prévue dans ce secteur. Une fois terminés, ils devraient créer près de 5 000 postes permanents.

Contrairement aux nouvelles réserves potentielles de pétrole, la mise en valeur de ces ressources naturelles ne comporte que peu de risques inhérents à ce genre d'activité et n'exige qu'environ la moitié du temps nécessaire à l'exploitation des réserves conventionnelles de pétrole. Les coûts massifs en capital (de \$4,5 à \$5 milliards pour une installation d'extraction et de raffinage) constituent la principale entrave à l'expansion du secteur des pétroles synthétiques et lourds. Dans le contexte canadien, ils comptent parmi les plus importants projets de construction jamais entrepris.

Comparativement à l'industrie du pétrole classique, ces projets exigent une mise de fonds initiale considérable. Pour une production équivalente, le coût relativement élevé de l'exploitation off-shore (dans la mer du Nord, par exemple) comporte seulement une mise de fonds d'environ un quart ou un tiers de celle requise par le pétrole synthétique. Le taux de rendement des capitaux investis dans le développement du pétrole synthétique dépend étroitement des prix du pétrole et des ententes portant sur la fiscalité et les redevances qui déterminent partiellement la répartition des fardeaux et des risques découlant de ces énormes investissements.

Les réserves de gaz naturel sont supérieures à celles du pétrole. Grâce à leurs excédents, l'Alberta et la Colombie-Britannique peuvent augmenter à court terme leur exportation vers les Etats-Unis, et fournir du gaz naturel au marché canadien, à l'est de Montréal. On prévoit que l'augmentation de ces approvisionnements contribuera également à améliorer la situation de la balance des paiements.

En règle générale, le marché du charbon de chaudière semble prometteur, soit sur le plan des opérations à l'embouchure des puits, soit sur celui des livraisons à l'Hydro-Ontario. Cette dernière ainsi que la Saskatchewan Power, la Calgary Power et l'Edmonton Power agrandissent leurs centrales alimentées au charbon. Plusieurs installations alimentées au charbon sont en chantier ou ont atteint un stade avancé de la planification, leur construction étant prévue pour les années 80. A elle seule, l'Alberta prévoit construire une nouvelle centrale d'une puissance de 320 mégawatts annuellement et ce, jusque vers la fin de la prochaine décennie.

Après 1985, les perspectives à plus long terme sont également remarquables. La B.C. Hydro examine la possibilité de mettre en valeur les gisements de charbon de Hat Creek en vue de la production de l'électricité. Des quantités considérables de charbon de chaudière devraient être utilisées comme combustible de chaudières génératrices de vapeur et d'énergie électrique destinées à l'exploitation prévue des gisements de pétrole lourd et de sables bitumineux. On note également une augmentation de la demande de charbon de chaudière de la part des pays d'outre-mer.

Par contre, les perspectives actuelles pour le charbon métallurgique sont moins encourageantes. Malgré les contrats intervenus récemment entre les producteurs de l'Ouest canadien de charbon métallurgique et certains membres de l'industrie japonaise de l'acier, la demande mondiale de charbon métallurgique n'est pas encore revenue aux niveaux atteints vers le milieu des années 70. Une reprise de la demande n'est pas prévue avant 1980 et la mise en valeur de nouvelles mines, selon les prévisions les plus optimistes, n'interviendra qu'au début de la décennie de 1980. Compte tenu d'une reprise du marché du charbon métallurgique et de l'accroissement de la demande de ce produit, la production globale de charbon de l'ouest du Canada pourrait doubler au cours des années 80.

Le développement des gisements d'uranium de haute pureté de la Saskatchewan découle lui aussi de la montée des prix de l'énergie. On est à mettre en valeur trois nouvelles mines, le coût en capital étant de l'ordre de plus de un demi-milliard de dollars. De nouveaux débouchés ont été identifiés. Toutefois, la croissance de la capacité de production internationale et le récent accident survenu à la centrale nucléaire de Harrisburg (Pennsylvanie) contribueront probablement à réduire plutôt qu'à maintenir, le rythme actuel de l'expansion minière.

b) Les minéraux

Les minerais métalliques et non métalliques offrent des perspectives presque aussi bonnes, en particulier le cuivre,

le molybdène, le plomb, le zinc, la potasse et, à un degré moindre, le nickel. La reprise des investissements sur le plan mondial, la prospérité économique prolongée aux Etats-Unis et la dévalorisation du dollar canadien ont été les principales causes de la hausse de la demande et du prix des métaux et des matières premières non métalliques.

A long terme, l'instabilité occasionnelle dans un certain nombre de régions du tiers monde, productrices de minéraux et d'énergie, pourra continuer à susciter des préoccupations quant à l'assurance de l'approvisionnement. La production et l'offre relativement stables de l'industrie minière canadienne devraient donc exercer un certain attrait sur les marchés internationaux au cours des années 80.

c) L'agriculture

L'agriculture continue d'être l'une des assises de l'économie des provinces de l'Ouest. Bien que l'apport de l'agriculture à l'économie de la région de l'Ouest ait reculé au cours de la dernière décennie, passant de 19,3 % de la valeur ajoutée du secteur de la production de biens (en excluant l'industrie du bâtiment) en 1971, à 17,6 % en 1976, la production des céréales et de la viande continuera de progresser sensiblement vers le milieu des années 80. La possibilité d'obtenir de meilleurs rendements à l'hectare et l'augmentation prévue de la demande mondiale de grains ont incité la Commission canadienne du blé à déclarer que les céréaliculteurs de l'Ouest pourraient augmenter leur production de quelque 50 %, la portant ainsi à 30 millions de tonnes, dès 1985.

Une telle expansion de la production exigera des améliorations importantes du réseau national d'élévateurs à grains, de l'efficacité du transport ferroviaire en vrac, de l'entreposage portuaire, du débit des silos ainsi que du capital agricole. Tout ceci comporte de fortes mises de fonds. Cependant, les hausses constantes des coûts agricoles peuvent décourager les agriculteurs d'effectuer les investissements nécessaires en vue d'une augmentation sensible de la production. Toutefois, l'expansion des marchés, au cours des années 80, devrait favoriser un accroissement considérable de la production céréalière.

On prévoit qu'à court terme, la quantité de viande de boeuf commercialisée continuera d'être réduite pendant la reconstitution des troupeaux. Au début de la décennie de 1980, la quantité de cette denrée offerte sur le marché pourrait augmenter substantiellement. Au cours de cette période, les éleveurs devraient récupérer certaines des pertes subies au milieu de la décennie de 1970 et les recettes agricoles en espèces provenant du bétail devraient augmenter. Une meilleure

production de boeuf, l'irrigation, de nouvelles variétés de récoltes et l'introduction de cultures spécialisées créeront une diversification modeste et une stabilisation possible de la production agricole.

d) La transformation des ressources

La plupart des industries de fabrication de l'ouest du Canada sont axées sur la transformation des produits primaires. Les perspectives de l'industrie canadienne du bois d'oeuvre reposent largement sur le marché des Etats-Unis de la construction résidentielle. Selon les extrapolations, les mises en chantier de logements en 1985, en Amérique du Nord, devraient augmenter de 30 % comparativement à 1978, étant donné que la génération de l'explosion démographique de l'après-guerre passera au groupe d'âge de 30 à 35 ans. (La formation de ménages et l'achat d'une première maison caractérisent principalement ce groupe d'âge.) Les producteurs canadiens de bois d'oeuvre devraient profiter de l'augmentation de la demande et de tout avantage résultant du cours de la monnaie canadienne sur le marché de change étranger. Cependant, les répercussions seront peu importantes en regard de celles des industries de l'énergie et des mines.

Les marchés de l'industrie des pâtes et papiers devraient s'améliorer. Les producteurs de l'Ouest proposent une expansion de la capacité de fabrication du papier journal et de la pâte à papier. Bien que plusieurs sites non exploités en Colombie-Britannique et en Alberta aient fait l'objet d'études, la plus forte augmentation de la capacité de fabrication viendrait de l'expansion et de la modernisation d'usines déjà en place. L'augmentation de la capacité et de l'utilisation des usines de l'est du Canada influera sur l'échéancier de ces travaux d'expansion. Cependant, les quantités de bois disponibles, qui, dans beaucoup de régions de la Colombie-Britannique, atteignent les limites du rendement soutenu, pourraient sérieusement freiner l'expansion.

L'industrie des aliments et boissons est un élément important du secteur de la fabrication des provinces de l'Ouest, plus particulièrement des Prairies. Bien que des possibilités de développement existent dans la préparation des aliments et boissons, on ne prévoit pas d'expansion importante dans l'Ouest, à l'exception possible du Manitoba. La taille restreinte du marché local, l'éloignement des marchés et les obstacles au commerce international sont des entraves au développement de cette industrie sur une grande échelle. Toutefois, les négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) tenues à Tokyo ont entraîné une baisse des droits de douane sur le boeuf, la viande transformée (la viande

de boeuf en conserve), les graines oléagineuses et le colza. Si l'accès aux marchés élargis des Etats-Unis pouvait relever les taux actuels d'utilisation plutôt bas, d'autres mises de fonds pourraient être consacrées à la transformation de la viande et du colza.

e) Les industries tertiaires

Dans l'Ouest, le secteur tertiaire est fortement axé sur les services offerts aux industries d'extraction et de transformation des ressources naturelles. Ce secteur constitue la principale composante de l'économie des provinces de l'Ouest et regroupe plus de la moitié de toute la main-d'oeuvre.

La flambée énergétique prévue dans l'Ouest devrait continuer de raffermir l'orientation fondamentale du secteur des services. On a déjà noté une modification du système des services financiers de l'Ouest. Au cours des années 80, la quantité, l'importance et la durée de réalisation des grands travaux devraient entraîner le développement des services de conseils et d'ingénierie qui, par le passé, étaient fournis par l'étranger.

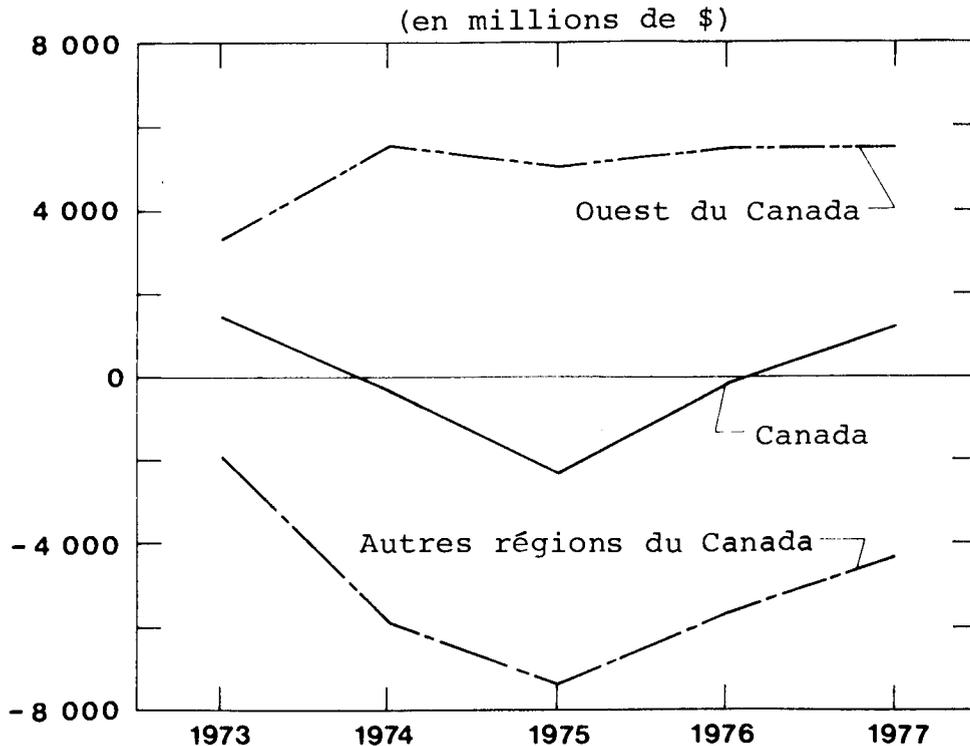
De plus, l'importance, le degré et la nouveauté relative de l'extraction et du raffinage du pétrole lourd exigent la mise au point d'une nouvelle technologie importante. Par ailleurs, la mise en valeur de dépôts de minerais d'uranium de très grande pureté offre une excellente occasion de mettre au point du matériel très complexe de minage et de surveillance électronique. La recherche et le développement (R & D), de pair avec toutes les mises en valeur des ressources, peuvent profiter au secteur privé et intensifier la coopération fédérale-provinciale et ce, pour le plus grand bien de tous les Canadiens.

3.4 L'importance nationale des tendances de l'Ouest

L'Ouest est au centre de la dynamique de développement de l'économie nationale. La croissance du secteur de l'énergie de l'Ouest a déjà contribué fortement à l'autosuffisance nationale dans ce domaine et à améliorer la balance commerciale des produits combustibles. Même au cours de la période nationale de déficit, de 1974 à 1976, l'Ouest a maintenu son apport à la balance commerciale nationale (voir figure 2).

FIGURE 2

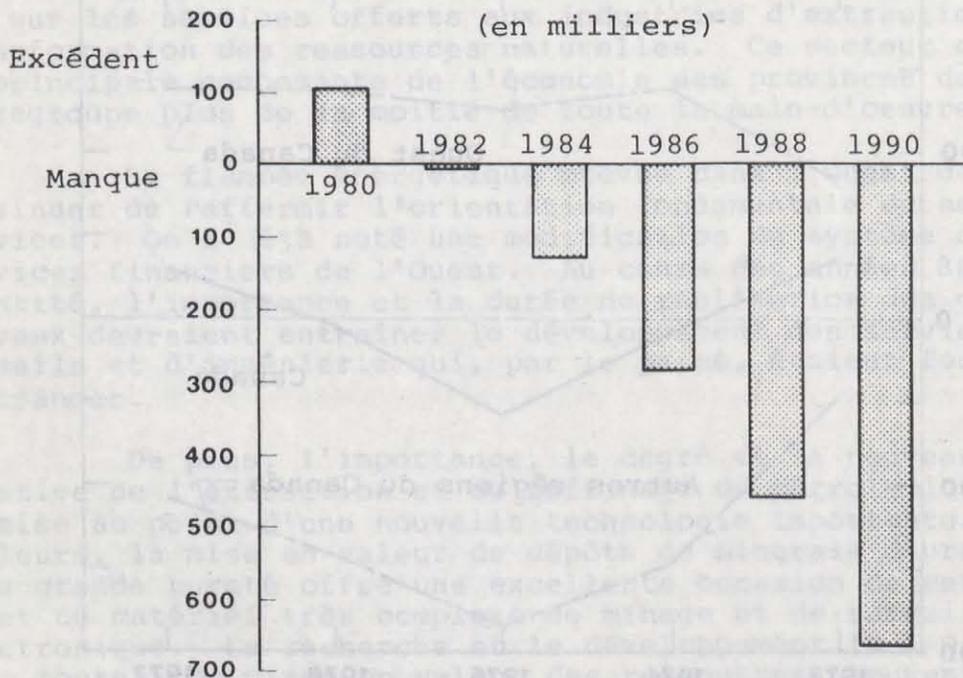
APPORT DE LA RÉGION DE L'OUEST
À LA BALANCE COMMERCIALE DU CANADA, 1973-1977



Si les perspectives de développement des richesses naturelles de l'Ouest se matérialisent au cours des années 80, le taux régional de création d'emplois pourra de nouveau aider à abaisser les taux de chômage de l'Ouest et du Canada. En chiffres absolus, les provinces de l'Ouest ne seront pas en mesure, à elles seules, de satisfaire à toute la demande de main-d'oeuvre; celle-ci devra être recrutée dans d'autres régions du Canada ou à l'étranger (voir figure 3).

FIGURE 3

ÉCART ENTRE L'OFFRE * ET LA DEMANDE PROJÉTÉES DE MAIN-D'OEUVRE
DANS LA RÉGION DE L'OUËST DU CANADA, 1980-1990



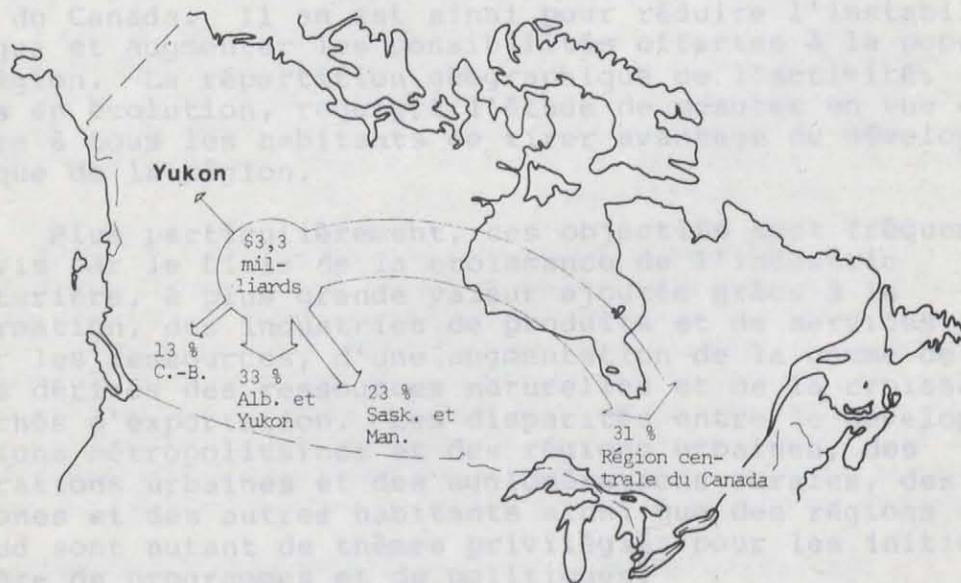
* Suivant un accroissement naturel.

La croissance économique et les revenus toujours accrus provenant de l'exploitation des ressources en Alberta, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan ont considérablement amélioré leur capacité fiscale. Cela leur a permis d'être moins dépendantes des transferts financiers du gouvernement fédéral, si bien qu'en 1977-1978, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont contribué à raison de \$200 par habitant environ au système fédéral de péréquation.

Les liens manufacturiers qui ont toujours existé entre les régions de l'ouest et du centre du Canada se maintiennent. Ainsi, les avantages sur le plan de la fabrication et sur celui des services, découlant de la flambée du développement des ressources de l'Ouest se manifesteront au palier national. Ainsi, l'analyse de la répartition géographique possible des retombées bénéfiques indiquées dans la proposition de 1976 sur le gazoduc nordique Foothills laisse prévoir que 31 % des matériaux utilisés, évalués à \$3,3 milliards, proviendraient de la région centrale du Canada (voir carte 3).

CARTE 3

ÉVALUATION DES AVANTAGES NATIONAUX INDUSTRIELS DIRECTS
DÉCOULANT DU DÉVELOPPEMENT DES PIPELINES DE L'ALASKA



Une évaluation globale des tendances commerciales interrégionales du Canada, des années 1967 à 1974, indique des liens économiques de plus en plus étroits entre les régions, sur le plan des biens manufacturés. Au cours de cette période et en termes réels, ces échanges commerciaux entre l'ouest et le centre du Canada ont augmenté de 12 %. Pendant la décennie de 1980, la principale tâche du pays, tant du point de vue de l'unité nationale que de celui du développement économique, pourrait bien reposer sur l'établissement de politiques et d'une infrastructure destinées à améliorer ces échanges interrégionaux de biens et de services.

Par ailleurs, l'amélioration des conditions de vie des autochtones revêtira une grande importance dans l'évolution socio-économique du Canada, au cours de la prochaine décennie. Les besoins de main-d'oeuvre, amenés par l'essor des mises en valeur des ressources de l'Ouest, viendront peut-être solutionner un bon nombre de problèmes reliés à l'intégration des autochtones à l'économie et à la société canadienne. Une politique nationale ayant trait aux autochtones dépendrait des mesures entreprises par les provinces de l'Ouest afin de répondre à leurs revendications des plus pressantes quant aux terres, à l'emploi et à la participation à l'économie nationale.

4. LE CADRE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL

Le Canada est non seulement une fédération de cultures, de langues, de gens et de régions, mais également de commerce. L'économie canadienne est constituée d'une incroyable variété d'industries et de marchés interdépendants. La multitude des liens d'approvisionnement et de marché entre les régions et les industries démontre l'extrême complexité des incidences économiques associées au développement et à la politique économiques. L'attitude qui consiste à disséquer l'économie en secteurs ou en provinces néglige la réalité fondamentale du commerce et court le risque de créer une tension soutenue et d'amener le déséquilibre de l'économie.

4.1 Le développement souhaité dans l'Ouest

La progression industrielle constante et la diversification économique ont été depuis longtemps les principaux objectifs de la politique économique et sociale de l'ouest du Canada. Il en est ainsi pour réduire l'instabilité économique et augmenter les possibilités offertes à la population de la région. La répartition géographique de l'activité, toujours en évolution, requiert l'étude de mesures en vue de permettre à tous les habitants de tirer avantage du développement économique de la région.

Plus particulièrement, ces objectifs sont fréquemment poursuivis par le biais de la croissance de l'industrie manufacturière, à plus grande valeur ajoutée grâce à la transformation, des industries de produits et de services axés sur les ressources, d'une augmentation de la gamme de produits dérivés des ressources naturelles et de la croissance des marchés d'exportation. Les disparités entre le développement des régions métropolitaines et des régions urbaines, des agglomérations urbaines et des agglomérations rurales, des autochtones et des autres habitants ainsi que des régions du Nord et du Sud sont autant de thèmes privilégiés pour les initiatives en matière de programmes et de politiques.

Au Yukon et dans les territoires du Nord-Ouest, le développement vise plus particulièrement la réalisation d'un meilleur équilibre entre l'économie salariale classique et les objectifs économiques souhaités. En dernière analyse, la réconciliation des intérêts sociaux, culturels et économiques des autochtones et des autres habitants est indispensable à la réalisation des possibilités de développement de ces régions nordiques.

4.2 Les politiques et instruments de développement

Les quatre provinces de l'Ouest ont des programmes dynamiques de développement qui ressemblent beaucoup à ceux du gouvernement fédéral. Tous les gouvernements des provinces de l'Ouest ont décidé d'investir directement dans des entreprises commerciales. La plupart des provinces confient le développement économique aux sociétés de la Couronne (par exemple, la Potash Corporation of Saskatchewan, la Manitoba Hydro et le British Columbia Railway). Des philosophies politiques différentes entraînent toutefois une confiance plus ou moins grande à l'égard de ces mécanismes. Comme solution de rechange, certains gouvernements ont opté pour une participation directe ou indirecte au capital-actions des entreprises (l'Alberta Steel, l'Alberta Energy Company, la British Columbia Resource Investment Corporation et la Saskatchewan Economic Development Corporation, par exemple).

L'Alberta et la Saskatchewan investissent dans des Fonds du patrimoine une partie de leurs revenus non répartis provenant des ressources. Ce sont des instruments de développement récents qui n'avaient pas encore été utilisés. Ils ont été établis pour compenser, par le biais des investissements publics dans des entreprises productrices, les faiblesses fiscales et économiques à long terme inhérentes à une économie de ressources non renouvelables.

A la fin de l'exercice financier pour l'année 1978-1979, l'Alberta avait plus de \$4,7 milliards en dépôt dans l'Alberta Heritage Savings Trust Fund (AHSTF), tandis que la Saskatchewan possédait un peu moins de \$500 millions dans la Saskatchewan Heritage Fund (SHF). On prévoit que la valeur de l'AHSTF sera quatre fois plus élevée vers le milieu des années 80. Quant au SHF, il devrait alors connaître un taux de croissance encore plus rapide à la suite de l'accroissement prévu des revenus tirés de l'uranium.

Depuis longtemps, les politiques et programmes du gouvernement fédéral en matière d'agriculture, de richesses hydrauliques, de commerce étranger et de transport ont été cruciaux pour les perspectives de l'Ouest. Récemment, la fixation des prix et des exportations de l'énergie, la manutention des grains et les négociations tarifaires sont devenues des politiques fédérales prioritaires. Les politiques sur la fiscalité, la recherche, les subventions directes à l'industrie et les investissements dans des entreprises ont toutes influé sur la réalisation de projets particuliers (Syn crude, par exemple) et l'ensemble de l'activité commerciale. Les paiements fédéraux de péréquation ont toujours été essentiels

aux Prairies, même si durant la décennie de 1980, seul le Manitoba peut s'attendre à recevoir des fonds importants de cette source.

Les initiatives fédérales directes ont probablement le plus de répercussions dans le Nord, là où l'emploi gouvernemental et les sommes versées par le biais de programmes de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et du ministère des Affaires indiennes et du Nord sont les deux apports les plus déterminants à l'économie territoriale. En 1978, le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) a ouvert des bureaux à Whitehorse et à Yellowknife; ceux-ci sont chargés d'appliquer les programmes spéciaux établis aux termes de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA) et de la Loi sur les subventions au développement régional. Deux sociétés fédérales de la Couronne, la Commission d'énergie du Nord canadien et les Télécommunications du Canadien national assurent les services essentiels et l'infrastructure dans les deux territoires.

Dans le Sud, l'emploi direct par les ministères fédéraux est important dans toutes les provinces, même s'il revêt une importance plus particulière pour certains centres du Manitoba et de la Saskatchewan. Le développement à long terme est aussi sujet aux politiques des organismes et aux investissements de sociétés fédérales de la Couronne comme la Banque fédérale de développement, Pétro-Canada, l'Eldorado Nucléaire Ltée, Air Canada et la Société Radio-Canada. Des récentes initiatives du ministère fédéral des Pêches sur la côte de l'Ouest auront de grandes répercussions sur la disponibilité des stocks de poissons en 1980, étant donné le prolongement à 200 milles des limites des zones de pêche et la mise en oeuvre du programme fédéral-provincial d'amélioration des salmonidés. Les politiques de Parcs Canada ont depuis longtemps donné une orientation au développement des loisirs dans les vastes régions de l'Ouest qui appartiennent aux Parcs nationaux.

Les activités fédérales ont été au centre du développement rural des prairies agricoles. Des fermes expérimentales, la commercialisation des produits, le crédit agricole et des programmes de production ont été conçus et mis en oeuvre par Agriculture Canada. La production, le transport, les prix et la commercialisation des grains ont été influencés et réglementés par bon nombre d'instruments fédéraux, dont les tarifs établis en vertu de l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau, les politiques de la Commission canadienne du blé et de la Commission canadienne des grains, les niveaux d'aide au transport des provendes, les programmes de stabilisation du revenu des producteurs de céréales et les décisions de la Commission canadienne des transports. Des recommandations par des commissions périodiques d'enquête (la commission Hall et le

Prairie Rail Action Committee, par exemple) servent aussi à guider l'orientation du développement rural.

L'ARAP a abordé directement les problèmes ruraux de la conservation et de la gestion des sols et des eaux qui ont été et qui sont encore au coeur du développement économique des Prairies. Des initiatives du MEER en matière de développement rural, par le biais d'instruments fédéraux et fédéraux-provinciaux comme la Loi sur le fonds de développement économique rural (FODER, dans la région d'Interlake, au Manitoba), des désignations spéciales (lac des Esclaves, en Alberta, lac Meadow, en Saskatchewan et Le Pas, au Manitoba) et la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA), ont contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les régions rurales.

Des instruments fédéraux-provinciaux particuliers ont été conçus et appliqués au cours des années pour répondre à différents besoins de développement de l'Ouest. L'ARDA et l'ARAP prévoient la conclusion d'ententes fédérales-provinciales, une telle coopération ayant facilité l'application de ces deux lois. Des études du bassin de rivières et des plans de développement ont aussi fait l'objet d'ententes fédérales-provinciales visant la gestion des eaux, le développement et la production de l'électricité.

En 1974, le gouvernement canadien a conclu des ententes-cadres de développement (ECD) avec les quatre provinces de l'Ouest et plus récemment, en 1978, avec les territoires. Ces ententes offrent un cadre fédéral-provincial de coopération et elles sont axées sur le développement économique régional. En vertu de ces ententes-cadres, des accords auxiliaires portant sur les priorités en matière de développement, dans chaque province ont été conclus. Ainsi, des dépenses de développement ont été engagées dans les terres septentrionales de l'Ouest, le développement industriel diversifié et l'évaluation de nouvelles ressources importantes de l'Ouest.

Le processus de l'entente-cadre de développement possède la souplesse nécessaire pour permettre l'ajustement aux possibilités de développement qui sont parties intégrantes d'une économie dynamique. Les accords auxiliaires qui en résultent peuvent porter sur une région ou une activité sectorielle précises tout en prenant avantage des ressources humaines ou matérielles qui sont particulières à une province ou qui surmontent des problèmes de développement particuliers. Bien que des ententes auxiliaires impliquant plus d'une province à la fois n'aient pas été conclues, rien n'empêche qu'elles pourraient s'orienter vers des problèmes régionaux touchant l'eau, l'énergie ou la transmission de l'énergie. Ainsi le mécanisme de l'ECD comporte une souplesse qui lui permet de travailler avec des initiatives à caractère régional ou interprovincial. Les projets

plus clairement définis peuvent aider des groupes particuliers, tandis que les projets plus généraux peuvent étendre les avantages à plusieurs.

4.3 Le régionalisme

Il importe de tenir compte du régionalisme lorsqu'on détermine la forme de développement économique qui prévaut dans l'Ouest du Canada. Les quatre provinces de cette région ont, à maints égards, une manière commune de traiter les problèmes économiques soulevés par l'exploitation des ressources. De forts liens d'interdépendance économique provinciale ont été établis dès les débuts du développement de l'Ouest canadien. Des villes comme Winnipeg et Vancouver ont établi des arrière-pays commerciaux considérables. L'Ouest a connu une migration régulière et constante de personnes habituellement en quête d'emplois.

Il y a aujourd'hui un nombre croissant de projets de développement économique qui ont des implications régionales interprovinciales. La mise en valeur de ressources hydrauliques à des fins industrielles et énergétiques touche des bassins régionaux comme ceux de la rivière Saskatchewan et des fleuves Nelson et Churchill. Dans l'optique de l'Ouest, les marchés de certains produits de fabrication atteignent le seuil de la rentabilité commerciale. De grands projets d'industries et d'énergie régionaux font ressentir leurs effets dans toute la région de l'Ouest. La construction du gazoduc du Nord, passant à travers le Yukon, créera des possibilités d'emploi dans l'industrie de l'acier de Regina, exercera des pressions sur les ports de la côte du Pacifique et sur les salaires et la main-d'oeuvre dans toute la région. Il y a lieu de coordonner les développements industriels de l'Ouest tout entier et de mettre au point des systèmes rationnels de transport en vue de l'importation et de l'exportation accrus de matériaux.

La coopération interprovinciale est bien établie dans l'Ouest. Le Conseil économique des Prairies a été formé en 1965 afin de permettre aux provinces de l'Ouest de traiter, sans cérémonie, des questions économiques qui les préoccupent. La Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest (CPEO), tenue à Calgary au début de la décennie de 1970, a amené les provinces de l'Ouest à envisager dans une perspective plus large leurs problèmes communs de développement. Pour la première fois, les quatre provinces se sont ralliées pour présenter à Ottawa une seule position régionale.

La CPEO a entraîné un examen plus approfondi des questions régionales dans une vaste gamme de secteurs publics et semi-publics. Le Comité fédéral-provincial des transports dans

l'Ouest et le Comité consultatif des transports dans l'Ouest (ce dernier ayant été établi sous les auspices des gouvernements provinciaux) ont été créés afin d'examiner les problèmes du transport dans la région. La Commission fédérale d'enquête sur la manutention et le transport des grains (la commission Hall) a également examiné en profondeur les problèmes régionaux de cette industrie. Succédant au Conseil économique des Prairies (organisme officieux), des réunions des premiers ministres des provinces de l'Ouest ont permis la prise de position sur des questions comme les transports, les arrangements fiscaux et les programmes de partage des coûts, la politique agricole, l'imposition des richesses naturelles, la coordination des programmes fédéraux de développement, l'orientation fédérale en matière de constitution et la stratégie de développement industriel. On a discuté plus récemment de questions d'intérêt mutuel telles que la planification des politiques, l'agriculture, le commerce et les transports.

Un comité des ministres de l'Industrie de l'Ouest a adopté une attitude unanime sur les négociations canadiennes sur le plan international, dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT); il a aussi envoyé une mission commerciale en Amérique du Sud, examiné les politiques d'achat des gouvernements fédéral et provinciaux et analysé les secteurs complémentaires de spécialisation industrielle, laquelle est considérée comme une condition préalable et essentielle à la mise au point d'une stratégie économique et industrielle régionale. En outre, une grande étude portant sur la possibilité d'un réseau énergétique propre à l'Ouest vient d'être parachevée. Les efforts de coopération tendent à se conformer à la diversité historique et politique des partenaires de la Confédération. En fait, cette diversité entraîne une interdépendance économique; l'indépendance économique n'a jamais existé. Par conséquent, un fédéralisme de coopération cherchant à englober toute l'activité commerciale devrait être prêt à envisager des solutions multilatérales, en vue du bon fonctionnement de l'économie.

5. LES FACTEURS ET LES QUESTIONS DE DEVELOPPEMENT DE L'OUEST

Les excellentes perspectives de l'Ouest canadien offrent non seulement une occasion importante à la région, mais elles auront des répercussions sensibles sur l'économie nationale. Les politiques publiques ont eu et continueront d'avoir un rôle important à jouer, dans le cadre de ce développement. En recourant aux politiques fédérales et provinciales de développement, il faudra faire preuve de coopération et de coordination si le Canada souhaite profiter au maximum des avantages découlant de ce développement.

La présente section expose certains des facteurs et questions qui influenceront sur le développement économique de l'Ouest pendant les années 80.

5.1 Le développement des territoires nordiques et des autochtones

L'absence de participation des autochtones au processus de développement économique est la cause de la plupart des disparités qui persistent dans les provinces de l'Ouest et les territoires du Nord. On estime que, dans la région du Sud, la population d'ascendance indigène ne compte que pour une faible proportion des habitants de l'Ouest, soit environ 5 %. Dans les territoires nordiques, ce chiffre s'élève entre 30 et 50 %. Dans les deux régions, le taux de chômage des autochtones est exceptionnellement haut. De nombreux obstacles à l'embauche, notamment le manque de compétence, les salaires, l'isolement géographique et la structure sociale empêchent les autochtones de participer activement à tous les aspects du développement de l'Ouest et du Nord. Près de 80 % des emplois découlant des futures mises en valeur des ressources naturelles exigeront des compétences qui ne sont pas très répandues actuellement parmi les autochtones. Cette situation restera la même tant que les groupes d'autochtones et les gouvernements ne feront pas de réels efforts pour la changer.

Les différences entre la société industrialisée et la population autochtone sont peut-être plus marquées dans les territoires du Nord-Ouest et dans les régions septentrionales de l'Ouest. Peu de liens existent entre le développement économique du Sud et les économies amérindiennes et inuit. Ces dernières comptent souvent sur les transferts financiers et les programmes du gouvernement associés à leurs occupations traditionnelles.

On a remarqué, depuis plusieurs décennies, des taux élevés de croissance démographique chez les autochtones. Cette tendance aura des répercussions notables sur la composition des populations active et scolaire des années 80. Les autochtones

émigrent de plus en plus vers les grands centres urbains de l'Ouest. Regina et Winnipeg et, dans une moindre mesure, Edmonton, Calgary et Vancouver comptent beaucoup d'autochtones et leur nombre augmente constamment. On prévoit qu'en 1985, la population autochtone de Regina atteindra 33 500 habitants, soit une augmentation estimative de 65 % en regard de 1976. Par conséquent, 25 % des enfants inscrits aux écoles de Regina seront d'ascendance indigène.

Pour nombre d'autochtones de l'Ouest et du Nord, le développement économique passe par la question de la tenure des terres et du contrôle des ressources naturelles. Leurs revendications territoriales non réglées imposeront de sérieuses entraves à l'expansion économique, plus particulièrement dans les régions nordiques, et à la mise en valeur des ressources non renouvelables.

Selon les autochtones, le contrôle des ressources naturelles est un héritage, aussi bien historique que culturel, et un mécanisme important destiné à améliorer leur qualité de vie. Certains gouvernements provinciaux estiment que les revendications territoriales des autochtones constituent un problème qui relève exclusivement du gouvernement fédéral. La controverse soulevée par cette situation ainsi que l'incertitude qui en résulte ont créé un climat peu propice aux investissements dans des projets d'expansion commerciale et industrielle. Certains considèrent les revendications territoriales des autochtones comme étant des entraves aux grands projets de développement, plutôt qu'une occasion pour les autochtones de prendre en main le contrôle de leur propre développement.

5.2 Le contrôle des ressources et du développement de l'Ouest

Etant donné les aspirations de l'Ouest quant à l'exploitation des ressources et à la diversification industrielle, la question de savoir qui administrera l'économie canadienne de l'Ouest est primordiale au processus de développement régional. Dans l'ensemble, l'attribution des " droits " et des " responsabilités " en ce qui concerne le développement de chacune des régions du Canada, repose au coeur même de la controverse nationale actuelle : l'unité canadienne. La contribution de l'Ouest à l'économie nationale a revêtu une importance critique, due à son exportation de ressources naturelles et à ses ventes d'énergie au Canada central, ainsi qu'à son vaste marché pour les produits de fabrication. En outre, une préoccupation concernant les secteurs " mous " de l'industrie manufacturière du centre du Canada peut modifier les priorités en vue d'une croissance manufacturière vigoureuse dans l'Ouest. Ironiquement, une assise industrielle plus forte dans l'Ouest améliorerait les perspectives de marché des fabricants de l'Est.

Aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), les deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, détiennent des pouvoirs susceptibles d'influer sur l'expansion régionale. Dans toute la région de l'Ouest, ces deux paliers de gouvernement sont directement intervenus dans le développement, par le biais de l'imposition, de la propriété de l'industrie et des stimulants offerts au secteur privé. Toutefois, une question fait l'objet d'une vive controverse entre les gouvernements fédéral et provinciaux : lequel des deux niveaux de gouvernement possède la compétence en matière d'expansion régionale.

Dans son rapport du mois de mai 1977, le Groupe d'étude des premiers ministres de l'Ouest sur les tendances constitutionnelles a relevé onze secteurs fonctionnels de conflits de compétence, réels ou possibles, qui font obstacle aux aspirations régionales de développement. Il s'agit des politiques en matière de concurrence, de commerce, de ressources naturelles, d'habitation, d'affaires urbaines, d'utilisation des sols, d'expansion économique, de communications, de démographie, d'immigration et de justice. D'autres cas de chevauchement de compétence ont été relevés lors de réunions ultérieures. Par la suite, le gouvernement fédéral a aboli le ministère d'Etat chargé des Affaires urbaines, faisant ainsi disparaître un des secteurs de conflits.

De plus, deux jugements de la Cour suprême concernant les prorata de la production de la potasse de la Saskatchewan et le régime provincial d'impôt sur le revenu provenant du pétrole ont défini les limites des pouvoirs constitutionnels provinciaux en matière de gestion et de fiscalité des ressources naturelles. Ces jugements ont incité le gouvernement de la province à demander, à l'occasion de toute renégociation constitutionnelle, le droit d'imposer des taxes indirectes sur les ressources, ainsi qu'une modification des dispositions de l'AANB concernant le commerce.

Le secteur de l'énergie est devenu le point central de la vive controverse sur la propriété et le contrôle des ressources naturelles qui met aux prises les gouvernements de l'Ouest et celui du Canada. Ce facteur a des répercussions non seulement sur la mise en valeur des dépôts de pétrole et de gaz mais aussi sur la production des pétroles synthétiques, de la potasse, du charbon et de l'uranium. Les ententes provisoires conclues entre les deux paliers gouvernementaux peuvent contribuer à l'atmosphère politique instable du développement des ressources. Plus on s'approche des grands investissements des années 80, plus la stabilité dans ce domaine devient cruciale. La solution de ces litiges ainsi que la clarification et la coordination des secteurs où les compétences fédérales et

provinciales se chevauchent sont nettement essentielles à l'amélioration du processus de développement.

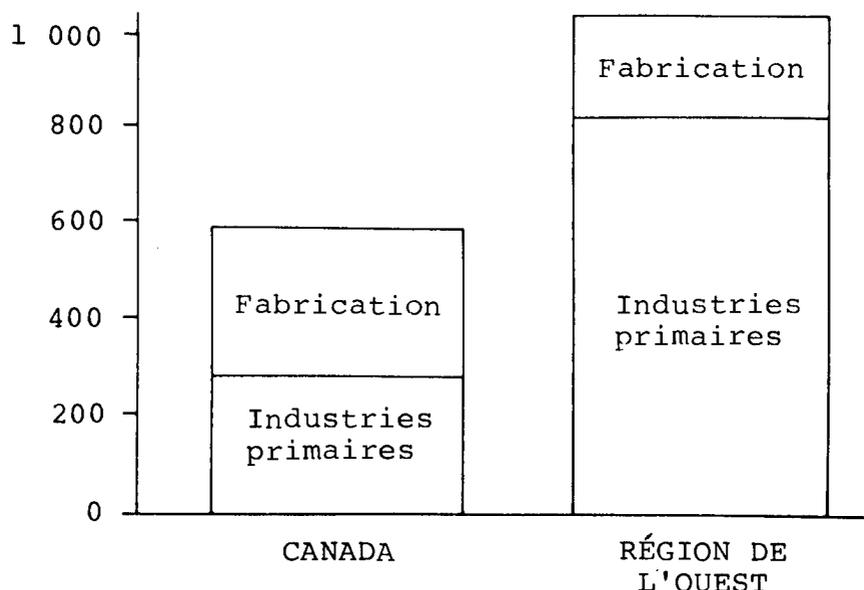
5.3 La diversification industrielle et économique

Si l'Ouest se préoccupe de diversification économique, c'est qu'il dépend fortement de l'exploitation de ses ressources naturelles. La diversification de la structure économique de cette région nécessite de fait une expansion des secteurs de la fabrication et des services. L'emploi dans l'industrie manufacturière ne compte que pour 12 % de l'emploi régional en regard de 20 % à l'échelle nationale. Les mises de fonds actuelles tendent remarquablement vers l'expansion de l'exploitation des ressources et des services connexes. Elles n'ont eu toutefois que peu de répercussions sur la croissance de l'industrie manufacturière qui est demeurée bien inférieure au niveau national, par habitant (voir figure 4).

FIGURE 4

INVESTISSEMENTS EN CAPITAL PAR HABITANT
DANS LA RÉGION DE L'OUEST ET DANS L'ENSEMBLE DU CANADA, 1978

(en \$)



Plusieurs analyses de la structure économique indiquent qu'une expansion de l'industrie des ressources aura un effet défavorable sur le secteur de la fabrication de l'Ouest qui

semblerait avoir les meilleures perspectives de développement au cours de la décennie de 1980. Plus particulièrement, parmi les secteurs où l'on prévoit une contraction des activités à la suite des pénuries de main-d'oeuvre occasionnées par l'expansion de l'industrie minière (qui se compare favorablement avec les besoins découlant de beaucoup de projets d'expansion dans l'Ouest), on note les industries de la transformation des métaux, de la machine, du fer et de l'acier, de la fonte et de l'affinage, ainsi que celle des denrées alimentaires. Les grands projets de mise en valeur des ressources naturelles créeront des demandes considérables d'ouvriers spécialisés, précipitant à l'occasion la croissance des taux de salaire; ces demandes sont symptomatiques de ces pénuries. Des initiatives en matière de politique industrielle publique active pourront donc être nécessaires, afin de maintenir les niveaux actuels de diversification, sans compter la réalisation de possibilités d'expansion du marché régional.

Il est possible qu'une vive concurrence interprovinciale surgisse dans la réalisation des perspectives naissantes de l'Ouest, étant donné les fortes similarités entre les ressources naturelles et les structures économiques de plusieurs provinces. Une telle concurrence pourrait amener une expansion coûteuse et ruineuse de l'industrie, par suite des stimulants publics qui rivalisent entre eux. Par le passé, la balkanisation des marchés provinciaux a aussi entraîné des déséconomies d'échelle et aggravé la situation, en raison de la taille peu considérable du marché de l'Ouest largement dispersé. L'accroissement de la compétitivité provinciale peut être avantageux pour le Canada et la région. Toutefois, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de mécanismes officiels pour établir, sur une base multiprovinciale, le cadre de travail et les critères d'une telle rationalisation industrielle.

5.4 Les investissements et le financement pour la mise en valeur des ressources de l'Ouest

On prévoit qu'au cours des années 80, il faudra investir de \$30 à \$50 milliards en vue de la réalisation des projets de l'Ouest. Ce financement devrait avoir des retombées importantes sur les économies régionale et nationale.

L'obtention à l'étranger de tels fonds sans effort de coordination, c'est-à-dire sur la base de chaque projet, pourrait créer une pression à la hausse sur la valeur du dollar canadien, comparativement à sa contrepartie américaine. Le financement de ces projets sur le marché national exigerait qu'on oriente les dépenses des secteurs public et privé vers l'investissement dans l'Ouest. Il y a lieu de noter qu'étant donné la structure de la propriété, dans le secteur de l'énergie de cette région, le pays

pourrait se trouver à financer l'accroissement de la propriété étrangère.

Les revenus considérables provenant de l'exploitation des ressources naturelles, qui s'accumulent en Alberta et en Saskatchewan, pourraient contribuer sensiblement à combler les besoins financiers de la région de l'Ouest. Ces revenus devraient être quatre fois plus importants au milieu des années 80. Cet important fonds commun et facultatif d'investissement possible pour l'expansion pourrait ainsi constituer un élément majeur en vue de l'expansion nationale et régionale. Cette capacité serait renforcée si de tels investissements venaient s'ajouter aux subventions fédérales en matière de développement.

Dans l'optique d'une expansion tant régionale que nationale, un niveau élevé de coopération et de coordination fédérales-provinciales devrait exister dans les domaines pertinents au financement et à l'expansion économique de l'Ouest. Le sommet des investissements et de la construction étant prévu pour le milieu des années 80, l'échéancier des projets devrait faire l'objet d'un examen attentif, afin de prolonger les possibilités d'emploi et d'éviter les dépenses inutiles en outillage.

5.5 Le transport dans l'Ouest

Historiquement, l'infrastructure du réseau de transport a été mis sur pied afin de favoriser les échanges commerciaux et de souder la Confédération. Aujourd'hui, les fondements de la politique de transport dans l'Ouest reposent sur les exigences d'efficacité économique de l'industrie et du commerce aussi bien que sur les besoins d'expansion de la nation et la très forte dépendance vis-à-vis des ressources naturelles. Dans les régions plus développées du Sud, l'efficacité du système de transport et l'importance des coûts sont de la plus haute importance, tandis que dans les régions éloignées et défavorisées de l'arrière-pays et des terres septentrionales de la Colombie-Britannique et des territoires du Nord, les besoins d'expansion dominent toujours.

Le transport et la distribution sur les marchés extérieurs des ressources naturelles de l'Ouest sont essentiels à la structure économique, au commerce et à la performance économique de l'Ouest et du Canada tout entier. L'amélioration de l'efficacité du transport en vrac des céréales, du charbon, de la potasse et du bois d'oeuvre des grandes régions de l'Ouest canadien aux ports du Pacifique peut diminuer les coûts d'exportation des ressources, augmenter la position concurrentielle du Canada pour ces produits et accroître les revenus des producteurs de l'Ouest.

A l'heure actuelle, une gamme de barrières institutionnelles entrave les améliorations de certains aspects de l'efficacité des transports de l'Ouest. Souvent, ces barrières se sont établies au cours d'un bon nombre d'années. Même récemment, les tarifs de transport convenus par l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau pour le mouvement de certaines céréales vers les marchés d'exportation sont tombés sous un niveau compensatoire et demeurent maintenant un problème important et complexe pour l'expansion du transport dans l'Ouest.

La modification ou l'abolition du tarif imposé aura sûrement des répercussions et entraînera des changements structurels de l'agriculture de la région de l'Ouest. On ignore, pour l'instant, quand les changements seront apportés, qui ils toucheront et l'envergure qu'ils auront. Selon les modalités des modifications, on peut prévoir que, géographiquement, les avantages iront aux éleveurs de l'Alberta, du sud de la Saskatchewan et du Manitoba et que, dans le secteur des grains de provende, ils bénéficieront aux producteurs du centre et du nord de l'Alberta. Quant aux désavantages, ils toucheraient les producteurs de céréales du sud-est de l'Alberta et de la Saskatchewan, ainsi que les services agricoles et les industries de soutien. Il n'est pas certain que de vastes marchés existent pour le boeuf. En fait, il est possible qu'on favorise la culture de céréales de rechange. On ignore les retombées économiques globales.

Mises à part les répercussions immédiates sur l'agriculture, on prévoit que l'abolition ou la modification du tarif susmentionné affectera la concurrence intermodale. Le transport routier augmente sa part du mouvement général des denrées. Toute modification fondamentale de la structure des tarifs ferroviaires toucherait l'industrie du camionnage. Un régime de tarifs compensatoires éliminerait les pertes subies lors des expéditions soumises au tarif du Pas du Nid-de-Corbeau et, par conséquent, devrait réduire les besoins de revenus tirés des autres denrées. Les répercussions globales sur les tarifs et la concurrence intermodale ne sont pas encore clairement définies, mais elles entraîneraient probablement des rajustements structurels de l'économie de l'Ouest canadien.

La manutention des grains dans les Prairies est par ailleurs compliquée par le système national d'élévateurs et le concept original des embranchements largement dispersés. Cette question a fait l'objet de nombreuses commissions d'enquête, sans qu'on ait trouvé de solution. Les groupes de l'Ouest s'inquiètent à l'idée de l'élimination possible du tarif du Pas du Nid-de-Corbeau. Pour les habitants d'une agglomération, l'embranchement est souvent essentiel à leur survie. Les préoccupations, les choix et les solutions concernant cette question ne sont ni clairement définis, ni unanimes et ils

comportent un vaste éventail de considérations économiques, sociales et politiques.

L'accord du Pas du Nid-de-Corbeau (1897) touche d'autres industries en plus de l'agriculture. Aux termes de cet accord, le Canadien pacifique (CP) a cédé au gouvernement fédéral les droits superficiaires et miniers sur 20 250 hectares de terrain carbonifère situé dans le sud-est de la Colombie-Britannique et connu sous le nom des Dominion Coal Blocks, " afin d'assurer au public un approvisionnement suffisant et convenable en charbon, à des prix raisonnables ne devant pas excéder \$2 la tonne ".

Au tout début, la province de la Colombie-Britannique avait concédé le terrain au British Columbia Southeast Railway (BCSR), pour la construction d'un chemin de fer. En 1897, le Canadien pacifique s'est porté acquéreur de l'actif du BCSR et une partie des premiers terrains du BCSR devint ultérieurement les Dominion Coal Blocks. Depuis la conclusion de l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau, la province de la Colombie-Britannique a périodiquement revendiqué les droits sur ces terres.

De fait, le prix de vente imposé de \$2 la tonne empêche la mise en valeur de ces ressources qui sont adjacentes aux mines actuelles dont l'infrastructure est établie. Des modifications des tarifs imposés du Pas du Nid-de-Corbeau pourraient favoriser le développement de ce gisement important de charbon. La disponibilité de ces richesses naturelles modifierait l'échéancier et la rentabilité de l'exportation houillère dans les endroits situés ailleurs dans l'Ouest et, plus particulièrement, dans le nord-est de la Colombie-Britannique.

Actuellement, le transport des produits en vrac est effectué non seulement par les chemins de fer, mais aussi par les camions, les navires et les pipelines ainsi que par le biais de l'infrastructure intermodale de chaque moyen de transport. En outre, la réglementation sur le camionnage intraprovincial et interprovincial et la concurrence intermodale font partie du contexte de la région de l'Ouest. Etant donné l'expansion possible des exportations de céréales (une augmentation de 40 à 50 %) vers 1985 et la progression prévue des expéditions d'autres produits en vrac, comme le charbon et la potasse, toutes les questions axées sur le transport ferroviaire devraient aller en s'intensifiant.

On prévoit une amélioration du système à la suite de la nomination d'un coordonnateur des céréales qui répartira les wagons céréaliers parmi les silos à céréales des Prairies et coordonnera le système de manutention. Cette répartition sera effectuée grâce à l'achat et à la location de nouveaux wagons par

les deux paliers de gouvernement et par l'agrandissement des silos aux endroits clés dans les prairies et les ports.

Le transport, utilisé à des fins d'expansion tant sociale qu'économique, demeure un facteur important dans l'Ouest. Il y a lieu de jeter les premiers jalons d'un réseau de transport dans les terres septentrionales éloignées de l'Ouest et dans les territoires. Pour des motifs sociaux et commerciaux, l'accès au Nord n'est pas encore complètement réalisé dans bon nombre d'endroits de cette vaste région. L'existence d'une infrastructure des transports, même minime, dans ces régions est souvent essentielle si l'on souhaite que leurs habitants, la plupart du temps des autochtones, accèdent et participent de façon importante à la vie économique du pays et qu'ils puissent en retirer des avantages. La construction de routes d'hiver et carrossables en tout temps ainsi que les moyens de transport par air et par eau demeureront des facteurs importants de l'expansion des parties les plus reculées du Canada, où la population est la plus clairsemée.

5.6 Les arrangements commerciaux

Les arrangements commerciaux régissent partiellement l'accès aux marchés extérieurs. Etant donné leur dépendance vis-à-vis des richesses naturelles et leur désir de diversifier la base économique de ces dernières, les provinces de l'Ouest ont constamment favorisé une libéralisation de la position commerciale du Canada. L'expansion prévue des marchés de la région du Pacifique au cours des années 80 offre un élément additionnel des plus probants pour l'intérêt de la région à l'égard du commerce extérieur.

La ronde actuelle des négociations commerciales multilatérales (NCM) a entraîné une réduction substantielle de la protection tarifaire accordée aux matières brutes, transformées et semi-transformées, plus particulièrement à celles destinées au marché des Etats-Unis. Les concessions touchant la région de l'Ouest sont celles des Etats-Unis et du Japon à l'égard du boeuf en conserve, des céréales et des produits céréaliers, des graines oléagineuses et de l'huile de colza. En outre, les Etats-Unis ont offert de réduire les restrictions commerciales sur les instruments aratoires et les pièces de machines agricoles. La Colombie-Britannique pourrait profiter des concessions du Japon sur le contre-plaqué, les panneaux agglomérés, les papiers kraft, les articles en bois, les bâtiments préfabriqués et les oeufs de hareng.

L'accès restreint des produits pétrochimiques aux Etats-Unis est une source importante de désappointement dans l'Ouest et plus particulièrement en Alberta, de même que le refus des Japonais d'abaisser sensiblement leurs droits de douane sur

les bois blanchis et les métaux non ferreux. L'Ouest persistera à croire que les mesures prises pour protéger les " secteurs économiques mous " du centre du Canada empêchent le gouvernement fédéral d'obtenir des concessions des autres pays à l'égard des produits fabriqués dans l'Ouest, tels les produits pétrochimiques. Les réductions tarifaires jusqu'à 50 % des Etats-Unis seront appliquées graduellement sur les produits suivants : le bichlorure d'éthylène, les phénols et le styrène.

5.7 Les entraves au développement

On prévoit qu'au cours des années 80, dans toute la région de l'Ouest, plusieurs entraves fondamentales influenceront sur la rentabilité et l'échéancier du potentiel d'expansion.

5.7.1 Les ressources humaines

Depuis toujours, la disponibilité des ressources humaines a peu contrecarré la croissance économique des provinces et des territoires de l'Ouest. Cependant, l'avenir de l'expansion économique de l'ouest du Canada pourrait être marqué par des pénuries substantielles de main-d'oeuvre, à cause du grand nombre de projets simultanés de développement. Les perspectives démographiques de cette région portent à croire que ses besoins de main-d'oeuvre ne pourront être satisfaits par l'accroissement interne de la population de l'Ouest (voir figures 5 et 6). Une immigration importante d'autres parties du Canada ou de l'étranger sera donc nécessaire. Ceci s'applique tout particulièrement au développement des territoires nordiques.

Les perspectives économiques extrapolées indiquent qu'il y aura une forte demande d'ouvriers qualifiés jusqu'en 1985, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique. Au cours de l'année de pointe de 1986, la demande totale de travailleurs du bâtiment et de personnel d'exécution pour ces grands projets serait de l'ordre de 46 000 personnes. L'expérience acquise lors des grands projets antérieurs de mise en valeur des ressources indique que près de 80 % de ces travailleurs devront posséder certains niveaux d'aptitudes pour être admissibles à ces emplois. Au total, les grands projets de mise en valeur des ressources naturelles de l'Ouest pourraient créer près de 400 000 années-personnes en emplois directs ou indirects, au Canada, de 1980 à 1990.

De tels écarts entre la demande et l'offre imposeront de fortes tensions sur l'économie de l'Ouest. L'essor de la construction en Alberta, de 1974 à 1978, a occasionné une pénurie d'ouvriers qualifiés; cette pénurie a été ressentie dans tout l'Ouest canadien. Les industries pourraient perdre des travailleurs à cause des meilleurs salaires offerts par les

FIGURE 5

ÉVALUATION DE L'EMPLOI DANS LE CADRE DE LA RÉALISATION DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT IMPORTANTS DANS LA RÉGION DE L'OUEST DU CANADA, 1979-1990

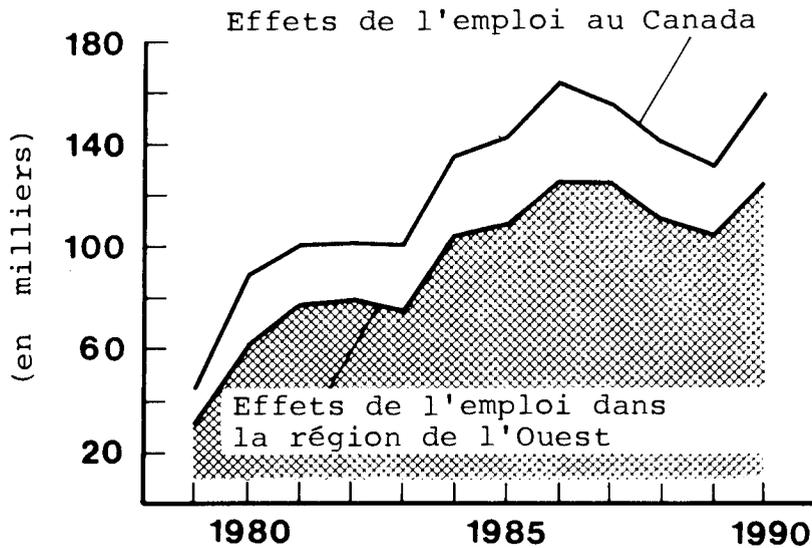
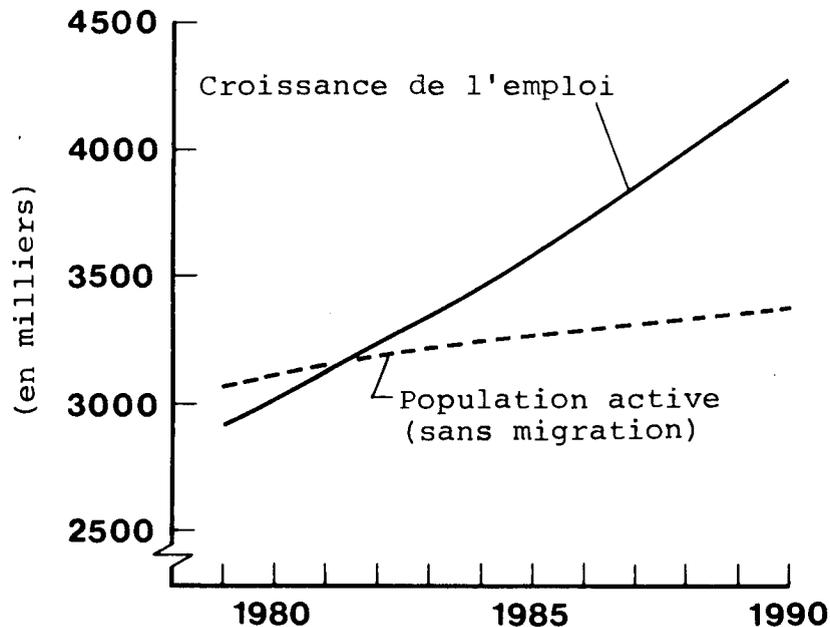


FIGURE 6

ÉVALUATION DES TENDANCES À LONG TERME EN MATIÈRE DE CROISSANCE DE L'EMPLOI ET DE LA POPULATION ACTIVE INTERNE DANS LA RÉGION DE L'OUEST DU CANADA, 1979-1990



grands projets. Un bon nombre de projets commerciaux et industriels de moindre envergure seront probablement remis à plus tard ou abandonnés à cause de la pénurie de travailleurs et des coûts croissants de la main-d'oeuvre. L'habitation subira les contrecoups de la hausse des coûts de la construction.

5.7.2 L'approvisionnement en eau

La disponibilité et la stabilité des approvisionnements en eau ont fortement influencé la performance de l'économie de l'Ouest. Des réserves adéquates s'avèrent un facteur clé lors du choix de l'emplacement d'installations industrielles et d'un vaste éventail d'entreprises commerciales et de services requis par le secteur primaire des ressources. Dans l'Ouest canadien, une précipitation sensiblement inférieure pendant un ou deux ans peut occasionner de sérieux problèmes d'approvisionnement en eau pour les municipalités et pour la production de l'énergie électrique, ainsi qu'un déclin de la production économique globale du Canada. Plus les provinces de l'Ouest tentent de diversifier leur production agricole et industrielle, plus l'eau devient un facteur déterminant de l'expansion.

En plus des problèmes de niveau absolu d'approvisionnement en eau, il existe de grands écarts dans la fiabilité et le volume des précipitations. Des sécheresses périodiques ont augmenté les coûts dans les secteurs de l'agriculture, des industries et des municipalités, ainsi que dans celui de la production de l'énergie électrique; elles ont entravé la réalisation de certains projets d'expansion à long terme. Par contre, des fontes printanières rapides, combinées à de fortes pluies ou chutes de neige, ont causé des inondations, plus particulièrement dans le sud du Manitoba et de la Saskatchewan.

Les inondations de 1974, celles encore plus considérables de 1979 et la sécheresse de 1977 montrent la nécessité constante de planification et de gestion, au cours des années 80, des ressources hydrauliques de la région. Il se peut qu'il y ait lieu d'investir dans de grandes infrastructures destinées à permettre les transferts interbassins et le contrôle du débit de l'eau. A cet égard, il faudra s'assurer de la participation mixte d'un grand nombre d'organismes fédéraux et provinciaux, ainsi que des instances intéressées à la planification des eaux et à leurs utilisations hydro-électrique et récréative.

5.7.3 La fertilité des sols

La mise en vigueur d'une gestion des sols et de mesures de conservation dans les Prairies date de la sécheresse de 1930. Dans l'Ouest, des scientifiques des sols considèrent maintenant que les pratiques agricoles ne peuvent maintenir les ressources des sols face à une économie céréalière à forte proportion de

capital, hautement mécanisée. Dans un bon nombre de régions, le contenu en azote, allié à la salinité des sols, entraîne des réductions réelles de la fertilité des sols et en affaiblit la structure; cela peut susciter l'érosion éolienne et diminuer la capacité de rétention hydraulique des sols.

Des modifications des pratiques de gestion des fermes, y compris l'usage plus abondant d'engrais et les rotations appropriées des récoltes constituent des solutions à ces problèmes. Toutefois, étant donné l'importance de l'économie céréalière pour l'Ouest et le Canada et les prévisions d'expansion de l'exportation de céréales, il importera d'entreprendre d'autres recherches dans ce domaine, et le cas échéant, d'établir des politiques en vue d'améliorer la gestion de l'agriculture. Des efforts devraient aussi être déployés en ce qui a trait aux méthodes de production permettant de conserver l'énergie.

5.7.4 La sidérurgie de l'Ouest

La demande d'acier pour la mise en valeur des grands projets de ressources ainsi que l'expansion prévue des industries locales de fabrication comme celles des instruments aratoires et de l'entreposage agricole offrent des possibilités de diversification industrielle dans l'Ouest. Actuellement, l'industrie régionale de l'acier consiste en cinq fours électriques utilisant de la ferraille de la région et des Etats-Unis.

La croissance future de la production de l'acier dans l'Ouest nécessitera des approvisionnements supplémentaires en fer, soit sous la forme de vieux fer ou de vieil acier ou de fer préréduit (fer poreux). Les stocks de ferraille de l'Ouest sont restreints, mais il serait possible d'en obtenir 200 000 tonnes additionnelles en améliorant les systèmes de cueillette. Les importations (environ 350 000 tonnes) sont présentement touchées par les fluctuations du cours canado-américain de change étranger, et elles ont déjà été soumises à des restrictions douanières.

Par le passé, le fer poreux n'a pas concurrencé la ferraille, sur le plan économique, mais les récentes augmentations du prix de la ferraille rendent de nouveau la réduction directe attrayante. Durant l'essor de l'économie des années 80 dans l'Ouest, il faudra assurer une étroite coopération interprovinciale dans les secteurs de la gestion, de la cueillette et du transfert de la ferraille et examiner à nouveau les possibilités d'établir dans l'Ouest une installation de réduction directe de minerais afin de desservir l'industrie sidérurgique de la région.

6. CONCLUSIONS

Le développement de l'Ouest peut apporter une contribution importante à l'expansion économique régionale et nationale, au cours des années 80. Toutefois, il semble que les projets envisagés ne se concrétiseront pas sans l'apport dynamique de politiques et de programmes fédéraux et provinciaux.

Par le passé, les décisions des deux paliers de gouvernement ont été déterminantes pour le rythme et l'orientation de l'expansion requise. A l'avenir, il importera d'accorder une plus grande attention à la portée du pouvoir financier et économique de l'Ouest, lors de la formulation des politiques fédérales de développement économique. La gestion financière des actifs provinciaux ne devrait pas saper les intérêts nationaux plus importants. Les possibilités de transformation des ressources naturelles, d'approvisionnements et de services reliées à la prospérité de la construction seront considérables. Un degré plus élevé d'intégration économique des secteurs à croissance rapide et des secteurs à croissance lente de l'Ouest et du Canada pourra offrir la possibilité de combiner les objectifs de l'expansion régionale et nationale, de diminuer le niveau des importations étrangères et de permettre au Canada de contrôler davantage son économie.

Les inégalités sociales, particulièrement entre Indiens et Blancs, continueront à se faire sentir de façon aiguë, en dépit de la croissance rapide de l'économie de l'Ouest. Il ne faudra pas négliger ni contourner ces problèmes humains dans la course à la performance économique.

Un vaste éventail d'initiatives et de politiques fédérales, provinciales et fédérales-provinciales influe sur la politique et l'expansion régionales de l'Ouest. Depuis 1974, dans le Sud, et depuis 1978, dans le Nord, le système des ententes-cadres de développement (ECD) a fourni la structure pour les programmes fédéraux-provinciaux de coopération avec chacune des provinces, et il constitue un élément primordial des stratégies provinciales d'expansion économique.

L'aspect régional de plusieurs possibilités et problèmes de développement de l'Ouest a mené à l'adoption de mesures fédérales-provinciales qui peuvent inclure les caractéristiques multiprovinciales et souvent multirégionales de ces questions. La coordination des mesures en matière d'expansion économique, tant au niveau régional qu'au niveau des gouvernements fédéral et provinciaux, reçoit une attention spéciale. Ainsi, un mécanisme d'ententes-cadre de développement plus global pourrait offrir une base à des efforts conjoints fédéraux-provinciaux de planification et de développement.

La région de l'Ouest émerge enfin clairement de la politique nationale surannée du XIX^e siècle. Des changements d'attitude du gouvernement fédéral envers le nouveau rôle de l'Ouest au sein du Canada ne peuvent que revitaliser et stimuler la Confédération tout entière.

