

HT  
395  
.C3A514  
Terri-  
toires  
du  
Nord-Ouest

## LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

L'un des rapports sur les  
perspectives de développement  
dans les provinces, territoires  
et régions du Canada  
préparés par *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

En 1973, le ministre de l'Expansion économique régionale a publié une série de rapports sur la conjoncture économique de chacune des provinces et les perspectives de développement. Ces rapports ont été élaborés des mois avant qu'il abouti à la mise en place d'un mécanisme fédéral-provincial, Nord-Ouest, de développement, qui avait été conçu comme un organisme devant contribuer au développement régional du Canada. Le ministre avait tout d'abord l'intention de présenter aux gouvernements provinciaux intéressés, fonder les identifications et l'exploitation des possibilités de développement.

Avec le temps, il apparaît maintenant que le milieu des années 70 a contribué à la réalisation de ces objectifs. Puisque, tant au sein que dans les territoires du Nord-Ouest, des réorientations des activités économiques sont survenues. Ces transformations, de même que la situation publique sur les scènes provinciales et nationales, ont des affaires, au monde en ce qui concerne le développement du Nord-Ouest.

**LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE  
DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST**

Le développement économique des territoires du Nord-Ouest est un processus complexe qui implique de nombreuses dimensions. L'analyse de ces perspectives doit tenir compte de facteurs tels que la géographie, les ressources naturelles, les infrastructures existantes et les politiques fédérales et provinciales. Le Nord-Ouest dispose de vastes étendues de terres vierges et de richesses naturelles importantes, ce qui offre de grandes possibilités de développement. Cependant, les défis sont également nombreux, notamment en matière d'infrastructure, de services sociaux et de coordination avec les autres provinces. L'objectif principal est de promouvoir une croissance économique durable qui profite à toute la population de ces territoires.

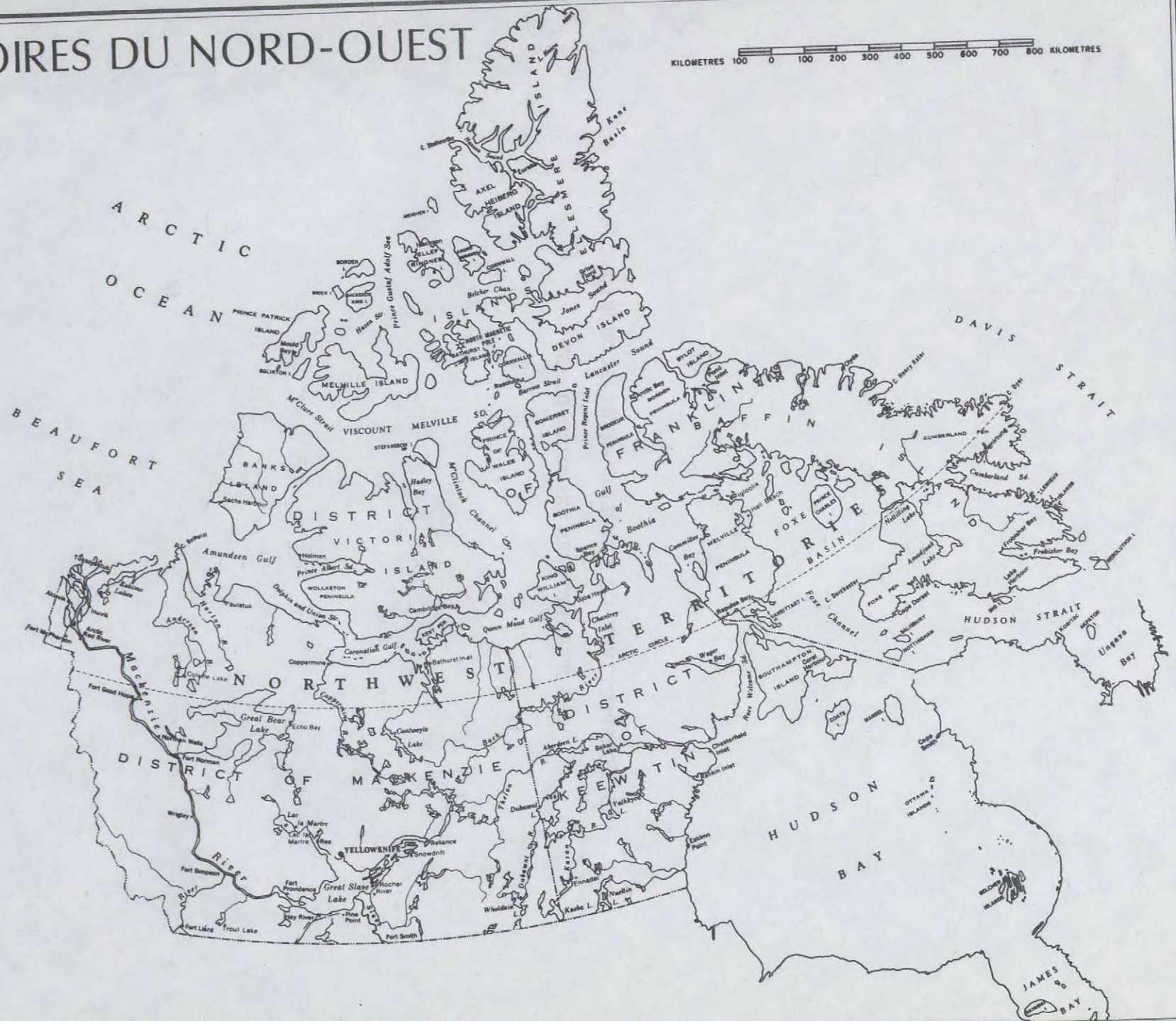
Il est sans doute évident que, dans les années à venir, les conditions économiques régionales et les possibilités de développement continueront d'évoluer. Il est donc essentiel que le développement économique devienne toujours appuyé sur une étroite coordination des politiques intra et inter-gouvernementales.

TERRITOIRES DU NORD-OUEST



# TERRITOIRES DU NORD-OUEST

KILOMETRES 100 0 100 200 300 400 500 600 700 800 KILOMETRES



## PREFACE

En 1973, le ministère de l'Expansion économique régionale publiait une série de rapports sur la conjoncture économique de chacune des provinces et sur leurs perspectives de développement. Ces rapports ont servi lors des discussions qui ont abouti à la mise en place d'un nouveau mécanisme fédéral-provincial, l'entente-cadre de développement, qui avait été conçu comme un outil malléable devant contribuer au développement régional du Canada. L'entente visait avant tout à l'élaboration de stratégies économiques fédérales provinciales intégrées, fondées sur l'identification et l'exploitation des possibilités de développement.

Avec le recul, il apparaît maintenant que le milieu des années 70 a constitué un point tournant à bien des égards puisque, tant sur le plan international que national, des réorientations et des adaptations fondamentales sont survenues. Ces transformations, de même que la récente consultation publique sur les rôles qui devraient incomber au milieu des affaires, au monde du travail et aux gouvernements, laissent entendre qu'il serait maintenant opportun d'étudier en profondeur certaines grandes questions économiques aussi que les facteurs influant sur le développement régional. Le présent rapport constitue la première étude globale entreprise par le MEER sur la conjoncture et les possibilités économiques des territoires du Nord-Ouest, et approfondit les principaux facteurs influant sur leur performance économique. De plus, il explore les questions de principe et les instruments de politique qui touchent la planification du développement et qui ont une influence sur l'exploitation des possibilités de développement.

L'analyse débute par une description détaillée des facteurs relatifs au développement économique et par une évaluation de la performance économique des territoires. La présente section sert de préambule au chapitre suivant qui traite des problèmes de développement propres aux territoires et des questions qui influent sur son développement économique. On y discute des approches fédérales et provinciales au développement. La dernière partie, qui porte sur les possibilités de développement constitue le corps même du rapport. Les avantages relatifs des territoires y sont décrits, et les possibilités de développement économique y sont mises en lumière.

Il va sans dire qu'au fil des années, les conditions des économies régionales et les possibilités de développement continueront d'évoluer. Il est évident aussi que le développement économique devra toujours s'appuyer sur une étroite coordination des politiques intra et inter-gouvernementales.

Dans ce contexte, il est à espérer que le présent rapport servira de toile de fond aux discussions sur l'économie et, par la suite, à l'élaboration et à la mise en oeuvre de stratégies de développement intégrées de même que, à un niveau plus large, il apportera, à moyen terme, une dimension spatiale à la préparation des décisions économiques.

## TABLE DE MATIERES

1.	APERCU GENERAL.....	1
2.	LES FACTEURS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	3
2.1	Historique.....	3
2.2	Les facteurs de développement.....	5
2.2.1	Le facteur démographique.....	5
2.2.2	Les ressources naturelles.....	5
2.2.3	Les débouchés.....	7
2.2.4	La distribution géographique de l'activité économique.....	7
2.3	Aperçu de la performance économique.....	8
2.3.1	Le marché du travail.....	8
2.3.2	Le climat des investissements.....	9
2.4	L'analyse sectorielle et les perspectives à moyen terme.....	9
2.4.1	Les secteurs modernes.....	9
2.4.2	Les secteurs traditionnels.....	14
3.	LES PROBLEMES ET QUESTIONS DE DEVELOPPEMENT.....	16
3.1	Les entraves au développement.....	16
3.1.1	Les revendications territoriales des autochtones.....	16
3.1.2	L'infrastructure des services.....	16
3.1.3	Les facteurs démographiques.....	16
3.1.4	La situation sociale.....	17
3.2	Les problèmes de développement.....	17
3.2.1	Les effets d'entraînement du développement.....	17
3.2.2	L'utilisation des terres : tradition contre développement.....	18
3.2.3	La position concurrentielle de l'industrie touristique.....	18
3.2.4	L'agriculture.....	19

4.	LES POLITIQUES FEDERALES ET TERRITORIALES.....	20
4.1	Les politiques fédérales.....	20
4.1.1	La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC).....	20
4.1.2	Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Programme des affaires indiennes et inuit.....	21
4.1.3	Le ministère de l'Expansion économique régionale.....	21
4.2	Les politiques territoriales.....	21
4.2.1	Le ministère du Développement économique et du Tourisme.....	21
4.2.2	Le ministère des Affaires naturelles et culturelles.....	22
4.3	Les politiques conjointes fédérales-territoriales.....	22
4.3.1	L'entente spéciale ARDA.....	22
4.3.2	L'entente-cadre de développement.....	22
5.	LES POSSIBILITES DE DEVELOPPEMENT.....	23
5.1	Résumé des avantages comparatifs.....	23
5.2	Les possibilités précises.....	23
5.3	Les possibilités d'intervention gouvernementale....	25
5.3.1	La planification.....	25
5.3.2	Les mesures provisoires.....	26
6.	RESUME ET CONCLUSIONS.....	28

## 1. APERCU GENERAL

Les territoires du Nord-Ouest constituent une région immense et peu densément peuplée, caractérisée par un climat extrême, par des disparités régionales importantes sur le plan de la géographie, de l'infrastructure, des conditions sociales, de l'activité économique et des couches sociales, par une croissance démographique rapide, par des taux de chômage et de sous-emploi très élevés, par une forte dépendance vis-à-vis des dépenses et des emplois gouvernementaux et par l'existence de deux économies distinctes et souvent opposées, l'économie moderne à emploi salarié et l'économie traditionnelle. Par contre, les territoires recèlent, en abondance, des ressources naturelles largement inexploitées.

L'économie traditionnelle, qui convient aux valeurs et au style de vie des autochtones du Nord, assure à la plupart d'entre eux la subsistance. Toutefois, ceux qui cherchent des occasions de participer, par le travail à plein temps ou à mi-temps, à l'économie de type moderne sont de plus en plus nombreux, chez les jeunes en particulier. Bon nombre de ces jeunes se recrutent parmi les quelque 350 étudiants qui quittent chaque année l'école, avec ou sans diplôme. Enfin, certains estiment que le minimum vital ne satisfait plus très bien à leurs objectifs personnels, mais ils hésitent à renoncer à tout ce qui les lie à leur terre.

A moyen terme, seule l'expansion du secteur des ressources non renouvelables peut répondre à cette demande d'emplois. Toutefois, si cette expansion se veut féconde pour les territoires, ceux-ci devront s'approprier une part de plus en plus grande des effets positifs du développement qui jouent actuellement à l'avantage du sud du Canada et des pays étrangers.

Un effort considérable est nécessaire pour réaliser l'équilibre de la croissance entre le secteur des ressources renouvelables et celui des ressources non renouvelables, et entre les possibilités d'emploi nouvelles et traditionnelles, si l'on veut permettre aux habitants du pays de faire un choix réaliste entre les deux secteurs, ou de combiner ceux-ci, de façon à maintenir des styles de vie qui conviennent à leurs besoins et à leurs aspirations. Il est possible d'améliorer cet équilibre et de consolider l'économie moderne comme l'économie traditionnelle, par la promotion et le renforcement des liens très faibles qui existent actuellement entre les deux économies et au sein même de chacune. On pourrait y parvenir, par exemple, en accroissant les possibilités d'emploi des divers secteurs de l'économie traditionnelle et en stabilisant ces secteurs, en faisant l'inventaire des occupations qui pourraient compléter les activités traditionnelles ou permettre aux autochtones de maintenir un contact étroit avec la terre, en adoptant de



nouvelles approches aux projets de développement d'envergure, approches qui seraient axées sur le développement et l'intervention d'un certain nombre de petites entreprises, gérées par les habitants et suffisamment flexibles pour offrir des emplois à temps partiel, et, enfin, en prenant des mesures visant à garantir que les habitants des territoires du Nord-Ouest auront la capacité et l'occasion de contribuer à la planification et au développement des activités et des projets qui susciteront de nouveaux liens entre les différents pivots économiques du Nord.

## 2. LES FACTEURS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

### 2.1 Historique

Au sein du Canada, les territoires du Nord-Ouest se distinguent par leurs caractéristiques géographiques, leur histoire et la composition de leur population.

Les territoires du Nord-Ouest sont immenses, s'étendant sur une distance de 2 897 kilomètres à partir d'Inuvik à l'ouest jusqu'à la baie Frobisher à l'est. Leur superficie de 336,7 millions d'hectares compte pour le tiers de la masse terrestre du Canada, et leur situation présente à la fois des problèmes et des possibilités de développement particuliers. La région est extrêmement riche en ressources naturelles, notamment en minéraux, en forêts et en eau douce. Elle laisse entrevoir de grandes possibilités dans le domaine des loisirs. Les territoires du Nord-Ouest sont également le foyer d'un certain nombre d'autochtones qui voient dans ces ressources le fondement même de leur mode de vie économique, social et culturel.

Malgré leur immensité géographique, les territoires sont peu peuplés. En 1978, on estimait à 46 000 le nombre de personnes vivant dans les quelque 60 localités de la région. (Il s'agit ici des statistiques territoriales.) Les Indiens et les Inuit constituent encore la majorité de la population, en raison du taux élevé de la natalité et du taux décroissant de la mortalité. Ils ont aussi des aptitudes, des attentes et des intérêts particuliers. La conservation de leur mode de vie et la reconnaissance de leurs aspirations doivent être prioritaires dans toutes les activités de développement.

L'étendue des territoires entrave leur développement économique. Les réseaux de transport et de communication, par exemple, s'étendent sur de très grandes distances et, dans bon nombre de régions, sont peu développés. Un réseau routier limité existe dans l'Ouest; ailleurs, toutefois, on ne peut accéder aux localités que par voie aérienne ou maritime. Les communautés de l'est de l'Arctique ne comptent que sur une ou deux livraisons de marchandises par année, et la saison de navigation est courte et variable. Les aménagements énergétiques sont coûteux et peu nombreux de même que les installations servant à l'épuration et au traitement des eaux, ce qui limite évidemment les possibilités de développement. Par rapport au reste du Canada, les coûts et les risques d'exploitation d'une entreprise dans le Nord sont extraordinairement élevés.

L'économie des territoires du Nord-Ouest s'appuie, dans l'ensemble, sur très peu. Le secteur public, qui regroupe les administrations fédérale, territoriale et municipales est

le plus gros employeur. Par ordre décroissant d'importance, viennent ensuite le secteur des ressources non renouvelables (industries minières, pétrolières et gazières), le secteur des ressources renouvelables (chasse, pêche, piégeage et forêts), auxquels s'ajoutent les petits secteurs de la fabrication, du tourisme et des services. En général, ces secteurs d'activité qui procurent la plus grande partie de l'emploi salarié, regroupent de grandes industries de capital, alors que l'économie traditionnelle s'appuie sur de petites industries de main-d'oeuvre.

Les territoires exportent des ressources partiellement transformées et certaines oeuvres artisanales, mais ils importent la plus grande partie de leurs marchandises durables et de leurs biens de consommation. Les produits alimentaires du pays, principal point d'appui économique de bon nombre de localités, manquent dans certaines régions, alors que des surplus sont inutilisés ailleurs. Les liens économiques entre les secteurs et entre les localités sont très peu développés, et le Nord ne profite que d'une valeur ajoutée négligeable.

Les habitants des territoires tirent leurs revenus et leurs emplois de deux sources, soit l'administration publique et les grands projets d'exploitation des ressources. En 1974, quelque 47 % des salaires et traitements versés dans les territoires du Nord-Ouest provenaient de l'administration publique, un autre 10 % d'entreprises exploitées par ce secteur, et 43 % de sociétés privées intéressées à l'exportation. Les minéraux, en particulier le pétrole et le gaz naturel, comptaient pour 88 %, des exportations, les autres produits exportés étant, en quantités minimes, les fourrures, le poisson et diverses pièces d'artisanat.

Les habitants des petites localités cherchent de plus en plus à se trouver un emploi salarié pour compléter ou remplacer les métiers traditionnels. Leurs possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires sont cependant restreintes. On prévoit que la population en âge de travailler, qui était de 25 900 en 1976, sera de 35 100 en 1986, soit une hausse de 35 %. Environ 1 000 personnes quittent l'école chaque année, avec ou sans diplôme. Le taux de chômage dans les petites localités serait de deux à huit fois plus élevé que la moyenne nationale; en outre, bon nombre de travailleurs sont considérés comme étant sous-employés.

Actuellement, les habitants des territoires, en particulier les autochtones ont à choisir entre les activités traditionnelles liées à la terre et l'aide gouvernementale, qui se traduit par des projets de création d'emplois ou des paiements de transfert. L'augmentation rapide de la population, alliée à l'extinction progressive de la faune, risque de rendre même ce

choix impossible dans l'avenir. Plusieurs cherchent maintenant à avoir accès aux possibilités de l'économie moderne, mais d'une manière qui leur permettra de conserver leur mode de vie et leur culture. La rotation du personnel, dans les entreprises modernes, serait peut-être une solution.

## 2.2 Les facteurs de développement

### 2.2.1 Le facteur démographique

Au cours des années 70, la population des territoires du Nord-Ouest a augmenté rapidement, passant de 34 805 en 1971 à un chiffre estimatif de 46 386 en 1978, soit un taux annuel moyen de 4,1 %. On prévoit que cette croissance rapide se maintiendra. Actuellement, la population se compose d'environ 20 % d'Indiens et de Métis, de 32 % d'Inuit et de 48 % de non-autochtones; on s'attend à ce que la population non autochtone soit majoritaire (50,1 %) en 1982. D'après la pyramide des âges, c'est la proportion de jeunes qui est la plus forte, chez les autochtones en particulier et chez les non-autochtones, les 20-40 ans sont de plus en plus nombreux, en raison du phénomène de migration. Si les tendances actuelles se maintiennent, et si la structure des migrations obéit à la conjoncture économique, l'administration des territoires estime que la population passera de 48 000 à 52 000 en 1981 et qu'elle aura dépassé le cap des 60 000 en 1985.

La population se concentre de plus en plus dans des communautés organisées, plutôt que dans des villes au sens où l'entend le recensement. Cinq centres seulement, Yellowknife, Hay River, Inuvik, Frobisher Bay et Fort Smith, répondent à la définition du recensement. Là vit près de la moitié de la population. Il semble toutefois que ces centres se développent aux dépens de certains centres plus petits.

### 2.2.2 Les ressources naturelles

Les territoires du Nord-Ouest sont extrêmement riches en ressources. En 1978, huit mines étaient en activité, soit deux mines d'or, deux de plomb-zinc, trois d'argent-cuivre et une de tungstène. De nombreux autres gîtes minéraux, renfermant du cuivre, du zinc, du plomb, de l'argent, de l'or et de l'uranium, sont connus, mais leur éloignement, l'absence d'infrastructure et les conditions du marché rendent leur exploitation non rentable à l'heure actuelle. Les territoires renfermeraient aussi des réserves de plus de 47,7 billions de litres de pétrole et de plus de 396,4 milliards de mètres cubes de gaz naturel.

Au chapitre des ressources forestières, on compte différentes essences de bois tendre qui peuvent servir à la construction ainsi qu'à la fabrication de pieux et de pâte. La forêt aurait un rendement annuel soutenu de 11,8 millions de

mètres cubes dans la région de la rivière des Esclaves, de 11,8 millions de mètres cubes dans le bas du fleuve Mackenzie et de 94,4 millions de mètres cubes dans les hauts districts du Mackenzie et de la Liard. Ce sont là trois régions facilement accessibles par voie d'eau. La production actuelle varie sensiblement en raison de la faible productivité, du manque de financement et du peu de débouchés locaux.

L'agriculture est presque inexistante dans les territoires du Nord-Ouest. Il serait possible de cultiver des variétés rustiques de légumes et de céréales sur 1,4 million d'hectares de terre, le long des rivières des Esclaves, des Foins, de la Liard et du haut Mackenzie, ainsi que des semences de fourrage. Le climat, les coûts et les risques élevés, les marchés limités, l'absence d'infrastructure et les revendications territoriales non encore réglées des autochtones limitent ici le développement.

La rivière des Esclaves offre un certain potentiel hydro-électrique, mais toute exploitation, là ou ailleurs, est limitée par les revendications territoriales non réglées des autochtones et par les problèmes connexes tels que l'inondation des voies de piégeage. Pour cette raison, dans les circonstances actuelles, l'aménagement hydraulique de la rivière des Esclaves ne peut avoir lieu qu'en érigeant une digue à la frontière de l'Alberta et des territoires du Nord-Ouest ou à proximité, de sorte que les inondations se produisent au nord de l'Alberta. L'approvisionnement en énergie qui en résulterait pourrait jouer un rôle important dans le développement industriel des territoires du Nord-Ouest.

Le poisson, les animaux à fourrure, le gibier et nombre d'animaux marins comptent parmi les ressources " traditionnelles ". On fait de la pêche commerciale sur le Grand Lac des Esclaves, à la baie Cambridge ainsi que dans les régions de Keewatin et de Baffin. Il y a des débouchés sur place dans les grands centres, mais les coûts élevés de transport et les petites échelles de production limitent l'expansion de la pêche commerciale. Nombreux sont les habitants du Nord qui tirent un revenu d'appoint du piégeage, mais peu en vivent. Les principales espèces piégées dans la zone de végétation, sont la martre, le rat musqué, le castor et le lynx; au nord de cette zone le phoque et le boeuf musqué. Le phoque constitue aussi une source de protéines importante pour les Inuit qui habitent au nord de la zone de végétation. Dans l'ouest de l'Arctique, on fait l'élevage commercial d'un troupeau de rennes de 12 000 têtes. La chasse, comme moyen de subsistance, constitue un élément majeur de l'économie traditionnelle et elle est très importante pour bon nombre de petites localités; du point de vue commercial, elle est relativement négligeable. L'expansion de la chasse commerciale est possible, mais elle est entravée par



l'absence d'installations de traitement de la viande, un marché limité et l'absence d'information sur la taille des troupeaux et les possibilités de rendement.

### 2.2.3 Les débouchés

C'est à l'extérieur des territoires, soit dans le sud du Canada, soit à l'étranger, que se prennent les décisions sur les débouchés qui peuvent s'offrir à la plupart des produits territoriaux. Les exportations traditionnelles (fourrures, poissons et divers produits d'artisanat) comptent pour moins de 5 % des exportations des territoires. Pour ce qui est des minéraux, qui représentent la plus grande partie des autres produits d'exportation, c'est à l'échelle internationale que se prennent les décisions. L'éloignement des nouveaux gisements miniers et l'absence d'infrastructure, en particulier dans le domaine du transport, rendent l'exploration et l'activité minières extrêmement sensibles aux fluctuations des marchés internationaux. Le développement de marchés locaux pour un produit donné, qu'il s'agisse de fourrures, de poisson, de pièces d'artisanat, de bois d'oeuvre, de produits maraîchers, de viande de gibier ou de produits manufacturés, est limité par la taille et la répartition de la population ainsi que par le coût élevé du transport et le peu d'envergure du réseau. La population est peu nombreuse et très dispersée. La demande locale est insuffisante pour soutenir une économie diversifiée, et les fournisseurs du Sud peuvent satisfaire plus facilement à cette demande à des coûts unitaires inférieurs. A l'heure actuelle, les marchés intercommunautaires qui absorberaient les surplus de produits alimentaires du pays semblent peu développés.

### 2.2.4 La distribution géographique de l'activité économique

Aux fins du développement, on peut identifier deux grandes régions, à savoir : l'Arctique, d'une part, qui se caractérise par sa calotte glaciaire permanente, ses fies pétrolifères et gazières, ses régions côtières montagneuses et ses vastes étendues de toundra, où la plupart des communautés tirent leurs principaux moyens de subsistance des ressources territoriales, et la vallée du Mackenzie, d'autre part, qui occupe la zone de végétation et diffère de l'autre région par sa grande voie de transport, le fleuve Mackenzie, sa population plus dense, ses liens de communication terrestre avec l'ouest du Canada, ainsi que par ses mines productives et ses petits établissements industriels. Quatre-vingt-trois pour cent des habitants de la région de l'Arctique sont d'ascendance inuit ou indienne, alors que ceux de la vallée du Mackenzie sont à 62 % d'ascendance européenne. Comme la répartition de la population le laisse prévoir, le centre de gravité de l'économie moderne se situe dans la vallée du Mackenzie, alors que l'économie traditionnelle est concentrée dans l'Arctique.

## 2.3 Aperçu de la performance économique

Les renseignements sur les territoires ne sont pas, en général, aussi exhaustifs, aussi à jour, ou aussi facilement disponibles que le sont les renseignements sur les provinces. La superficie du pays est immense, la population peu nombreuse et dispersée, et la collecte des données est coûteuse et prend beaucoup de temps. Bon nombre d'indicateurs normalisés et de données estimatives ne s'appliquent tout simplement pas dans le cas des territoires et, s'ils s'appliquent, ils ont peut-être un décalage de quelques années par rapport à ceux des provinces. En outre, on peut se demander s'il est pertinent de parler de " population active " ou de " chômage " dans une économie où la chasse et la pêche, comme moyens de subsistance, sont aussi importantes. La plupart des indicateurs socio-économiques sont déterminés et interprétés dans le cadre d'une économie de marché et, par conséquent, leur utilité est restreinte dans cette situation. Trois composantes dominent l'économie territoriale : le secteur public, les mines et les activités traditionnelles de subsistance. Ces dernières, évidemment, ne se retrouvent pas dans les indicateurs économiques habituels. Or, si elles n'ont eu que des effets d'entraînement négligeables, les activités de subsistance sont certainement d'une grande valeur économique pour ceux qui les pratiquent. C'est donc à la lumière de ces considérations qu'il faudra étudier toutes les données statistiques.

### 2.3.1 Le marché du travail

Il est difficile d'établir les taux de chômage et de participation à la main-d'oeuvre, de même que les niveaux d'emploi, dans une économie comme celle des territoires du Nord-Ouest. A la vérité, on ne connaît que très peu la situation de l'emploi de la population. Les organismes gouvernementaux, tant territoriaux que fédéraux, emploient environ 6 000 personnes et le secteur privé, près de 5 300. Il se peut que quelque 1 200 personnes, principalement des autochtones qui travaillent dans les petits établissements d'art et d'artisanat de moins de 20 employés ne soient pas comptées dans les relevés sur l'emploi. Au total, 12 500 personnes occuperaient donc un emploi. Dans diverses localités, les taux de chômage sont élevés, soit de 2 à 8 fois les taux nationaux, et on estime que le taux global se situe à environ 18 %. Il faut rappeler ici que le chômage est une notion qui a peu de sens, lorsqu'on l'applique à une population qui se livre à la chasse et à la pêche pour survivre.

On prévoit que 1 000 personnes s'ajouteront, chaque année, à la population active, au cours de la prochaine décennie. L'économie territoriale ne pourra réduire le chômage ou absorber les nouveaux travailleurs que par une expansion soutenue des principaux secteurs. A moyen terme, il apparaît que seules les

industries d'extraction et les entreprises connexes pourront absorber cet afflux de personnes. Parmi ces 1 000 nouveaux arrivants, ceux qui désirent poursuivre les activités traditionnelles pourront le faire; toutefois, on devra chercher une solution de rechange réaliste ou une combinaison des deux types d'activité.

### 2.3.2 Le climat des investissements

A toutes fins pratiques, seuls les gouvernements et les industries d'exploitation des ressources non renouvelables investissent dans les territoires du Nord-Ouest. La région a connu plusieurs moments d'investissement massif au cours des dernières décennies (secteur des mines, du pétrole et du gaz naturel, gouvernement, et construction de la Distant Early Warning Line). Pour intéresser les investisseurs, il faut que la fiscalité et la réglementation soient stables, que le secteur public offre des programmes de soutien et d'incitation à l'entreprise, et que la demande internationale de produits miniers de la région soit bonne. Depuis l'annulation du projet de pipeline de la vallée du Mackenzie, l'économie a été stagnante; les perspectives à moyen terme toutefois sont prudemment optimistes.

### 2.4 L'analyse sectorielle et les perspectives à moyen terme

Aux fins de la présente discussion, nous pouvons regrouper en deux grandes catégories les activités économiques des territoires, à savoir : les activités modernes, qui englobent l'exploration et la production minérales, l'exploitation forestière, le tourisme, le secteur de la fabrication et celui des services; et les activités traditionnelles, le piégeage, la pêche, la chasse et les activités connexes de subsistance. Bien que ces catégories ne s'excluent pas mutuellement, les personnes venant du Sud s'adonnent généralement aux activités modernes et les peuples autochtones aux activités traditionnelles.

#### 2.4.1 Les secteurs modernes

##### a) Le secteur des mines

Ce sont les entreprises d'exploration et d'extraction minières qui sont le principal employeur du secteur des ressources non renouvelables. En 1977, environ 1 750 personnes travaillaient dans les mines, et la valeur totale du plomb, du zinc, de l'or, du cuivre, de l'argent et du tungstène extraits a été de \$217,8 millions. Toutefois, la production minérale des territoires du Nord-Ouest ne représente qu'un faible pourcentage de l'ensemble de la production canadienne, sauf dans le cas du plomb, qui compte pour 23 % de la production totale canadienne. La production totale de toutes les mines pour la période allant

de 1968 à 1977 a été évaluée à \$1,8 milliard; le plomb et le zinc ont compté pour au-delà de \$1 milliard de ce total. L'exploration minérale s'est intensifiée en raison d'un intérêt nouveau pour les terrains recelant de l'or, de l'argent et de l'uranium.

Si la croissance de l'industrie minière canadienne dépend largement de facteurs externes, et en particulier des marchés internationaux de minéraux, les principaux obstacles au développement dans les territoires sont, eux, de nature interne. Ces obstacles sont, notamment, l'absence d'infrastructure, les revendications territoriales en suspens des autochtones et la réglementation gouvernementale sur le traitement des métaux. La production a augmenté constamment, toutefois, et on estime qu'elle avait atteint, en 1978, près de \$240 millions. Le zinc et le plomb sont les produits miniers les plus importants; viennent ensuite l'or et l'argent. Ces quatre métaux sont généralement associés géologiquement en gisements de minerai complexes; aussi, on trouve généralement du plomb et du zinc au même endroit et on les extrait ensemble. Les prix du plomb, de l'or et de l'argent sont fermes mais, dans le cas du zinc, ils sont quelque peu imprévisibles. A tout prendre, les perspectives d'avenir semblent bonnes, quoique l'on craigne l'accumulation de stocks de zinc.

L'exploration est une activité importante du secteur des mines sur le plan des dépenses et de l'emploi et elle procurerait 1 600 emplois saisonniers. L'exploration en vue de trouver des métaux de base avait fléchi au cours des dernières années mais, en 1978, la tendance s'est renversée. L'exploration a maintenant atteint un nouveau sommet, en raison de la recherche de l'uranium. Les dépenses totales d'exploration ont augmenté constamment, passant de \$7 millions en 1972 à environ \$50 millions en 1978. La recherche de l'uranium entre pour 75 % dans ce total.

La fermeté du marché des métaux ainsi que la faible valeur du dollar canadien devraient donner une impulsion à la poursuite de l'exploration et du développement, malgré les contraintes qu'imposent les revendications territoriales en suspens des autochtones et les coûts élevés de production. On ne peut sous-estimer l'importance de ce secteur dans les perspectives économiques à moyen terme. On devrait pouvoir extraire de l'or du champ aurifère de Controyto, à Echo Bay, ainsi que du plomb et du zinc à Arvik sur l'île Cornwallis. Dans ce dernier cas, l'exploitation nécessitera une mise de fonds de quelque \$150 millions et créera 250 emplois.

b) Le pétrole et le gaz naturel

On exploite actuellement, à l'angle sud-ouest des territoires, un champ de gaz naturel dont la production est destinée à la Colombie-Britannique. Le pétrole provenant du champ du puits Norman, le seul champ pétrolier nordique actuellement en exploitation, est transformé sur place dans une raffinerie de la société pétrolière Impériale limitée. La production annuelle est de 159 millions de litres, et les réserves récupérables sont évaluées à 7,1 ou 7,9 millions de litres.

Les activités d'exploitation pétrolière et gazière ont ralenti considérablement dans la région du Mackenzie. Le projet de construction de l'oléoduc avait en effet suscité de grands travaux d'exploration au début des années 70, mais depuis la décision sur le pipeline, les travaux d'exploration et les dépenses ont diminué, de même que les dépenses de forage. On fait encore un peu de forage dans le delta et la mer de Beaufort, et certains travaux d'exploration se poursuivent dans les îles de l'Arctique. On s'intéressera probablement davantage à la région de Beaufort en particulier, puisque certains ont annoncé, cet été, la découverte d'un gisement pouvant produire 1,9 million de litres par jour. La poursuite des activités d'exploration et la hausse constante du prix de l'énergie permettent de croire à la rentabilité des pipelines qui desserviraient ces gisements. On prévoit notamment la construction du Pipeline Polar Gas. Au cas où ce projet n'aurait pas de suite, Pétro-Canada a déposé auprès de l'Office national de l'énergie une demande d'autorisation visant un projet pilote de \$1,5 milliard, afin d'expédier par bateau du gaz naturel liquéfié provenant de l'île Melville. Les négociations sont en cours, et l'on étudie la possibilité de distribuer des quantités importantes de gaz aux consommateurs. Les audiences devraient avoir lieu d'ici à la fin de l'année. Si le projet est approuvé et qu'il soit une réussite, on peut s'attendre à ce qu'il y ait production commerciale de gaz naturel dans l'Arctique du Nord.

c) Le tourisme

L'industrie touristique dans les territoires du Nord-Ouest est sous-développée. La croissance de cette industrie a été entravée par l'insuffisance des moyens d'accès et par l'absence d'installations et de services touristiques adéquats. Compte tenu des pressions croissantes en vue d'un développement socio-économique équilibré, on s'intéresse davantage au rôle que l'industrie des voyages et du tourisme peut jouer, en particulier en offrant des possibilités de formation et d'emploi et en diversifiant les économies locales.

Les territoires du Nord-Ouest accueillent chaque année environ 20 000 personnes qui voyagent pour leur plaisir. Le



développement du tourisme a été fonction des installations, distractions et attractions que le pays offre. Plus récemment, la publicité portant sur les parcs nationaux des territoires du Nord-Ouest a attiré un autre groupe de voyageurs, ceux qui s'intéressent aux activités de plein air et aux vacances en pleine nature. On doit reconnaître, cependant, que ce marché est restreint et très spécialisé.

L'administration des territoires du Nord-Ouest, de concert avec la Northwest Territories Travel Industry Association, le ministère des Affaires indiennes et du Nord et l'Office du tourisme du gouvernement canadien, a entrepris une évaluation exhaustive de l'industrie des voyages et du tourisme des territoires du Nord-Ouest. Cette étude portera notamment sur la préparation d'une stratégie touristique intégrée et d'un plan relatif à l'expansion éventuelle de l'industrie dans les territoires. Elle s'intéressera à tous les aspects de l'industrie des voyages et du tourisme pour la période des cinq ou dix prochaines années. Lorsque la stratégie et le plan seront terminés, on s'attend à ce que des efforts soient déployés en vue de favoriser l'expansion de l'industrie touristique. Toutefois, il est peu probable que, dans un proche avenir, une industrie touristique se développe dans les territoires du Nord-Ouest au point d'avoir une incidence comparable à celle du secteur public ou du secteur des mines.

#### d) Le secteur des forêts

On trouve du bois tendre, surtout l'épinette blanche, le long du fleuve Mackenzie et de ses affluents. La croissance est lente, le reboisement prenant parfois plus de cent ans. Les estimations de rendement soutenu sont de l'ordre de 118 millions de mètres cubes annuellement.

On estime la demande annuelle de bois d'oeuvre et de pieux de la région du Mackenzie à 47 millions de mètres cubes. La production des scieries territoriales varie considérablement, mais elle demeure, comme c'est le cas depuis les années 50, de l'ordre de 2,34 à 14,1 millions de mètres cubes dans le cas du bois d'oeuvre, et de l'ordre de 1,2 et 3,5 millions de mètres cubes dans le cas des pieux. La qualité s'est améliorée depuis l'instauration de l'estampillage des catégories au début des années 70, mais la pénétration des marchés locaux demeure négligeable.

L'ouverture de la vallée de la rivière Liard par la construction d'une route allant de Fort Simpson, aux territoires du Nord-Ouest, à Fort Nelson en Colombie-Britannique, offrira la possibilité d'établir une industrie de bois d'oeuvre ayant une production de 12 à 24 millions de mètres cubes par année. La capacité de production sera déterminée en fonction des résultats

de l'inventaire du peuplement forestier, qui sera entrepris cette année.

e) Le secteur de la fabrication

Au chapitre de la fabrication à petite échelle, on compte surtout des projets gouvernementaux et des entreprises de production d'objets d'art et d'artisanat. En 1978, l'administration des territoires du Nord-Ouest a exploité 33 projets commerciaux et industriels, qui ont employé environ 1 200 travailleurs à plein temps et à temps partiel. Entre autres projets, mentionnons les centres de couture, les ateliers de vêtements de fourrure, une fabrique de meubles, des magasins de vente au détail et un service de blanchissage et de nettoyage à sec.

La forte dépendance vis-à-vis des marchés du Sud et les frais généraux disproportionnellement élevés dans l'exploitation de petits établissements de fabrication des régions éloignées constituent des obstacles à l'expansion. Le développement des petites entreprises locales risque également d'achopper en raison du manque de connaissance en matière d'organisation commerciale et de gestion.

On prévoit que le secteur de la fabrication aura des répercussions négligeables sur l'économie. Il serait possible de lui donner un peu d'essor pour qu'il satisfasse aux demandes locales, mais les entraves à la production à grande échelle sont trop considérables pour permettre le développement d'un marché d'exportation.

f) Le secteur des services

Dans les petites localités, les services sont fournis en grande partie par l'entremise de la Compagnie de la Baie d'Hudson ou du mouvement coopératif et, dans les grands centres par des sociétés indépendantes et des magasins à succursales. Dans le passé, le mouvement coopératif a manqué de capitaux. Encore aujourd'hui, ses gestionnaires viennent de l'extérieur. Le réapprovisionnement s'effectue surtout par voie maritime et nécessite le financement coûteux de stocks importants.

Etant donné l'isolement des territoires du Nord-Ouest, il n'est pas étonnant que l'industrie du transport y occupe une place si importante dans l'économie. En 1974, l'industrie a versé, en salaires et traitements seulement, bien au-delà de \$12 millions. La Société des transports du Nord Limitée, le principal exploitant de chalands sur le fleuve Mackenzie et dans la région ouest de l'Arctique, procure du travail, pendant une partie de l'année, à environ 900 personnes, dont 90 seulement habitent en permanence les territoires du Nord-Ouest. Les demandes

des syndicats pourraient, à l'avenir, constituer une entrave à l'embauche des habitants du Nord.

L'organisation du secteur des transports et des communications est typique de l'économie nordique, notamment à cause de la participation directe d'entreprises du secteur public, de la spécialisation acquise par les hommes d'affaires autochtones propriétaires de petites et moyennes entreprises du fait que l'on doit compter sur les principales activités économiques, publiques et privées, pour le gros des ventes.

Les services financiers, professionnels, commerciaux et personnels sont situés dans les grands centres régionaux. Dans les petites localités, l'absence de banques commerciales, de comptables, d'avocats et d'autres services de soutien à l'entreprise empêchent le développement des ressources de gestion.

A moyen terme, il est probable que les services seront un peu plus nombreux et pourront répondre aux besoins locaux, qui sont limités. Leur développement dépendra de l'évolution de la situation dans les secteurs primaires.

#### 2.4.2 Les secteurs traditionnels

En développant le commerce entre les différentes communautés, on pourrait, au cours des cinq prochaines années, accroître les avantages que l'on tire de ce secteur. Toutefois, la fragilité de l'équilibre naturel et la croissance démographique rapide risquent de limiter l'expansion basée sur l'exploitation des ressources terrestres. La surexploitation, si elle est permise, entraînera une réduction des choix possibles dans l'avenir.

##### a) Le piégeage

En 1975-1976, les recettes provenant du piégeage ont totalisé \$2,7 millions, soit une baisse par rapport au record de \$3,1 millions de 1973-1974, ou une moyenne de \$800 par trappeur. Les détenteurs de permis de chasse générale représentent 10 % de la population.

Même s'il est difficile de déterminer exactement le nombre de trappeurs à plein temps et à temps partiel, on sait qu'une forte proportion de la population nordique tire profit des activités liées à la terre, sur le plan économique comme sur le plan social et culturel. Le piégeage assure à plusieurs un revenu monétaire important, mais, dans la plupart des cas, insuffisant pour subvenir à tous les besoins d'une personne ou d'une famille.

L'industrie des fourrures offre peu de possibilités d'expansion. Si les populations d'animaux à fourrure sont très nombreuses dans les territoires du Nord-Ouest, elles sont aussi très dispersées, et, là encore, le coût élevé du transport réduit considérablement les profits. Comme, avec la croissance démographique, de plus en plus de gens chercheront à tirer un revenu ou un supplément de revenu des fourrures, le piégeage risque de devenir de moins en moins rentable, en l'absence d'améliorations technologiques du moins. Il est aussi très important de noter que l'industrie des fourrures dépend d'un marché international extrêmement changeant.

b) La pêche

On fait de la pêche commerciale surtout sur le Grand Lac des Esclaves (poisson à chair blanche, principalement), dans la baie de Cambridge (omble de l'Arctique) et dans un certain nombre d'endroits des régions de Keewatin et de Baffin. En 1976, la pêche commerciale dans la vallée du Mackenzie a procuré du travail à plein temps et à temps partiel à 125 pêcheurs et travailleurs associés.

Les grandes communautés des territoires, offrent un débouché modeste aux pêcheurs. Les prix du poisson d'eau douce, qui demeurent bas à l'échelle nationale, limitent l'expansion de la pêche commerciale aux fins d'exportation. Comme la pêche commerciale du Nord a besoins d'un marché soutenu ou de subventions pour compenser les coûts élevés du transport et les déséconomies liées aux petites échelles de production, on ne prévoit pas d'expansion dans l'immédiat.

c) La chasse

La chasse de subsistance demeure un élément important du mode de vie traditionnel et constitue un apport majeur à l'économie de nombreuses localités. En 1975-1976, la récolte déclarée de gibier dans les territoires était de quelque 1 528 875 kilogrammes. On estime toutefois que la qualité réelle du gibier tué dépasse de deux à trois fois la quantité déclarée. Dans certaines régions, on pourrait faire davantage de chasse de subsistance, mais il faudrait de la surveillance afin de garantir que la récolte annuelle ne grève pas les récoltes futures.

### 3. LES PROBLEMES ET QUESTIONS DE DEVELOPPEMENT

Nous étudions ici les problèmes et les questions de développement par ordre d'importance relative quant à leurs effets sur les possibilités de développement à moyen terme.

#### 3.1 Les entraves au développement

##### 3.1.1 Les revendications territoriales des autochtones

La question non réglée des revendications territoriales des autochtones et l'absence apparente de progrès dans la négociation de règlements ralentissent considérablement l'expansion économique, en particulier dans le domaine de la mise en valeur des ressources non renouvelables. La controverse sur l'utilisation des terres que risque de susciter la conclusion des règlements fait hésiter le gouvernement à céder des terres ou à en destiner à des fins précises de développement. Le débat qui entoure cette question et l'incertitude qui en découle créent un climat défavorable aux investissements.

##### 3.1.2 L'infrastructure des services

L'absence d'infrastructure régionale, en particulier dans les domaines du transport, des communications et de l'approvisionnement énergétique à travers la plus grande partie des territoires du Nord-Ouest, nuit gravement au développement à l'extérieur des localités établies. Même si les territoires disposent de ressources minières en abondance, dont le pétrole et le gaz naturel, le coût de leur exploitation, de leur extraction et de leur expédition vers les marchés est prohibitif, sauf dans certains cas exceptionnels. Les pipelines, routes et chemins de fer, essentiels à l'exploitation des ressources des territoires du Nord-Ouest, nécessiteront des investissements de plusieurs milliards de dollars.

Au cours de la dernière décennie, l'administration des territoires du Nord-Ouest a fait des progrès importants en ce qui concerne la mise en place d'une infrastructure communautaire, avec le résultat que, dans la plupart des localités, les installations dépassent celles des régions comparables du sud du Canada.

##### 3.1.3 Les facteurs démographiques

L'immensité des territoires, combinée à la faible densité de la population (0,91 habitant par kilomètre carré) est en soi un sérieux obstacle au développement. L'absence de débouchés locaux, le coût élevé du transport, l'absence de main-d'oeuvre spécialisée dans certaines localités, le manque de



ressources énergétiques et d'autres problèmes font du développement une entreprise onéreuse et risquée.

Environ 52 % des habitants des territoires du Nord-Ouest sont de descendance indienne ou inuit. Comme c'est le cas dans d'autres parties du Canada, ces personnes ont, pour la plupart, été tenues à l'écart du courant principal de l'activité économique. A cela s'ajoute le fait que bon nombre d'entre elles, en particulier les Inuit, habitent des localités où la chasse au gibier continue d'être primordiale pour l'économie. En raison des taux élevés de natalité et des taux décroissants de mortalité, la population augmente, ce qui entraîne de fortes pressions sur le secteur des ressources renouvelables.

La croissance rapide de la population active justifierait la création de nombreux emplois. Jusqu'à maintenant toutefois, les habitants des petites localités n'ont que rarement réussi à travailler aux grands projets entrepris dans les territoires du Nord-Ouest, en raison des distances énormes, de la dispersion de la population et de la faiblesse des réseaux de transport. Comme les employeurs ont tendance à embaucher des personnes du Sud, et qu'ils doivent réduire au minimum les coûts d'exploitation dans cette région où tout est cher, ils hésitent à recruter des travailleurs du Nord. Et s'ils le font, bon nombre d'autochtones ne sont pas prêts, à cause de leur attachement à la terre, à s'éloigner longtemps de leur famille pour aller habiter au lieu de travail.

#### 3.1.4 La situation sociale

Les problèmes sociaux constituent une entrave au développement dans les territoires du Nord-Ouest, et peut-être davantage qu'ailleurs au Canada en raison de leur gravité et de leur étendue. Dans ce pays éloigné, où les douceurs de la vie sont rares, où la main-d'oeuvre est peu nombreuse et essentiellement non spécialisée, les conditions de vie sont telles qu'elles limitent souvent les possibilités d'investissement.

### 3.2 Les problèmes de développement

#### 3.2.1 Les effets d'entraînement du développement

C'est à l'extérieur des territoires que se font sentir la plupart des effets d'entraînement des grands travaux de développement. La plus grande partie de la production, en particulier dans le secteur des ressources non renouvelables, est expédiée vers les marchés extérieurs, et la valeur ajoutée qui profite aux territoires du Nord-Ouest est négligeable. La majorité des employés sont recrutés dans le sud du Canada ou parmi les personnes récemment arrivées dans les territoires. De même, ceux qui profitent des effets d'entraînement dans le

secteur des services, viennent habituellement de l'extérieur des territoires. Les habitants de longue date, qui sont généralement d'ascendance indienne ou inuit continuent donc à être tenus à l'écart du courant principal des activités économiques de type moderne.

La structure de l'économie est telle que les emplois du secteur primaire ne créent pas beaucoup d'autres emplois. Dans le secteur des mines, l'administration des territoires estime que, tous les effets étant pris en considération, un emploi crée de 0,3 à 0,6 emploi dans le reste de l'économie. Ce rapport n'est pas inhabituel pour les villes minières du nord du Canada. Pour ce qui est de la fonction publique, le multiplicateur d'emplois est encore faible - un emploi dans l'administration fédérale ou territoriale créant de 0,1 à 0,3 emploi dans les autres secteurs. Ce qui différencie le gouvernement de l'industrie, toutefois, c'est que celui-ci, à ce jour, emploie un plus grand nombre d'habitants du Nord que ne le fait le secteur des mines, de sorte que, au total, il offre généralement aux habitants du Nord un plus vaste choix de possibilités.

### 3.2.2 L'utilisation des terres : tradition contre développement

Comme l'économie traditionnelle des autochtones peut être gravement perturbée par le développement à grande échelle, l'utilisation des terres fait l'objet d'une intense controverse. Certains groupes d'autochtones s'opposent vivement au développement, à travers tous les territoires, et cette opposition persistera probablement tant qu'une solution n'aura pas été trouvée aux revendications territoriales. La question de l'utilisation des terres, implicite aux revendications territoriales des autochtones, représente une contrainte pour la plupart des types de développement.

L'économie traditionnelle véhicule certaines valeurs culturelles qui ne s'assimilent pas très bien à une économie industrielle. Les communautés traditionnelles semblent constituer des unités sociales mieux intégrées que celles des banlieues urbaines modernes, et leurs membres sont généralement moins mobiles que les gens du Sud.

### 3.2.3 La position concurrentielle de l'industrie touristique

Les habitants des territoires du Nord-Ouest sont nombreux à soutenir que l'industrie touristique offre des possibilités importantes de développement. Toutefois, deux problèmes majeurs se posent : le coût élevé du transport, résultat de l'absence de routes entre certaines localités très éloignées, et la piètre situation concurrentielle des territoires par rapport à d'autres régions éloignées, comme le Yukon et

l'Alaska, qui offrent davantage d'attractions touristiques conventionnelles.

#### 3.2.4 L'agriculture

On étudie la possibilité de céder de vastes étendues de terre pour usage agricole. Bien qu'il y ait, dans la région sud du Mackenzie, de grandes terres de catégories 3 et 4, les contraintes qu'imposent le climat, les coûts élevés de production et de transport, les marchés locaux restreints et l'absence d'infrastructure sont autant d'obstacles à la création d'une agriculture commerciale dans les territoires du Nord-Ouest. Toute cession de grandes étendues de terre à des fins agricoles risque en outre d'entraver le règlement éventuel des revendications territoriales.

#### 4. LES POLITIQUES FEDERALES ET TERRITORIALES

En plus de tous les programmes de développement économique qu'il offre, le secteur public joue, dans l'économie des territoires du Nord-Ouest, un rôle qu'il ne faudrait pas sous-estimer.

L'administration publique des territoires du Nord-Ouest englobe 22 ministères et organismes du gouvernement canadien, l'administration territoriale et un ensemble d'administrations locales situées dans les communautés, dans les hameaux, les villages, les villes et dans une municipalité.

Ces trois paliers d'administration publique auraient dépensé, ensemble, entre 1976-1977, \$448 millions pour offrir des services aux territoires du Nord-Ouest; environ 75 % de ce montant a été dépensé directement dans les territoires. Les dépenses courantes en services gouvernementaux ont représenté 47 % des dépenses territoriales brutes en 1974. Les organismes fédéraux et territoriaux ont employé quelque 5 950 travailleurs dans les territoires du Nord-Ouest en 1976-1977.

Les administrations publiques ont encore plus d'influence sur l'économie en général que ces chiffres ne le laissent entrevoir. Ainsi, par la politique et la réglementation relatives au développement, par le cadre fiscal, les redevances et les mesures d'incitation, ils déterminent dans une large mesure ce que sera le climat des investissements dans le Nord. Trois sociétés fédérales de la Couronne, la Commission d'énergie du Nord canadien, la Société des transports du Nord Limitée et les Télécommunications du Canadien national assurent les services essentiels et la mise en place des principales installations.

Compte tenu du rôle majeur que jouent les administrations publiques dans le développement économique et de l'incidence de leurs dépenses, nous discuterons ici des particularités des principaux programmes de développement.

##### 4.1 Les politiques fédérales

###### 4.1.1 La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC)

En raison de l'ordre de grandeur de leurs dépenses par rapport à la population des territoires du Nord-Ouest, les programmes de création d'emplois de la CEIC ont un effet économique beaucoup plus grand que dans le sud du Canada. Les programmes fédéraux de création d'emplois sont devenus, de fait, des employeurs eux-mêmes, et ils sont, après le gouvernement et les mines, la principale source d'emplois dans les territoires.

Au cours de l'année 1977-1978, les projets approuvés dans le cadre des programmes de création d'emplois dans les territoires du Nord-Ouest, ont fourni du travail à plus de 2 000 personnes, au coût d'environ \$5 millions.

#### 4.1.2 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Programme des affaires indiennes et inuit

En 1977-1978, la Direction du développement économique, de concert avec le ministère du Développement économique régional et du Tourisme du gouvernement des territoires du Nord-Ouest, a consenti des prêts directs totalisant \$63 468. Dans le cadre de ce programme, 45 entreprises indiennes ont bénéficié de prêts totalisant \$1 546 000; \$410 000 ont également été versés, sous forme de subventions et de contributions pour la mise en place d'éléments d'infrastructure ou l'obtention de services administratifs, techniques et professionnels. Les projets étaient variés, allant de l'exploitation d'une entreprise de construction lourde aux prêts trappeurs.

#### 4.1.3 Le ministère de l'Expansion économique régionale

En 1977, les territoires du Nord-Ouest ont été désignés région admissible en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional. Depuis lors, cinq primes d'encouragement ont été acceptées, en subventions de \$157 000 visant 32 emplois, ainsi que des dépenses d'immobilisation de \$1 029 000.

### 4.2 Les politiques territoriales

#### 4.2.1 Le ministère du Développement économique et du Tourisme

Le ministère du Développement économique et du Tourisme a pour mandat d'aider les habitants des territoires du Nord-Ouest à développer des entreprises, à obtenir des emplois et à acquérir des compétences. De concert avec les conseils et certains groupes de citoyens, il met sur pied des programmes qui s'adressent aux travailleurs et aux gens d'affaires, encourage le tourisme et facilite la vente des produits fabriqués dans les territoires du Nord-Ouest.

La principale activité de ce ministère consiste à exploiter des entreprises commerciales afin de procurer du travail aux habitants. En 1978, divers projets ont fourni environ 1 200 emplois à plein temps et à temps partiel, engendrant des revenus qui ont totalisé près de \$2 000 000 pour les habitants des territoires du Nord-Ouest.

Au 31 mars 1977, la Caisse de prêts aux petites entreprises des territoires du Nord-Ouest, avait prêté la somme de \$3 054 000. Le 1<sup>er</sup> avril 1977, l'administration des territoires assumait la direction de la caisse, et le prêt

maximal était porté à \$100 000, sous réserve qu'il y ait garantie de remboursement.

La Caisse de prêts aux Esquimaux des territoires du Nord-Ouest avait prêté, au total \$2 889 000, au 31 mars 1977.

La Caisse de prêts aux pêcheurs vient en aide aux pêcheurs du Grand Lac des Esclaves qui désirent acheter des embarcations et des moteurs, en garantissant le remboursement des prêts auprès des banques locales. Presque tous les bateaux de pêche qui circulent sur le Grand Lac des Esclaves sont financés par l'entremise de cette caisse.

En 1978-1979, le ministère du Développement économique et du Tourisme avait un budget de plus de \$15 millions.

#### 4.2.2 Le ministère des Affaires naturelles et culturelles

Par l'entremise du Service de la faune, le ministère contribue aux activités traditionnelles de chasse et de piégeage. Ainsi, il fournit de l'aide et de l'encouragement aux trappeurs et aux chasseurs, de même qu'à ceux qui ne pratiquent la chasse et le piégeage qu'à l'occasion, et il s'occupe de campements d'avant-poste, de chasse communautaire au caribou et de commercialisation des fourrures. Ces programmes visent à assurer que toutes les personnes qui le désirent soient en mesure de conserver leur mode de vie traditionnel.

Les dépenses pour l'année 1977-1978 se sont chiffrées à plus de \$700 000.

#### 4.3 Les politiques conjointes fédérales-territoriales

##### 4.3.1 L'entente spéciale ARDA

L'entente spéciale sur l'aménagement rural et le développement agricole conclue entre le Canada et les territoires du Nord-Ouest a été signée en juin 1977. Au 31 décembre 1978, 55 offres d'aide financière, totalisant \$2 millions, étaient acceptées, fournissant de l'emploi au titre de 67 années-personnes et aidant 849 pêcheurs, trappeurs et chasseurs dans le cadre de la composante du programme relative aux produits primaires.

##### 4.3.2 L'entente-cadre de développement

L'entente-cadre de développement entre le Canada et les territoires du Nord-Ouest et l'entente auxiliaire provisoire sur le développement économique des localités ont été signées le 4 avril 1979. L'entente auxiliaire prévoit des dépenses de l'ordre de \$3,8 millions en programmes conjoints, pour aider le commerce entre les localités et le développement économique de celles-ci.

## 5. LES POSSIBILITES DE DEVELOPPEMENT

### 5.1 Résumé des avantages comparatifs

Les territoires du Nord-Ouest, qui sont immenses, disposent d'une énorme quantité de richesses naturelles pour la plupart inexploitées, dont des minéraux, des forêts, de l'eau douce et des ressources récréatives. Toutefois, l'assise économique est peu diversifiée, les liens économiques entre les secteurs et entre les localités sont très peu développés et le Nord ne transforme qu'une infime partie des ressources de son sol et de son sous-sol.

Les grands travaux de mise en valeur des ressources dans les territoires du Nord-Ouest sont importants. Ils procurent un nombre considérable d'emplois directs et soutiennent une grande partie du secteur des services de l'économie territoriale, fournissant ainsi de nombreux autres emplois indirects. Selon l'expérience récente, si on l'aborde avec tact, le développement peut être bénéfique pour les localités des territoires et les personnes qui y habitent, puisqu'il permettra la création d'emplois et l'établissement de nouvelles entreprises gérées par les habitants, d'une façon qui cadre avec le désir de ceux-ci de maintenir un contact étroit avec la terre.

### 5.2 Les possibilités précises

La production minérale domine le secteur privé de l'économie des territoires du Nord-Ouest et continuera de le faire dans un proche avenir. Les vastes régions inhabitées du bouclier précambrien sont les régions les plus prometteuses pour l'exploitation minière en Amérique du Nord. En outre, l'évolution des prix mondiaux des hydrocarbures ajoutera de la valeur aux réserves du puits Norman, de l'île Melville et de la mer de Beauport.

Plusieurs projets de prospection en sont déjà au stade de l'exploration et de l'évaluation; toutefois, on n'a pas encore décidé d'exploiter de nouvelles mines à des fins commerciales. Si les zones qui sont vraisemblablement les plus productives étaient exploitées, on estime que les nouvelles mines créeraient de 400 à 700 emplois au cours des cinq prochaines années.

On sait que, dans le passé, ce sont des personnes venant du sud du Canada qui ont occupé la plupart des nouveaux emplois, et que c'est à l'extérieur des territoires que l'on a bénéficié des plus grandes retombées positives du développement. Si ces tendances se maintiennent, on ne peut s'attendre à ce que l'exploitation éventuelle contribue à accroître sensiblement les

possibilités d'emploi pour les 6 000 étudiants qui quitteront l'école d'ici à 1985.

L'exploration pétrolière et gazière dans le delta du Mackenzie et dans les îles de l'Arctique se poursuivra, quoiqu'à un rythme probablement plus lent en raison de l'absence de moyens d'accès aux marchés et des découvertes nombreuses qui se font dans le sud du Canada et dans d'autres parties plus accessibles du globe. Il est possible que la situation change, toutefois, vers la fin de la décennie avec la construction du pipeline de Dempster, qui s'ajouterait au pipeline de gaz naturel de la route de l'Alaska.

L'ouverture récente de la route de Dempster, construite au coût de \$93 millions, élargit les perspectives de développement. En plus de permettre l'accès aux réserves potentielles d'hydrocarbures de la région d'Eagle Plain, au Yukon, elle facilitera, pour les fournisseurs l'accès à la mer de Beaufort.

La construction d'une route carrossable en tout temps à travers la vallée de la Liard, qui est en cours actuellement, permettra de se rendre au gisement de plomb et de zinc de Prairie Creek, à quelque 60 milles du tracé prévu. L'absence de moyens de transport a, dans le passé, constitué un obstacle majeur à l'exploitation de ce gisement. Si la route ne garantit pas à elle seule la rentabilité de cette exploitation, du moins contribuera-t-elle à ce que l'on se rapproche du seuil de rentabilité. Outre du plomb et du zinc, on trouve aussi dans cette région du bois dont on peut faire le commerce. Dans le cadre de l'entente auxiliaire provisoire sur le développement économique, on entreprendra un inventaire du peuplement forestier, qui servira à prévoir l'utilisation de cette ressource. D'après les indications préliminaires, la forêt pourrait avoir un rendement soutenu de 11 à 23 millions de mètres cubes par an, et pourrait ainsi combler de 25 à 50 % des besoins de la région de la vallée du Mackenzie.

A l'heure actuelle, l'industrie forestière dans les territoires du Nord-Ouest se compose de plusieurs petites entreprises marginales, dont l'outillage est désuet. Il faudrait s'intéresser à la modernisation et à la rationalisation des opérations en cours.

Dans le domaine de la fabrication à petite échelle, on trouve surtout des projets exploités et fortement subventionnés par le gouvernement, dans le cadre desquels on fabrique des produits traditionnels, comme des parkas, des vêtements en fourrure et des objets d'art et d'artisanat. Comme la présence d'un grand nombre de travailleurs spécialisés en ce domaine



limite la vente sur place, et que le coût du transport vers les marchés extérieurs est élevé, la croissance de ce secteur ne devrait pas être très rapide.

L'expansion du secteur des services est largement subordonnée à deux facteurs, à savoir : l'activité du secteur primaire, principalement l'activité minière, et l'amélioration des liens économiques au sein des territoires du Nord-Ouest.

La construction dépend en grande partie des dépenses du secteur public. Or, les mesures actuelles d'austérité nuisent beaucoup à ce secteur.

Au cours des cinq prochaines années, l'administration fédérale et celle de la Colombie-Britannique achèveront la construction de la route de Liard, reliant ainsi Fort Simpson au réseau routier du Sud, par Fort Nelson, sur la route de l'Alaska. La route de Liard s'étend actuellement sur une distance de 48 kilomètres jusqu'à la vallée de la Liard, à partir de la route du Mackenzie, à proximité de Fort Simpson. Dans les territoires du Nord-Ouest, la route parcourra la vallée jusqu'à Fort Liard et, au sud, jusqu'à la frontière de la Colombie-Britannique, à la rivière Petitot. Au plus fort des travaux, soit en 1980-1981, la construction de la route, qui coûtera \$40 millions, devrait créer 200 emplois. Au cours de chacune des quatre autres années, environ 100 personnes seront employées à la construction de la route.

### 5.3 Les possibilités d'intervention gouvernementale

#### 5.3.1 La planification

Il est nécessaire d'entreprendre une évaluation exhaustive de l'économie des territoires du Nord-Ouest et, pour savoir comment aborder, à long terme, le développement, d'examiner les diverses possibilités à la lumière des contraintes et des perspectives d'expansion. Cette approche pourrait servir de base aux interventions publiques et privées ultérieures.

Dans la planification du développement, on doit considérer non seulement tous les secteurs de l'économie, mais également les besoins et les aspirations de tous les groupes des citoyens des territoires. Ainsi devra-t-on, avec la participation de tous les habitants, identifier les ressources disponibles et les moyens de mettre en application les programmes proposés, y compris les moyens d'inciter les habitants des territoires à entreprendre des programmes de formation qui leur offriront un plus vaste choix de possibilités, de même que de meilleures chances de jouer un rôle actif dans le développement.

économique. Il sera alors possible de prendre par la suite des décisions éclairées, en particulier en matière d'investissement.

Il faudrait que les habitants des localités du Nord touchées par les activités de développement et les agents responsables de ces activités communiquent davantage les uns avec les autres pour que ces localités profitent au maximum du développement. Il faudrait que les habitants des localités puissent participer à l'identification, à l'évaluation, à la planification et à l'exploitation des aspirations, de façon à ce que les communautés appuient les activités de développement.

On envisage la préparation de cette approche dans le cadre de l'entente auxiliaire provisoire sur le développement économique des localités.

### 5.3.2 Les mesures provisoires

D'ici à ce qu'on ait préparé l'approche à long terme au développement économique, certaines politiques pourraient contribuer au développement à court et à moyen terme. Ce sont les suivantes :

#### a) La consolidation des liens économiques

Peu de liens existent, à l'heure actuelle, entre les différents secteurs, quoique ces liens puissent offrir l'une des possibilités les plus importantes de développement et se créer d'abord à l'avantage des communautés. Les principales retombées positives du développement dans les territoires du Nord-Ouest, ont, à ce jour, profité à d'autres parties du Canada.

L'expansion des programmes d'action positive permettrait aux Indiens et aux Inuit de vraiment choisir entre le secteur traditionnel, le secteur moderne de l'entreprise et du salariat et une combinaison de ces deux secteurs, compte tenu de la précarité de la faune et des principes de conservation de l'environnement. Ces programmes peuvent jouer un rôle important dans le développement des liens intersectoriels.

Le développement de liens intercommunautaires au sein du secteur traditionnel, par le commerce entre les localités notamment, peut également jouer un rôle important en permettant aux habitants de conserver un mode de vie qui cadre avec leurs besoins et leurs aspirations.

L'expansion des programmes d'incitation destinés à aider le secteur tertiaire de l'économie moderne, ne semble pas justifiée à l'heure actuelle. En créant d'autres programmes

de cette nature, on risque d'annuler les effets des programmes d'action positive du secteur traditionnel et de perpétuer ainsi l'opposition entre les deux principaux secteurs économiques.

b) La mise en valeur des ressources

La politique gouvernementale doit favoriser l'expansion du secteur des ressources non renouvelables, puisque ce secteur est le seul qui puisse créer le nombre d'emplois nécessaires à moyen terme.

c) L'infrastructure

La mise en place d'une infrastructure est une question qui intéresse à la fois le secteur public et les principaux secteurs de mise en valeur des ressources. Il est fréquent que le développement industriel et commercial ne puisse se faire, en particulier si les gens du Nord doivent en profiter du point de vue économique, sans des investissements importants dans l'infrastructure - transports, communications et autres installations, d'une part, et formation, orientation et programmes sociaux connexes, d'autre part. L'infrastructure gouvernementale a été un catalyseur extrêmement important dans le passé; elle a assuré la recherche de base et le travail d'arpentage, de même que la formation des travailleurs et la communication entre ces derniers, et fourni les principaux réseaux de transport et de communication. En même temps, l'infrastructure a eu des répercussions sociales bénéfiques pour les communautés du Nord.

## 6. RESUME ET CONCLUSIONS

Compte tenu des différences physiques et sociales qui existent entre les régions des territoires du Nord-Ouest, il faudra probablement adopter diverses approches si l'on veut y encourager le développement. Notamment, il faudrait mettre l'accent sur les activités traditionnelles, la formation et le roulement du personnel, là où l'assise économique est limitée et où les habitants ont été peu exposés à l'économie du salariat, et mettre en place des réseaux de transport là où les possibilités de mise en valeur des richesses naturelles sont nombreuses, et enfin consolider l'économie locale, là où sont établis les principaux centres de population et de revenu.

L'économie territoriale a une dualité bien à elle. Il se développe, dans les territoires, une économie moderne, fondée sur le secteur public et le secteur minier, dont les principales répercussions se font sentir dans les grands centres, mais qui demeure aussi étroitement liée au sud du Canada. Cette situation est particulièrement manifeste dans le secteur des mines, puisqu'il n'existe pas d'infrastructure des services dans les territoires. Par ailleurs, l'économie traditionnelle de la chasse, de la pêche et du piégeage est essentielle pour bon nombre de petites communautés. Il faudra donc, pour développer les territoires du Nord-Ouest, faire la liaison entre l'économie moderne et l'économie traditionnelle, sans détruire cette dernière et sans enlever aux habitants la possibilité de choisir l'une ou l'autre. On a commencé à établir de tels liens, en se fondant sur le caractère saisonnier de l'économie traditionnelle. Ainsi, plusieurs mines emploient des autochtones à tour de rôle, ce qui procure aux habitants un emploi rémunéré saisonnier tout en leur permettant de poursuivre leurs activités traditionnelles. Toutefois, le développement économique des territoires comporte de nombreux impondérables; l'opposition entre les deux principaux secteurs économiques n'est que le plus évident.

