



Rapport du

Comité sénatorial permanent des

finances nationales

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Président

L'honorable Douglas D. Everett

Vice-président

L'honorable Fernand-E. Leblanc

Première session de la

trénte-deuxième Législature

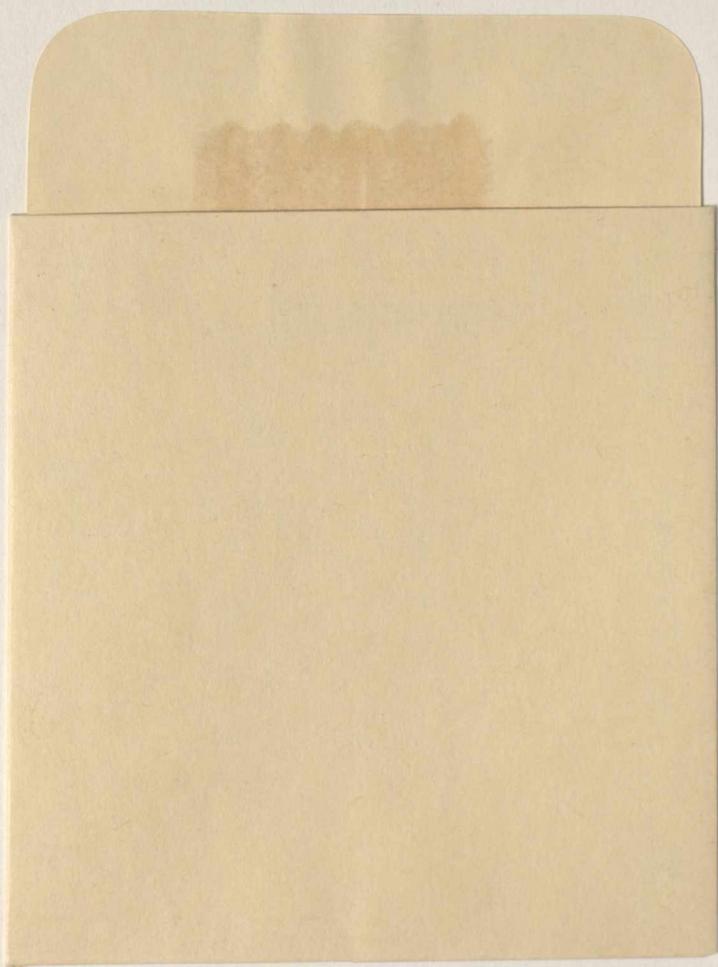


* S

J
103
H7
1980/83
N3
A12f

c.3

Septembre 1982



* 5
J
103
H7
1980/83
N3
A125
C.3



OFFICE DE RENVOI

Rapport du

Comité sénatorial permanent des

finances nationales

**LA POLITIQUE
GOUVERNEMENTALE
ET LE
DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL**

Président

L'honorable Douglas D. Everett

Vice-président

L'honorable Fernand-E. Leblanc

**Première session de la
trente-deuxième Législature**

Septembre 1982

3449673

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue Yc 13-321/1-01F
ISBN 0-660-90953-7

Canada: \$7.50
à l'étranger: \$9.00

Prix sujet à changement sans avis préalable

ORDRE DE RENVOI

Le mardi 29 avril 1980, le Sénat a adopté l'ordre de renvoi suivant:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

**MEMBRES DU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES**

(4 août 1982)

**Président: L'honorable Douglas D. Everett,
Vice-président: L'honorable Fernand-E. Leblanc
et
Les honorables sénateurs:**

**Austin, Jack
Barrow, A. Irvine
Balfour, Reginald James
Benidickson, W. M.
Charbonneau, Guy
Doody, C. William
*Flynn, Jacques
Godfrey, J. M.
Hicks, Henry D.
Lewis, Phillip Derek**

**Manning, Ernest C.
*Perrault, Raymond J.
Phillips, Orville H.
Robichaud, Louis-J.
Roblin, Duff
Sparrow, Herbert O.
Steuart, David Gordon
Thériault, L. Norbert
Tremblay, Arthur**

**Membre d'office*

Nota: Les honorables sénateurs Allister Grosart et Lowell Murray ont également siégé au Comité durant la 1^{re} session de la 32^e Législature.

Les autres sénateurs qui ont siégé au Comité, sont:

Les honorables sénateurs Keith Davey, Paul Desruisseaux, Nathan Nurgitz et Maurice Riel, durant la 1^{re} session de la 31^e législature.

Les honorables sénateurs David A. Croll, B. Alasdair Graham, Léopold Langlois, Gildas Molgat, Joan Neiman, George I. Smith (Colchester) et Claude Wagner, durant la 4^e session de la 30^e Législature

Les honorables sénateurs Jean-Pierre Côté, Louis-de-G. Giguère et Paul Yuzyk, durant la 3^e session de la 30^e Législature.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	viii
Sommaire des conclusions et des recommandations	1
Avant-propos	21
PREMIÈRE PARTIE: PROBLÈME ET MÉTHODOLOGIE	23
Chapitre 1: Disparités et développement	25
Une question de définition	25
Une question qui compte	26
Le chemin du développement	29
Chapitre 2: Buts et stratégies	31
De l'avantage relatif	32
Le rôle du gouvernement: une approche positive	33
La nécessité de persister	36
DEUXIÈME PARTIE: LES RÔLES DU GOUVERNEMENT	39
Chapitre 3: La pose des fondations	41
Les nécessités fondamentales	42
Le «logiciel» de l'infrastructure	43
a) Formation et recyclage de la main-d'œuvre	44
b) Création des marchés	45
c) Recherche et développement	45
Chapitre 4: Le gouvernement et l'industrie	47
Productivité et développement économique	47
a) Diffusion de la technologie	48
b) Structures démographiques	49
Développement aux limites des capacités	53
Mégaprojets	53
Achats du secteur public	59
Chapitre 5: L'orientation des investissements: à quelles fins?	61
La structuration industrielle	61
Les secteur négligés	63
Miser sur les gagnants	65
Les sièges sociaux	66
La normalisation	67
Une affaire de conditions	68
Les entreprises à capitaux spéculatifs	68

TROISIÈME PARTIE: NOUVELLES STRUCTURES ET NOUVELLES APPROCHES— SONT-ELLES SATISFAISANTES?	71
Chapitre 6: La pièce est jouée	73
Les tentatives passées.....	73
La difficulté de juger	76
Chapitre 7: La nouvelle machine fédérale	79
Qui va se préoccuper des disparités régionales?	79
La nécessité de désigner certaines régions	81
Le Département d'Etat au développement économique et régional	82
Ministère de l'Expansion industrielle régionale.....	83
Autres ministères	84
Chapitre 8: La coopération avec les gouvernements provinciaux	85
Les ingrédients nécessaires	86
Les ententes-cadres de développement: une rétrospective	87
a) Évaluation	88
b) Les perspectives futures	89
QUATRIÈME PARTIE: LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT	93
Chapitre 9: L'aide au secteur privé: les principes	95
Chapitre 10: Les instruments	99
Le levier monétaire	99
Le levier fiscal	100
Le levier financier	101
Fonctionnent-ils	104
Une question de principes	105
CINQUIÈME PARTIE: CONSOLIDER LES FORCES DU MARCHÉ	109
Chapitre 11: Les transferts personnels	111
Les transferts aux individus	112
L'assurance-chômage.....	113
Chapitre 12: Les transferts aux provinces	119
Péréquation	120
Transferts dirigés: les programmes à frais partagés	123
Chapitre 13: Concurrence, commerce, réglementation	127
La politique sur la concurrence.....	127
La politique commerciale	128
La réglementation économique	130

ANNEXES

Annexe A: Revenus et emploi—les symptômes du malaise	135
Les revenus régionaux	135
Chômage: le plus cruel des symptômes	137
Annexe B: La diversité régionale	145
Renseignements démographiques	145
Comparaisons internationales	152
La qualité de la vie	156
Renseignements économiques	159
Annexe C: Liste des témoins qui se sont présentés devant le Comité	163

Remerciements

Le Comité tient à exprimer sa reconnaissance aux nombreuses personnes qui ont bien voulu apporter leur témoignage au nom du gouvernement fédéral, de plusieurs gouvernements provinciaux, du secteur privé et des universités.

Le Comité tient également à exprimer sa reconnaissance pour la contribution précieuse des membres de son personnel: à M. J. H. M. Cocks, secrétaire du Comité, lorsqu'a été entreprise cette enquête, et à son successeur, M. John Desmarais; à MM. P. C. Dobell, Peter Sagar, Mlle Wendy McBride et Peter Kemball du Centre parlementaire, qui ont fait fonction de conseillers; au professeur David McQueen de Glendon College, qui a tenu le rôle de consultant; à Mme Elizabeth Macaulay qui a dactylographié le manuscrit anglais et à Mme Norma Balik, secrétaire du Président du Comité.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

PREMIÈRE PARTIE: PROBLÈME ET MÉTHODOLOGIE

Chapitre 1: Disparités et développement

Une question de définition

Le mot «région» possède bien des sens et sert à bien des usages. Au Canada, le mot revêt habituellement deux sens: soit qu'il se rapporte aux cinq grandes régions du pays—Atlantique, Prairies, etc., ou bien à chacune des dix provinces et aux deux territoires du nord. Mais lorsqu'il est question de problèmes de disparités régionales, ces acceptions sont impropres et trompeuses. Il existe, au sein de chaque province, des zones de vitalité, de solidité et de potentiel économiques. Ce sont ces zones qui sont les mieux placées pour profiter des programmes économiques nationaux et ce sont elles qui représentent généralement les agglomérations urbaines. Mais il se trouve aussi d'autres zones, souvent plus importantes géographiquement, dont le niveau de prospérité est moindre, dont les ressources sont inexploitées, qui souffrent de sous-développement, de chômage et de pauvreté.

Ce qui préoccupe particulièrement le Comité, ce sont les régions du Canada dont le développement économique marque un évident retard. Ces régions qui se trouvent, ainsi que nous l'avons dit, dans toutes les provinces, même les plus riches, doivent faire l'objet de mesures spéciales et bénéficier d'aide particulière si l'on veut qu'elles échappent à leur stagnation économique. Il s'agit là, pour nous, d'une notion centrale dont vont découler nombre de recommandations dans ce rapport. Car il libère nos gouvernants de leurs préoccupations envers les inégalités de richesse entre les principales régions et surtout entre les provinces. Il signifie par conséquent que toutes ces provinces ont un intérêt dans le développement régional et que, de même, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent les uns comme les autres se donner pour but d'atténuer les disparités en question.

La conclusion principale de ce rapport est qu'il existe dans toutes les provinces du Canada des zones de prospérité économique relative et des zones de malaise économique profond. C'est pourquoi il y va de l'intérêt de toutes les provinces, riches ou non, de porter remède aux disparités régionales. Il s'ensuit que les efforts du gouvernement fédéral devraient porter moins sur l'élimination des différences entre provinces (et, à plus forte raison, entre les principales régions du Canada) que sur le développement des zones qui accusent un retard au sein de chaque province. Dans cette perspective, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont des buts identiques. (Cette recommandation se trouve à la page 26 du rapport.)

Une question qui compte

Il est vrai en effet que les disparités régionales sont à la source de l'inégalité des chances parmi les Canadiens qu'il s'agisse d'éducation, de mesures sociales, de choix de carrière ou de développement social. Il est non moins vrai que ces disparités affaiblissent l'unité nationale et suscitent un sentiment d'injustice dans les régions sous-développées. Ajoutons que ces disparités représentent un gaspillage des ressources naturelles et humaines du Canada. Et parce que nous nous efforçons, par le biais des programmes de transfert, de soulager les privations résultant de ces disparités, le développement et la richesse d'autres régions du Canada s'en trouvent défavorablement affectés. C'est pour ces raisons que notre pays ne peut pas tolérer que ces disparités se perpétuent indéfiniment. Toutefois cette conclusion appelle certaines réserves:

- Il ne suffit pas de verser de l'argent dans les régions sous-développées pour voir se réduire les disparités économiques. De tels subsides ne servent qu'à maintenir les choses en leur état sans apporter les modifications profondes exigées pour remédier aux problèmes actuels.
- La nécessité de réduire les disparités économiques ne doit pas représenter un fardeau trop lourd pour les secteurs plus prospères de notre économie. Car même ceux-ci doivent faire face à la concurrence internationale et il ne peut être exigé d'eux un effort qui risque de menacer leur position. Ainsi y a-t-il des limites à leur contribution.
- La tâche de réparation des conséquences néfastes des disparités régionales doit s'inspirer du sain développement des régions défavorisées. Cela signifie la création d'industries éventuellement capables de soutenir la concurrence sur le marché national et le marché international, capables d'assurer des emplois stables et convenablement rémunérés et capables enfin de se passer après un certain temps des subsides gouvernementaux. Cela signifie la création d'une ambiance économique où le développement peut se maintenir au niveau de ce qu'il est dans le reste du Canada et dans le monde.

La politique régionale canadienne a porté principalement sur la réduction des disparités existantes. Contrairement à celle des États-Unis, elle s'est préoccupée plus de redistribuer des revenus et de pallier des inégalités personnelles. Cette attitude a eu pour résultat de faire obstacle à l'ajustement nécessaire des coûts dans les régions défavorisées, ce qui aurait encouragé les investissements et réduit, sans l'ombre d'un doute, les disparités. Le meilleur moyen de s'attaquer aux disparités régionales est de définir le potentiel

économique des régions sous-développées et d'encourager le développement de ce potentiel. (pp. 28-29)

Le chemin du développement

Les témoins ont avancé diverses théories sur le développement régional. Pour certains, ce développement repose sur des pôles de croissance, autrement dit des regroupements d'industries complémentaires situées dans une zone urbaine d'importance suffisante pour justifier une grande diversité d'activités. D'autres, s'inspirant de la théorie keynesienne du développement, parlent de la nécessité d'encourager la demande globale des produits d'une région. D'autres encore voient dans le réseau d'échanges entre régions l'explication de la croissance économique ou de l'absence de cette croissance. Il nous a même été présenté une théorie monétariste—ou plus exactement une théorie basée sur l'étalon or—qui met l'accent sur l'importance de la balance des paiements entre une région et les autres régions. Notons à ce propos que l'absence de consensus parmi nos témoins ne saurait être attribuée à quelque manque intellectuel mais reflète au contraire la grande diversité de facteurs qui peuvent handicaper et qui ont handicapé le développement régional dans notre pays.

Dans nombre de régions moins développées, sinon dans la plupart, la responsabilité de la mauvaise croissance économique incombe à divers facteurs. Il faut probablement en conclure que les problèmes et les possibilités qui existent actuellement dans chaque région sont différents les uns des autres et que les solutions doivent être formulées en conséquence. (p. 30)

Chapitre 2: Buts et stratégies

Ce n'est pas de définir les buts d'une politique—dans le cas qui nous intéresse une croissance économique éventuellement capable de se maintenir de son propre mouvement au bénéfice des régions du Canada qui en sont actuellement dépourvues—qui éclaire particulièrement les gouvernants sur les moyens à utiliser. Il faut par conséquent répondre à une double question: «Comment va-t-on susciter une pareille croissance?» et «Quelles mesures gouvernementales vont permettre d'obtenir le résultat désiré?». En s'efforçant de fournir une réponse, notre Comité a été guidé par la conviction profonde que les mesures gouvernementales doivent s'harmoniser avec la structure concurrentielle de l'économie canadienne et des économies internationales et qu'en définitive, la seule base valable de la croissance économique est la libre concurrence. Bref, chacune de nos régions doit baser son développement sur ses avantages relatifs et se donner pour objectif la pleine réalisation de son potentiel économique.

De l'avantage relatif

L'avantage relatif signifie littéralement que le développement économique d'une région doit reposer sur ses aptitudes intrinsèques. Cela peut paraître évident, mais il en résulte plusieurs conséquences:

- Il n'est pas dit que chaque région soit la réplique en miniature de toutes les autres. Notre économie et l'économie mondiale dépendent du commerce et le commerce n'est, après tout, qu'un échange de spécialités. Ainsi chaque région doit-elle faire ce qu'elle est la plus apte à faire et échanger ses produits contre ceux pour lesquels elle est moins bien équipée.
- Le développement d'une région doit être axé sur les activités susceptibles de donner les meilleurs résultats. La politique de développement ne doit donc pas faire entrave à l'évolution de ces activités ni permettre le transfert de ressources depuis des zones d'avantages relatifs au profit de secteurs qui, sans aide économique, ne seront pas capables de faire face à la concurrence.
- Seule la concurrence peut dire ce qu'est cet avantage relatif. Si les gouvernements veulent bien s'inspirer de ce principe, ils mettront un frein à la tendance qui est la leur de choisir des gagnants en fonction de critères autres que ceux de la libre concurrence, comme ceux selon lesquels les industries de technologie de pointe auraient une prétendue supériorité par rapport à des industries plus stables et productives mais plus prosaïques.

Le Comité recommande que le développement économique s'inspire du principe des avantages relatifs, de telle sorte que chaque région puisse faire ce qu'elle est la plus apte à faire et échange les produits autant que les services qu'elle est moins bien équipée à fournir. (p. 33)

Le rôle du gouvernement: une approche positive

Les pouvoirs publics doivent se servir judicieusement des mesures à leur disposition afin de ne pas entraver le bon fonctionnement des mécanismes naturels d'adaptation économique tout en renversant le courant du déclin. En ce qui concerne les forces naturelles du marché, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les lois et règlements qui régissent notre vie économique contribuent à leur bon déroulement. Cela signifie que les mesures se rapportant à la concurrence doivent leur laisser les coudées franches et justes. Cela signifie également que si les pouvoirs publics interviennent sur le marché économique, comme c'est le cas de transferts de fonds au bénéfice d'individus ou du secteur public, ou si les mêmes pouvoirs publics règlementent l'activité économique de manière à atteindre d'autres buts comme la protection de l'environnement ou la sécurité du public, ils doivent évaluer avec soin quelles seront les conséquences de ces mesures sur la santé du marché. De la même manière, les pouvoirs publics sont à même d'accélérer le rythme de la croissance régionale en orientant les programmes essentiels au développement économique et en influençant le cours des activités du secteur privé.

L'intervention gouvernementale est un aspect essentiel du développement régional mais cette intervention doit entraver le moins possible l'évolution des forces naturelles du marché. Qui plus est, elle se doit de les encourager. (p. 36)

La nécessité de persister

Tout le monde convient au Canada que les disparités régionales sont un très grave problème national. Mais là s'arrête l'unanimité. Le Comité est d'avis que, pour le moins, un effort doit être fait pour élargir cette unanimité sur deux

points essentiels. Tout d'abord les pouvoirs publics doivent prendre l'engagement d'encourager directement et durablement le développement économique des régions défavorisées. Ensuite, il doit être accepté par tous que le développement régional est une affaire de longue haleine pour laquelle il faudra mobiliser des ressources considérables et adopter des mesures à long terme.

Le développement régional progresse lentement pour la simple raison qu'il exige des régions faibles un taux de croissance supérieur à celui de l'économie nationale. Ce but n'est réalisable que si les mesures convenables sont systématiquement adoptées et régulièrement financées. Cela ne va pas sans difficultés dans une société démocratique soucieuse de résultats instantanés. (p. 37)

DEUXIÈME PARTIE: LES RÔLES DU GOUVERNEMENT

Chapitre 3: La pose des fondations

Le degré de développement d'un pays et d'une région se mesure principalement à son infrastructure qui détermine elle-même son potentiel. L'infrastructure est une notion quelque peu nébuleuse qui représente l'ensemble de l'actif social essentiel à la production et à la distribution de biens et de services et au maintien du bien-être des individus. L'infrastructure comprend aussi bien les routes et les chemins de fer que les communications, les pipelines, les écoles, les hôpitaux, le service des eaux et les usines de traitement des effluents. Le développement de l'infrastructure est par conséquent une condition essentielle du développement économique. Elle peut, lorsqu'elle est intelligemment utilisée, susciter et favoriser la croissance. Ainsi, toute stratégie de développement pour les régions sous-développées ne peut-elle aller sans infrastructure.

Les nécessités fondamentales

Le Comité est convaincu qu'une étroite coopération entre les intéressés est nécessaire si l'on veut que les décisions sur l'infrastructure fédérale et provinciale, reposent sur une analyse économique solide exempte de considérations politiques à court terme. Nous ajouterons que des consultations plus larges encore sont nécessaires, car la planification de l'infrastructure du développement économique à venir ne peut se faire réellement sans qu'il soit tenu compte du point de vue du secteur privé et des autorités locales. Les ententes-cadres de développement exigent l'évaluation du potentiel d'une région, l'examen des moyens le plus susceptibles de réaliser ce potentiel et la participation des gouvernements provinciaux tant à la planification qu'à la mise en œuvre et au financement. Il s'agit tout simplement de s'inspirer du principe dont nous avons fait état antérieurement, à savoir que toutes les provinces contiennent des zones de prospérité économique relative et des zones frappées de marasme, et que le gouvernement fédéral tout comme les gouvernements provinciaux ont pour même but d'encourager le développement des régions retardataires. Les ententes-cadres coordonnent les mesures prises par les autorités fédérales et provinciales; elles font aussi prendre conscience aux ministères fédéraux de leurs obligations envers le développement régional. De plus, elles concrétisent une stratégie à plus long terme, imposant ainsi aux deux paliers de gouvernement la discipline nécessaire pour mener à bien une politique de développement régional.

Le domaine où l'intervention gouvernementale peut se faire sentir le plus efficacement est celui du maintien et du perfectionnement de l'infrastructure régionale. Pour porter fruit, les décisions concernant cette infrastructure

doivent être prises après consultation des autorités provinciales et avec leur pleine coopération. Les ententes-cadres de développement avec les provinces sont un cadre excellent pour la planification et la mise en œuvre d'une infrastructure nouvelle. Ainsi devrait-on reconsidérer la décision de ne pas les renouveler à leur échéance. (p. 43)

Le «logiciel» de l'infrastructure

a) Formation et recyclage de la main-d'œuvre

D'un point de vue strictement personnel, l'insuffisance de formation professionnelle est une porte fermée sur l'avenir. Elle signifie qu'en cas de perte d'emploi, il sera difficile de trouver à nouveau du travail si des aptitudes nouvelles sont nécessaires. Elle signifie également un salaire moindre et des perspectives médiocres. Du point de vue des entreprises, la formation professionnelle revêt également une importance fondamentale. Sans main-d'œuvre spécialisée, elles ne peuvent élargir leurs activités et la productivité diminue tandis que les prix de revient augmentent. Bref, en ce qui concerne le Canada tout entier, il est essentiel de prévoir des programmes convenables de formation professionnelle, sous l'égide exclusive du gouvernement, avec l'aide du gouvernement au secteur privé, ou par la collaboration entre le gouvernement et l'industrie. Le Comité estime qu'il est important de ne pas limiter la formation professionnelle aux métiers spécialisés ou semi-spécialisés mais de l'étendre aux cadres d'entreprise dont le rôle est essentiel de nos jours. Mais en définitive, évidemment, c'est aux entreprises canadiennes et à leurs représentants qu'il appartient d'aller vendre à l'étranger nos produits et nos services. Le marketing est une fonction spécialisée, avec ses propres cadres professionnels. Nous recommandons que les membres de la direction des entreprises situées dans les régions sous-développées reçoivent l'appui financier qui leur permettra de suivre des programmes de formation.

La formation professionnelle est désormais un des aspects les plus importants du perfectionnement de l'infrastructure. Elle doit favoriser les aptitudes nécessaires à une économie moderne gouvernée par la poussée technologique et le développement des ressources. Elle doit s'intéresser également aux méthodes de gestion et de commercialisation afin de permettre aux régions sous-développées de réaliser pleinement leur potentiel. (p. 45)

b) Recherche et développement

Il nous semble que le besoin existe d'efforts placés directement sous l'égide du gouvernement fédéral—qu'il s'agisse de stations de recherche, des universités, ou d'aide au secteur privé. Ces efforts auraient pour objectif d'utiliser la recherche et le développement afin de surmonter les difficultés qui entravent la pleine exploitation de nos ressources dans les régions sous-développées. Il sera essentiel que les individus intéressés participent à ces recherches.

La participation du gouvernement fédéral au développement régional par l'entremise du perfectionnement de l'infrastructure, doit aussi s'intéresser à la recherche essentielle non seulement au règlement des difficultés en présence

mais aussi au progrès du rendement industriel dans les régions les moins développées. (p. 46)

Chapitre 4: ***Le gouvernement et l'industrie***

Productivité et développement économique

Le progrès de la productivité est un des moyens les plus sûrs de voir se développer des industries stables. La difficulté tient au fait que les régions les moins développées du Canada sont celles qui ont la plus faible productivité. Les régions évoluées ont une productivité plus élevée, car il existe une plus forte proportion de capital par ouvrier, l'on fait un usage plus intensif de machines et d'équipement industriel, l'enseignement est meilleur, de même que les compétences et l'expérience, les cadres sont mieux formés et la technologie bénéficie d'une meilleure application. Les régions sous-développées sont prises dans un cercle vicieux. Le rôle du gouvernement est de rompre ce cercle. Bien trop souvent les pouvoirs publics ont essayé de remplir ce rôle en réduisant les disparités par l'injection de fonds (entre autres programmes d'aide) ou la création d'emplois. De telles initiatives militent contre les progrès de la productivité et, par conséquent, contre le développement. Le rôle qui incombe à ces pouvoirs publics est de faire progresser la productivité des régions moins développées. Le meilleur moyen de le faire est de calculer le potentiel d'une région et de mettre en œuvre l'infrastructure et les mesures qui encouragent la concurrence à développer ce potentiel par l'entremise de l'innovation, et non pas seulement de la croissance qui se manifeste déjà. Ce qui importe, par conséquent, c'est d'encourager les industries concurrentielles qui assurent des emplois productifs et non artificiels.

La productivité étant la clef du développement, le rôle principal du gouvernement doit être d'encourager son progrès dans les régions sous-développées. Ce progrès ne provient pas de la réduction des disparités non plus que du développement qui se propose essentiellement la création d'emplois. Pour que ce progrès se manifeste, il faut d'abord déterminer le potentiel d'une région, établir les infrastructures nécessaires et adopter les mesures qui encourageront l'économie de marché à réaliser ce potentiel par l'entremise d'industries concurrentielles qui apportent des emplois productifs. (p. 53)

Mégaprojets

Le développement économique doit tenir compte des fondations rationnelles du marché de la concurrence. Si le gouvernement entreprend de fausser les mécanismes de ce marché dans le but d'orienter les bénéfices provenant des mégaprojets, nous craignons de voir ces projets en souffrir. Les bénéfices considérables que de tels projets peuvent apporter doivent être le fait des mécanismes naturels des marchés canadiens. En ce qui concerne la possibilité de création d'industries destinées à ravitailler ces projets, il existe une forte possibilité que ce soient les régions les mieux équipées qui en profiteront le

plus. Ce dont les mégaprojets ont besoin—l'appareillage, l'acier et autres fournitures—peut être dès maintenant produit dans les principaux centres industriels du Canada. Dans les conditions économiques actuelles, il existe un excédent de capacité industrielle qui permettra le cas échéant de fournir tout le nécessaire sans qu'il soit besoin, le plus souvent, d'immobilisations supplémentaires. Par conséquent, même si les mégaprojets envisagés sont mis en œuvre, il est très improbable que les régions les plus faibles en profitent autant que les régions les plus fortes.

Au lieu de servir de base au développement des régions les moins favorisées, les mégaprojets pourraient au contraire élargir le fossé qui sépare les régions développées des régions sous-développées. Dans la région où est lancé un de ces projets, une augmentation à grande échelle de l'emploi peut ne durer que pendant les travaux de construction. Pour ce qui est de la production des fournitures destinées à ces projets, ce sont les régions les plus développées qui sont susceptibles d'en tirer le plus grand profit. (p. 59)

Achats du secteur public

Nous ne partageons pas la conviction selon laquelle on devrait avoir recours à des achats préférentiels pour encourager le développement régional non plus que nous ne croyons que ces achats aient un rôle constructif à jouer dans notre politique industrielle. Nous pensons toutefois que les entreprises des régions sous-développées risquent de ne pas pouvoir présenter de soumission pour les contrats publics de fournitures en raison de l'importance considérable des commandes, de l'étendue du cahier des charges gouvernemental et de la complexité des procédures d'exécution. Mais si les autorités publiques acceptaient de passer des commandes en quantités moindres et de simplifier le cahier des charges, les entreprises des régions sous-développées verraient s'améliorer leur position concurrentielle.

La politique d'approvisionnement et l'achat préférentiel ne devraient pas servir expressément à promouvoir le développement régional. Néanmoins, l'on devrait se pencher sur les désavantages dont souffrent les entreprises des régions sous-développées et tenter de les éliminer. L'excédent de dépenses qui en résulterait serait soumis à une étroite surveillance afin qu'il soit possible de le comparer aux bénéfices reçus par les régions sous-développées. (p. 60)

Chapitre 5:

L'orientation des investissements—à quelles fins?

La structuration industrielle

La structuration industrielle, c'est-à-dire le choix par les pouvoirs publics des industries qui vont recevoir leur appui, est un exercice hautement aléatoire. Il est dangereux de vouloir décider quelles industries méritent d'être soutenues et quelles industries doivent être abandonnées à leur propre sort. Avec les

vastes ressources dont ils disposent, les pouvoirs publics peuvent être portés ou incités à donner un appui croissant dans le seul but de justifier leur décision initiale. L'histoire est riche du succès d'entreprises inconnues découvrant des marchés inattendus. Mais en même temps la triste fin de l'industrie du fouet à cheval doit nous rappeler le danger qu'il y a à dépendre d'une industrie qui risque de devenir périmée en un éclair.

Certaines idées reçues se sont toutefois répandues dans notre politique de développement régional et sont devenues une forme de structuration industrielle. On s'accorde à penser que c'est dans le secteur industriel et dans celui du traitement des matières premières que résident les meilleures possibilités de développement. Il existe aussi une convention nouvelle qui veut que l'industrie basée sur la technologie de pointe soit la forme la plus désirable de développement, sans parler du poncif folklorique selon lequel les Canadiens doivent à tout prix éviter d'être un peuple de bûcherons et de porteurs d'eau.

Le secret du succès réside dans l'encouragement des investissements au profit d'industries dont les produits sont en demande sur le marché et peuvent être fabriqués à des prix concurrentiels. Les Canadiens devraient se méfier des idées reçues selon lesquelles les industries de fabrication, du traitement des ressources naturelles et de la technologie de pointe représentent une forme supérieure d'investissement. Ils doivent au contraire rester ouverts à toutes les formes d'investissements pourvu qu'elles s'inspirent de la notion d'avantage relatif.

Compte tenu des vastes ressources dont ils disposent, il est dangereux pour les gouvernements de favoriser certaines industries tout en abandonnant les autres à leur propre sort. Rien n'a jamais prouvé que les autorités publiques possèdent des lumières dont est privé le secteur privé. La recette du succès, en développement économique, est d'encourager les investissements dans l'industrie dont les produits peuvent être fabriqués à des prix concurrentiels. Nos dirigeants ont montré un parti-pris en faveur des investissements dans les industries de transformation, de traitement des ressources naturelles et de haute technologie. Ce parti-pris doit être abandonné parce qu'il appartient aux gouvernements d'être ouverts à toutes les formes d'investissements pourvu qu'ils reposent sur le principe de l'avantage relatif. (p. 63)

Les secteurs négligés

Ceux qui ont charge de formuler la politique de développement régional ont parfois tendance à ignorer trois secteurs d'investissement:

- 1. Les projets pour le développement de ressources non renouvelables suscitent souvent un plus grand intérêt en raison de leur caractère dramatique; mais les industries qui produisent des ressources renouvelables, comme l'agriculture, la pêche et l'industrie forestière ont fait de très grands progrès en vue d'améliorer leur rendement. Elles sont ainsi capables de contribuer très largement de manière directe au développement régional et, de manière indirecte, par l'entremise des services et des industries qui les desservent.**
- 2. Nombre d'activités du secteur des services n'existent qu'à titre de simples appendices au développement des ressources et à l'expansion industrielle.**

Encore que faisant un usage intensif de la main-d'œuvre, le secteur des services a vu s'améliorer considérablement sa productivité.

- 3. Les progrès réalisés par les techniques de communications pourront permettre de décentraliser l'industrie dans une mesure qui n'était pas précédemment possible. Les petites unités de production, largement dispersées, pourraient être dans bien des industries plus rentables que la concentration de vastes installations. Il en résulterait le cas échéant un développement considérable dans les régions sous-développées du Canada. (pp. 64-65)**

Les sièges sociaux

La situation d'un siège social peut être importante à un double titre. Tout d'abord une compagnie dont le siège social se trouve dans une région est plus sensible aux exigences de cette région, plus soucieuse du développement de l'économie locale et des institutions sociales. Elle peut grandement contribuer à l'essor régional. Il y a ensuite le fait qu'un siège social est grand consommateur de fournitures et de services. Sa présence peut par conséquent stimuler le développement d'autres secteurs de l'économie. En plus des raisons qui mènent à croire qu'un siège social peut favoriser le développement économique régional, il en est plusieurs autres qui méritent d'être notées. Un siège social attire la présence de cadres et de spécialistes hautement qualifiés. Ils deviennent le symbole du succès et du potentiel de la région et contribuent énormément à la fierté et au sentiment de compétence chez la population locale. En outre, le siège social, grâce aux donations et au soutien qu'il apporte aux institutions de l'endroit, peut grandement améliorer la qualité de la vie sociale et culturelle.

Les progrès des techniques de communications permettent également une plus grande dispersion des sièges sociaux dans les diverses régions du Canada, avec les avantages que comporte une telle situation pour les grandes régions et, indirectement, pour les régions sous-développées. En conséquence le gouvernement devrait envisager la possibilité d'avoir recours à des incitations fiscales pour encourager cette dispersion. Il ne serait pas difficile de s'assurer que ces incitations s'appliquent aux sièges sociaux véritables, à l'exclusion des sièges nominaux. (p. 67)

La normalisation

Le gouvernement doit venir en aide aux industries victimes de concurrence étrangère déloyale et peut éventuellement accorder son appui à celles qui doivent s'adapter à des conditions nouvelles. Toutefois, lorsqu'une industrie a cessé d'être viable sans assistance prolongée des pouvoirs publics, elle doit être progressivement éliminée en amortissant le choc sur les individus et l'économie. (pp. 67-68)

Une affaire de conditions

Dès l'instant qu'une firme reçoit des subsides gouvernementaux, l'occasion se présente de lui imposer des conditions plus sévères que celles qui s'appliquent

à d'autres firmes. Ainsi peut-on réglementer l'embauche afin d'assurer l'égalité des chances pour tous ou même de veiller à l'emploi de personnes défavorisées. De même il est possible de lui interdire des transactions avec le régime de pays jugés hostiles. On peut enfin lui imposer une réglementation encore plus sévère pour la protection de l'environnement. Si le gouvernement est justifié à imposer des restrictions au secteur privé ou désire en modifier le comportement dans un domaine particulier, il lui appartient d'adopter des lois qui s'appliquent également à tous.

Les gouvernements doivent résister à la tentation d'exploiter l'aide qu'ils apportent aux entreprises pour restreindre leurs activités. Car dans la mesure où les investissements dans les régions sous-développées revêtent vraisemblablement un caractère marginal, l'imposition de restrictions ne peut que menacer leur avenir. (p. 68)

TROISIÈME PARTIE: NOUVELLES STRUCTURES ET NOUVELLES APPROCHES— SONT-ELLES SATISFAISANTES?

Chapitre 6: La pièce est jouée

Introduction—Ne contient pas de recommandations.

Chapitre 7: La nouvelle machine fédérale

Qui va se préoccuper des disparités régionales?

Dans l'état de choses précédent, les régions avaient un défenseur au gouvernement. C'était le Ministère fédéral de l'Expansion économique régionale. Maintenant que ce ministère a été dispersé, que son mandat politique a été transféré au Département d'État au développement économique et régional (DEDER) et que la mise en œuvre des programmes est désormais la responsabilité du Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui va prendre à son compte, au sein du Cabinet, la cause des régions sous-développées? Les ministres responsables du DEDER et du MEIR ont l'un et l'autre des responsabilités divisées et l'accent mis sur l'aspect régional dans la déclaration gouvernementale indique la ferme volonté du gouvernement de recevoir le crédit des initiatives fédérales dans les provinces.

Lorsque le MEIR choisira les projets qu'il désire subventionner, se fera jour un très fort parti-pris contre les régions sous-développées où les risques sont les plus élevés—à moins que le ministère et son ministre ne reçoivent pour responsabilité explicite d'encourager le développement dans ces régions et que cette responsabilité ne soit considérée comme un mandat indépendant des autres activités du ministère. Il en est de même du DEDER. Ses responsabilités sont plus larges et par conséquent plus diffuses. L'importance accordée aux mégaprojets dans la déclaration gouvernementale portant sur le DEDER suggère qu'il se préoccupera principalement des «grosses affaires qui font du bruit». Le raisonnement, ici, est que les retombées des mégaprojets bénéficieront aux régions sous-développées, hypothèse que nous avons déjà mise en doute. Notre Comité s'est déjà déclaré profondément convaincu de la nécessité, pour les pouvoirs publics canadiens, d'aider les régions sous-développées à se développer

elles-mêmes. Or il existe des indices troublants du fait que le gouvernement fédéral, encore que parlant pour la forme de disparités régionales, ne s'intéresse en réalité qu'à miser sur ce qui est déjà gagnant.

La disparition du MEER signifie qu'il n'existe plus de ministère dont la seule tâche soit d'appuyer le développement des régions les moins favorisées du pays. En conséquence le Département d'État au Développement économique et régional (DEDER) et le Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui sont l'un et l'autre responsables des régions prospères comme des régions sous-développées, risquent d'accorder moins d'attention à ces dernières. En conséquence, le DEDER et le MEIR devraient être tenus par la loi de se pencher tout particulièrement sur les difficultés et les besoins de nos régions sous-développées. (p. 81)

La nécessité de désigner certaines régions

La désignation des régions sous-développées à un statut particulier comme moyen de garder présentes à l'esprit des pouvoirs publics les disparités régionales, n'est pas chose facile. Comme l'avait découvert le MEER, un système politique est capable d'exercer des pressions énormes pour que soient élargies les frontières des programmes qui se chargent de distribuer les deniers publics. C'est ainsi que ce ministère a fini par inclure presque la moitié géographique du Canada parmi les régions désignées pour l'aide au développement, avec les effets lamentables qu'on imagine. Mais sans la présence du MEER pour plaider la cause des régions sous-développées, il devient de la plus haute importance que le DEDER désigne, en coopération avec les autorités provinciales, les régions qui ont le plus grand besoin et pourraient profiter le plus largement de programmes spéciaux d'aide industrielle. Ce qui nous préoccupe, ce sont les régions qui pendant de nombreuses années n'ont connu guère mieux que l'échec ou la menace de l'échec et ont vécu avec un niveau de revenus et d'emploi très inférieur à celui d'autres régions du Canada. Ce sont des régions qui ne sont pas tombées en disgrâce économique comme ce fut récemment le cas de certaines zones industrialisées du sud de l'Ontario. Les régions qui nous préoccupent n'ont jamais même connu la «grâce».

Il devrait être donné pour mandat au DEDER de désigner, en collaboration avec les autorités provinciales, les régions qui ont le besoin le plus urgent de programmes régionaux de développement et qui sont susceptibles d'en bénéficier le plus. Ne devraient alors être désignées que les zones les moins développées, à l'exclusion de celles à qui il doit être apporté une aide particulière en vue de leur adaptation industrielle pour une période de transition ou de perturbation. (p. 82)

Autres ministères

Le développement économique du Canada exige l'active participation de tous les pouvoirs publics. Dans la mesure où, par exemple, les transports et les communications sont essentiels à la croissance, de même que des mesures de protection de la main-d'œuvre et de l'environnement, il est clair que tous les ministères ont l'obligation de tenir compte des exigences particulières des régions défavorisées, ce qui exige l'intelligente coopération de tous. Le travail

du Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional sera essentiel à cet égard. Ses membres doivent montrer une vigilance de tous les instants en ce qui concerne les problèmes régionaux de l'économie canadienne et se montrer prêts à engager leur ministère dans un effort collectif et coordonné. Et pour garantir que les ministres responsables et de hauts fonctionnaires du DEDER se consacrent régulièrement à ces questions, il devrait être exigé de chaque ministère qu'il procède à l'évaluation annuelle des effets de sa politique sur les régions désignées par le Département d'État au développement économique et régional. En examinant les rapports qui lui sont soumis, le DEDER devrait juger dans quelle mesure les programmes ministériels contribuent à la réduction des disparités économiques. L'examen ainsi effectué devrait être lui-même soumis à l'avis du Comité du Cabinet sur le développement économique et régional.

Chaque ministère devrait procéder tous les ans à une évaluation des conséquences de ses activités dans les régions ainsi désignées. Ces rapports devraient être soumis au DEDER et examinés par le Comité du Cabinet responsable du développement économique et régional. (p. 84)

Chapitre 8:

La coopération avec les gouvernements provinciaux

Le gouvernement fédéral peut intervenir de manière particulièrement utile en faveur du développement régional en contribuant une infrastructure, en offrant un régime fiscal qui encourage les investissements et en s'assurant que la politique économique nationale ne favorise pas les régions développées aux dépens des régions défavorisées. La difficulté est que, dans chacun de ces domaines, les provinces riches sont généralement avantagées par rapport aux provinces moins fortunées. Ainsi les décisions des provinces peuvent très bien neutraliser les mesures en faveur du développement régional. En effet, on note une tendance croissante, de la part des gouvernements provinciaux, à se servir de mesures fiscales pour certains objectifs sociaux et économiques (et surtout par l'entremise d'incitations fiscales). Et ici, bien entendu, ce sont les provinces riches qui ont l'avantage.

En raison même de cette situation, il est essentiel que le gouvernement fédéral participe au développement régional. Le gouvernement fédéral doit se garder des moyens puissants en vue d'appuyer et de renforcer les régions les moins avantagées et il lui incombe de s'assurer que les intérêts régionaux, s'il veut y satisfaire, doivent venir renforcer et non fragmenter la structure économique. Il doit aussi garantir l'intégrité du marché commun canadien, encourager les provinces à appuyer mutuellement leur politique de développement et empêcher la balkanisation économique du pays. Tout cela serait relativement simple si le Canada était un pays unitaire. Mais nous sommes un état fédéral complexe où chacun veille jalousement à la division des pouvoirs. Cela veut dire que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle prépondérant dans le développement régional, en vue de la réduction des disparités, mais qu'il doit pour cela solliciter la coopération des provinces. Comme il est peu probable que les provinces riches s'abstiennent d'utiliser leurs ressources pour favoriser leur propre développement, il doit y avoir une logique sur laquelle puisse être fondée la coopération du gouvernement fédéral et des gouverne-

ments provinciaux. Si toutes les provinces ont des zones développées et des zones sous-développées, il y a naturellement une forte communauté d'intérêts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et il y va donc de l'intérêt de chacun de coopérer dans ce domaine.

Les ententes-cadres de développement: une rétrospective

Au cours des dix dernières années, les deux paliers de gouvernement ont tenté de résoudre la question des disparités régionales principalement au moyen des ententes-cadres de développement. Notre analyse de l'aspect intergouvernemental du développement régional était en grande partie occupée par un examen de ces ententes. Nous avons grandement apprécié leur logique et le potentiel qu'elles représentaient. Ce système offrait des avantages importants, et notamment la possibilité de coordonner les activités fédérales et provinciales ainsi que les moyens de définition d'objectifs prévoyant, dans les plans eux-mêmes, la tactique à adopter. Il était aussi expressément prévu que participeraient activement des ministères fédéraux autres que le MEER et il se trouve de nombreux cas d'ententes auxiliaires dont les cosignataires étaient ces ministères mêmes. Enfin, les négociations qui avaient lieu étaient un excellent moyen d'évaluation pour chaque projet.

En raison du fait que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont un intérêt commun envers le développement provincial et disposent des pouvoirs nécessaires pour favoriser ce développement, il est essentiel que soient coordonnées leurs activités dans ce domaine. Les ententes-cadres de développement ont été un instrument efficace de coordination des efforts. En conséquence la décision du gouvernement fédéral d'abandonner ces ententes-cadres lorsqu'elles viendront à échéance est pour le moins imprudente et doit être reconsidérée. Le gouvernement fédéral doit continuer de coordonner ses rapports avec les gouvernements provinciaux au moyen de larges accords en faveur du développement régional et en utilisant les aspects particulièrement fructueux de ces ententes-cadres:

1. Les nouvelles ententes doivent fixer de manière explicite les buts, les méthodes, les délais ainsi que la division des responsabilités entre gouvernements; elles doivent faire l'objet d'examen et de renégociations périodiques; la nature de la participation future des ministères fédéraux doit être précisée aussi pleinement que possible, de telle sorte que leur apport soit reconnu à sa juste valeur et qu'il soit possible d'analyser exactement les résultats obtenus.
2. Le gouvernement fédéral a des raisons de se plaindre qu'il ne lui est jamais fait crédit de l'importance de sa contribution au développement régional. Toutefois, la politique d'intervention directe qui a été proposée n'est qu'une solution partielle au problème. C'est pourquoi l'aide qu'il apporte doit se faire uniquement au sein des ententes-cadres car si elle en était autrement, nous croyons que les résultats seraient non seulement coûteux, mais insatisfaisants. Pour résoudre le problème, il doit exister, pour chacune de ces ententes-cadres, un accord avec la province intéressée aux termes duquel l'effort fédéral sera publiquement reconnu. (p. 91)

QUATRIÈME PARTIE: LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT

Chapitre 9: L'aide au secteur privé: les principes

Le recours aux incitations en faveur du développement régional doit être guidé par cinq grands principes:

PRINCIPE 1: les programmes d'incitation doivent avoir pour but de créer une nouvelle capacité industrielle et non pas d'encourager les capitaux à se déplacer d'une région à l'autre.

PRINCIPE 2: les incitations doivent être offertes aux entreprises capables de fonctionner éventuellement sans aide gouvernementale.

PRINCIPE 3: les entreprises nouvelles comme les firmes établies doivent avoir un droit égal aux fonds gouvernementaux.

PRINCIPE 4: les incitations doivent être économiquement impartiales, autrement dit ne favoriser ni les industries qui font un usage intensif de capital ni celles qui font un usage intensif de main-d'œuvre.

PRINCIPE 5: les incitations à l'investissement doivent pouvoir être administrées efficacement tant du point de vue du gouvernement que de celui du secteur privé; elles doivent être exemptes des abus dont peuvent se rendre responsables les intérêts particuliers ou les forces politiques. (pp. 95-98)

Chapitre 10: Les instruments

Les incitations à l'investissement se divisent en trois principaux groupes: subventions, dégrèvements spéciaux et aide financière. Encore que le Comité ait examiné chacun de ces groupes et suggéré l'observation de certains principes d'utilisation, il lui est devenu évident qu'en l'absence de statistiques, particulièrement de statistiques fiscales, il est difficile d'en évaluer l'efficacité relative dans les régions sous-développées. Afin de remédier à cette situation, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient entreprendre et financer une série d'études sur les conséquences, l'efficacité et le rendement de ces incitations et apporter leur entière collaboration à cet égard. De telles études ne devraient pas être confiées à la fonction publique, bien qu'il appartienne au gouvernement de fournir les chiffres nécessaires à des enquêteurs indépendants. (p. 108)

CINQUIÈME PARTIE: CONSOLIDER LES FORCES DU MARCHÉ

Chapitre 11: Les transferts personnels

Les transferts d'argent sont l'application du principe du juste partage de notre prospérité nationale. Ils garantissent à tous les Canadiens un niveau de vie minimum et permettent à toutes les provinces d'assurer à leur population des services sociaux convenables. Notre intention n'est pas de savoir si ces transferts d'argent devraient ou non continuer. Nous tenons pour acquis qu'ils doivent le faire. Ce qui nous intéresse, toutefois, ce sont la forme et l'étendue de ces transferts, et en particulier l'incidence qu'ils sont susceptibles d'avoir sur le marché canadien et, ce faisant, sur le développement régional. Ces transferts sont un moyen important d'améliorer les conditions sociales dans les régions moins favorisées. A ce titre, ils sont susceptibles d'améliorer les perspectives économiques de ces provinces. Mais nous devons aussi reconnaître que, dans la mesure où ils altèrent le fonctionnement des mécanismes naturels d'adaptation, ils peuvent faire obstacle au développement et conduire à des décisions sociales et économiques inopportunes. Notre intention devrait être de conserver les qualités qui facilitent l'élaboration et la mise en œuvre satisfaisantes des programmes sociaux et autres, tout en éliminant les aspects qui empêchent une croissance économique normale.

Les transferts de fonds au bénéfice des particuliers permettent d'améliorer le niveau de vie dans les régions sous-développées et contribuent par conséquent au développement régional. Néanmoins, ils risquent de faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et à l'ajustement des prix de revient qui, s'ils n'interviennent pas, découragent naturellement les nouveaux investissements. S'il est vrai que la plupart de ces transferts sont géographiquement neutres, certains ne le sont pas. Ce faisant ils faussent le libre fonctionnement de l'économie de marché et aggravent les causes structurales des disparités régionales. L'assurance-chômage est le meilleur exemple de cette situation en ce qu'elle a pour cause d'altérer les décisions des individus et des entreprises, affectant ainsi la répartition du travail et la mobilité de la main-d'œuvre, avec pour conséquence la dépendance économique et l'anémie de l'expansion. L'assurance-chômage devrait être modifiée ou remplacée par un système de substitution de revenus qui encourage le respect du travail sans décourager la mobilité de la main-d'œuvre. (p. 117)

Chapitre 12: Les transferts aux provinces

Le thème central de ce rapport est qu'il est préférable de consacrer les fonds des pouvoirs publics au développement de l'économie d'une région plutôt

qu'à la compensation des disparités actuelles. Mais cette distinction entre fonds destinés à favoriser le développement et fonds destinés à compenser les disparités est rarement précise. Il n'est pas de région ou de sous-région qui puisse exploiter au maximum son potentiel de développement sans disposer des services publics nécessaires, écoles, hôpitaux, police, etc. Les accords fiscaux n'influencent pas directement l'implantation industrielle, mais ils contribuent au développement régional de manière fondamentale en permettant aux provinces de fournir des services publics de meilleure qualité. Ils contribuent à la mise en place de l'infrastructure économique essentielle ainsi qu'aux principaux services sociaux nécessaires au développement économique à long terme. Cette aide se manifeste de manière telle qu'elle laisse aux gouvernements provinciaux la latitude nécessaire quant au développement économique qu'ils veulent favoriser. Le but de cette politique devient alors de faire en sorte que le système de paiements de péréquation soit aussi satisfaisant que possible pour favoriser le développement économique.

Les paiements de péréquation et les programmes à frais partagés permettent à toutes les régions d'offrir des services publics approximativement identiques et, en ce sens, contribuent au développement régional. (p. 126)

Chapitre 13:

Concurrence, commerce, réglementation

La politique sur la concurrence

La politique sur la concurrence doit favoriser le développement régional. Il faut que les petites entreprises nouvelles qui s'établissent dans les régions sous-développées puissent faire concurrence, sur une base équitable, aux grandes entreprises canadiennes et aux multi-nationales. Sans politique sur la concurrence, ces firmes seront effectivement éliminées par les pratiques déloyales des grandes entreprises, non seulement des grands marchés prospères mais aussi de leurs propres marchés locaux. D'autre part, en raison de leurs faibles dimensions, les régions sous-développées sont sujettes à la formation de monopoles internes—particulièrement pour les biens et les services qui ne sont pas échangés sur de grandes distances. Ils sont capables d'altérer le développement des régions les plus défavorisées et de faire échec aux efforts de relance économique.

Nombre de raisons militent en faveur d'une politique favorable à la concurrence; le fait qu'elle encourage l'expansion économique des régions les moins développées n'est pas la moindre. (p. 128)

Politique commerciale

Le développement régional doit être entrepris dans un contexte national qui tient compte de la nécessité de coûts et de prix concurrentiels sur le

marché international. La libéralisation du commerce, en renforçant l'économie nationale, encourage en définitive le progrès économique des régions sous-développées. Lorsqu'il est jugé nécessaire d'appliquer des restrictions à la libre circulation des produits, il doit être prévu une échéance afin d'éviter que se perpétuent de telles mesures. (p. 130)

La réglementation économique

Le Comité reconnaît que la réglementation gouvernementale dans certains secteurs est nécessaire, voire désirable. Mais elle ne doit pas se prolonger au point de balkaniser notre économie, d'imposer des charges excessives à notre industrie et à notre agriculture et d'altérer le fonctionnement des mécanismes naturels du marché. Nous sommes convaincus qu'il existe, pour les deux paliers de gouvernement, d'énormes possibilités pour l'élimination des différences réglementaires qui se présentent entre eux et pour un effort sérieux de simplification. Nous sommes d'avis que la réglementation gouvernementale doit être prévue de manière à entraver le moins possible le libre fonctionnement du marché canadien et ne doit pas servir à faire obstacle à la circulation des biens, des services et des personnes. A cette fin, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient s'efforcer de normaliser les règlements dans toute la mesure du possible.

Les réglementations doivent prendre une forme telle qu'elles n'aient qu'un minimum d'effet néfaste sur la libre évolution du marché canadien et ne fassent pas entrave au mouvement des biens, des services, des capitaux et des individus. (p. 132)

AVANT-PROPOS

Cent quinze années d'expansion et de prospérité nationales n'ont pas empêché que subsistent au Canada des disparités économiques régionales. Parce que ces disparités font préjudice à l'unité nationale, provoquent le gaspillage de ressources précieuses et sont une cause de privations pénibles pour un grand nombre de Canadiens, elles n'ont cessé d'être, dès le début, un sujet de préoccupation nationale. Ces disparités ont été atténuées dans une certaine mesure et nous avons, ce faisant, beaucoup appris. Le fait est cependant que les différences régionales persistent et que le gouvernement doit poursuivre ses efforts si l'on veut que chaque région du Canada réalise pleinement son potentiel économique.

Jusqu'à récemment, la détermination du gouvernement à favoriser le développement économique régional se manifestait par l'existence du Ministère de l'Expansion économique régionale. Tel n'est plus le cas. Le 12 janvier 1982, le gouvernement du Canada annonçait de profondes modifications tant des structures que des orientations du développement industriel. Parmi ces modifications, les plus significatives sont celles qui affectent les régions les moins développées de notre pays. Le Ministère de l'Expansion économique régionale disparaît et les ententes-cadres, instrument principal du développement dans les régions les moins prospères, vont expirer à leur échéance.

Ces modifications sont intervenues à un moment où notre Comité était absorbé par la préparation d'un rapport sur ce même sujet: la politique gouvernementale et les disparités régionales. A prime abord, nous avons craint qu'un tel rapport ne devienne superflu à la lumière de modifications d'une pareille importance. Mais il nous est apparu que c'était l'opposé qui était vrai. Les décisions du gouvernement ont créé un climat d'incertitude et l'élimination du ministère responsable du développement régional soulève des questions quant à sa détermination dans ce sens.

Jusqu'au moment de l'impression du présent rapport, nous n'avons noté aucune déclaration majeure sur le développement régional, hormis celle du 12 janvier. Ce silence a laissé un vide tant en ce qui concerne l'étendue de l'engagement du gouvernement envers l'atténuation des disparités régionales par le moyen du développement économique, qu'en ce qui concerne les mesures et les structures destinées à répondre aux besoins des régions sous-développées. Notre Comité est convaincu de la nécessité de remplir un tel vide et considère ce rapport comme un pas dans cette direction. Ainsi plutôt que rendre notre rapport superflu, la déclaration du gouvernement en a rendu la nécessité plus urgente.

L'enquête de notre Comité sur les disparités régionales s'est révélée à la fois stimulante et décevante. Stimulante parce que, de toute évidence, les

disparités régionales sont un problème qui s'impose à la nation; décevante parce que les témoignages reçus indiquent manifestement qu'il n'existe pas de solution toute faite. Nous avons entrepris, à l'origine, un examen du Ministère de l'Expansion économique régionale. Mais il nous est très vite devenu évident que ses activités ne constituaient qu'une faible partie de l'intervention gouvernementale dans ce domaine. Nous en avons par conséquent conclu qu'il nous fallait élargir le champ de notre enquête et examiner l'ensemble des activités gouvernementales qui affectent le développement régional.

A mesure que se déroulait une enquête approfondie et prolongée, nous sommes devenus progressivement plus convaincus de la nécessité pour le gouvernement de ne pas fermer la porte au problème persistant du niveau inégal de développement économique des régions du Canada. Ce problème doit continuer de compter parmi les priorités des autorités fédérales autant que provinciales. A ce titre, le silence du gouvernement fédéral depuis la réorganisation ministérielle du 12 janvier est profondément troublant et nous nous proposons, après des délais raisonnables, de demander instamment une réponse.

Nous avons également découvert qu'il n'est pas de solution magique et qu'il nous est impossible de proposer de simples recommandations capables de résoudre les problèmes accumulés au cours d'un siècle. La difficulté, du point de vue du politicien, est qu'il n'existe pas de réponses faciles capables de fournir des solutions rapides et d'assurer la victoire lors des élections. Tout au contraire, il s'agit ici d'un domaine où sont essentiels le désir de collaboration entre les deux paliers de gouvernement au Canada, la ténacité, la perspective à long terme et l'honnêteté de dire publiquement que le problème ne sera jamais complètement réglé. C'est dans cet esprit que doit être considéré ce rapport—c'est-à-dire un effort en vue de cerner les dimensions du problème et de suggérer les principes autant que les méthodes qui doivent inspirer les actions des pouvoirs publics et des citoyens.

PREMIÈRE PARTIE:

PROBLÈME ET MÉTHODOLOGIE

Au cours des dernières années, la question des disparités régionales et la nécessité d'un développement économique géographiquement équilibré se sont établies parmi les grandes priorités nationales. Cette importance nouvellement acquise est à la fois naturelle et souhaitable parce que si nous désirons que continuent de progresser le développement économique et la cohésion politique du Canada, il faut que tous les Canadiens—individus, entreprises, syndicats, organismes bénévoles et gouvernements—se décident à faire carrément et résolument face aux difficultés mais aussi aux possibilités que nous devons à la diversité régionale et à la richesse de notre pays.

Ces questions ne sont pas nouvelles. Des disparités économiques profondes existent chez nous depuis la Confédération. Dans une certaine mesure—comme ce fut le cas lorsque l'acier remplaça le bois dans les constructions maritimes au grand désavantage des provinces atlantiques, ou lorsque l'apparition d'une disparité était clairement le résultat de l'absence de ressources, ou bien de désavantages géologiques ou géographiques—de tels phénomènes étaient acceptés comme provenant de causes naturelles sur lesquelles les gouvernements n'avaient qu'une prise toute relative. Néanmoins il était admis, dès le début, qu'un effort était nécessaire en faveur des régions défavorisées. Les mesures de compensation destinées à atténuer les causes de ces disparités ont pris une importance considérable à la suite de la Seconde Guerre mondiale sous forme de mesures telles que les paiements de péréquation, les programmes fédéraux-provinciaux de participation financière, les programmes de développement régional et autres transferts de fonds au profit des provinces et des individus. Il n'en reste pas moins que subsistent des disparités de développement économique avec les conséquences qu'elles ont sur le bien-être individuel des Canadiens.

En dépit de la persistance de ce problème, notre Comité se refuse d'accepter comme inévitables ces profondes inégalités économiques régionales. Nous sommes convaincus que les pouvoirs publics peuvent intervenir pour réduire les disparités existantes et celles qui nous menacent. Il leur faut pour cela exploiter plus efficacement le potentiel économique de toutes nos régions.

Cette première partie de notre rapport explique la manière dont nous entendons la nature des difficultés régionales du Canada et pose quelques grands principes dont nous pensons qu'ils doivent guider l'action de nos

gouvernants. En cela nous préférons de beaucoup le développement régional à la palliation des disparités. Or ce n'est pas là quelque chose que les pouvoirs publics peuvent réaliser d'eux-mêmes. L'apport des autres secteurs de la société est une nécessité vitale. Mais il ne fait aucun doute que tous ceux qui nous gouvernent ont devant eux l'obligation urgente de proposer des mesures plus ingénieuses et stables que celles qui ont été offertes dans le passé. La solution à adopter, selon nous, est celle qui consiste à faire plus largement appel aux facteurs constructifs de développement—facteurs humains, ressources naturelles et capitaux—présents dans chaque région.

CHAPITRE 1

DISPARITÉS ET DÉVELOPPEMENT

Il n'est pas de pays au monde qui ne souffre de disparités régionales, c'est-à-dire de la tendance qu'ont certaines régions à accumuler un retard économique considérable par rapport aux autres. Dans un contexte politique aussi souple et pluraliste que celui du Canada, le problème prend un sens particulièrement aigu. Et telle est en effet l'importance rattachée à l'atténuation des disparités régionales que notre nouvelle Constitution contient plusieurs articles consacrés à ce sujet sous le titre de «Péréquation et disparités régionales»:

... le Parlement et les législatures, en même temps que le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux s'engagent

(a) à favoriser l'égalité des chances pour le bien-être de tous les Canadiens;

(b) à encourager le développement économique afin de réduire les disparités existantes; et

(c) à assurer à tous les Canadiens des services publics essentiels de qualité satisfaisante.¹

Mais un engagement constitutionnel n'est guère mieux qu'une déclaration de bonnes intentions. Il faut ensuite agir. Ce rapport représente notre contribution à la réalisation des buts prescrits par la constitution et plus particulièrement à celui qui consiste à «encourager le développement économique afin de réduire les disparités existantes»—intention excellemment exprimée mais qui exige d'être formulée en bien plus grand détail.

Une question de définition

Le problème commence avec le mot «région». Au Canada le mot revêt habituellement deux sens: soit qu'il se rapporte aux cinq grandes régions du pays—Atlantique, Prairies, etc., ou bien à chacune des dix provinces et aux deux territoires du nord. Mais lorsqu'il est question de problèmes de disparités régionales, ces acceptions sont impropres et trompeuses.

¹ Loi constitutionnelle, 1981, III^e partie, 36(1)

Il existe, au sein de chaque province, des zones de vitalité, de solidité et de potentiel économiques. Ce sont ces zones qui sont les mieux placées pour profiter des programmes économiques nationaux et ce sont elles qui représentent généralement les agglomérations urbaines. Mais il se trouve aussi d'autres zones, souvent plus importantes géographiquement, dont le niveau de prospérité est moindre, dont les ressources sont inexploitées, qui souffrent de sous-développement, de chômage et de pauvreté.

Ainsi le mot «région» possède-t-il bien des sens et sert-il à bien des usages. Mais ce qui préoccupe particulièrement notre Comité ce sont les régions du Canada dont le développement économique marque un évident retard. Ces régions qui se trouvent, ainsi que nous l'avons dit, dans toutes les provinces, même les plus riches, doivent faire l'objet de mesures spéciales et bénéficier d'une aide particulière si l'on veut qu'elles échappent à leur stagnation économique.

Il s'agit là, pour nous, d'une notion centrale dont vont découler nombre de recommandations dans ce rapport. Car il libère nos gouvernants de leurs préoccupations envers les inégalités de richesse entre les principales régions et surtout entre les provinces. Il signifie par conséquent que toutes ces provinces ont un intérêt dans le développement régional et que, de même, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent se donner pour but d'atténuer les disparités en question.

La conclusion principale de ce rapport est qu'il existe dans toutes les provinces du Canada des zones de prospérité économique relative et des zones de malaise économique profond. C'est pourquoi il y va de l'intérêt de toutes les provinces, riches ou non, de porter remède aux disparités régionales. Il s'ensuit que les efforts du gouvernement fédéral devraient porter moins sur l'élimination des différences entre provinces (et, à plus forte raison, entre les principales régions du Canada) que sur le développement des zones qui accusent un retard au sein de chaque province. Dans cette perspective, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont des buts identiques.

Une question qui compte

Le développement économique du Canada est un sujet complexe et dont un grand nombre de questions fondamentales intéressent profondément les Canadiens en général et les législateurs en particulier. Face à ces questions, il appartient à nos citoyens de décider lesquelles sont les plus importantes et lesquelles sont de moindre urgence. Ceci étant, nos ressources doivent être réparties en conséquence.

La disparité régionale est sans l'ombre d'un doute une de ces questions. Il nous a paru nécessaire d'en établir l'importance par rapport aux autres. Pour ce faire, il nous a fallu comprendre d'abord pourquoi les Canadiens devraient se préoccuper de l'existence de disparités régionales substantielles.

Il existe des formes de disparité qui ne doivent pas donner lieu à une inquiétude particulière. Ainsi, les Canadiens ne s'inquiètent pas outre mesure

des différences assez larges de bien-être économique personnel. Le système de sécurité sociale permet au gouvernement d'assurer à chacun un train de vie minimum, sinon la richesse. Il n'empêche que dans un quartier, un bureau ou une usine, certaines personnes ont des revenus considérablement plus importants que d'autres. C'est quelque chose de reconnu et d'accepté la plupart du temps. Toutefois les disparités de revenus et autres disparités régionales qui existent au Canada depuis la Confédération (et qui subsistent dans tous les pays industriels) deviennent de plus en plus inacceptables.² Au cours de nos séances, plusieurs témoins ont tenté d'expliquer pourquoi il en est ainsi.

Pour certains, les disparités économiques régionales perpétuent «l'inégalité des chances» entre Canadiens. L'Institut de Recherche C. D. Howe affirme que «la prémisses fondamentale semble avoir été qu'il ne faut pas laisser la situation économiques d'une région se détériorer au point que les avantages et les possibilités économiques ne soient plus suffisamment intéressants aux yeux de la population.» (4-30-8A:2)³ D'autres affirment qu'il faut combattre ces disparités parce qu'elles sont le fruit de la politique de gouvernements passés soucieux d'assurer l'expansion économique du Canada central. Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Hatfield, a ainsi déclaré devant notre Comité que «des programmes comme le MEER, la péréquation et ainsi de suite, sont pratiquement des pénalités imposées au contribuable des provinces favorisées, à la suite de mauvaises politiques ou de celles qui les ont favorisées auparavant et le font encore.» (1-32-18:22) En termes plus pratiques, certains témoins ont envisagé les efforts en vue de réduire les disparités régionales comme un élément essentiel de la stratégie qui se propose d'encourager l'expansion économique de l'ensemble du pays. Le professeur Ben Higgins affirme que «la recherche de l'équilibre entre régions ne devrait pas être mue uniquement par des considérations de justice sociale ou d'urgence politique, mais bien plutôt par le désir de réaliser les objectifs économiques nationaux, notamment en matière d'inflation et de chômage.» (4-30-6:6)

D'autres encore, comme l'honorable Marcel Lessard, ancien ministre de l'Expansion économique régionale, maintiennent que les disparités régionales ne peuvent pas rester sans solution si l'on désire préserver l'unité du Canada...«l'objectif fondamental de l'unité nationale exige qu'il y ait dans toutes les régions du Canada une activité économique suffisante pour offrir à tous ses habitants des possibilités raisonnables et des services publics décents.» (3-30-3A:4)

Chacun de ces arguments a une certaine valeur. Il est vrai en effet que les disparités régionales sont à la source de l'inégalité des chances parmi les Canadiens qu'il s'agisse d'éducation, de mesures sociales, de choix de carrières ou de développement social. Il est non moins vrai que ces disparités affaiblissent l'unité nationale et suscitent un sentiment d'injustice dans les régions sous-développées. Ajoutons que ces disparités représentent un gaspillage des ressources naturelles et humaines du Canada. Et parce que nous nous effor-

² On trouvera aux annexes A et B une brève évaluation de l'étendue de ces disparités en termes de revenus et d'emplois, ainsi qu'un groupe de statistiques à ce propos.

³ Les chiffres renvoient respectivement à la session, au numéro du Parlement, à la séance du Comité et au numéro de page. Ainsi 3-30-3:5 renvoie à la troisième session du trentième Parlement, troisième séance du Comité, page 5.

çons, par le biais des programmes de transfert, de soulager les privations résultant de ces disparités, le développement et la richesse d'autres régions du Canada s'en trouvent défavorablement affectés.

C'est pour ces raisons que notre pays ne peut pas tolérer que ces disparités se perpétuent indéfiniment. Toutefois cette conclusion appelle certaines réserves:

- Il ne suffit pas de verser de l'argent dans les régions sous-développées pour voir se réduire les disparités économiques. De tels subsides ne servent qu'à maintenir les choses en leur état sans apporter les modifications profondes exigées pour remédier aux problèmes actuels.
- La nécessité de réduire les disparités économiques ne doit pas représenter un fardeau trop lourd pour les secteurs plus prospères de notre économie. Car même ceux-ci doivent faire face à la concurrence internationale et il ne peut être exigé d'eux un effort qui risque de menacer leur position. Ainsi y a-t-il des limites à leur contribution.
- La tâche de réparation des conséquences néfastes des disparités régionales doit s'inspirer du sain développement des régions défavorisées. Cela signifie la création d'industries éventuellement capables de soutenir la concurrence sur le marché national et le marché international, capables d'assurer des emplois stables et convenablement rémunérés et capables enfin de se passer après un certain temps des subsides gouvernementaux. Cela signifie la création d'une ambiance économique où le développement peut se maintenir au niveau de ce qu'il est dans le reste du Canada et dans le monde.

Bref, ce développement signifie la pleine exploitation du potentiel de toutes nos régions. S'il peut en être ainsi, le gouvernement aura rempli ses obligations dans ce domaine et les problèmes de nos disparités régionales seront largement atténués. Mais il ne faudrait pas croire que vont disparaître par la même occasion toutes les différences de revenus et autres signes d'activité économique. Les différences naturelles et inévitables qu'accepte volontiers notre société ne vont pas s'évaporer dans la mesure où elles expriment l'inégale répartition des richesses naturelles, l'effet des choix personnels et la composition de la main-d'œuvre. Cela est tellement vrai que l'élimination des disparités ne saurait être un objectif de la politique économique. Il existe en effet des régions tellement isolées ou tellement démunies qu'aucun stimulant économique ne pourrait raisonnablement réussir. Dans ces cas, on ne peut que recourir à des programmes de sécurité sociale afin d'alléger les privations personnelles. Il serait totalement inefficace de croire que des initiatives économiques artificielles sont capables d'éliminer toutes les disparités. Les efforts inspirés par des suppositions manifestement fausses ne pourraient que détourner des ressources précieuses et handicaper le développement d'autres régions.

La politique régionale canadienne a porté principalement sur la réduction des disparités existantes. Contrairement à celle des États-Unis, elle s'est préoccupée plus de redistribuer des revenus et de pallier des inégalités personnelles. Cette attitude a eu pour résultat de faire obstacle à l'ajustement nécessaire des coûts dans les régions défavorisées, ce qui aurait encouragé les investissements et réduit, sans l'ombre d'un doute les disparités. Le meilleur moyen de s'attaquer aux disparités régionales est de définir le potentiel

économique des régions sous-développées et d'encourager le développement de ce potentiel.

Le chemin du développement

Le développement économique, particulièrement celui des petites régions est une question sur laquelle les économistes, la fonction publique, les politiciens et le secteur privé ne se trouvent pas toujours d'accord. Qui plus est, la perspective d'un consensus proche à ce sujet semble médiocre. Comme le reconnaît madame Sylvia Ostry, présidente du Conseil économique du Canada, «ni le Conseil (économique) ni les autres organismes de recherche n'ont vraiment les pouvoirs et la capacité de comprendre et de mesurer les causes de l'écart qui existe entre les divers taux de croissance des régions.» (4-30-7A:7)

En 1968, le professeur T. N. Brewis, du département de science économique de l'Université Carleton, préfaçait son ouvrage sur la politique économique au Canada en faisant remarquer: «il y a eu, au cours des dernières années, une augmentation remarquable du nombre des études consacrées aux questions économiques régionales.»⁴ Dix ans plus tard, le professeur N. H. Lithwick, également de l'Université Carleton, préfaçait son ouvrage sur le même sujet d'une manière toute différente. «Ce volume est né, de la part de celui qui l'a édité, d'une certaine inquiétude devant l'absence d'une pensée rigoureuse appliquée aux questions régionales qui se posent au Canada.»⁵ Ainsi, comme certaines régions, ce sujet connaît-il des temps difficiles.

Il y a là quelque chose d'inquiétant, d'autant plus que, loin d'être un champ d'étude pleinement développé avec des théories solidement établies et un corps important de «faits» empiriquement vérifiés, la théorie du développement régional n'est, au mieux, que partiellement constituée. Plus particulièrement, les explications théoriques qui nous ont été proposées au cours de notre enquête semblent n'être pas à même de rendre compte de manière satisfaisante (quand elles réussissent à le faire) des modalités du développement régional au Canada. Et rares sont ceux de nos témoins qui se sont trouvés d'accord en termes généraux sur les causes de la croissance régionale ou nationale.

Nous avons été frappés, au cours de cette enquête, par le parallélisme des modes de développement économique au Canada et aux États-Unis. Pendant la majeure partie de ce siècle, ce développement s'est manifesté plus lentement dans les états du nord-est et dans les provinces atlantiques avoisinantes. Jusqu'à récemment, ce sont les états et les provinces de la région des Grands Lacs et à l'est de cette région qui ont connu le rythme d'expansion le plus rapide; plus récemment encore les régions de l'ouest, dans les deux pays, ont été le centre de cette expansion. Cette ressemblance dans le cadre de politiques économiques différentes et dans un contexte historique dissemblable, suggère que les forces économiques jouent un rôle de premier plan dans le mode d'ensemble du développement. Cela ne permet toutefois pas d'isoler les facteurs en cause non

⁴ T. N. Brewis, *Regional Economic Policies in Canada*, Toronto: (Macmillan of Canada, 1967), p. 1.

⁵ N. H. Lithwick, *Regional Economic Policy: The Canadian Experience*, (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1978).

plus que d'expliquer les différences considérables de développement au sein de ces régions.

Les témoins ont avancé diverses théories sur le développement régional. Pour certains, ce développement repose sur des pôles de croissance, autrement dit des regroupements d'industries complémentaires situées dans une zone urbaine d'importance suffisante pour justifier une grande diversité d'activités. D'autres, s'inspirant de la théorie keynésienne du développement, parlent de la nécessité d'encourager la demande globale des produits d'une région. D'autres encore voient dans le réseau d'échanges entre régions l'explication de la croissance économique ou de l'absence de cette croissance. Il nous a même été présenté une théorie monétariste—ou plus exactement une théorie basée sur l'étalon or—qui met l'accent sur l'importance de la balance des paiements entre une région et les autres. Aucune de ces théories ne nous a paru pleinement convaincante ou complètement applicable au Canada. La notion des pôles de croissance, pour prendre un exemple, est intéressante parce que, en supposant une combinaison favorable d'industries, le développement devrait procéder à un rythme rapide. Mais cela exige que les dirigeants sachent quelle est cette combinaison pour une région et soient capables de la réaliser. Qui plus est, cette théorie peut fort bien ne pas s'appliquer à de larges régions du Canada. Les rapports mutuellement profitables qui ont permis aux centres de croissance de prospérer en Europe et au Japon risquent de ne pas prévaloir dans de nombreuses provinces canadiennes dont la population est inférieure à celle de villes d'importance moyenne dans d'autres pays.

Ces théories du développement ne sont pas nécessairement fausses en elles-mêmes non plus qu'elles ne sont destinées à se contredire. Chacune contient des éléments importants pour le bon développement économique régional. La notion des centres de croissance nous signale l'utilité particulière d'industries complémentaires et de la demande des produits d'une région. Le Comité s'est efforcé de faire une synthèse de chacune de ces leçons—synthèse qui ne s'inscrit pas sous une simple rubrique mais qui se prête à des applications aussi diverses que l'économie canadienne elle-même. Notons à ce propos que l'absence de consensus parmi nos témoins ne saurait être attribuée à quelque manque intellectuel mais reflète au contraire la grande diversité de facteurs qui peuvent handicaper et qui ont handicapé le développement régional dans notre pays.

Dans nombre de régions moins développées, sinon dans la plupart, la responsabilité de la mauvaise croissance économique incombe à divers facteurs. Il faut probablement en conclure que les problèmes et les possibilités qui existent actuellement dans chaque région sont différents les uns des autres et que les solutions doivent être formulées en conséquence.

CHAPITRE 2

BUTS ET STRATÉGIES

Ce n'est pas de définir les buts d'une politique—dans le cas qui nous intéresse une croissance économique éventuellement capable de se maintenir de son propre mouvement au bénéfice des régions du Canada qui en sont actuellement dépourvues—qui éclaire particulièrement les gouvernants sur les moyens à utiliser. Il faut par conséquent répondre à une double question: «Comment va-t-on susciter une pareille croissance?» et «Quelles mesures gouvernementales vont permettre d'obtenir le résultat désiré?». En s'efforçant de fournir une réponse, notre Comité a été guidé par la conviction profonde que les mesures gouvernementales doivent s'harmoniser avec la structure concurrentielle de l'économie canadienne et des économies internationales et qu'en définitive, la seule base valable de la croissance économique est la libre concurrence. Bref, chacune de nos régions doit baser son développement sur ses avantages relatifs et se donner pour objectif la pleine réalisation de son potentiel économique.

«Pleine réalisation du potentiel économique» signifie, dans le jargon du métier, le plus haut niveau possible et constant d'activité économique que puisse atteindre une région ou un pays, compte tenu de ses ressources latentes. L'adoption d'un tel objectif implique que chaque région est unique en soi et qu'il n'entre pas dans les pouvoirs d'un gouvernement d'assurer l'égalité de toutes les régions, autrement dit d'éliminer à jamais les disparités qui existent entre elles. Même en cas de plein développement il continuera d'exister, au Canada, des différences de revenus et de taux d'emploi, tout comme il en existe au sein des villes. Ces différences exprimeront les inégalités réelles dans la distribution des ressources et le choix individuel des Canadiens sur leur lieu de résidence et la nature de leur travail.

Mais contrairement au potentiel économique, l'avantage relatif ne tient pas de la formule. Il signifie littéralement que le développement économique d'une région doit reposer sur ses aptitudes intrinsèques. Cela peut paraître évident, mais il en résulte plusieurs conséquences:

- Il n'est pas dit que chaque région soit la réplique en miniature de toutes les autres. Notre économie et l'économie mondiale dépendent du commerce et le commerce n'est, après tout, qu'un échange de spécialités. Ainsi chaque région doit-elle faire ce qu'elle est la plus apte à faire et échanger ses produits contre ceux pour lesquels elle est moins bien équipée.

- Le développement d'une région doit avoir pour but d'encourager les activités susceptibles de donner les meilleurs résultats. La politique de développement ne doit donc pas faire entrave à l'évolution de ces activités ni permettre le transfert de ressources depuis des zones d'avantages relatifs au profit de secteurs qui, sans aide économique, ne seront pas capables de faire face à la concurrence.
- Seule la concurrence peut dire ce qu'est cet avantage relatif. Si les gouvernements veulent bien s'inspirer de ce principe, ils mettront un frein à la tendance qui est la leur de choisir des gagnants en fonction de critères autres que ceux de la libre concurrence, comme ceux selon lesquels les industries de technologie de pointe auraient une prétendue supériorité par rapport à des industries plus stables et productives mais plus prosaïques.

De l'avantage relatif

Il existe un tel malentendu à propos du terme «avantage relatif» qu'il est utile de lui donner une signification «opérationnelle» pour les mesures de développement régional prévues à l'avenir.

Quand on parle d'exploiter l'avantage relatif, on veut dire faire porter ses efforts sur ce que l'on fait le mieux ou le moins mal. Cela ne veut pas invariablement dire faire ce que l'on fait mieux que n'importe qui. Un médecin qui a appris à taper à la machine est peut-être meilleure dactylo que sa secrétaire mais le principe de l'avantage relatif veut qu'il s'occupe de médecine parce que sa rémunération horaire comme médecin est plus importante que comme dactylo.

En ce qui concerne la politique de développement régional, le principe de l'avantage relatif exige de l'enquêteur qu'il considère chaque région ou sous-région avec tout le respect nécessaire pour son identité et ses qualités intrinsèques, sans préconception excessive. C'est ainsi qu'il doit éviter la préconception selon laquelle l'industrie de transformation est nécessairement «supérieure» à l'industrie primaire, ou vice versa, ou que l'industrie des services est plus ou moins désirable que les autres. Le traitement des ressources naturelles d'une région n'est pas nécessairement la clef de son développement économique. Les industries de haute technologie ne sont pas nécessairement supérieures aux autres, non plus qu'il n'est dit que les régions défavorisées doivent nécessairement n'accueillir que des industries à bas salaires. Un mégaprojet dans la région A n'aura pas nécessairement pour cause d'apporter une expansion considérable à la région B, car tout dépend de ce que la région B peut faire relativement aux fournisseurs concurrents. Le cheminement optimal du développement d'une région sera sans doute rattaché à celui d'autres régions, mais peut fort bien être entièrement différent.

Ce qui motive la notion d'avantage relatif, c'est essentiellement une ouverture d'esprit—l'aptitude à voir que chaque région représente une série particulière de problèmes et de solutions. Ainsi devrait-on considérer la diversité régionale du Canada et les avantages régionaux relatifs qui en résultent moins comme un handicap que comme le fondement même de la spécialisation

et de la division du travail dont Adam Smith a fort bien vu qu'elles sont la source principale de la richesse des nations et des régions.

Voilà donc sur quoi repose notre approche envers les disparités régionales et le développement régional. Il appartient aux pouvoirs publics de prendre les mesures qui permettront à toutes les régions du Canada de réaliser pleinement leur potentiel économique conformément au principe de la libre concurrence et de l'avantage relatif. Et afin d'obtenir, pour ces régions, une croissance économique capable de se perpétuer d'elle-même, il est important que les gouvernements créent un climat dans lequel les forces du marché puissent se manifester de la manière la plus efficace. Nous nous hâtons d'ajouter que cela ne signifie pas un minimum d'intervention gouvernementale dans la vie économique. Bien plutôt, parce que l'histoire canadienne est marquée par l'heureuse coopération entre gouvernements, secteur privé et syndicats, nous pensons que les pouvoirs publics doivent jouer un rôle substantiel. Mais ce qui importe plus encore, c'est qu'ils jouent le rôle qui convient.

Nous devons à ce propos et une fois de plus, avertir le lecteur que notre parti-pris en faveur de l'avantage relatif ne veut pas dire que nous recommandons aux gouvernements de décider a priori quelles industries et quelles firmes sont détentrices de cet avantage relatif et de leur apporter une aide en conséquence. L'histoire de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie ne montre que trop clairement que lorsqu'ils se mêlent de choisir des gagnants, les résultats sont trop souvent décevants, sinon désastreux. Par conséquent, une autre méthode s'impose.

Le Comité recommande que le développement économique s'inspire du principe des avantages relatifs, de telle sorte que chaque région puisse faire ce qu'elle est la plus apte à faire et échange les produits autant que les services qu'elle est moins bien équipée à fournir.

Le rôle du gouvernement: une approche positive

La solution que nous préconisons fortement consiste à déterminer les moyens par lesquels les pouvoirs publics peuvent libérer les mécanismes de la libre concurrence et, de la sorte, favoriser le développement économique régional. Il est un point qui, au cours de nos délibérations, est devenu entièrement évident: le développement économique ne va pas sans changement. Si pareil changement ne se manifeste pas, le développement sera bloqué et le progrès économique marquera le pas.

Grâce à diverses mesures, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle prépondérant dans la promotion de certains changements, limitant ainsi les obstacles à d'autres changements et créant un environnement économique où le prix du changement peut être considérablement réduit. Mais il n'appartient pas à ces pouvoirs publics d'orienter les changements dans une direction particulière. Il leur appartient plutôt de les laisser se produire «naturellement», conformément aux indications de la concurrence.

Nous pouvons documenter la nature essentielle de cette orientation en prenant à notre compte un thème réitéré par plusieurs témoins et formulé avec une parfaite clarté par M. James Fleck, ancien sous-ministre de l'Industrie et

du Tourisme de l'Ontario: «... le développement économique et l'amélioration de la productivité devraient être préférés à la suppression des écarts de revenu.» (4-30-9:7)

La remarque qui a été faite souvent et avec une vigueur extrême devant nous est que les initiatives du gouvernement actuel, et en particulier le système des transferts de fonds, ne servent qu'à renforcer et à perpétuer les modalités présentes du développement régional. Pour être précis, les transferts de fonds fédéraux au bénéfice des gouvernements provinciaux permettent à ces derniers d'embaucher un surcroît de fonctionnaires à des salaires supérieurs à ce qu'ils seraient autrement, ce qui augmente les dépenses salariales des employeurs privés. Ainsi la position concurrentielle du secteur privé, dans ces régions, se trouve affaiblie, avec les effets néfastes qui en résultent pour le développement. D'autres mesures, comme les lois provinciales sur le salaire minimum et l'octroi par le gouvernement fédéral à la fonction publique de revenus arbitrairement établis, maintiennent les salaires dans les régions sous-développées à un niveau injustifiable. De la sorte, fait-on observer, les mécanismes naturels d'ajustement qui contribueraient à réduire les disparités se trouvent enrayés, interdisant ainsi le développement économique.

L'argument des mécanismes d'adaptation repose sur le pouvoir que possèdent les impulsions économiques pures, comme la présence de salaires réels inférieurs, de provoquer les rajustements économiques nécessaires. Cet argument prétend que la présence de salaires réels inférieurs dans une région suscitera deux mouvements particuliers. Tout d'abord il est probable que la main-d'œuvre quittera la région à la recherche de salaires plus substantiels ailleurs. En second lieu les investisseurs, recherchant une source de main-d'œuvre légèrement moins onéreuse, s'installeront dans la région, feront augmenter la productivité et rendront possible l'octroi de salaires plus élevés.

D'autres témoins ont affirmé, au contraire, que l'argument des mécanismes d'adaptation ne tient pas compte de ce qui se passe en réalité lorsque se produit le développement économique. D'un point de vue théorique ils affirment qu'il ne peut pas y avoir de développement économique prononcé sans une sorte de relance préalable. Ils prédisent que si une région entre dans une période de déclin, les personnes les plus instruites, les plus énergiques, les plus productives vont l'abandonner et, ce faisant, diminuer son potentiel économique. Les investisseurs, prenant note de ce déclin, hésiteront à accroître leurs mises de fonds et s'abstiendront de s'établir dans la région affectée en dépit des avantages salariaux apparents. Les pouvoirs publics sont eux-mêmes moins en mesure d'établir l'infrastructure économique nécessaire et d'attirer les capitaux. Ainsi l'échec engendre-t-il l'échec et le phénomène du déclin, une fois enraciné, ne fait que se perpétuer. Les tenants de ce point de vue donnent pour preuve les nombreuses régions du monde où, en dépit de la modicité des salaires, des disparités existent depuis des dizaines d'années et, dans certains cas même, depuis des siècles, tandis que le développement économique progresse à grand train dans les régions avoisinantes.

Les mesures prescrites au nom de la théorie de la «relance du développement» consistent en l'intervention du gouvernement dans la région sous-développée afin de «renverser la vapeur» du déclin et de susciter la «relance de l'expansion». C'est ainsi, maintient-on, que par l'entremise de subsides et autres

mesures, y compris celles qui sont destinées à attirer les capitaux, la région pourra éventuellement s'assurer elle-même un taux de croissance suffisant et voir s'atténuer ses disparités.

Ces deux approches semblent au premier abord contradictoires car elles donnent du fonctionnement de l'économie une image théorique fort différente. Mais il n'en est pas ainsi en réalité. Toutes deux sont riches de leçons précieuses pour l'économie canadienne. Nul ne saurait nier l'importance des mécanismes de la libre concurrence tels que les postule le principe de l'adaptation. Ils doivent servir à orienter les changements nécessaires au développement, assurant ainsi que les mesures adoptées feront le moins possible obstacle au déroulement des forces naturelles de l'économie. Il n'en reste pas moins nécessaire de renverser le mouvement de déclin qui se manifeste dans certaines régions, si l'on veut que s'amorce un mouvement contraire et que les disparités se dissipent avec une ampleur et une rapidité suffisantes. Bref, les pouvoirs publics doivent se servir judicieusement des mesures à leur disposition afin de ne pas entraver le bon fonctionnement des mécanismes naturels d'adaptation économique tout en renversant le courant du déclin.

C'est précisément ce parti-pris positif envers le redressement nécessaire en faveur de l'expansion que nous allons préconiser dans les chapitres qui suivent. Il ne s'agit de rien d'autre que d'une politique à deux faces destinée à encourager une expansion économique rationnelle. Nous ne sommes pas les seuls à recommander une telle politique. L'Organisation de coopération et de développement économique encourage depuis un certain temps, sous l'étiquette de politique de redressement positif, la participation du secteur public, en termes nécessairement fort généraux. Selon l'OCDE, cette politique «positive» envers le développement économique consiste essentiellement «à éviter ou à abandonner la politique interne qui retarde ou entrave l'adaptation nécessaire aux changements permanents du marché des biens et des services.»¹ Ainsi, lorsque l'intervention gouvernementale est justifiée, comme l'OCDE convient qu'elle l'est quand il s'agit de réduire les disparités régionales, cette intervention doit faciliter l'adaptation aux circonstances nouvelles «en comptant dans toute la mesure du possible sur les forces du marché».

La médecine fournit une excellente analogie pour l'approche que nous préconisons. Le corps humain possède un pouvoir de guérison exceptionnel. Néanmoins, lorsque survient une maladie sérieuse, ou lorsque les forces de récupération ne sont pas à la hauteur de la tâche il faut, pour redonner au corps la santé, faire appel aux services d'un médecin et administrer des médicaments. Ainsi en va-t-il de l'économie. Les mécanismes naturels d'adaptation contribuent à réduire le malaise économique, mais il se trouve des cas où il est essentiel de prescrire certains remèdes. Et tout comme c'est le cas en médecine, le diagnostic doit être correct et les remèdes appropriés si l'on veut guérir le malade.

Dans un cas comme dans l'autre, le gouvernement du Canada est appelé à jouer un rôle essentiel. En ce qui concerne les forces naturelles du marché, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les lois et règlements qui gouvernent

¹ OCDE, *The Case for Positive Adjustment Policies, A Compendium of OECD Documents*, 1978-79, (Paris, 1979) p. iv.

notre vie économique contribuent à leur bon déroulement. Cela signifie que les mesures se rapportant à la concurrence doivent leur laisser les coudées franches et justes. Cela signifie également que si les pouvoirs publics interviennent sur le marché économique, comme c'est le cas de transferts de fonds au bénéfice d'individus ou du secteur public, ou s'ils règlementent l'activité économique de manière à atteindre d'autres buts telle que la protection de l'environnement ou la sécurité du public, ils doivent évaluer avec soin quelles seront les conséquences de ces mesures sur la santé du marché. De la même manière, les pouvoirs publics sont à même d'accélérer le rythme de la croissance régionale en orientant les programmes essentiels au développement économique et en influençant le cours des activités du secteur privé.

Nous ferions preuve de négligence si nous n'insistions pas sur le fait que le développement économique des provinces les moins favorisées du Canada se déroulera plus rapidement dans une ambiance qui favorise une forte expansion dans les autres régions. Ainsi la nécessité d'un environnement économique stable dans lequel se produit une croissance sans excès d'inflation est essentiellement liée à un développement régional salubre. Dans la situation actuelle du Canada, marquée par une poussée inflationniste soutenue en dépit de l'incertitude généralisée et du marasme économique, toute forme de croissance, que ce soit dans les régions les plus fortes ou les plus faibles, sera particulièrement difficile.

L'intervention gouvernementale est un aspect essentiel du développement régional mais cette intervention doit entraver le moins possible l'évolution des forces naturelles du marché. Qui plus est, elle se doit de les encourager.

La nécessité de persister

S'il est un point sur lequel tous les témoins se sont trouvés d'accord, depuis les critiques les plus sévères des mesures gouvernementales jusqu'aux fonctionnaires chargés de formuler et d'appliquer ces mesures, c'est que le développement régional ne se fera pas en un jour. Les remèdes magiques n'existent tout simplement pas. Comme l'a fait remarquer Marcel Lessard, ancien ministre de l'Expansion Économique Régionale, «Il faut procéder à des changements structurels à long terme et de grande portée» (3-30-3A:36). Tout cela exige un effort constant, soutenu et régulièrement financé.

Une telle exigence convient fort mal à la manière de faire de nos démocraties modernes où les gouvernements, élus pour quelques années seulement, font constamment face à l'obligation de montrer des résultats rapides. C'est un dilemme auquel n'a pas échappé le Canada. Il est en effet bien difficile, surtout en période d'austérité budgétaire, de poursuivre la politique constante et de créer les structures durables qui ne garantissent pas nécessairement des résultats immédiats. Les ministres ont bien du mal à défendre des mesures dont le succès ne peut pas être facilement et clairement démontré, ce qui les incite parfois à changer de direction dans le seul but d'apaiser les critiques de l'opposition et du public.

Tout le monde convient au Canada que les disparités régionales sont un très grave problème national. Mais là s'arrête l'unanimité. Le Comité est d'avis

que, pour le moins, un effort doit être entrepris en vue d'élargir cette unanimité sur deux points essentiels. Tout d'abord les pouvoirs publics doivent prendre l'engagement d'encourager directement et durablement le développement économique des régions défavorisées. Ensuite il doit être accepté par tous que le développement régional est une affaire de longue haleine pour laquelle il faudra mobiliser des ressources considérables et adopter des mesures à long terme.

Le reste de ce rapport est consacré à l'examen de ce que représente, pour la politique future de développement régional et pour les modalités de l'intervention gouvernementale, ce que nous appelons une orientation positive.

Le développement régional progresse lentement pour la simple raison qu'il exige des régions faibles un taux de croissance supérieur à celui de l'économie nationale. Ce but n'est réalisable que si les mesures convenables sont systématiquement adoptées et régulièrement financées. Cela ne va pas sans difficultés dans une société démocratique soucieuse de résultats instantanés.

que pour le moment, un effort doit être entrepris en vue d'élaborer une stratégie
de développement régional. Tout d'abord, les pouvoirs publics doivent prendre
conscience de l'importance de ce développement et de son rôle dans l'économie
nationale. Ensuite, il faut définir les objectifs et les priorités de ce développement
régional. Enfin, il faut élaborer un plan d'action qui permettra de réaliser ces
objectifs et ces priorités.

Le développement régional est un processus complexe qui nécessite une
approche globale et intégrée. Il ne s'agit pas seulement de créer des emplois
ou de développer l'industrie, mais aussi de promouvoir l'éducation, la culture,
le tourisme et les services sociaux. De plus, il faut tenir compte des spécificités
de chaque région et adapter les politiques de développement en conséquence.
Enfin, il est essentiel de favoriser la participation des acteurs locaux dans
l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement régional.

En conclusion, le développement régional est un enjeu majeur pour les
pays en développement. Il nécessite une vision claire, des objectifs précis et
des actions concrètes. Les pouvoirs publics ont un rôle crucial à jouer dans
ce domaine et doivent travailler en étroite collaboration avec les acteurs locaux.

La nécessité de persister

Il est important de souligner que le développement régional est un processus
à long terme qui nécessite une persévérance constante. Les succès obtenus
jusqu'à présent ne doivent pas nous faire perdre de vue les défis qui restent
à relever. En particulier, il faut continuer à améliorer les infrastructures,
à promouvoir l'éducation et la formation, et à renforcer les institutions
locales. De plus, il est essentiel de maintenir une communication ouverte
et transparente avec les citoyens et les acteurs économiques de chaque
région.

Enfin, il est important de noter que le développement régional est un processus
collectif qui nécessite la participation de tous. Les pouvoirs publics doivent
continuer à encourager et soutenir les initiatives locales et à faciliter
la coopération entre les différentes régions. En somme, le développement
régional est un processus complexe et exigeant, mais il est essentiel pour
la croissance économique et sociale des pays en développement.

En conclusion, le développement régional est un enjeu majeur pour les
pays en développement. Il nécessite une vision claire, des objectifs précis et
des actions concrètes. Les pouvoirs publics ont un rôle crucial à jouer dans
ce domaine et doivent travailler en étroite collaboration avec les acteurs locaux.

DEUXIÈME PARTIE:

LES RÔLES DU GOUVERNEMENT

Cette deuxième partie est plus particulièrement consacrée aux activités des pouvoirs publics qui représentent une contribution directe à la réduction du sous-développement régional au Canada. Le premier chapitre examine les activités qui ont pour but de soutenir et d'étayer la croissance économique régionale. Le second se propose un but plus précis en ce qu'il analyse la question des rapports entre le gouvernement et l'industrie, spécialement en ce qui concerne les mégaprojets. Dans le troisième chapitre, nous voyons de quelle manière les pouvoirs publics peuvent se servir le plus efficacement des moyens à leur disposition pour favoriser la croissance industrielle des régions sous-développées.

DEUXIÈME PARTIE

LES RÔLES DU GOUVERNEMENT

Cette deuxième partie est plus particulièrement consacrée aux rôles des pouvoirs publics qui représentent une dimension essentielle à la réalisation de l'auto-développement régional au Canada. Les premiers chapitres traitent des activités qui ont pour but de soutenir et d'évaluer le processus de développement régional. Le second se propose de présenter un aperçu de ce qu'il est possible de réaliser dans ce domaine. Les chapitres suivants traitent de la question des rapports entre le gouvernement et le secteur privé, spécialement en ce qui concerne les investissements. Dans le troisième chapitre, nous voyons de quelle manière les pouvoirs publics peuvent se servir de plus efficacement des ressources à leur disposition pour favoriser le processus de développement régional.

CHAPITRE 3:

LA POSE DES FONDATIONS

Le degré de développement d'un pays et d'une région se mesure principalement à son infrastructure, qui détermine elle-même son potentiel. L'infrastructure est une notion quelque peu nébuleuse qui représente l'ensemble de l'actif social essentiel à la production et à la distribution de biens et de services et au maintien du bien-être des individus. L'infrastructure comprend aussi bien les routes et les chemins de fer que les communications, les pipelines, les écoles, les hôpitaux, le service des eaux et les usines de traitement des effluents.

Au Canada, la mise en place et l'entretien de cette infrastructure ont été de tous temps le fruit de la collaboration entre les autorités fédérales, provinciales et locales, avec l'importante participation du secteur privé et des organismes semi-publics. Les premières années de notre histoire ont été littéralement celles durant lesquelles s'est bâtie une nation. Ce sont elles qui ont vu la construction de canaux, le remplacement de chemins par des routes et l'installation de lignes ferroviaires dans toutes les régions. De telles entreprises eurent la nécessité d'une Confédération et de gouvernements forts, car ce n'est que par l'entremise de l'intervention gouvernementale qu'elles devenaient réalisables.

Depuis ses débuts, le Canada est devenu un pays avancé et largement desservi par une infrastructure complexe, qui supporte notre industrie et assure un niveau de vie élevé. De nos jours, il est difficile d'imaginer ce pays sans une route transcanadienne, sans une voie maritime du Saint-Laurent et sans aéroports. Tous font partie intégrale de la nation. Nous ne pourrions pas plus survivre sans eux que nous ne le pourrions sans notre main-d'œuvre spécialisée, nos usines et nos ressources naturelles.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les régions les plus prospères soient celles qui sont le mieux desservies par cette infrastructure. Dans le passé ce sont elles qui disposaient des moyens financiers nécessaires et offraient les meilleures possibilités d'investissement pour son développement. Qui plus est, ce sont elles qui avaient la population sur laquelle reposait le pouvoir politique. Une fois établi cet état de choses, les régions intéressées en devenaient presque automatiquement bénéficiaires tandis que les autres étaient non moins automatiquement perdantes. Ainsi, la construction des chemins de fer s'est avérée essentielle au succès de l'agriculture dans l'Ouest et la voie maritime du Saint-Laurent a eu des conséquences défavorables pour les ports des provinces atlantiques.

Le développement de l'infrastructure est par conséquent une condition essentielle du développement économique. Elle peut, lorsqu'elle est intelligemment utilisée, susciter et favoriser la croissance. Ainsi toute stratégie de développement pour les régions sous-développées ne peut-elle aller sans infrastructure.

Les nécessités fondamentales

Notre Comité apprécie à leur juste valeur les améliorations apportées, pendant les années d'après-guerre, aux services publics de toutes les régions du Canada. Sur le plan du développement régional, c'est sans aucun doute la réalisation la plus remarquable de cette période. Dans les régions sous-développées, particulièrement depuis l'instauration des ententes-cadres de développement, la qualité de l'infrastructure s'est considérablement améliorée. Il se trouve néanmoins certaines régions où les services essentiels restent insuffisants. La modernisation des transports, par exemple, pourrait y encourager le développement industriel et aboutir à une meilleure utilisation des ressources humaines et naturelles.

Il est certain toutefois qu'à l'avenir, l'aptitude des pouvoirs publics à assurer les facilités nécessaires au maintien de la prospérité nationale sera pour le moins limitée. Nous ne pouvons pas nous permettre de construire des routes qui ne mènent nulle part, des aéroports ridiculement sous-utilisés ou des parcs industriels qui ne sont guère plus que des terrains vagues viabilisés. Il s'agit donc de prévoir avec soin. Cela veut dire, bien entendu, évaluer les conséquences des projets envisagés et planifier dans le détail. Une nouvelle route peut s'avérer inutile si l'industrie ne peut pas s'implanter dans une région en raison de l'absence de relations aériennes. Si l'on veut se faire une idée claire de ce qu'il faut pour assurer à l'avenir un développement économique indépendant et durable, il faut avoir une vue d'ensemble de la situation.

Les décisions portant sur l'infrastructure doivent être, par conséquent, prises après consultation et avec l'étroite coopération des autorités provinciales. Car puisque l'infrastructure est le support essentiel du développement régional, les décisions concernant la construction ou l'aménagement des routes, les aéroports, les usines de traitement des effluents et les parcs industriels doivent correspondre aux plans de développement des deux paliers de gouvernement. Ce n'est qu'à cette condition que l'on encouragera effectivement le développement régional.

Le choix des investissements d'infrastructure doit être le moteur de la croissance associée à ce développement régional. Certaines déclarations faites devant notre Comité indiquent que des projets d'infrastructure ont été entrepris sans analyse convenable du potentiel des régions qui en bénéficiaient. Il semble que l'on se soit parfois exagérément préoccupé de considérations politiques ou d'expédients visant à la création artificielle d'emplois. Ce sont des risques inhérents à tout système politique, particulièrement dans un état fédéral où existe une concurrence entre les deux paliers de gouvernement. Notre Comité est convaincu qu'une étroite coopération entre les intéressés est nécessaire si l'on veut que les décisions sur l'infrastructure reposent sur une analyse économique solide exempte de considérations politiques à court terme. Nous ajoutez-

rons que des consultations plus larges encore sont nécessaires car la planification de l'infrastructure du développement économique à venir ne peut se faire réellement sans qu'il soit tenu compte du point de vue du secteur privé et des autorités locales.

Les ententes-cadres de développement exigent l'évaluation du potentiel d'une région, l'examen des moyens les plus susceptibles de réaliser ce potentiel et la participation des gouvernements provinciaux tant à la planification qu'à la mise en œuvre et au financement. Il s'agit tout simplement de s'inspirer du principe dont nous avons fait état antérieurement, à savoir que toutes les provinces contiennent des zones de prospérité économique relative et des zones frappées de marasme, et que le gouvernement fédéral tout comme les gouvernements provinciaux ont pour même but d'encourager le développement des régions retardataires. Les ententes-cadres coordonnent les mesures prises par les autorités fédérales et provinciales; elles font aussi prendre conscience aux ministères fédéraux de leurs obligations envers le développement régional. De plus elles concrétisent une stratégie à plus long terme, imposant ainsi aux deux paliers de gouvernement la discipline nécessaire pour mener à bien une politique de développement régional.

Les décisions sur l'infrastructure doivent être prises dans le cadre des ententes établies entre gouvernements. De l'avis de notre Comité, les ententes-cadres ont fourni, au cours des dix dernières années, une excellente formule pour l'élaboration des décisions sur les nouvelles infrastructures. C'est pourquoi nous regrettons qu'il ait été décidé de ne pas les renouveler et nous engageons le gouvernement à reconsidérer cette mesure.

Le domaine où l'intervention gouvernementale peut se faire sentir le plus efficacement est celui du maintien et du perfectionnement de l'infrastructure régionale. Pour porter fruit, les décisions concernant cette infrastructure doivent être prises après consultation des autorités provinciales et avec leur pleine coopération. Les ententes-cadres de développement avec les provinces sont un cadre excellent pour la planification et la mise en œuvre d'une infrastructure nouvelle. Ainsi devrait-on reconsidérer la décision de ne pas les renouveler à leur échéance.

Le «logiciel» de l'infrastructure

Les spécialistes de l'informatique se servent du terme «logiciel» pour décrire ce qui constitue la programmation d'un ordinateur, c'est-à-dire les instructions données à la machine pour en assurer le fonctionnement, la machine elle-même constituant le «matériel». Prenant ces termes à notre compte, nous avons remarqué que les pouvoirs publics se sont principalement préoccupés du «matériel» de l'infrastructure. Jusqu'à récemment du moins on a souvent négligé le «logiciel», autrement dit l'élément intellectuel nécessaire au développement économique.

On voit toutefois se manifester plus ouvertement la nécessité d'élargir la perspective gouvernementale sur le développement de ce «logiciel». Il est ainsi accordé une plus grande attention envers les programmes de formation et de recyclage de la main-d'œuvre et des cadres, envers la recherche et le développement subventionnés par les pouvoirs publics et envers le besoin de faire un

effort de commercialisation concerté et subventionné par le gouvernement lorsqu'il est question de marchés internationaux. Selon nous, ces initiatives ont autant, sinon plus d'importance, que l'infrastructure «matérielle».

a) Formation et recyclage de la main-d'œuvre

D'un point de vue strictement personnel, l'insuffisance de formation professionnelle est une porte fermée sur l'avenir. Elle signifie qu'en cas de perte d'emploi, il sera difficile de trouver à nouveau du travail si des aptitudes nouvelles sont nécessaires. Elle signifie également un salaire moindre et des perspectives médiocres. Du point de vue des entreprises, la formation professionnelle revêt également une importance fondamentale. Sans main-d'œuvre spécialisée, elles ne peuvent pas élargir leurs activités; la productivité diminue et les prix de revient augmentent. Bref, en ce qui concerne le Canada tout entier, il est essentiel de prévoir des programmes convenables de formation professionnelle, sous l'égide exclusive du gouvernement, avec l'aide du gouvernement au secteur privé ou par la collaboration entre le gouvernement et l'industrie.

Au sein des régions sous-développées ce besoin est encore plus pressant. Dans ces régions, en effet, un passé de chômage prolongé et de faible spécialisation ouvrière a laissé pour héritage une main-d'œuvre inexpérimentée. Et ceux qui possèdent les qualifications nécessaires pour un emploi particulier sont souvent mal équipés pour changer d'occupation comme l'exige l'évolution économique. Mis en présence du choix entre l'utilisation d'une main-d'œuvre inadaptée et dépourvue d'expérience et l'implantation dans des régions plus favorisées, employeurs et investisseurs prennent trop souvent le second parti.

Ainsi la formation professionnelle est-elle de la plus haute importance. C'est pourquoi les ententes intergouvernementales doivent en préciser le rôle et l'étendue au sein du développement régional. En 1976, dans un rapport approfondi sur la main-d'œuvre au Canada, notre Comité proposait une série de solutions particulières au problème de la formation de la main-d'œuvre. Ces solutions restent parfaitement valables aujourd'hui.

Notre Comité estime qu'il est important de ne pas limiter la formation professionnelle aux métiers spécialisés ou semi-spécialisés mais de l'étendre aux cadres d'entreprise dont le rôle est vital de nos jours. Les cadres établis dans les régions sous-développées sont souvent assez isolés des échanges et des sources de renseignements dont bénéficient ceux qui se trouvent dans les régions plus favorisées. A cela s'ajoute le fait qu'en raison de cette isolation et des problèmes particuliers que soulève la gestion d'entreprise dans les régions affectées par le marasme économique, ces cadres ont besoin d'idées et de renseignements très différents de ce qu'utilisent les cadres d'autres régions. Encore que le gouvernement ne puisse prétendre enseigner aux cadres du secteur privé comment gérer leurs affaires, il peut s'efforcer de leur permettre d'acquérir les compétences et la formation grâce auxquelles ils pourront mieux s'acquitter de leurs fonctions. La Banque Fédérale de Développement, organisme du gouvernement fédéral, propose des cours de gestion des affaires. C'est, à notre avis, une fonction précieuse qui devrait être élargie, au sein ou en dehors de cette Banque.

b) Création des marchés

Les moyens de production les plus efficaces ne servent pas à grand chose si ce qui en sort ne peut pas être vendu à profit. Le gouvernement canadien reconnaît désormais cette réalité et a mis en œuvre divers «mécanismes» pour faciliter la vente des produits canadiens sur les marchés étrangers. L'importance récemment accordée à l'exportation—comme le prouve la fusion des services du commerce extérieur du ministère de l'Industrie et du Commerce au sein du ministère des Affaires Extérieures—indique combien le gouvernement reconnaît enfin le rôle positif qu'il peut jouer dans ce domaine.

Nous sommes d'avis que cette initiative devrait être étendue aux régions sous-développées du Canada. Ces régions sont souvent faiblement peuplées et dépendent de débouchés parfois situés à des distances considérables. Les industriels de ces régions font face, pour s'imposer sur les grands marchés canadiens, aux mêmes difficultés que rencontrent d'autres industriels canadiens sur les marchés internationaux.

Afin de venir en aide aux régions sous-développées, nous proposons que le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale mette à leur disposition des mesures de commercialisation. Ainsi pourrait-on apporter aux entreprises encouragement et appui pour qu'elles participent aux foires et expositions nationales, voire internationales. Il pourrait aussi être demandé aux bureaux régionaux du Service des délégués commerciaux d'accorder plus d'attention au potentiel d'exportation de ces régions.

Mais en définitive, évidemment, c'est aux entreprises canadiennes et à leurs représentants qu'il appartient d'aller vendre à l'étranger nos produits et nos services. La commercialisation est une fonction spécialisée, avec ses propres cadres professionnels. Nous recommandons que les membres de la direction des entreprises situées dans les régions sous-développées reçoivent l'appui financier qui leur permettra de suivre des programmes de formation.

La formation professionnelle est désormais un des aspects les plus importants du perfectionnement de l'infrastructure. Elle doit favoriser les aptitudes nécessaires à une économie moderne gouvernée par la poussée technologique et le développement des ressources. Elle doit s'intéresser également aux méthodes de gestion et de commercialisation afin de permettre à ces régions sous-développées de réaliser pleinement leur potentiel.

c) Recherche et développement

Tout comme il est intervenu dans le domaine commercial en faveur de l'exportation, le gouvernement a encouragé la recherche et le développement industriels. Ces efforts ont produit des résultats nombreux et précieux dans des domaines aussi divers que l'agriculture, la médecine, la microélectronique et l'extraction minière.

Il nous semble toutefois qu'un effort particulier se justifie dans les régions sous-développées. Les industries qui s'y trouvent doivent faire souvent face à des problèmes particuliers dûs au climat, à l'économie ou à la géographie—problèmes qui affectent les méthodes de production. Des techniques qui s'avèrent parfaitement satisfaisantes dans le sud de l'Ontario risquent d'être inutiles dans le nord du Manitoba ou dans les provinces atlantiques. Nous

examinerons ultérieurement dans ce rapport les incitations en faveur de certaines entreprises des régions sous-développées et proposerons quelques suggestions pour la dispersion de la technologie nouvelle. Il nous semble toutefois que le besoin existe d'efforts placés directement sous l'égide du gouvernement fédéral—qu'il s'agisse de stations de recherche, des universités, ou d'aide au secteur privé. Ces efforts auraient pour objectif d'utiliser la recherche et le développement afin de surmonter les difficultés qui entravent la pleine exploitation de nos ressources dans les régions sous-développées. Il sera essentiel que les individus intéressés participent à ces recherches.

La participation du gouvernement fédéral au développement régional par l'entremise du perfectionnement de l'infrastructure, doit aussi s'intéresser à la recherche essentielle non seulement au règlement des difficultés en présence mais aussi au progrès du rendement industriel dans les régions les moins développées.

CHAPITRE 4

LE GOUVERNEMENT ET L'INDUSTRIE

Grâce à divers moyens, le gouvernement intervient désormais dans l'économie bien au-delà de la mise en place d'une infrastructure «en matériel» et en «logiciel». Nous examinons dans ce chapitre trois aspects de ce rôle élargi:

- le rôle que peut jouer le gouvernement pour accroître la productivité de l'industrie des régions sous-développées;
- la participation financière du gouvernement aux mégaprojets; et
- l'intervention du gouvernement par l'entremise de mesures affectant ses achats.

Productivité et développement économique

Au cours de l'après-guerre le progrès de la productivité a été considérable et n'exigeait, semble-t-il, que peu d'efforts. C'est ce qui explique pourquoi les revenus réels ont augmenté rapidement et pourquoi chacun se disait que la prospérité était devenue éternelle. Puis à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, ce progrès a connu d'abord un ralentissement, s'est ensuite dissipé pour se traduire finalement par un recul. La magie s'était on ne sait comment évaporée. Les économistes ont tenté d'expliquer le phénomène; ils ont analysé l'effet de l'augmentation du prix du pétrole, ils se sont penchés sur les décombres de la concertation patrons-syndicats, ils ont disséqué les mesures gouvernementales et médité sur les mystères des cycles semi-centenaires—avec, somme toute, un succès tout relatif.

Notre Comité s'est efforcé d'envisager, dans cette optique, les difficultés particulières des régions sous-développées. Ici, la faiblesse de la productivité est la règle. Or sans amélioration à ce sujet, on ne peut guère espérer voir s'atténuer les disparités.

Cette conclusion est au cœur de ce qui inspire ce rapport, à savoir qu'il n'est possible de réduire les disparités régionales que par le développement économique, ce qui veut évidemment dire accroissement de la productivité. Dans ce sens, deux aspects nous semblent d'une importance particulière: la diffusion de la technologie et les modalités de la répartition démographique.

a) Diffusion de la technologie

Le Conseil Économique du Canada affirme que «si la production par habitant au Canada est présentement le double de ce qu'elle était il y a une génération, c'est surtout grâce à l'adoption de techniques beaucoup plus avancées... Dans la course au progrès technologique, chaque région va à peu près à la même vitesse; mais certaines sont démarré plus tôt que les autres et restent en tête.»¹ Nous partageons entièrement le point de vue du Conseil.

La technologie est, pour les pays industriels, un facteur essentiel du progrès de la productivité. C'est le fruit de l'aptitude humaine à innover, à trouver de nouveaux moyens pour d'anciennes fins, à inventer de nouveaux procédés pour de nouveaux produits et de nouveaux services. Alvin Toffler voit dans la diffusion de la technologie une nouvelle vague.² A bien des points de vue cette analogie est précieuse car, comme les vagues, la technologie découle habituellement d'une perturbation initiale — qu'il s'agisse de découvertes ou de nouveaux procédés. Naturellement, la nouvelle vague technologique frappe en premier ceux qui sont les plus proches de la source. Au Canada cela n'a pas été en général le cas des régions sous-développées. Le résultat est inévitable: la productivité souffre dans certaines régions parce que la technologie est inégalement répartie.

La première chose à faire pour hâter la dissémination des nouvelles technologies est de diffuser les renseignements sur leur disponibilité. Dans les régions plus peuplées et industrialisées, la diffusion de l'information technique se fait aisément de personne à personne, par l'emploi de nouvelles techniques chez un concurrent, par l'entremise de contacts internationaux, etc. Il est loin d'en être de même dans les régions sous-développées qui se trouvent souvent à des distances considérables des expositions commerciales et autres modes de dissémination de ce qui est nouveau. Nous sommes d'avis qu'il est possible — qu'il est nécessaire de faire quelque chose pour pallier ce désavantage qui affecte de nombreux industriels, en particulier les petites entreprises. Nous conseillons à ce propos au gouvernement fédéral d'innover en offrant son aide financière aux associations commerciales et industrielles afin qu'elles puissent réunir les renseignements utiles et les disséminer localement, tant en ce qui concerne la nouvelle technologie utilisée dans les autres régions du Canada que celle dont on se sert dans le monde.

Toutefois la nouvelle technologie est loin d'être bon marché et son seul prix risque de retarder sa dissémination. C'est pourquoi les capitaux consacrés à son acquisition doivent donner droit à subvention aux termes de programmes destinés à encourager le développement économique de certaines régions. La recherche nécessaire au développement de techniques utilisables pour les besoins spéciaux de diverses régions doit également donner droit à des subsides, même si la recherche et le développement ne sont pas effectués dans la région en question.

¹ (Conseil Économique *Vivre ensemble. Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1977), p. 95.

² A. Toffler, *La troisième vague*.

Les innovations technologiques apportent inévitablement avec elles des changements et des bouleversements dans le travail et la vie des gens. Le célèbre film muet de Charlot, *Les Temps Modernes*, illustre avec humour la peur suscitée par le progrès technique, sournois, impersonnel et parfois inhumain. Cette peur et la peur des avancées techniques sont précisément celles qui vont réduire le nombre d'emplois, retarder l'utilisation et la diffusion de la technologie nouvelle et freiner le progrès de la productivité. Sans un changement libérateur, sans le désir et la capacité de s'adapter et d'évoluer, les régions sous-développées sont condamnées à la sénilité économique.

Encore que nous n'encourageons pas l'idée du progrès à tout prix, nous sommes convaincus que la technologie la plus avancée doit faire partie du développement industriel au Canada. Si tel doit être le cas, il est essentiel d'apaiser les craintes — réelles et imaginaires — de l'expansion technologique. Le recyclage de la main-d'œuvre, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent peut, s'il est utilisé à bon escient, jouer un rôle important en faisant en sorte que la rançon humaine de l'innovation technique ne soit pas trop élevée. A cet effet, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient examiner ensemble de quelle façon peut être amorti le choc personnel et collectif de l'évolution technologique. Pour cela il serait bon d'envisager des programmes de recyclage professionnel voire, si nécessaire, de subventions personnelles provisoires. Il devrait aussi être fait un effort tout particulier en vue de prévoir les conséquences de cette évolution technologique afin de ne pas avoir à intervenir après coup.

Il ne suffit pas de créer un climat favorable au changement. Il faut aussi encourager les échanges d'informations de même que les analyses des problèmes et du potentiel. Afin de faire progresser la productivité à Terre-Neuve, le Conseil Économique du Canada recommande la formation «d'un conseil consultatif sur la performance industrielle, qui publie chaque année un rapport présenté au premier ministre de la province et dont le mandat consisterait à surveiller l'évolution de la productivité et de l'efficacité de l'économie terre-neuvienne.»³ Nous sommes d'accord avec cette recommandation et nous sommes d'avis qu'elle devrait s'étendre à l'ensemble du Canada.

Par conséquent le Département d'État au développement économique et régional devrait encourager la formation de conseils consultatifs sur les questions relatives à la productivité et financer les activités de ces conseils. Chaque conseil devrait être libre de mener des recherches indépendantes et de procéder à des échanges avec d'autres conseils consultatifs provinciaux.

b) Structures démographiques

Plusieurs témoins ont laissé entendre que les structures urbaines des régions sous-développées reflètent les disparités régionales et y contribuent en même temps. Les historiens de l'économie ont attiré l'attention sur les vagues massives d'urbanisation qui ont accompagné le développement industriel, particulièrement dans le centre du Canada, comme preuve de leur importance. Le Conseil Économique du Canada a été tellement frappé par la corrélation entre

³. Conseil Économique du Canada. *Au-delà de la dépendance. Pour une productivité accrue à Terre-Neuve*, 1980, p. 174 (recommandation 9)

la concentration urbaine et l'intensité de la productivité qu'il s'est vu obligé de recommander que le gouvernement favorise l'urbanisation:

Nous recommandons que dans les provinces où les revenus sont inférieurs à la moyenne nationale, toute stratégie urbaine actuelle ou future tienne pleinement compte des avantages qu'il pourrait y avoir, du point de vue de la productivité de l'industrie manufacturière, à favoriser plutôt qu'à décourager la tendance de la population à se déplacer des régions rurales vers les régions urbaines et des petites localités vers des villes de taille moyenne. (Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble*, recommandation 3, (4-30-7A:23)

Cette conclusion semble être étayée par la carte qui précède et par la table 4.1 qui montre que les provinces qui ont le plus fort pourcentage de citadins ont également le plus haut niveau de revenus et de développement, et que les revenus les plus élevés se trouvent dans les villes qui sont les plus peuplées. Bien qu'une certaine prudence s'impose dans l'interprétation de ces chiffres, particulièrement parce que les prix sont généralement plus élevés dans les grands centres urbains, ils n'en indiquent pas moins que l'encouragement de l'urbanisation et de l'expansion urbaine doivent figurer parmi les mesures nécessaires pour réduire les disparités régionales.

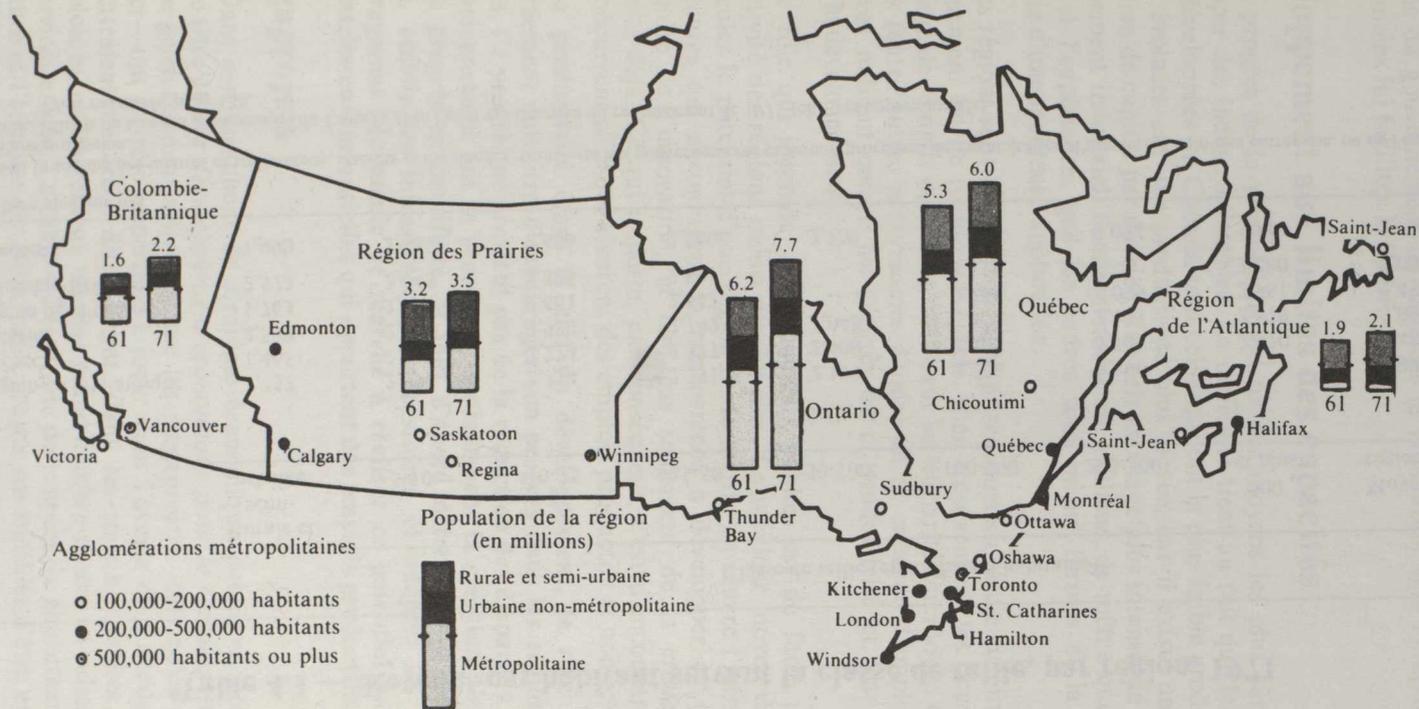
Notre Comité n'envisage pas une telle proposition sans beaucoup de circonspection. Nous sommes d'avis que les Canadiens ont le droit de vivre où bon leur semble et que l'urbanisation forcée ne devrait pas faire partie des efforts du gouvernement fédéral en vue de réduire les disparités régionales. Il ne fait aucun doute que le programme de réimplantation de la population entrepris par le gouvernement de Terre-Neuve dans les années 50 ne saurait servir de modèle à ce qu'il faut faire dans les dix années à venir. En outre, nous sommes d'avis que s'il y a certains avantages à déplacer la main-d'œuvre vers l'emploi, on est en droit de mettre en doute la valeur relative de ces avantages lorsqu'il est tenu compte de la contrepartie sociale et psychologique issue des dislocations du mode de vie personnel et des collectivités humaines.

Néanmoins on ne peut pas attendre du gouvernement qu'il subventionne les collectivités à perpétuité. Plus particulièrement, nous ne croyons pas que la préservation des collectivités géographiques constitue un objectif valable du développement économique régional. Il n'est pas de pays où le changement ne soit pas nécessaire et inévitable et les Canadiens ne peuvent pas se permettre de conserver toutes les traces de leur passé s'ils veulent que leur pays soutienne la concurrence sur les marchés internationaux, aujourd'hui et à l'avenir.

Collectivement, les Canadiens ont fait preuve de beaucoup de souplesse et d'imagination dans l'exploitation des possibilités qui se sont présentées à eux. A mesure que notre économie évolue, il est inévitable que se produisent des migrations et des mouvements de population.

Certaines villes vont grandir et d'autres voir leur population diminuer. Ces changements doivent se produire si le Canada tout entier désire prospérer. Les pouvoirs publics doivent être prêts à venir en aide en assurant des services sociaux suffisants et en coopérant avec le secteur privé et les autorités locales pour que la disponibilité de logements et de services soit suffisante pour faire face aux exigences nouvelles.

Répartition de la population dans les régions en 1961 et 1971, et agglomérations métropolitaines en 1971



SOURCE Recensements de 1961 et 1971.

Table 4.1 — Revenu¹ par habitant suivant la classe de taille, par région, 1971

	Classe de taille (en milliers d'habitants)								Moyenne régionale
	Rurale et semi-urbaine	5-10	10-25	25-50	50-100	100-200	200-500	500 et plus	
					(dollars)				
Région de l'Atlantique	1,757	2,096	2,314	2,391	2,199	2,226	2,896	—	1,948
Québec	1,461	2,063	2,224	2,377	2,409	2,805	2,701	2,970	2,489
Ontario	2,599	2,591	2,934	2,749	3,048	3,002	3,171	3,579	3,097
Région des Prairies	1,763	2,574	2,661	2,652	—	2,760	3,099	2,961	2,453
Colombie-Britannique	2,523	2,845	2,875	2,801	—	3,117	—	3,280	3,000
Canada	1,900	2,391	2,606	2,560	2,709	2,805	3,074	3,244	2,700

— Ne s'applique pas

1. Soit la somme des salaires et traitements, intérêts et dividendes, transferts des gouvernements et revenu provenant de l'exploitation d'une ferme ou d'une entreprise, ou de l'exercice d'une profession.

Source: calculs du Conseil Économique du Canada avec l'aide des données du recensement de 1971 (chiffres approximatifs).

Vivre ensemble, page 136.

En veillant à la disponibilité des installations urbaines et des logements, le gouvernement peut très largement alléger et faciliter la réimplantation des individus et, avec elle, le développement industriel. Bref s'il n'entre pas dans les fonctions du gouvernement de déplacer la population vers l'emploi, il devrait pour le moins lui faciliter la tâche.

Développement aux limites des capacités

Le progrès de la productivité est un des moyens les plus sûrs de voir se développer des industries stables. La difficulté tient au fait que les régions les moins développées du Canada sont celles qui ont la plus faible productivité. Les régions évoluées ont une productivité plus élevée, car il existe une plus forte proportion de capital par ouvrier, l'on fait un usage plus intensif de machines et d'équipement industriel, l'enseignement est meilleur, de même que les compétences et l'expérience, que les cadres sont mieux formés et la technologie bénéficie d'une meilleure application.

Les régions sous-développées sont prises dans un cercle vicieux. Le rôle du gouvernement est de rompre ce cercle. Bien trop souvent les pouvoirs publics ont essayé de remplir ce rôle en réduisant les disparités au moyen d'infusion de revenus (entre autres programmes d'aide) ou de création d'emplois. De telles initiatives militent contre les progrès de la productivité et, par conséquent, contre le développement.

Le rôle qui incombe à ces pouvoirs publics est de faire progresser la productivité des régions moins développées. Le meilleur moyen de le faire est de calculer le potentiel d'une région et de mettre en œuvre l'infrastructure et les mesures qui encouragent la concurrence à développer ce potentiel par l'entremise de l'innovation, et non pas seulement de la croissance qui se manifeste déjà. Ce qui importe, par conséquent, c'est d'encourager les industries concurrentielles qui assurent des emplois productifs et non pas artificiels.

La productivité étant la clef du développement, le rôle principal du gouvernement doit être d'encourager son progrès dans les régions sous-développées. Ce progrès ne provient pas de la réduction des disparités non plus que du développement qui se propose essentiellement la création d'emplois. Pour que ce progrès se manifeste, il faut d'abord déterminer le potentiel d'une région, établir les infrastructures nécessaires et adopter les mesures qui encourageront l'économie de marché à réaliser ce potentiel par l'entremise d'industries concurrentielles qui apportent des emplois productifs.

Mégaprojets

Dans son document de stratégie économique publié en novembre 1981 sous le titre de «*Le développement économique pour le Canada dans les années 80*», le gouvernement affirmait que les mégaprojets—tels qu'on se plaît à les appeler—ont un rôle important à jouer dans l'avenir du Canada. Ces projets permettraient de créer directement, dans les travaux publics, des milliers d'emplois et, indirectement, un plus grand nombre encore en raison des biens et des services exigés. La table 4.2 (extraite du rapport du gouvernement) indique la nature et l'étendue des principaux projets susceptibles d'être entrepris avant l'an 2000.

Les mégaprojets, c'est-à-dire des travaux d'une ampleur telle qu'ils sont, pour tout le pays, une source d'opportunités particulières, ne sont pas étrangers à l'histoire du Canada. La construction du chemin de fer transcontinental, des canaux, de la voie maritime du Saint-Laurent, d'Expo 67, parmi bien d'autres, ont certes placé un fardeau considérable sur notre économie mais aussi donné le «coup de fouet» nécessaire à l'expansion future.

En dépit de la décision de ne pas entamer immédiatement certains projets, comme l'extraction des sables bitumineux en Alberta (Alsands), il reste que d'importants projets figurent dans l'avenir de notre pays. On ne saurait par conséquent être surpris que le gouvernement leur ait accordé une attention particulière dans le document de novembre 1981 sur le développement économique futur du Canada. Ils ont d'ailleurs suscité toute une série de commentaires et d'affirmations, entre autres: qu'ils sont la solution infaillible au marasme économique actuel; qu'ils peuvent permettre de réaliser divers objectifs sociaux; qu'ils peuvent servir de support à une grande diversité d'industries canadiennes devenues compétitives sur les marchés internationaux grâce aux restrictions imposées aux fournisseurs étrangers de matériel, d'équipement et de matériaux.

Notre Comité s'est surtout intéressé au fait que ces projets favoriseraient le développement régional. C'est une idée que l'on retrouve dans le programme budgétaire du gouvernement intitulé «*Le développement économique pour le Canada dans les années 80.*» On y suggère qu'un nouvel Office des intérêts industriels et régionaux servirait de forum pour des échanges approfondis et des consultations détaillées avec le secteur privé dans le but de veiller de la meilleure manière possible aux intérêts industriels et régionaux du Canada.⁴ Le point de vue du gouvernement est qu'il est possible d'utiliser ces mégaprojets au profit du développement régional. Notre point de vue est plus mitigé.

Il y a à cela deux raisons. Ces mégaprojets présentent des risques énormes, dépendent des développements qui interviennent sur les marchés internationaux et sont extrêmement sensibles à des changements minuscules de rendement et de coûts. C'est ce qui nous fait douter que le gouvernement puisse se permettre d'y rattacher les intentions supplémentaires dont il a été fait état plus haut sans mettre en danger leur succès. Le simple fait de réaliser les objectifs de production de tels projets représenterait une victoire sur la multitude de facteurs capables de les entraver. Le Canada peut-il sérieusement espérer qu'ils vont être, par-dessus le marché, une panacée économique et sociale?

Notre seconde hésitation a trait au caractère «boursofflé» des mégaprojets. «Boursofflure» est un terme dont se servent les économistes pour indiquer que ces projets représentent une activité initiale considérable—une boursofflure—suivie d'une chute dramatique. Ainsi bien qu'ils soient, au cours des premiers stades, une source importante d'emplois, la plupart d'entre eux ne créent que fort peu de travail à long terme. Dans le cas d'une région sous-développée, un mégaprojet pourrait provoquer une activité frénétique suivie d'un relâchement prolongé.

⁴ Gouvernement du Canada, *Le développement économique pour le Canada dans les années 80*, (Ottawa: novembre 1981), p. 14.

Table 4.2—Résumé de l'inventaire des mégaprojets prévus d'ici l'an 2000

Secteur	% des dépenses totales	Total	Multi-provinciaux ou indéterminé	Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba	Sask.	Alberta	C.B.	Yukon et T.N.O.
Exploration et mise en valeur des hydrocarbures	17.8	78,150	2,500	11,500					700	250	63,200
Mise en valeur de l'huile lourde	9.7	42,735						1,750	40,985		
Pipelines	7.2	31,640	27,090	1,185						890	2,475
Traitement pétrochimique	6.5	28,505		500	3,100	985		1,300	12,205	10,415	
Génération et transp. d'énergie électrique	45.3	198,855	620	29,870	66,335	38,435	10,375	3,160	20,250	29,710	100
Produits forestiers	1.8	7,710		310	1,210	1,665			1,200	3,325	
Exploitation minière	4.5	19,935		1,010		4,100	500	3,965	3,230	5,625	1,505
Métaux primaires	1.4	6,235		1,025	1,300	1,410	500			2,000	
Transports	1.4	6,355		420	2,315	450			955	1,885	330
Industrie manufacturière	3.1	13,380	8,575	400	175	4,080			150		
Défense	1.2	5,105	4,825	280							
TOTAL		438,605	43,610	46,500	74,435	51,125	11,375	10,175	79,675	54,100	67,610
% DES DÉPENSES TOTALES			9.9	10.6	17.0	11.7	2.6	2.3	18.2	12.3	15.4

NOTE: Étant donné la variation considérable des sources d'information, le calcul approximatif des sommes nécessitées par les projets qui figurent à l'inventaire ne repose pas sur des bases identiques. Il a été tenu compte du taux d'inflation prévisible dans le calcul des chiffres, jusqu'à l'année où sera réalisé le projet. Toutefois dans d'autres cas d'autres méthodes de calcul ont été utilisées.

Source: Table 4.1, page 27, *Rapport du groupe consultatif des mégaprojets canadiens sur les investissements d'envergure au Canada d'ici l'an 2000*, juin 1981.

Le scepticisme relatif que nous inspirent les intentions gouvernementales tient de notre conviction que pour être valable, le développement économique doit tenir compte des fondations rationnelles du marché de la concurrence. Si le gouvernement entreprend de fausser les mécanismes de ce marché dans le but d'orienter les bénéfices provenant des mégaprojets, nous craignons de voir ces projets en souffrir. Les bénéfices considérables que de tels projets peuvent apporter doivent être le fait des mécanismes naturels des marchés canadiens.

Ayant proprement exprimé nos doutes et ce que nous considérons comme les conditions du succès, il n'en reste pas moins qu'en raison de leur incidence énorme, les mégaprojets peuvent probablement favoriser l'expansion économique générale. Le rapport du groupe de travail des mégaprojets sur les grandes dépenses en capital résume comme suit les perspectives et les conséquences éventuelles de ces investissements:

Les mégaprojets dont l'aménagement est déjà à l'étude représentent des dépenses de plus de 400 milliards de dollars d'ici à la fin du siècle, une bonne partie de ces capitaux devant être utilisée au cours des dix prochaines années. Ce montant représente plus du cinquième des immobilisations prévues d'ici l'an 2000. Des dépenses de cette ampleur susciteront une demande considérable de main-d'œuvre, de services de gestion, d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction, de technologie, de produits manufacturés et de capitaux. Les mégaprojets et les demandes qu'ils créent fournissent par conséquent une occasion particulière pour le Canada de renforcer et de développer son économie et ses industries afin d'assurer, à long terme, le maintien des avantages. La concrétisation d'avantages d'une telle importance doit faire l'objet d'une attention spéciale... Au total, le montant de l'inventaire, vu en perspective, équivaut à 1,5 fois le PNB de 1980, à plus de 10 fois l'ensemble du capital fixe non domiciliaire des entreprises en 1980, et à plus de 23 fois les investissements du secteur énergétique en 1980.⁵

La table 4.3 illustre de quelle manière l'activité engendrée par un seul mégaprojet peut s'étendre à l'ensemble du Canada et à diverses industries. Mais elle n'indique pas de quelle manière seront distribués les bénéfices économiques ou dans quelle mesure y participeront les régions les plus défavorisées. Néanmoins, en termes de développement économique régional, le gouvernement prétend que les mégaprojets peuvent être avantageux de deux façons. Tout d'abord, en ce qui concerne les régions où ils sont implantés, ils sont la source d'un grand nombre d'emplois, directement pour les travaux de construction, et indirectement pour les services dont a besoin la main-d'œuvre ainsi employée. En second lieu ces mégaprojets sont d'énormes consommateurs de matériaux et de fournitures de toutes sortes. Dans la mesure où ces matériaux et ces fournitures proviennent de régions sous-développées, il y a là une utilité certaine.

Nous craignons toutefois que ces projets n'exacerbent au lieu d'atténuer les disparités régionales. En termes d'implantation, la géographie est évidemment la considération décisive dans la plupart des cas. On ne déplace pas un

⁵ *Rapport du Groupe consultatif des mégaprojets canadiens sur les investissements d'envergure au Canada d'ici l'an 2000*, juin 1981, p. 23 et 26

Table 4.3 — Incidence des investissements énergétiques en Alberta

DÉPENSES DIRECTES PROJETS ÉNERGÉTIQUES <hr/> (EX: SABLES BITUMINEUX)	INCIDENCE SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE BRUTE <hr/> (\$ MILLIARDS)	INCIDENCE SUR INDUSTRIES DANS D'AUTRES PROVINCES <hr/> (\$ MILLIONS)
		FER/ACIER 920
		CONSTRUC. MÉT. ET ÉQUIPEMENT 340
	ALBERTA 16,3	MATÉRIEL DE TRANSPORT 150
	+	AUTRES FABRICATIONS 1670
INVESTISSEMENT DE \$7 MILLIARDS POUR LA CONSTRUCTION D'INSTALLATIONS GAZ ET PÉTROLE ET POUR LEUR ENTRETIEN— EN ALBERTA	AUTRES PROVINCES 8,0	IND. PRIMAIRES 280
	=	INSTITUTIONS FINANCIÈRES 725
	TOTAL CANADA 24,3	TRANSPORT COMMUNICATIONS ET SERV. PUBLICS
		ÉCHANGES ET SERVICES 1040
		AUTRES INDUSTRIES 410
		REVENUS PERSONNELS 1910

Source: Shell Canada Ltée., (1-32-9A:28).

mégaprojet pour les besoins d'une région sous-développée. En outre les emplois dont il a été fait état sont essentiellement provisoires. S'il faut un grand nombre d'ouvriers, ce ne sera que pour la phase des travaux. Prenons quelques exemples: il est prévu que le Pipeline Trans-Québec à destination des provinces atlantiques nécessitera l'emploi de 11 457 hommes-années pour sa construction mais ne créera que 324 emplois permanents; que la modernisation d'une raffinerie pour l'utilisation du pétrole lourd occupera, en Ontario, 4000 hommes-années mais qu'il ne faudra que 70 personnes pour en assurer l'opération; que le projet de centrale électrique du fleuve Cat Arm, à Terre-neuve, n'emploiera que 3 personnes en permanence bien que sa construction fasse appel à 1200 hommes-années.

En ce qui concerne la possibilité de création d'industries destinées à ravitailler ces projets, il existe une forte possibilité que ce soient les régions les mieux équipées qui en profiteront le plus. Ce dont ont besoin les mégaprojets—l'appareillage, l'acier et autres fournitures—peut être dès maintenant produit dans les principaux centres industriels du Canada. Dans les conditions économiques actuelles, il existe un excédent de capacité industrielle qui permettra le cas échéant de fournir tout le nécessaire sans qu'il soit besoin, le plus souvent, d'immobilisations supplémentaires.

Par conséquent, même si les mégaprojets envisagés sont mis en œuvre, il est très improbable que les régions les plus faibles en profitent autant que les régions les plus fortes. Ainsi, au lieu de servir au développement des régions sous-développées, ils ne serviront le moment venu qu'à élargir le fossé économique qui divise les régions du Canada.

Comme nous l'avons dit, le succès de la majorité des mégaprojets envisagés exigent qu'ils soient entrepris avec autant d'efficacité et d'économie que possible. Il devient alors très difficile de ne pas leur faire servir que leurs propres fins, ce qui rend pratiquement inévitable l'élargissement des disparités régionales. Il est néanmoins possible, avec la prudence nécessaire, de limiter cette conséquence si les fabricants des régions sous-développées peuvent soumissionner à pied d'égalité pour les contrats de fournitures. Le gouvernement a déjà fondé un organisme, l'Office des intérêts industriels et régionaux, chargé de surveiller la manière dont sont dépensés les fonds consacrés aux mégaprojets afin d'assurer tous les avantages possibles aux firmes canadiennes. Selon nous, il devrait être ordonné à cet Office d'accorder une attention particulière aux conséquences des mégaprojets sur les disparités régionales. Afin de contrebalancer les avantages dont jouissent déjà les grosses entreprises, il doit être fait un effort spécial afin que les firmes des régions sous-développées aient accès aux renseignements concernant les fournitures requises et que les sous-traitants puissent également, s'ils sont compétitifs, participer à ces activités.

La «boursofflure» de ces projets est une autre source de complications. Ils vont créer des modalités d'emploi tout à fait hors de l'ordinaire en attirant un très grand nombre d'ouvriers, particulièrement des régions à chômage élevé, et en offrant, si le passé est un guide, des salaires relativement importants. Mais ces emplois, souvent dans des régions isolées, ne seront que des emplois à court terme. Une fois les travaux terminés, cette main-d'œuvre devra partir à la recherche d'un autre projet ou chercher ailleurs un emploi permanent, avec des prétentions sans doute gonflées par les salaires payés par les mégaprojets. On

risque ainsi de se trouver en présence d'une vaste armée ambulante d'ouvriers désabusés, capables certes de travailler sur de grands projets de construction mais somme toute assez mal préparés pour les emplois stables. Rentrés chez eux, ils risquent tout simplement de venir gonfler les rangs des chômeurs tout en portant en eux les marques du ressentiment et de la méfiance. Ce n'est pas seulement le marché du travail qui en souffrirait, mais la stabilité sociale de notre pays.

Il existe une situation quelque peu analogue à celle-ci. La participation du Canada à deux guerres mondiales a envoyé un grand nombre de jeunes soldats loin de chez eux et leur a appris des métiers généralement inutilisables dans la société civile d'après-guerre. A la suite de la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics ont aidé matériellement les soldats démobilisés à retrouver leur place dans l'économie d'après-guerre. De telles initiatives seront probablement nécessaires pour ceux qui quitteront leur foyer pour travailler aux mégaprojets.

Cette possibilité n'a reçu que fort peu d'attention. Nous jugeons cette attitude regrettable et préconisons que soient soigneusement examinés, à la lumière de ce que nous venons de dire, les dates de mise en route des mégaprojets, les modes d'embauchage, ainsi que la possibilité de programmes d'orientation et de recyclage professionnels au profit des ouvriers affectés.

Au lieu de servir de base au développement des régions les moins favorisées, les mégaprojets pourraient au contraire aggraver l'écart qui sépare les régions développées des régions sous-développées. Dans la région où est lancé un de ces projets, une augmentation à grande échelle de l'emploi peut ne durer que pendant les travaux de construction. Pour ce qui est de la production des fournitures destinées à ces projets, ce sont les régions les plus développées qui risquent de tirer le plus grand profit.

Achats du secteur public

Les pouvoirs publics sont de très importants acheteurs de biens et de services, au Canada et à l'étranger. En 1979 les seuls achats du gouvernement fédéral se sont élevés à 12,5 milliards de dollars. Certains ont conclu de l'énormité de ces dépenses que si les pouvoirs publics faisaient usage d'une certaine façon, en donnant préférence aux fournisseurs canadiens sur les fournisseurs étrangers ou en limitant la concurrence aux entreprises établies dans leur juridiction politique respective, cela profiterait au développement général et provincial du Canada. Ce qui intéresse notre Comité, dans cette question, est de savoir si les achats préférentiels effectués de la sorte peuvent encourager la croissance économique dans les régions sous-développées.

Notre Comité s'oppose à cette approche. Nous sommes convaincus que c'est aux forces du marché qu'il appartient de fixer la nature et l'étendue du développement économique. Aux termes des réglemens du commerce international—l'Entente générale sur les tarifs et le commerce—il existe des limites explicites à l'usage que les pouvoirs publics peuvent faire des achats préférentiels, qui sont une forme de barrière non douanière au libre exercice des échanges. Cela n'empêche pas que de telles mesures soient adoptées dans le monde entier et, au Canada en particulier, par les autorités fédérales, provin-

ciales et locales. Mais il n'est pas seulement question ici de faire obstacle au libre exercice des échanges commerciaux. Ces mesures discriminatoires contribuent à la balkanisation de l'économie canadienne. C'est quelque chose que nous ne pouvons tout simplement pas admettre.

En examinant cette question, il nous est devenu évident que même les achats non discriminatoires peuvent discriminer contre les régions sous-développées. Les pouvoirs publics achetant en grandes quantités et désirant naturellement obtenir le plus juste prix, passent leurs commandes en lots importants conformément à certaines spécifications. Or les entreprises établies dans les régions sous-développées sont généralement petites et fabriquent soit pour des marchés spécialisés soit pour les besoins locaux. La nécessité de faire une soumission pour un seul contrat gouvernemental exigerait de ces entreprises qu'elles augmentent leur capacité de fabrication au-delà de ce qui justifie leurs opérations courantes et, de toute manière, les caractéristiques de leurs produits ne correspondront peut-être pas aux spécifications gouvernementales. En ce qui concerne les grosses entreprises des régions développées, cela ne représente pas nécessairement un problème sérieux en raison de leur importance, des multiples usages auxquels se prêtent leurs machines, et du fait qu'il leur faut fabriquer selon des spécifications différentes pour les besoins d'une clientèle plus diverse. Il est même vrai que les spécifications des gros fabricants servent souvent de modèle pour les spécifications des contrats gouvernementaux. On mesure ainsi l'avantage qu'ils possèdent. En outre, pour les petites entreprises, les frais nécessités par les soumissionnements aux contrats gouvernementaux risquent d'être relativement élevés.

Nous n'adhérons pas à la conviction selon laquelle on devrait avoir recours à des achats préférentiels pour encourager le développement régional non plus que nous ne croyons que ces mêmes achats préférentiels aient un rôle constructif à jouer dans notre politique industrielle. Nous pensons toutefois que les entreprises des régions sous-développées risquent de ne pas pouvoir présenter de soumissions pour les contrats publics de fournitures en raison de l'importance considérable des commandes, de l'étendue du cahier des charges gouvernementales et de la complexité des procédures d'exécution. Mais si les autorités publiques acceptaient de passer des commandes en quantités moindres et de simplifier le cahier des charges, les entreprises des régions sous-développées verraient s'améliorer leur position concurrentielle.

La politique d'approvisionnement et l'achat préférentiel ne devraient pas servir expressément à promouvoir le développement régional. Néanmoins, l'on devrait se pencher sur les désavantages dont souffrent les entreprises des régions sous-développées et tenter de les éliminer. L'excédent de dépenses qui en résulterait serait soumis à étroite surveillance afin qu'il soit possible de le comparer aux bénéfices reçus par les régions sous-développées. Les petites entreprises dont nous venons de parler ont à faire face à des difficultés comme l'achat de très grosses quantités, le très grand détail des spécifications et la complexité des procédures d'application.

CHAPITRE 5

L'ORIENTATION DES INVESTISSEMENTS— À QUELLES FINES?

La structuration industrielle

Une des plus sérieuses difficultés que rencontrent ceux qui désirent formuler des mesures de développement régional réside en ce que personne ne sait avec certitude ce qui crée le développement. Même un des plus éminents spécialistes modernes du développement n'aurait pu (s'il avait été possible de le remettre dans le passé) prédire où se serait manifesté le développement. Comme le déclare le Conseil Économique du Canada:

Il existe des différences connues de ressources naturelles, de disponibilité de capitaux, d'aptitude de main-d'œuvre, d'usages technologiques, de compétence des cadres et de situation géographique, mais aucun de ces facteurs, combiné à d'autres ou séparément, ne permet aux économistes de prévoir avec exactitude le potentiel de croissance ou le processus dynamique de croissance dans les régions du Canada. (4-30-7A:7)

Il s'ensuit que la structuration industrielle, c'est-à-dire le choix par les pouvoirs publics des industries qui vont recevoir leur appui, est un exercice hautement aléatoire. Il est dangereux de vouloir décider quelles industries méritent d'être soutenues et quelles industries doivent être abandonnées à leur propre sort. Avec les vastes ressources dont ils disposent, les pouvoirs publics peuvent être portés ou incités à donner un appui croissant dans le seul but de justifier leur décision initiale. L'histoire est riche du succès d'entreprises inconnues découvrant des marchés inattendus. Mais en même temps la triste fin de l'industrie du fouet à cheval doit nous rappeler le danger qu'il y a à dépendre d'une industrie qui risque de devenir périmée en un éclair.

Le gouvernement est continuellement bombardé de conseils contradictoires sur la nécessité d'accroître l'aide aux producteurs de ressources naturelles, ou aux industries de haute technologie, ou encore aux fabricants de matériel agricoles, ou à l'industrie textile, ou encore à l'industrie automobile. Chaque demande a ses mérites particuliers: dans un cas il s'agit d'une activité essentielle à la sécurité nationale, dans l'autre il s'agit d'assurer des emplois futurs ou de conserver les emplois actuels, dans un autre encore il faut permettre au Canada de maintenir sa place parmi les grands pays industriels. Les contradic-

tions et l'illogisme qui les affectent sont les raisons principales pour lesquelles nous préférerions ne pas mettre tous les œufs du gouvernement dans le même panier. Le professeur David McQueen, lors de sa déposition devant notre Comité a offert à ce propos quelques conseils dont nous admirons la sagesse:

La transformation de ses propres matières premières est loin d'être une solution universelle pour l'optimisation du développement régional ou national (sinon, le Japon ferait toujours partie du Tiers Monde);

La fabrication n'est pas la clef de toutes les portes, seulement de quelques-unes, et il n'existe pas de rapports optimums pour le développement des industries primaires, secondaires et tertiaires;

Les économies d'échelle au Canada sont plus souvent présumées que mesurées, et il n'est jamais sage de trop faire confiance à ce genre de supposition, à savoir qu'une région est trop petite et isolée pour supporter certaines activités économiques;

La technologie de pointe n'est pas nécessairement plus avantageuse que la technologie conventionnelle, surtout si plusieurs autres pays s'apprêtent à vous faire concurrence (1-32-39A:16).

Certaines idées reçues se sont toutefois répandues dans notre politique de développement régional et sont devenues une forme de structuration industrielle. On s'accorde à penser que c'est dans le secteur industriel et dans celui du traitement des matières premières que résident les meilleures possibilités de développement. Il existe aussi une convention nouvelle qui veut que l'industrie basée sur la technologie de pointe soit la forme la plus désirable de développement, sans parler du poncif folklorique selon lequel les Canadiens doivent à tout prix éviter d'être un peuple de bûcherons et de porteurs d'eau.

Selon l'Association des manufacturiers canadiens, plus de 80 pour cent des usines de fabrication (en termes de nombre d'usines, d'employés et de production) se trouvent en Ontario et au Québec (1-32-24:24). Cela ne représente toutefois que 22,5 pour cent du total de la production industrielle et 20 pour cent du total des emplois. A quoi il faut ajouter que cette industrie est de plus en plus exposée à la concurrence des faibles salaires, particulièrement dans les pays en voie de développement. Pour rester concurrentielles, ces usines doivent absorber une quantité plus élevée de capitaux, ce qui a pour effet de ralentir la croissance de l'emploi.

Il est parfaitement logique de vouloir transformer nous-mêmes, dans toute la mesure du possible, nos ressources naturelles, mais il ne faut pas pour cela perdre de vue les réalités. Nos ressources sont vendues sur les marchés internationaux et nous ne pouvons pas dicter sous quelle forme les usagers vont se les procurer chez nous. Dans un monde où nous sommes justifiés à prévoir une augmentation de la demande de ces ressources, il n'y a rien de mal—loin de là—à être un pays de bûcherons et de mineurs, surtout lorsque les ressources en question proviennent d'un secteur de notre économie qui utilise la technologie la plus avancée et dont la productivité est la plus élevée.

Il ne fait aucun doute que la technologie de pointe n'est pas sans attraits. Elle exige une contribution intellectuelle élevée, ce qui fait que sa principale infrastructure sont nos écoles techniques et nos universités. Et parce qu'elle

dépend d'un personnel hautement qualifié, elle est moins vulnérable à la concurrence des pays à faibles salaires. En outre il est infiniment plus facile de régionaliser les industries de ce genre car elles sont, pour employer la formule des économistes, «libres comme l'air» en ce qu'elles ne dépendent pas d'une infrastructure complexe qu'il est difficile et coûteux de transplanter et que les frais de transport ne sont qu'un élément mineur de leur prix de revient. Toutefois les industries de technologie de pointe sont l'enfant chéri des stratèges du développement dans tous les pays, ou presque. Cela conduirait aisément et vraisemblablement à une saturation du marché. Et bien que la présence du Canada dans ce domaine soit essentielle, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un domaine où les risques sont considérables et où le nombre des échecs dépasse de beaucoup celui des réussites. Ainsi ne doit-on pas y voir la solution complète au problème du développement. Certes, la technologie de pointe fait éminemment partie de la stratégie du développement général, mais pourvu qu'elle le soit comme investissement viable et non comme satisfaction de notre fierté nationale.

Le secret du succès réside dans l'encouragement des investissements au profit d'industries dont les produits sont en demande sur le marché et peuvent être fabriqués à des prix concurrentiels. Les Canadiens devraient se méfier des idées reçues selon lesquelles les industries de fabrication, du traitement des ressources naturelles et de la technologie de pointe représentent une forme supérieure d'investissement. Ils doivent au contraire rester ouverts à toutes les formes d'investissements pourvu qu'elles s'inspirent de la notion d'avantage relatif. Il ne faut donc, au départ, n'épouser aucun parti-pris mais étudier la situation de chaque région ou sous-région. Il faut se dire: Qu'est-ce qui va le mieux réussir ici? Quelle industrie a les plus grandes chances de rester viable, de payer de bons salaires, de continuer à créer des emplois et d'évoluer tout en se développant dans les décennies à venir?

Compte tenu des vastes ressources dont ils disposent, il est dangereux pour les gouvernements de favoriser certaines industries tout en abandonnant les autres à leur propre sort. Rien n'a jamais prouvé que les autorités publiques possédant des lumières dont est privé le secteur privé. La recette du succès, en développement économique, est d'encourager les investissements dans l'industrie dont les produits peuvent être fabriqués à des prix concurrentiels. Nos gouvernants ont montré un parti-pris en faveur des investissements dans les industries de transformation, de traitement des ressources naturelles et de haute technologie. Ce parti-pris doit être abandonné parce qu'il appartient aux gouvernements d'être ouverts à toutes les formes d'investissements pourvu qu'ils reposent sur le principe de l'avantage relatif.

Les secteurs négligés

Les idées reçues ne vont pas toujours dans le même sens. C'est pourquoi nous devons faire état de la tendance passée des pouvoirs publics à ignorer le potentiel de développement dans les domaines qui suivent:

1. Plusieurs témoins qui se sont présentés devant notre Comité ont affirmé que les ressources naturelles du Canada ont été le véritable ressort de son développement. Le Conseil des Conférences du Canada est allé jusqu'à

déclarer que les régions riches en ressources naturelles sont celles qui vont connaître la plus forte croissance à l'avenir. Le développement de ces ressources sera directement à l'origine de cette croissance, ce qui favorisera un grand nombre des régions traditionnellement déprimées. Il ne faut toutefois pas oublier que la technologie est la clef du développement des ressources naturelles et qu'il peut y avoir, par conséquent, des retombées sous forme d'industries des services et de fabrication de pointe. Il ne faut pas non plus oublier que si le développement des ressources non renouvelables occupe souvent la première place, ce sont les ressources renouvelables telles que l'agriculture, la pêche et les forêts qui, par l'emploi de techniques de production et de commercialisation plus efficaces, apportent une plus large contribution au développement.

2. Les industries des services peuvent contribuer au développement de manière considérable. Le point de vue traditionnel veut que ces industries n'existent que comme accessoires aux industries primaires et secondaires et qu'elles souffrent de faible productivité. S'il est vrai qu'elles font généralement un usage intensif de la main-d'œuvre, leur productivité s'est grandement améliorée. Ajoutons que de nombreux pays ont acquis un excellent niveau de vie avec l'offre de services comme la navigation commerciale, la banque, l'assurance, la médecine et le tourisme.
3. Il est important de tenir compte du fait que le progrès des communications pourra fort bien, à l'avenir, modifier les principes qui ont présidé jusqu'ici au développement régional. La décentralisation des activités est désormais possible comme elle ne l'a jamais été dans le passé. Les cadres d'entreprise peuvent être largement dispersés au lieu d'être regroupés dans un petit nombre de villes. Il en va de même des activités se rapportant à l'administration, à la comptabilité et aux services auxiliaires. En raison de l'augmentation des frais de transport et d'énergie ainsi que de la présence de techniques nouvelles qui permettent d'améliorer le rendement des fabrications en petites séries, il est désormais possible et désirable de disposer d'usines plus petites et plus largement dispersées. Comme l'a déclaré le professeur McQueen: «Les économies d'échelle au Canada sont plus souvent présumées que mesurées, et il n'est jamais sage de trop faire confiance à ce genre de supposition, à savoir qu'une région est trop petite et isolée pour supporter certaines activités économiques.» (1-32-39A:16) Cela peut signifier que les gens seront dorénavant plus libres de choisir où ils veulent vivre, tout en gagnant leur pain dans des régions qui leur offrent en même temps l'avantage d'un coût de vie moins élevé.

Ceux qui ont charge de formuler la politique de développement régional ont parfois tendance à ignorer trois secteurs d'investissement:

1. **Les projets pour le développement de ressources non renouvelables suscitent souvent un plus grand intérêt en raison de leur caractère dramatique; mais les industries qui produisent des ressources renouvelables, comme l'agriculture, la pêche et l'industrie forestière ont fait de très grands progrès en vue d'améliorer leur rendement. Elles sont ainsi capables de contribuer très largement de manière directe au développement régional et, de manière indirecte, par l'entremise des services et des industries qui les desservent.**

2. Nombre d'activités du secteur des services n'existent pas simplement à titre de simples appendices au développement des ressources et à l'expansion industrielle. Encore que faisant un usage intensif de la main-d'œuvre, le secteur des services a vu s'améliorer considérablement sa productivité.
3. Les progrès réalisés par les techniques de communications pourront permettre de décentraliser l'industrie dans une mesure qui n'était pas précédemment possible. Les petites unités de production, largement dispersées, pourraient être plus rentables dans bien des industries que la concentration de vastes installations. Il en résulterait le cas échéant un développement considérable dans les régions sous-développées du Canada.

Miser sur les gagnants

Il existe un cas semblable à celui où le gouvernement choisit certaines industries pour en favoriser le développement. C'est le cas où il est misé sur certaines firmes considérées comme les «gagnants» de l'avenir. On entend, à propos de ces firmes, les mêmes arguments que ceux qui sont avancés en faveur de certaines industries—elles sont titulaires de vertus qui les mettent à part et qui justifient tout particulièrement l'appui des pouvoirs publics. Nos dirigeants aiment miser gagnant, cela se comprend. La tentation de «prendre le train en marche» est grande certes, mais les résultats sont trop souvent à l'encontre des prévisions.

Une des récentes initiatives du MEER, le Bureau de développement commercial et industriel (BDCI), semble présager un rôle plus actif du gouvernement dans le développement industriel. Le but déclaré de ce Bureau, fondé en novembre 1980, est de collaborer avec le secteur privé pour encourager les perspectives commerciales et industrielles dans certaines régions. En fait, il appartenait désormais au MEER de «dénicher» des entreprises dignes de subventionnement au lieu d'attendre, comme il le faisait généralement, que les entreprises viennent à lui. Le personnel du Bureau devait se charger des analyses permettant d'identifier les industries, les firmes et les produits «de pointe», en faisant appel à l'expérience de la Direction de l'étude des projets et de l'évaluation des programmes ainsi que des bureaux régionaux. Une fois identifiée une firme candidate, le BDCI se met en rapport avec elle pour explorer la possibilité d'expansion ou d'implantation dans certaines régions, avec octroi éventuel de fonds aux termes des programmes en vigueur (Loi sur les subventions au développement régional). On donne comme exemple de la première réaction favorable, la décision de la MITEL Corporation d'établir des usines à Restigouche (Nouveau-Brunswick), et à Renfrew (Ontario). (Dans ce cas, les subventions sont de l'ordre de 77 millions de dollars, avec création de 1700 emplois.)

Nous incitons les pouvoirs publics à la plus grande prudence dans l'adoption de ce programme et de programmes semblables, cela pour deux raisons. Tout d'abord nous sommes d'avis que les gouvernements provinciaux devraient être invités à prendre part aux décisions. Les développements industriels de quelque envergure imposant certaines exigences à ces gouvernements, il est naturel qu'ils soient consultés. En second lieu nous doutons de l'aptitude des politiciens et des bureaucrates à miser sur des gagnants. Il existe également un

risque considérable de voir ce programme aboutir au transfert d'investissements d'une région du Canada à l'autre.

Les sièges sociaux

Plusieurs témoins ont attiré l'attention du Comité sur le ressentiment provoqué par la domination sur les capitaux canadiens qu'exercent les centres financiers et les sièges sociaux situés dans le centre de notre pays. La situation d'un siège social peut être importante à double titre. Tout d'abord une compagnie dont le siège social se trouve dans une région est plus sensible aux exigences de cette région, plus soucieuse du développement de l'économie locale et des institutions sociales. Elle peut grandement contribuer à l'essor régional. Il y a ensuite le fait qu'un siège social est grand consommateur de fournitures et de services. Sa présence peut par conséquent stimuler le développement d'autres secteurs de l'économie.

En plus des raisons qui mènent à croire qu'un siège social peut favoriser le développement économique régional, il en est plusieurs autres qui méritent d'être notées. Un siège social attire la présence de cadres et de spécialistes hautement qualifiés. Ils deviennent le symbole du succès et du potentiel de la région et contribuent énormément à la fierté et au sentiment de compétence chez la population locale. En outre, le siège social, grâce aux donations et au soutien qu'il apporte aux institutions de l'endroit, peut grandement améliorer la qualité de la vie sociale et culturelle.

Comme l'a déclaré devant notre Comité M. Robert Blair, président et directeur général de Nova, société établie en Alberta, «Nous avons provisoirement perdu de vue, au Canada, les conséquences énormes de la situation des sièges sociaux qui sont, pour le meilleur et pour le pire, une des principales influences sur le dynamisme ou la stagnation d'une région. Lorsqu'une ville ou une région abrite un siège social, elle s'attribue des qualités et une vitalité considérables.» (1-32-9A:6) A mesure que le développement de l'Ouest du Canada a pris de l'envergure, on a observé un certain déplacement des sièges sociaux vers cette région. Mais cette décentralisation, au Canada, est très en retard sur ce qui se fait aux États-Unis où des sociétés qui comptent parmi les plus puissantes du monde sont établies très loin des grands centres financiers, quelques-unes parfois dans de petites villes.

Avec les progrès des communications, particulièrement dans la transmission de l'information, il est désormais possible de gérer convenablement une entreprise dans n'importe quelle ville ou région, état de choses qui ne peut que s'améliorer à l'avenir. Il n'est probablement pas raisonnable de supposer que les sièges sociaux puissent être transplantés dans les régions sous-développées mais il est raisonnable de supposer qu'ils peuvent être ou seront éventuellement plus largement répartis géographiquement, surtout dans les zones développées. Cette décentralisation ne va pas nécessairement avec des conséquences directes sur les régions pauvres mais certains bienfaits indirects résulteront du dynamisme imparti aux économies provinciales par une plus large répartition des sièges sociaux et par la proximité d'un plus grand nombre de régions sous-développées.

Bien qu'à notre avis il doive se produire avec le temps une décentralisation des sièges sociaux, l'importance de ce phénomène pour le développement régional est telle que le gouvernement devrait explorer la possibilité d'incitations fiscales afin de l'encourager. Il ne serait pas difficile de s'assurer que ces incitations s'appliquent aux sièges sociaux véritables à l'exclusion des sièges nominaux.

Les progrès des techniques de communications permettent également une plus grande dispersion des sièges sociaux dans les diverses régions du Canada, avec les avantages que comporte une telle situation pour les grandes régions et, indirectement, pour les régions sous-développées. En conséquence le gouvernement devrait envisager la possibilité d'avoir recours à des incitations fiscales pour encourager cette dispersion. Il ne serait pas difficile de s'assurer que ces incitations s'appliquent aux sièges sociaux véritables à l'exclusion des sièges nominaux.

La normalisation

Les pays semi-industrialisés n'exportent pas seulement des articles bon marché dont la fabrication exige une main-d'œuvre considérable, mais aussi une variété croissante de produits dont la fabrication exige de larges capitaux. Ces pays, qui représentent la moitié de la population mondiale, vont naturellement intensifier leur concurrence. Cette concurrence et le rétrécissement de certains marchés placent nos dirigeants devant un dilemme.

Bien que le Comité ait exprimé son opposition à l'appui gouvernemental en faveur de certaines industries, il n'entend pas dire qu'il est interdit aux pouvoirs publics de venir en aide à celles qui sont victimes de concurrence déloyale ou à celles qui doivent s'adapter à des conditions nouvelles. Cette aide, toutefois, doit s'adresser à toutes les industries qui en ont besoin et non pas seulement à quelques privilégiées en raison de vertus hautement proclamées.

Néanmoins cette aide ne devrait pas servir à renflouer des industries qui ont cessé d'être viables, car une des conditions d'un développement économique sain est le mouvement des capitaux et de la main-d'œuvre depuis les secteurs faibles au profit de ceux qui offrent de meilleures perspectives d'expansion. Comme l'a déclaré un de nos témoins, M. Gerald H.D. Hobbs, ancien président du conseil d'administration de COMINCO Ltd.: «L'argent consacré à la préservation futile d'une opération condamnée prive l'économie de fonds qui pourraient être dépensés autrement à l'élargissement d'activités industrielles, par exemple, susceptibles d'accroître plutôt que de diminuer le prospérité générale du pays.» (1-32-27:9). Quand une industrie devient incapable de survivre sans aide au-delà d'un temps limité ou ne peut pas être réorganisée pour faire face aux conditions nouvelles, elle doit être progressivement éliminée, l'aide des pouvoirs publics se bornant à amortir le choc sur les individus et l'économie.

Le gouvernement doit venir en aide aux industries victimes de concurrence étrangère déloyale et peut éventuellement accorder son appui à celles qui doivent s'adapter à des conditions nouvelles. Toutefois lorsqu'une industrie a cessé d'être viable sans assistance prolongée des pouvoirs publics, elle doit être

progressivement éliminée en amortissant le choc sur les individus et l'économie.

Une affaire de conditions

Les entreprises canadiennes sont strictement réglementées tant en ce qui concerne les pratiques commerciales que l'opération des usines et du matériel, la protection de l'environnement, l'embauchage, etc. Ce qui n'empêche pas certains de vouloir imposer des restrictions supplémentaires, particulièrement aux firmes qui bénéficient de subsides gouvernementaux, afin d'en faire des «modèles» pour les autres.

Il est évident que dès l'instant qu'une firme reçoit des subsides gouvernementaux, l'occasion se présente de lui imposer des conditions plus sévères que celles qui s'appliquent à d'autres firmes. Ainsi peut-on réglementer l'embauchage afin d'assurer l'égalité des chances pour tous ou même de veiller à l'emploi de personnes défavorisées. De même il est possible de lui interdire des transactions avec le régime de pays jugés hostiles. On peut enfin lui imposer une réglementation encore plus sévère pour la protection de l'environnement.

Notre Comité juge dangereuse une telle attitude, surtout lorsqu'il s'agit d'investissements dans les régions sous-développées. Partout et toujours les investissements comportent des risques considérables et exigent une vigilance de tous les instants, qu'il s'agisse d'exploiter des possibilités nouvelles ou de faire face à la concurrence. S'il est imposé à certaines entreprises des restrictions plus sévères qu'à d'autres qui leur font concurrence, on ne peut pas s'attendre à les voir prospérer. En outre, une telle situation ouvre la porte à l'ingérence bureaucratique qui fait nécessairement obstruction au libre jeu des forces du marché, état de choses totalement défavorable à un développement régional efficace.

Nous nous opposons tout autant aux conditions imposées à l'aide aux investissements, que cette aide prenne la forme de subventions directes, de concessions fiscales, etc. Si le gouvernement est justifié à imposer des restrictions au secteur privé ou désire en modifier le comportement dans un domaine particulier, il lui appartient d'adopter des lois qui s'appliquent également à tous. Les incitations ne doivent pas servir à grever certaines firmes d'obligations autres que celle d'une expansion rationnelle, saine et efficace.

Les gouvernements doivent résister à la tentation d'exploiter l'aide qu'ils apportent aux entreprises pour restreindre leurs activités. Car dans le mesure où les investissements dans les régions sous-développées revêtent vraisemblablement un caractère marginal, l'imposition de restrictions ne peut que menacer leur avenir.

Les entreprises à capitaux spéculatifs

Les régions sous-développées du Canada, comme l'a fait observer le Groupe d'Étude de l'évolution du marché du travail dans les années 80, sont caractérisées par la pauvreté du marché de l'emploi. Lorsqu'une entreprise est obligée de fermer ses portes, la possibilité de réemploi de la main-d'œuvre sont

extrêmement limitées. La conclusion du Groupe d'étude est que les industries qui doivent être encouragées financièrement à s'implanter dans ces régions sont celles qui bénéficient de stabilité cyclique autant que saisonnière. Cette recommandation possède, à nos yeux, le plus grand mérite. Elle nous autorise à conclure à notre tour que seules devraient bénéficier de l'aide des pouvoirs publics les firmes qui font preuve de stabilité au sein d'une industrie comparativement stable. Cela signifie que les industries de caractère cyclique ou saisonnier ne doivent pas être considérées aussi favorablement que les précédentes. Certes de tels investissements n'ont peut-être pas le prestige et n'offrent pas la possibilité des résultats spectaculaires qui sont le privilège des entreprises à capitaux spéculatifs. Mais comme instrument de création d'une base stable d'emplois où il n'en existait pas auparavant, l'absence relative de risques est un gage de succès.

APPROCHES-SONT-ELLES SATISFAISANTES?

La II partie de ce rapport est consacrée à l'étude des approches régionales et nationales. Elle est divisée en deux sections. La première section est consacrée à l'étude des approches régionales et la seconde à l'étude des approches nationales.

Le développement de ces approches est basé sur les données statistiques disponibles. Le développement économique et régional est étudié à l'aide de ces données.

1. L'étude de l'évolution de l'industrie et du commerce de détail dans les régions de l'industrie et du commerce de détail est basée sur les données de l'industrie et du commerce de détail.

2. Les grands problèmes de l'industrie et du commerce de détail sont étudiés à l'aide de ces données.

3. L'évolution de la production industrielle est étudiée à l'aide de ces données.

Il faudra des mois avant que les données soient disponibles. Les données sont les données de la production industrielle et du commerce de détail.

TROISIÈME PARTIE

NOUVELLES STRUCTURES ET NOUVELLES APPROCHES—SONT-ELLES SATISFAISANTES?

Le 12 janvier 1982, le gouvernement fédéral annonçait une importante réorganisation administrative accompagnée d'une réorientation de sa politique. Il s'agissait d'établir de nouvelles structures pour la formulation et la mise en œuvre des mesures de développement régional et d'adopter une approche nouvelle dans la coopération avec les gouvernements provinciaux. Dans leurs grandes lignes, les changements annoncés se présentent comme suit:

1. élargissement des responsabilités du Département d'État au développement économique afin d'englober les aspects régionaux de la politique de développement. Le département reçoit le nouveau titre de Département d'État au développement économique et régional (DEDER). Il aura des bureaux dans la capitale de chaque province;
2. fusion du Ministère de l'Expansion économique régionale au sein de l'ancien Ministère de l'Industrie et du Commerce pour former le nouveau Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR);
3. plus grande préoccupation envers le caractère régional de l'économie canadienne accompagnée de la décision de confier aux gouvernements provinciaux une moindre partie des programmes d'assistance industrielle;
4. dépendance accrue de la politique gouvernementale envers les mégaprojets comme instruments du développement économique.

Il faudra des mois avant que prennent forme et figurent ces nouvelles structures ainsi que les nouveaux rapports avec les provinces. En conséquence, les commentaires de notre Comité devront porter essentiellement sur l'attitude qui ressort des déclarations gouvernementales sur cette réorganisation.

THOIRIANE PARTIE

NOUVELLES STRUCTURES ET NOUVELLES APPROCHES—SONT-ELLES SATISFAISANTES?

Le 13 janvier 1982 le gouvernement fédéral lançait une nouvelle organisation administrative accompagnée d'une réorganisation de la politique. Il s'agissait d'offrir de nouvelles structures pour la détermination et la mise en œuvre des mesures de développement régional et d'assurer une nouvelle façon de la coopération entre les gouvernements provinciaux dans les grandes lignes, les changements autour de la structure existante.

1. Développement des responsabilités de l'État en développement économique afin d'offrir les services régionaux de la politique de développement. Le département reçoit le mandat de la détermination d'être un développement économique et régional (regional). Il sera des bureaux dans la capitale de chaque province.

2. Selon du Ministère de l'Économie et des Ressources humaines au sein de l'État, Ministère de l'Industrie et du Commerce pour former le nouveau Ministère de l'Économie et des Ressources humaines (ERHC).

3. Une grande réorganisation a été effectuée au sein de l'État afin de donner une structure de la région de l'État et de l'État afin de donner une nouvelle façon de la détermination et la mise en œuvre des mesures de développement régional et d'assurer une nouvelle façon de la coopération entre les gouvernements provinciaux.

4. Établir un conseil de la politique gouvernementale entre les gouvernements provinciaux afin de donner une nouvelle façon de la détermination et la mise en œuvre des mesures de développement régional et d'assurer une nouvelle façon de la coopération entre les gouvernements provinciaux.

Il était des mois avant que l'on ait pu offrir un tel service. Il était des mois avant que les ministres régionaux de la politique. En conséquence, les commissions de sorte (comme les autres) pour reconnaître les besoins qui sont des défis dans le développement de la coopération.

CHAPITRE 6

LA PIÈCE EST JOUÉE

Le Ministère de l'Expansion économique régionale a été créé en 1969 avec pour tâche d'éliminer le chevauchement et l'improductivité des actions du gouvernement fédéral et, par le biais de mesures positives, de réduire les disparités économiques et sociales entre régions. Au début de 1982, treize ans plus tard, le MEER disparaissait.

Les universitaires et autres spécialistes vont sans doute se mettre à examiner l'héritage du MEER afin d'en comprendre et d'en évaluer l'utilité. D'aucuns prétendront qu'il a été une réussite et trouveront des statistiques pour prouver la validité de leur raisonnement. D'autres souligneront probablement ses échecs, à grands renforts de statistiques non moins bien choisies. Notre propre opinion est mitigée. Il ne fait aucun doute que le MEER a essuyé de sérieux échecs et souffert de certaines faiblesses. Mais il a également connu de nombreux succès et il a servi à réduire quelques unes, pour le moins, des sources des disparités régionales.

Les tentatives passées

Le Ministère de l'Expansion économique régionale n'était que le dernier en date des efforts entrepris par le gouvernement fédéral, depuis la Confédération, pour encourager le développement économique régional. Nombre des toutes premières mesures nationales se sont donné pour but le développement d'une région ou d'une autre. Ces mesures ne s'adressaient pas particulièrement à ce que nous appelons maintenant «disparités» mais représentaient les éléments essentiels du grand œuvre de l'époque, qui était de bâtir le Canada. Ainsi des canaux étaient-ils construits pour aider une région, et des chemins de fer pour en aider une autre.

Petit à petit, cependant, à mesure que le pays atteignait la maturité et que la «frontière» reculait, on a commencé de s'inquiéter de l'inégalité relative des revenus et du degré de développement parmi même les plus anciennes des régions développées. Il en est résulté un nombre croissant de programmes gouvernementaux destinés à atténuer ces inégalités. Ces efforts se sont poursuivis et au cours des années plus récentes, particulièrement à la suite de la seconde guerre mondiale, ils se sont multipliés de manière impressionnante, comme l'indique l'énumération des programmes à la table 6.1.

Table 6.1—L'aide fédérale: un coup d'œil rétrospectif¹

1935	—	<i>Administration pour le rétablissement rural des Prairies:</i> lutte contre la sécheresse et l'érosion du sol.
1957	—	<i>Plan de péréquation fiscale:</i> destiné à égaliser l'aptitude des provinces à fournir certains services publics.
1960	—	<i>Programme pour le lancement de nouveaux produits</i> (pour les régions avec excédent de main-d'œuvre): autorisation donnée aux entreprises de doubler les déductions pour amortissement de la majeure partie de l'actif acquis en vue de lancer de nouveaux produits. Programme limité aux régions de chômage intensif et d'économie anémique.
1961	—	<i>Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole:</i> destinée par l'entremise de programmes fédéraux-provinciaux d'amélioration de la production et de la productivité des petits agriculteurs, à alléger et à corriger l'incidence des faibles incitations économiques.
1962	—	<i>Conseil de développement de la région de l'Atlantique:</i> chargé de conseiller sur les mesures à prendre et sur les projets entrepris en vue du développement économique de la région de l'Atlantique.
1965	—	<i>Loi sur les subventions au développement régional</i> loi destinée, par l'entremise de déductions pour amortissement, d'exemptions fiscales et de subventions directes, à soulager le chômage intensif et chronique en incitant les industries à s'établir ou à élargir leurs activités dans les régions affectées.
1965	—	<i>Programme en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre:</i> destiné à fournir des allocations aux chômeurs qui veulent s'établir ailleurs.
1966	—	<i>Programme «nouveau départ»:</i> considérer et tester de nouveaux modes de motivation et d'orientation des adultes défavorisés pour leur permettre de bénéficier des programmes réguliers de formation et des possibilités d'emploi.
	—	<i>Fonds de développement économique rural:</i> fonds destiné à la formulation de plans pour la solution des questions de pauvreté rurale concentrée et critique que ne peuvent résoudre convenablement les dispositions plus générales de la loi sur le développement agricole et rural.

¹ D'après les renseignements contenus dans: *MEER: profil ministériel*, juin 1980 et J.P. Francis, *Regional Development Policies*, (Ottawa, 1974).

Quand on y réfléchit après coup, les conséquences de cette prolifération étaient inévitables. Les programmes se chevauchaient, les mesures faisaient double emploi et les dispositions prises en faveur d'une région défavorisée avaient parfois pour effet, prétendait-on, de porter préjudice au développement

de populations également affectées. Sans coordination suffisante, l'efficacité des programmes était amoindrie et le problème du développement économique régional prenait les dimensions d'une énigme digne du Sphinx de Thèbes. En dépit de tous les efforts, personne ne semblait avoir la clef de l'énigme.

En 1969 il était décidé d'adopter une nouvelle approche. Le Ministère de l'Expansion économique régionale était créé dans le but de mettre de l'ordre dans le maquis des programmes fédéraux et de trouver une solution à l'énigme. A cette époque le rôle de ce ministère était unique au sein du gouvernement fédéral. Car il s'agissait d'un ministère «horizontal» qui transcendait en quelque sorte le domaine particulier d'autres ministères. Sa fonction était de coordonner et de diriger les initiatives économiques fédérales pour le développement des régions pauvres. En conséquence le MEER se voyait attribuer autorité sur «toutes les questions... se rapportant à l'expansion économique et à l'adaptation sociale des régions nécessitant des mesures spéciales en vue d'améliorer les possibilités d'emploi productif et l'accès à ces possibilités.»¹

Ce ministère, toutefois, ne pouvait pas fonctionner librement. Il portait le fardeau de programmes antérieurs comme la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, le Fonds de développement économique rural, l'Administration pour le rétablissement agricole des Prairies, le Programme «nouveau départ», la Loi sur les subventions au développement régional et le Conseil de développement de la région de l'Atlantique. Cet héritage a dominé les premières années d'existence du MEER. Les programmes d'adaptation sociale et d'aide rurale se branchaient sur les précédents établis et le programme de développement industriel la Loi sur les subventions au développement régional n'était somme toute qu'une version modifiée d'une Loi antérieure en faveur du développement régional. La dernière partie de cet effort initial consistait en la mise en place d'une infrastructure par l'entremise du programme sur les «zones spéciales». Comme on le voit, les solutions nouvelles n'étaient pas pour demain!

Lorsque nous arrivons à 1972, la période d'attente était terminée. Le MEER avait procédé à une revue générale de ses programmes dont le résultat était de signaler deux orientations principales. La première consistait à souligner la nécessité pour les ministères fédéraux «sectoriels» de participer au développement régional par la préparation, le financement et la mise en œuvre de programmes régionaux particuliers et par l'attention apportée au développement régional dans l'élaboration des mesures de caractère national. La seconde portait sur la coopération fédérale-provinciale concrétisée sous forme d'ententes-cadres entre le MEER et chaque gouvernement provincial. L'idée qui inspirait ces ententes-cadres dont il a été question au chapitre 3 (logiciel de l'infrastructure) et dont il sera plus amplement question au chapitre 8, n'était pas entièrement nouvelle, même en 1972. Le programme des «zones spéciales» (1969) prévoyait une consultation et une entente fédérales-provinciales et l'accord bilatéral avec l'Île du Prince-Edouard (1969) servait de modèle à la stratégie et aux plans de développement d'ensemble prévus dans les ententes-cadres.

Pendant les dix années qui suivirent, le MEER a abordé les questions du développement économique et social régional par l'intermédiaire des ententes-

¹ Loi constitutive du MEER, 1969

cadres et d'un système renforcé de subventions au développement régional destiné à subventionner les immobilisations de capitaux dans certaines régions. De plus, à titre de ministère fédéral, avec représentation au Cabinet et au Parlement, le MEER pouvait jouer le rôle de conscience des provinces développées et de porte-parole des provinces sous-développées. Ainsi devenait-il possible de se pencher tout particulièrement sur les besoins des régions les moins développées et les plus vulnérables. Bref, par sa présence, le MEER servait de rappel des difficultés constantes que connaît le développement régional.

Mais tout cela est maintenant du passé. Les programmes de subventionnement dont le MEER était responsable ont été attribués au nouveau Ministère de l'Expansion industrielle régionale. Le gouvernement a déclaré que les ententes-cadres ne seront pas renouvelées lorsqu'elles viendront à échéance, pour être remplacées peut-être par ce qui a été décrit en termes très vagues comme des ententes plus générales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux définissant les domaines éventuels de coopération.

Ce qui ressort principalement de la réorganisation de 1982 c'est que certains éléments importants de dix années d'efforts au service du développement des régions sous-développées ont été abandonnés, et qu'il n'est pas clair du tout comment ces éléments vont être remplacés.

La difficulté de juger

Il est difficile de juger dans ce qui est le vide—ou presque. Pratiquement tout ce dont nous disposons en fait de renseignements est la déclaration gouvernementale du 12 janvier 1982. Nous savons que le gouvernement travaille actuellement à une réorganisation et que, tôt ou tard, il doit proposer au minimum une loi qui va légitimiser les nouvelles structures ministérielles annoncées. Il est également probable qu'à ce moment-là le gouvernement se prononcera en détail sur la politique qu'il entend suivre.

Notre Comité pourrait s'éviter tout risque en attendant qu'aient été formulés, sous forme de déclarations publiques, les plans et les mesures du gouvernement, et en apportant alors les commentaires nécessaires. Ou bien nous pourrions tout simplement ne pas tenir compte de ces changements en affirmant que seules nous intéressent les questions de politique économique et que les structures administratives sont l'affaire des bureaucrates et des ministres. En dépit du risque qu'il y a à se prononcer alors que les structures et les options de politique sont encore en fluctuation, nous avons décidé que ce n'est qu'en exprimant clairement notre point de vue dès maintenant que nous pouvons contribuer aux décisions qui feront suite aux débats internes du gouvernement et à l'incertitude actuelle.

Politique et structures sont inextricablement liées; mise en œuvre des programmes et choix des orientations sont indissolublement rattachés. Le développement régional ne peut aller sans rapports avec les gouvernements provinciaux. L'approche adoptée par le gouvernement fédéral déterminera l'efficacité de ce qui est fait par les deux paliers de gouvernement. Notre conclusion est que c'est maintenant qu'il faut parler, car l'attente pourrait signifier que nous n'avons rien à dire sur la manière dont il devrait être procédé à la réorganisation. En fait nous discernons certains avantages potentiels dans

la manière dont les structures sont réorganisées au sein du gouvernement fédéral pourvu, bien sûr, que soit respecté le ferme engagement de favoriser le développement des régions sous-développées. Mais pour ce qui est de la nouvelle attitude envers la coopération avec les provinces, nous avons de très graves doutes.

CHAPITRE I

LA NOUVELLE MACHINE FÉDÉRALE

Même s'il s'y agit pas de changements au sein du gouvernement fédéral, soit Comité sur le développement régional, soit certains autres programmes, le statut particulier des provinces, et plus particulièrement les pouvoirs nominaux de régions comme les provinces, dans un sens strict, l'absence de participation pour le gouvernement fédéral et le rôle de l'État dans ce dernier à certains les effets des autres provinces, notamment en faveur du développement régional. À la suite de réunions de la Commission, le Comité décide d'adopter ses recommandations qui ont trait de la structure organisationnelle et en particulier des deux principaux domaines, soit le Développement régional et le Développement économique et régional (DÉ) et le Ministère de l'Énergie, des Ressources et de l'Environnement (MERE).

Qui va se préoccuper des disparités régionales?

C'est le Département d'Énergie, des Ressources et de l'Environnement, principalement le tâche de coordination de la politique de développement régional du gouvernement fédéral. L'histoire est une conséquence directe d'écarter sur la politique fédérale en matière de développement régional. Le Département d'Énergie, des Ressources et de l'Environnement, pour le compte des régions sous-développées, pour Comité sur le développement régional, les disparités régionales qui alligent le Comité de développement régional et qui ont touché certains des aspects relatifs des disparités régionales.

Nous avons le sentiment que les provinces sous-développées de moins en moins, et même une considération permanente dans le contexte de politiques économiques du gouvernement fédéral, en fait, les efforts de ces provinces de maintenir un statut au sein du gouvernement fédéral. Elles voudraient voir conséquent de maintenir une position plus ou moins. Elles voudraient voir de leur situation en fait bien définie avec certains aspects de la politique de développement régional, elles voudraient voir les provinces plus ou moins, car cela est préférable, notamment le développement régional, en fait, les provinces de maintenir à un niveau de participation pour le développement régional.

Le rôle de l'État est de garantir la sécurité des personnes et des biens, de maintenir l'ordre public et de promouvoir le bien-être de la population. Il doit également assurer la justice et la répartition équitable des richesses. Ces missions sont essentielles pour le développement durable d'un pays.

Le rôle de l'État est de garantir la sécurité des personnes et des biens, de maintenir l'ordre public et de promouvoir le bien-être de la population. Il doit également assurer la justice et la répartition équitable des richesses. Ces missions sont essentielles pour le développement durable d'un pays.

Le rôle de l'État est de garantir la sécurité des personnes et des biens, de maintenir l'ordre public et de promouvoir le bien-être de la population. Il doit également assurer la justice et la répartition équitable des richesses. Ces missions sont essentielles pour le développement durable d'un pays.

La difficulté de juger

Il est difficile de juger dans ce monde si complexe. L'incertitude est partout, et les décisions prises aujourd'hui ont des conséquences à long terme. Il faut donc être prudent et réfléchi, car chaque choix compte. La justice doit être rendue avec équité, en tenant compte de toutes les circonstances.

Notre époque est marquée par de grands défis. Les technologies avancées ont révolutionné notre vie, mais elles ont aussi créé de nouvelles incertitudes. Il est crucial de trouver un équilibre entre innovation et éthique. Le rôle de l'État est de réguler ces technologies pour protéger les citoyens et promouvoir le bien-être commun.

Le rôle de l'État est de garantir la sécurité des personnes et des biens, de maintenir l'ordre public et de promouvoir le bien-être de la population. Il doit également assurer la justice et la répartition équitable des richesses. Ces missions sont essentielles pour le développement durable d'un pays.

CHAPITRE 7

LA NOUVELLE MACHINE FÉDÉRALE

Même s'il n'y avait pas eu de réorganisation au sein du gouvernement fédéral, notre Comité aurait pris l'initiative de certaines recommandations sur l'évolution à venir du développement régional. Ainsi aurions-nous proposé que le MEER redéfinisse ses objectifs, en choisissant plus soigneusement un moindre nombre de régions comme but de ses efforts. Nous aurions critiqué l'absence de coordination entre le gouvernement fédéral et le MEER et l'incapacité de ce dernier à concerter les efforts des pouvoirs publics fédéraux en faveur du développement régional. A la suite de l'annonce de la réorganisation, notre Comité décida d'adresser ses commentaires à ce qui est connu de la nouvelle organisation et en particulier des deux principaux ministères créés en 1982, le Département d'État au développement économique et régional (DEDER) et le Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR).

Qui va se préoccuper des disparités régionales?

C'est au Département d'État au développement économique qu'incombera principalement la tâche de coordination de la politique de développement industriel du gouvernement fédéral. L'influence qu'il sera éventuellement capable d'exercer sur la politique fédérale est énorme. Mais à moins que ce Département d'État ne se préoccupe constamment et dans le détail des besoins des régions sous-développées, notre Comité craint de voir s'exacerber les disparités régionales qui affligent le Canada depuis tant d'années et que ne soient oubliées les leçons retirées des succès et des échecs du MEER.

Nous avons la conviction que les régions sous-développées de toutes nos provinces méritent une considération particulière dans le cadre de la politique économique du gouvernement parce qu'elles ont hérité d'un lourds fardeau de handicaps auxquels ne font pas face les autres régions. Elles continueront par conséquent de nécessiter des programmes particuliers. Si l'on n'entreprend pas de leur attribuer un statut bien défini, notre Comité craint qu'à la suite de la réorganisation récente, elles ne soient oubliées par les pouvoirs publics. Car ceux-ci préfèrent évidemment la sécurité au risque. Et plus est grande la probabilité d'un rendement satisfaisant, plus ils montrent de l'intérêt. Les

investissements dans les régions sous-développées ne vont pas sans risques considérables. Les échecs du passé en sont l'amer témoignage. En outre ces régions, qui sont souvent assez faiblement peuplées, n'offrent que de bien minces récompenses politiques. Nous avons le sentiment que sans rappel constant de leur importance, elles seront bien vite laissées dans l'état où elles se trouvent. Bureaucrates et gouvernants seront alors tentés de leur consacrer le temps et l'effort qu'elles méritent.

La déclaration gouvernementale de janvier 1982 concernant la réorganisation ministérielle utilise à maintes reprises le terme «régional». De plus le mot fait partie de la désignation officielle du Département d'État et du Ministère responsables. Mais le fait que ce mot régional possède plusieurs sens nous a incités à lire cette déclaration avec un soin tout particulier. Nous notons que le terme est habituellement utilisé en relation avec une province ou, occasionnellement, dans le sens plus large de «région de l'Atlantique», par exemple. Nous nous inquiétons de penser que le mot n'est jamais utilisé pour faire allusion aux régions sous-développées au sein des provinces. Cette inquiétude a été renforcée par le fait que nous n'avons pas trouvé une seule fois dans ce texte le mot «disparités».

Dans l'état de choses précédent, les régions avaient un défenseur au gouvernement. C'était le Ministère fédéral de l'Expansion économique régionale. Maintenant que ce ministère a été dispersé, que son mandat politique a été transféré au DEDER et que la mise en œuvre des programmes est désormais la responsabilité du MEIR, qui va prendre à son compte, au sein du Cabinet, la cause des régions sous-développées? Les ministres responsables du DEDER et du MEIR ont l'un et l'autre des responsabilités divisées et l'accent mis sur l'aspect régional dans la déclaration gouvernementale indique la ferme volonté du gouvernement de recevoir le crédit des initiatives fédérales dans les provinces.

Prenons le cas du MEIR pour illustrer nos inquiétudes. En l'absence d'autres but plus précis, il semble que le succès ou l'échec du Ministère, de son ministre et de ses bureaucrates soit déterminé à l'avenir par son aptitude à encourager les investissements rentables. L'expérience ne nous apprend que trop bien que les échecs feront les manchettes des journaux et que l'histoire d'un illustre désastre aura plus d'influence que les nombreuses réussites passées sous silence. C'est une des raisons pour lesquelles politiciens et bureaucrates préfèrent éviter les risques. Ainsi lorsque le MEIR choisira les projets qu'il désire subventionner, se fera jour un très fort parti-pris contre les régions sous-développées où les risques sont les plus élevés—à moins que le ministère et son ministre ne reçoivent pour responsabilité explicite d'encourager le développement dans ces régions et que cette responsabilité ne soit considérée comme un mandat indépendant des autres activités du ministère.

Il en est de même du DEDER. Ses responsabilités sont plus larges et par conséquent plus diffuses. L'importance accordée aux mégaprojets dans la déclaration gouvernementale portant sur le DEDER suggère qu'il se préoccupera principalement des «grosses affaires qui font du bruit». Le raisonnement, ici, est que les retombées des mégaprojets bénéficieront aux régions sous-développées, hypothèse que nous avons déjà mise en doute.

Notre Comité s'est déjà déclaré profondément convaincu de la nécessité, pour les pourvois publics canadiens, d'aider les régions sous-développées à se

développer elles-mêmes. Or il existe des indices troublants du fait que le gouvernement fédéral, encore que parlant pour la forme de disparités régionales, ne s'intéresse en réalité qu'à miser sur ce qui est déjà gagnant. Comme nous l'avons déclaré plus tôt, nous ressentons le besoin d'un organisme de coordination au sein du gouvernement fédéral. C'est une fonction que pourrait remplir le DEDER. Toutefois nous regrettons la décision du gouvernement de fusionner le MEER dans le MEIR parce qu'elle fait taire la seule voix dans le Cabinet qui parlait véritablement en faveur des régions sous-développées. Sans le MEER, il ne sera probablement pas fait autant pression sur le DEDER pour qu'il consacre une partie de ses efforts aux disparités régionales.

Telles sont nos inquiétudes, mais il est futile de vouloir réparer les pots cassés. Ce qui compte, c'est que le DEDER et le MEIR soient chargés par la loi d'accorder une attention particulière aux problèmes et aux besoins des régions sous-développées. Notre Comité a toute intention de surveiller de près cette situation lorsque la loi sur le nouveau Département d'État et le nouveau Ministère sera soumise à l'avis du Sénat.

La disparition du MEER signifie qu'il n'existe plus de ministère dont la seule tâche soit d'appuyer le développement des régions les moins favorisées du pays. En conséquence le Département d'État au Développement économique et régional (DEDER) et le Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui sont l'un et l'autre responsables des régions prospères comme des régions sous-développées, risquent d'accorder moins d'attention à ces dernières. En conséquence, le DEDER et le MEIR devraient être tenus par la loi de se pencher tout particulièrement sur les difficultés et les besoins de nos régions sous-développées.

La nécessité de désigner certaines régions

La désignation des régions sous-développées à un statut particulier comme moyen de garder présentes à l'esprit des pouvoirs publics les disparités régionales, n'est pas chose facile. Comme l'avait découvert le MEER, un système politique est capable d'exercer des pressions énormes pour que soient élargies les frontières des programmes qui se chargent de distribuer les deniers publics. C'est ainsi que ce ministère a fini par inclure presque la moitié géographique du Canada parmi les régions désignées pour l'aide au développement, avec les effets lamentables qu'on imagine. Mais sans la présence du MEER pour plaider la cause des régions sous-développées, il devient de la plus haute importance que le DEDER désigne, en coopération avec les autorités provinciales, les régions qui ont le plus grand besoin et pourraient profiter le plus largement de programmes spéciaux d'aide industrielle.

En une période de tension économique prononcée, le gouvernement a fait porter son attention sur certains programmes fédéraux qui ont une incidence indirecte sur les provinces. Certaines industries et certaines agglomérations ont été choisies comme nécessitant une aide spéciale en faveur de ce que l'on pourrait appeler la «rééducation» industrielle en période de transition ou de perturbation. L'insistance que nous mettons sur la nécessité du choix de certaines régions pour une aide spéciale ne doit pas être interprétée comme

signifiant que toutes les régions qui figurent actuellement au tableau des naufragés doivent y rester. Nombre d'entre elles sont depuis longtemps prospères et bien qu'elles soient exposées à l'avenir à des changements considérables, elles disposent des fondations sur lesquelles elles pourront reconstruire. Ce qui nous préoccupe ce sont les régions qui pendant de nombreuses années n'ont connu guère mieux que l'échec ou la menace de l'échec et ont vécu avec un niveau de revenus et d'emploi très inférieur à celui d'autres régions du Canada. Ce sont des régions qui ne sont pas tombées en disgrâce économique comme l'ont fait récemment certaines zones industrialisées de l'Ontario méridional. Les régions qui nous préoccupent n'ont jamais même connu la «grâce». Les zones qui font face pour la première fois à de profondes perturbations économiques sauront, nous en sommes certains, susciter un intérêt politique suffisant pour recevoir une aide spéciale. Mais il n'est que trop facile d'oublier les régions qui n'ont jamais connu la prospérité.

Il devrait être donné pour mandat au DEDER de désigner, en collaboration avec les autorités provinciales, les régions qui ont le besoin le plus urgent de programmes régionaux de développement et qui sont susceptibles d'en bénéficier le plus. Ne devraient alors être désignées que les zones les moins développées, à l'exclusion de celles à qui il doit être apporté une aide particulière en vue de leur adaptation industrielle pour une période de transition ou de perturbation.

Le Département d'État au Développement économique et régional

Le DEDER hérite des fonctions du Département d'État au Développement économique, c'est-à-dire l'évaluation des plans et programmes des ministères qui contribuent au développement économique. Le Département d'État reçoit, pour cette fonction, l'appui d'un secrétariat dont le personnel est limité mais hautement qualifié. Il fonctionne par l'entremise de comités ministériels et sous-ministériels où sont représentés tous les ministères intéressés. De cette façon il s'efforce de coordonner les programmes de développement de ces ministères et de leur octroyer, respectivement, les fonds affectés au développement économique.

La déclaration qui annonce la création du DEDER proposait que soient élargies ses responsabilités afin qu'elles comprennent la coordination de la politique de développement régional. Pour l'aider dans cette fonction, des fonctionnaires supérieurs du DEDER devront résider dans chacune des capitales provinciales où ils joueront un rôle semblable de coordination.

Si l'approche que le Comité recommande est appliquée, le DEDER devra être équipé pour se décharger du mandat de promotion du développement économique dans les régions les moins favorisées. Il faudra en particulier établir au sein du Département d'État une direction expressément responsable des régions sous-développées. Les bureaux provinciaux devraient également avoir un personnel séparé pour l'analyse des conditions où se trouvent les régions désignées comme nécessitant une aide spéciale, et de leurs besoins. Le

Département d'État devrait aussi préparer des directives destinées à guider les autres ministères dans la formulation des mesures d'aide à ces mêmes régions.

Ministère de l'Expansion industrielle régionale

Le Ministère de l'Expansion industrielle régionale représente l'amalgame de ce qui était la section «développement industriel» de l'ancien Ministère de l'Industrie et du Commerce et de la presque totalité de l'ancien Ministère de l'Expansion économique régionale. Il est essentiellement responsable de la mise en œuvre des diverses mesures de développement industriel prises par le gouvernement. Il a également pour tâche de guider l'évolution des programmes de développement économique et de mettre en place les mécanismes grâce auxquels ces programmes se concrétisent en faveur des entreprises industrielles.

Cette responsabilité s'applique à des programmes d'orientation tout à fait différente—l'une «sectorielle», l'autre régionale. La fusion effectuée fait surgir un risque de conflit entre ces deux approches au sein du ministère, conflit qui devient naturellement plus aigu lorsque les ressources financières sont rares. Dans le passé, chacune de ces approches dépendait de ministères autonomes et responsables et tout différend était résolu en Conseil de Cabinet. Désormais, avec un seul ministre responsable, les différences de politique risquent d'être résolues par la bureaucratie ou par une décision du ministre lui-même, sans discussion avec ses collègues. C'est une perspective qui inquiète notre Comité.

Le MEIR a hérité de l'expérience et du personnel du MEER, ce qui lui ouvre la possibilité de diriger des programmes qui encouragent le développement des régions défavorisées. Mais à moins que la loi ne donne expressément au MEIR pour mandat de se pencher sur les disparités régionales et sur les besoins des régions défavorisées, nous craignons que celles-ci n'ait à se débrouiller toutes seules tandis que l'aide coule au profit des régions et des secteurs industriels qui offrent les meilleures perspectives de développement.

Ne serait-ce que pour cette seule raison, le Comité est d'avis que le MEIR doit être solidement équipé, à Ottawa et dans ses bureaux régionaux, pour traiter les problèmes des régions sous-développées. Mais il est une autre raison. Ces régions ne disposent pas actuellement de la base économique (dont bénéficient les régions plus développées) sur laquelle pourrait bâtir le MEIR. Il existe très peu de compagnies avec une direction dynamique; de plus la main-d'œuvre et les hommes d'affaires aventureux doivent se heurter aux difficultés créées par des dizaines d'années d'échec et de pénurie financière. Donc les mécanismes de concrétisation des programmes qui donneraient des résultats satisfaisants dans un contexte économique fort, peuvent ne pas fonctionner effectivement ici. Ainsi est-il nécessaire d'avoir, dans ces régions, des programmes spéciaux et de prévoir un soutien plus actif. C'est ce que le MEIR doit être chargé de faire.

Le Ministère de l'Expansion industrielle régionale ne s'est pas encore totalement remis des conséquences de la fusion de janvier dernier. Mais nous jugeons essentiel que soit établie une direction spéciale, avec des représentants dans chacun des bureaux régionaux. Cette direction devra avoir la responsabilité la mise en œuvre, au niveau des bénéficiaires, des programmes spéciaux

d'aide industrielle dans les régions désignées par le Département d'État au développement économique et régional.

Autres ministères

Du temps qu'existait le MEER, une des critiques les plus accablantes et les plus valides de la politique gouvernementale était qu'elle n'avait pas réussi à coordonner les activités des autres ministères dans la lutte contre les disparités économiques régionales. Certains allaient même jusqu'à prétendre que le MEER lui-même avait l'effet contraire en ce que ces autres ministères avaient abandonné les régions pauvres aux bons soins du MEER et que la présence de ce dernier n'était fait que pour compenser l'indifférence pernicieuse des autres.

De telles circonstances ne doivent pas se renouveler à l'avenir. Le développement économique du Canada exige l'active participation de tous les pouvoirs publics. Dans la mesure où, par exemple, les transports et les communications sont essentiels à la croissance, de même que des mesures de protection de la main-d'œuvre et de l'environnement, il est clair que tous les ministères ont l'obligation de tenir compte des exigences particulières des régions défavorisées, ce qui exige l'intelligente coopération de tous.

Le travail du Comité du Cabinet sur le développement économique et régional sera essentiel à cet égard. Ses membres doivent montrer une vigilance de tous les instants en ce qui concerne les problèmes régionaux de l'économie canadienne et se montrer prêts à engager leur ministère dans un effort collectif et coordonné. Et pour garantir que les ministres responsables et de hauts fonctionnaires du DEDER se consacrent régulièrement à ces questions, il devrait être exigé de chaque ministère qu'il procède à l'évaluation annuelle des effets de sa politique sur les régions désignées par le Département d'État au développement économique et régional. En examinant les rapports qui lui sont soumis, le DEDER devrait juger dans quelle mesure les programmes ministériels contribuent à la réduction des disparités économiques. L'examen ainsi effectué devrait être lui-même soumis à l'avis du Comité du Cabinet sur le développement économique et régional.

Chaque ministère devrait procéder tous les ans à une évaluation des conséquences de ses activités dans les régions ainsi désignées. Ces rapports devraient être soumis au DEDER et examinés par le Comité du Cabinet responsable du développement économique et régional.

CHAPITRE 8

LA COOPÉRATION AVEC LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

L'engagement des deux paliers de gouvernement envers le développement régional est inscrit dans la constitution canadienne. De même ces deux paliers de gouvernement se partagent les responsabilités et les pouvoirs en vue de favoriser ce développement. Plus important encore est le fait que les disparités régionales sont autant un problème provincial qu'une préoccupation fédérale. Il existe dans toutes les provinces—quel que soit le degré de leur développement économique—des zones relativement avancées, grandes et petites villes où le chômage a été rare et qui, en dépit des difficultés actuelles, présentent des perspectives entièrement encourageantes. Mais il existe aussi, à côté même de ces zones de prospérité, des poches de très grande faiblesse économique. On peut les observer autant dans les provinces déshéritées que dans les provinces jugées riches. La conclusion est que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux font face à un même problème.

Le Comité a reçu de nombreux témoignages attestant de disparités régionales, non pas tellement d'une province à l'autre que d'une partie à l'autre d'une même province. S'il existe au Canada des frontières administratives, les questions de développement régional ne s'en accommodent pas tout à fait. Un témoin, le professeur Lithwick, prétend que les courants économiques passent entre villes et non entre les zones rurales et les villes d'une même région (1-32-21:23). On sait aussi que le revenu salarial d'ouvriers se trouvant dans des villes d'importance semblable est essentiellement le même, quelle que soit la région où sont ces villes. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problème de disparité régionale, mais que, dans une large mesure il s'agit d'un problème urbain-rural.

Le gouvernement fédéral peut intervenir de manière particulièrement utile en faveur du développement régional en contribuant une infrastructure, en offrant un régime fiscal qui encourage les investissements et en s'assurant que la politique économique nationale ne favorise pas les régions développées aux dépens des régions défavorisées. La difficulté est que, dans chacun de ces domaines, les provinces riches sont généralement avantagées par rapport aux provinces moins fortunées. Ainsi, les décisions des provinces peuvent très bien neutraliser les mesures en faveur du développement régional. En effet on note une tendance croissante, de la part des gouvernements provinciaux, à se servir de mesures fiscales pour certains objectifs sociaux et économiques (et surtout

par l'entremise d'incitations fiscales). Et ici, bien entendu, ce sont les provinces riches qui ont l'avantage.

En raison même de cette situation, il est essentiel que le gouvernement fédéral participe au développement régional. Comme l'a déclaré devant notre Comité l'Honorable Allan MacEachen, ministre des Finances, le gouvernement fédéral doit «se garder des moyens puissants en vue d'appuyer et de renforcer les régions les moins avantagées» et «il lui incombe de s'assurer que les intérêts régionaux s'il veut y satisfaire, doivent venir renforcer et non fragmenter la structure économique.» (1-32-17:8). Il doit aussi garantir l'intégrité du marché commun canadien, encourager les provinces à appuyer mutuellement leur politique de développement et empêcher la balkanisation économique du pays.

Tout cela serait relativement simple si le Canada était un pays unitaire. Mais nous sommes un état fédéral complexe où chacun veille jalousement à la division des pouvoirs. Cela veut dire que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle prépondérant dans le développement régional et en vue de la réduction des disparités régionales, mais qu'il doit pour cela solliciter la coopération des provinces.

Toutefois, la coopération provinciale s'est souvent montrée pour le moins discrète. Une des raisons en est l'insuffisance de la représentation régionale au niveau fédéral. Parce que le Sénat n'a pas représenté les intérêts régionaux comme il aurait dû le faire et parce que la composition de la Chambre des Communes est basée sur la représentation démographique, les provinces centrales ont eu la force politique qui leur a permis de favoriser leur propre croissance économique. L'expansion récente de l'exploitation des ressources naturelles dans d'autres provinces leur a donné les moyens financiers nécessaires à leur développement, sans égard au bien-être général du pays. Comme le fait remarquer l'Institut de Recherche C.D. Howe, «dans le contexte décisionnel actuel, il est fort possible que le Canada se retrouve avec onze stratégies industrielles incompatibles.» (4-30-8A:13). Une représentation plus équilibrée au niveau fédéral contribuerait très largement à éliminer cette tendance.

Or vu que cette forme de représentation n'existe pas au Parlement fédéral et qu'il est peu probable que les provinces riches s'abstiennent d'utiliser leurs ressources pour favoriser leur propre développement, il doit y avoir une logique sur laquelle puisse être fondée la coopération du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Si toutes les provinces ont des zones développées et des zones sous-développées, il y a naturellement une forte communauté d'intérêts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et il y va donc de l'intérêt de chacun de coopérer dans ce domaine. Cependant, chaque palier du gouvernement a mis en œuvre des mesures et des programmes spéciaux pour faire face aux disparités régionales. Il n'est pas surprenant que leur coordination soit devenue un sérieux problème.

Les ingrédients nécessaires

Pour être efficace, la coopération entre gouvernements exige des échanges personnels au niveau politique et administratif. Malheureusement les rencontres entre représentants des divers gouvernements n'ont pas exactement produit

ce que l'on pourrait appeler un esprit de coopération. Il s'agit plus souvent de concurrence. Chaque partie à ce dialogue est convaincue qu'elle possède la juste perception du problème, qu'elle représente le mieux la volonté du peuple et que son point de vue devrait prévaloir. La concurrence est salubre jusqu'à un certain point dans la mesure où elle est stimulante. Mais elle peut être aussi source de récriminations. Dans ce cas les rivalités deviennent destructives.

Il faut par conséquent s'efforcer de maintenir une saine concurrence tout en éliminant les tendances négatives. Il n'est pas nécessaire que l'administration fédérale et les administrations provinciales tombent d'accord sur toutes les questions de politique et de principes. Mais elles doivent reconnaître que leurs rôles sont complémentaires et comprendre qu'elles sont capables, respectivement, de se décharger de certaines responsabilités. Par dessus tout elles doivent faire ce qu'il faut pour éliminer les rivalités bureaucratiques lorsqu'elles font obstacle à l'unité des efforts nécessaires à la guérison des maux économiques.

Les ententes-cadres de développement: une rétrospective

Au cours des dix dernières années, les deux paliers de gouvernement ont tenté de résoudre la question des disparités régionales principalement au moyen des ententes-cadres de développement. Notre analyse de l'aspect intergouvernemental du développement régional était en grande partie occupée par un examen de ces ententes. Nous avons grandement apprécié leur logique et le potentiel qu'elles représentaient. Mais particulièrement en raison du fait que le gouvernement fédéral a annoncé récemment leur remplacement, il est nécessaire d'examiner l'expérience passée et de faire le bilan, positif autant que négatif.

Les ententes-cadres constituaient un sérieux effort de coordination et de regroupement des activités des deux paliers de gouvernement destinées à l'aide aux régions sous-développées. Elles se composaient de plusieurs «couches» de documents de plus en plus explicites. Le document le plus général, c'est-à-dire l'entente-cadre elle-même, représentait comme le dit son nom, le cadre d'accords et de mesures ultérieurs. Leur but déclaré était de «faciliter la coopération fédérale-provinciale dans les initiatives pour le développement économique et socio-économique de la province.» Bien que ces ententes-cadres se soient fixé des buts quelque peu différents d'une province à l'autre, elles prévoient en général la création d'emplois et l'amélioration des revenus. La répartition des charges budgétaires variait selon les moyens financiers de la province intéressée (voir table 8.1) et il était laissé une certaine latitude pour les variations entre projets.

La seconde «couche» de documents, c'est-à-dire les ententes auxiliaires, était préparée en vue de définir de manière plus détaillée les méthodes à adopter pour les principales initiatives. Ainsi une entente auxiliaire couvrait-elle les termes de la coopération intergouvernementale pour le développement d'une industrie comme l'industrie forestière, y compris les précisions nécessaires pour la constitution de conseils de gestion de projets, les stratégies d'ensemble à poursuivre et les conditions à adopter pour le choix des projets.

Table 8.1 — Répartition des charges dans les ententes-cadres

Province	Maximum de la participation fédérale	Minimum de la participation provinciale
	%	%
Terre-Neuve	90	10
Nouvelle-Écosse	80	20
Nouveau-Brunswick	80	20
I.P.E.	90*	10
Québec	60	40
Ontario	50	40
Manitoba	60	40
Saskatchewan	60	40
Alberta	50	50
Colombie-Britannique	50	50
T.N.O.	50	50
Yukon	50	50

*Construction scolaire = 50%; recherche agricole = 100%; tous autres programmes = 90%

La «couche» suivante se rapportait au choix de projets individuels, à la constitution des conseils de gestion—avec les représentants fédéraux, provinciaux et les membres indépendants et à la direction du projet.

Ce système offrait des avantages importants, et notamment la possibilité de coordonner les activités fédérales et provinciales ainsi que les moyens de définition d'objectifs prévoyant, dans les plans eux-mêmes, la tactique à adopter. Il était aussi expressément prévu que participeraient activement des ministères fédéraux autres que le MEER et il se trouve de nombreux cas d'ententes auxiliaires dont les cosignataires étaient ces ministères mêmes. Pour finir, les négociations qui avaient lieu étaient un excellent moyen d'évaluation pour chaque projet.

a) Évaluation

Les faiblesses des ententes-cadres sont devenues évidentes avec le temps. Les stratégies et les buts exprimés étaient souvent trop vagues. Ainsi pouvait-on prouver que pratiquement n'importe quel projet répondait aux «conditions» prévues. Les ententes manquaient de la rigueur qui aurait permis d'éliminer les projets inutiles ou ceux dont le rendement à long terme était insuffisant. Des projets à court terme, uniquement destinés à la création d'emplois artificiels, s'insinuaient dans des programmes qui auraient dû être limités à des efforts à long terme. Comme nous l'avons déjà noté, les régions bénéficiaires se sont multipliées au point où pratiquement tout le Canada souffrait d'une manière ou d'une autre de sous-développement. Les ministères autres que le MEER ne participaient pas de manière suffisante aux projets choisis, en dépit des efforts entrepris pour obtenir cette participation. Pour finir, l'absence d'un calendrier d'exécution et d'objectifs expressément stipulés signifiait que l'évaluation du succès ou de l'échec d'un projet était purement subjective.

En fait les ententes-cadres sont devenues le bouc émissaire préféré de tous, étant accusées de circonstances qui sont inhérentes à un système fédéral. Et maintenant que le gouvernement a décidé de ne pas les renouveler, on insinue

qu'elles étaient également responsables des longs retards des décisions. L'étroite interdépendance des responsabilités concernant les projets exécutés aux termes des ententes-cadres signifiait que l'on ne pouvait souvent pas procéder sans l'accord de l'administration de plusieurs ministères et parfois même des Cabinets des deux gouvernements. Cela avait pour effet d'exacerber autant les incertitudes que les impatiences.

Mais le péché cardinal aux yeux du gouvernement fédéral, la source du ressentiment le plus profond, était qu'Ottawa, bien que contribuant de vastes sommes d'argent, et parfois même 90 pour cent du coût de certains programmes, ne recevait pratiquement aucun crédit pour sa largesse. C'est cette raison, plus que toutes les autres, qui explique la disparition des ententes-cadres.

Notre Comité déplore cette décision. Les défauts qui leur étaient attribués sont la conséquence inévitable de la difficulté qu'il y a à coordonner la dépense de sommes considérables, sujette à l'autorisation de deux paliers de gouvernement, dans un domaine complexe, dans un vaste pays et, particulièrement, dans un contexte politique où les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux se font concurrence. Vu les circonstances, on s'étonne de voir qu'elles n'aient pas été un échec total. De l'avis de notre Comité, le principe des ententes-cadres était équilibré et bien adapté à la situation politique au Canada, bien qu'il eut été souhaitable de lui donner plus de rigueur.

b) Les perspectives futures

L'inquiétude que nous ressentons en ce qui concerne la décision de ne pas renouveler les ententes-cadres est intensifiée par le manque de renseignements sur ce qui va les remplacer. Le gouvernement a déclaré qu'elles seraient remplacées par des «ententes plus simples», ce qui paraît peu vraisemblable à qui a pu constater la parfaite simplicité des ententes-cadres générales. Les fonds qui auraient été versés aux termes de ces ententes seront versés à un seul «fonds de développement régional». Il n'est donné aucune indication sur la manière dont ce fonds sera utilisé.

Le troisième aspect du nouveau système consiste, semble-t-il, dans l'importance toute particulière donnée à la gestion directe de certains projets entrepris dans les provinces, avec la conviction que cela garantirait au gouvernement fédéral le crédit qu'il revendique. Notre Comité admet que le principe de la gestion directe permettrait sans doute de satisfaire cette revendication et qu'il est, par surcroît, parfaitement compatible avec le souci d'efficacité. Mieux encore, il n'y a pas incompatibilité entre les ententes-cadres et ce principe. Nous n'en voulons pour exemple—exemple dont le gouvernement fédéral pourrait même s'inspirer—l'accord signé le 27 juillet 1981 avec la Nouvelle-Écosse pour le développement de l'industrie des océans. Cette entente, qui venait s'annexer à l'entente-cadre entre le gouvernement du Canada et celui de la Nouvelle-Écosse, prévoit que certains projets seront financés et administrés par le gouvernement fédéral et que d'autres seront financés et administrés par le gouvernement provincial.

Notre Comité tient à mettre en garde les autorités fédérales sur le fait que l'abandon des ententes-cadres risque d'avoir des conséquences sérieuses pour le développement régional au Canada. Il ne manquera pas de provoquer des répétitions regrettables, dans la mesure où les deux paliers de gouvernement

vont vouloir lancer des projets dans des domaines politiquement payants. Sachant qu'il est déjà passablement difficile d'harmoniser programmes et projets dans les circonstances actuelles, on ne peut que prévoir d'extrêmes difficultés lorsque les autorités fédérales et provinciales se feront concurrence. Une pareille situation n'aura pour effet que de compromettre la bonne marche des choses chez les unes comme chez les autres.

Nous estimons que le mécontentement exprimé par le gouvernement fédéral à propos de l'indifférence témoignée envers ses initiatives, son rôle de coordination et surtout envers les fonds considérables qu'il a contribués, était entièrement justifié. Mais nous craignons que la solution adoptée, encore qu'elle puisse dissiper ce mécontentement, ne porte un tort involontaire aux programmes de développement régional. Nous ne pensons que ce soit ce que l'on recherche et nous engageons vivement le gouvernement à reconsidérer sa décision.

Nous voyons pour lui des avantages (et certainement aucun inconvénient en ce qui concerne le développement régional) en ce qu'il y ait en partie administration directe des projets, comme en Nouvelle-Écosse. Mais il est essentiel que cela se fasse dans une ambiance de coopération—condition de la bonne harmonisation des programmes. Nous tenons à répéter que l'accord avec la Nouvelle-Écosse, qui règle la question délicate de l'indifférence envers l'effort fédéral, a été négocié dans le contexte d'une entente-cadre générale.

Une telle solution pourrait très bien s'appliquer à d'autres provinces. Notre Comité croit avoir une connaissance approfondie des gouvernements provinciaux et reste convaincu que, dans la plupart des cas, il serait possible de prévoir des modalités qui garantiraient aux contributions fédérales une «visibilité» bien supérieure à ce qu'elle a été jusqu'ici.

Nous avons pris soin de conseiller que le principe de la gestion directe ne soit adopté que partiellement. Il s'agit là pour nous d'une réserve importante. L'organisation et la gestion de nombreux projets exigent des services administratifs considérables. Bien que les bureaux régionaux de certains ministères fédéraux soient équipés pour cette tâche, cela est très loin d'être la règle générale. Or notre Comité ne souhaite nullement assister à un gonflement de la fonction publique fédérale pour le seul besoin d'administrer des projets dans les provinces. Il y a déjà, au Canada, répétition des fonctions aux deux paliers de gouvernement. De cette répétition, ce sont les contribuables qui font les frais. Et en général nous opposons à la gestion directe des programmes, quels qu'ils soient, dans les provinces sous-développées où cette gestion exigerait une augmentation des effectifs de la fonction publique fédérale.

Il reste une dernière incertitude en ce qui concerne le futur «fonds de développement régional». Nous prévoyons une concurrence acharnée entre ministères et organismes fédéraux pour l'accès à cette manne céleste. Nous conseillons vigoureusement qu'il soit établi des directives strictes et précises quant à son emploi.

Il est toujours difficile pour un gouvernement d'abandonner ses positions. Dans le cas qui nous préoccupe cela pourrait être facilité par le fait que le gouvernement a parlé de négocier de nouvelles ententes pour remplacer les ententes-cadres. Le nom donné à ces ententes n'a pas d'importance. Ce qui

compte avant tout dans un état fédéral c'est que soient coordonnés les efforts des deux paliers de gouvernement. Le principe des ententes-cadres a permis de réaliser magnifiquement cette tâche politiquement difficile.

En raison du fait que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont un intérêt commun envers le développement provincial et disposent des pouvoirs nécessaires pour favoriser ce développement, il est essentiel que soient coordonnées leurs activités dans ce domaine. Les ententes-cadres de développement ont été un instrument efficace de coordination des efforts. En conséquence la décision du gouvernement fédéral d'abandonner ces ententes-cadres lorsqu'elles viendront à échéance est pour le moins imprudente et doit être reconsidérée. Le gouvernement fédéral doit continuer de coordonner ses rapports avec les gouvernements provinciaux au moyen de larges accords en faveur du développement régional et en utilisant les aspects particulièrement fructueux de ces ententes-cadres:

1. Les nouvelles ententes doivent fixer de manière explicite les buts, les méthodes, les délais ainsi que la division des responsabilités entre gouvernements; elles doivent faire l'objet d'examen et de renégociations périodiques; la nature de la participation future des ministères fédéraux doit être précisée aussi pleinement que possible, de telle sorte que leur apport soit reconnu à sa juste valeur et qu'il soit possible d'analyser exactement les résultats obtenus.
2. Le gouvernement fédéral a des raisons de se plaindre qu'il ne lui est jamais fait crédit de l'importance de sa contribution au développement régional. Toutefois, la politique d'intervention directe qui a été proposée n'est qu'une solution partielle au problème. C'est pourquoi l'aide qu'il apporte doit se faire uniquement au sein des ententes-cadres car s'il en était autrement, nous croyons que les résultats seraient non seulement coûteux, mais insatisfaisants. Pour résoudre le problème, il doit exister, pour chacune de ces ententes-cadres, un accord avec la province intéressée aux termes duquel l'effort fédéral sera publiquement reconnu.

Le premier point est de constater que la situation économique de l'Algérie est en constante évolution. Cette évolution est le résultat de l'application des principes de la planification économique, qui ont permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole.

Le deuxième point est de noter que la planification économique a permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole. Ces progrès ont été obtenus grâce à l'application des principes de la planification économique, qui ont permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole.

Le troisième point est de noter que la planification économique a permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole. Ces progrès ont été obtenus grâce à l'application des principes de la planification économique, qui ont permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole.

Le quatrième point est de noter que la planification économique a permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole. Ces progrès ont été obtenus grâce à l'application des principes de la planification économique, qui ont permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole.

Le cinquième point est de noter que la planification économique a permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole. Ces progrès ont été obtenus grâce à l'application des principes de la planification économique, qui ont permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la production industrielle et agricole.

Il reste une dernière question à se poser : comment le plan de développement économique a-t-il été élaboré ? La réponse est simple : il a été élaboré par le Comité national de planification économique, qui a tenu compte de toutes les données de la situation économique de l'Algérie.

Il est évident que le plan de développement économique est un document d'importance capitale pour l'Algérie. C'est pourquoi il est essentiel de le connaître et de le comprendre. C'est pourquoi il est essentiel de le connaître et de le comprendre.

QUATRIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT

La pénurie d'investissements par le secteur privé est à la fois la cause et la conséquence du sous-développement. Dans la mesure où cette pénurie reflète des facteurs économiques tangibles—pauvreté en ressources naturelles, éloignement des principaux marchés, difficultés climatiques—l'intervention des pouvoirs publics ne s'impose pas. Toutefois, dans la mesure dans laquelle la pénurie reflète des imperfections et des distorsions volontaires sur les marchés canadiens, ou encore dans la mesure où elle est provoquée par une absence antérieure d'activité dans les régions sous-développées, absence d'activité qui les a privées de leur essor économique, il nous semble que l'intervention des pouvoirs publics est un élément nécessaire de l'effort général de développement.

En général, l'aide gouvernementale aux investissements se présente sous trois formes: subventions, allègements fiscaux et aide financière. Nous examinons dans cette quatrième partie les trois modalités en question et avançons certains principes qu'il nous semble bon de respecter lorsque les pouvoirs publics accordent cette aide.

QUATRIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT

La grande difficulté des investissements par le secteur privé est de le faire se lancer en la connaissance du sous-développement. Dans le monde en développement, les facteurs économiques favorables sont souvent en fait des facteurs défavorables. Les investissements sont attirés par les avantages des pays riches et l'absence de l'impôt par l'absence de l'impôt. Les investissements sont attirés par les avantages des pays riches et l'absence de l'impôt par l'absence de l'impôt. Les investissements sont attirés par les avantages des pays riches et l'absence de l'impôt par l'absence de l'impôt.

En outre, l'aide gouvernementale aux investissements se présente sous trois formes principales : allégements fiscaux et aide financière. Nous examinons dans cette quatrième partie les trois modalités en question et voyons certains principes qui nous servent de référence lorsque les pouvoirs publics accèdent à cette aide.

CHAPITRE 9

L'AIDE AU SECTEUR PRIVÉ: LES PRINCIPES

Avant d'examiner la nature particulière des incitations à l'investissement, nous voulons poser et discuter certains principes qui doivent, selon nous, guider dirigeants et fonctionnaires lorsque ceux-ci envisagent d'utiliser ces incitations.

PRINCIPE 1: LES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT DOIVENT SE PROPOSER DE CRÉER UNE NOUVELLE CAPACITÉ INDUSTRIELLE ET NON PAS SIMPLEMENT D'ENCOURAGER LES CAPITAUX EXISTANTS À SE DÉPLACER D'UNE RÉGION À UNE AUTRE.

Le Canada offre de riches perspectives aux investissements et au développement. Il est important de maintenir l'accessibilité et la liberté des marchés canadiens, et cela doit s'appliquer clairement au marché des capitaux. Certains investissements seront extrêmement profitables s'ils se font dans certaines régions et moins profitables ailleurs. Si l'on se sert des incitations pour modifier leur implantation régionale, il en résultera une utilisation inefficace et peu rentable de la capacité d'investissement limitée dont dispose notre pays. C'est un gaspillage que nous ne pouvons pas nous permettre.

Le but des incitations est de rendre possibles et probables les investissements qui, en soi, se justifient économiquement. En raison des circonstances dont nous avons fait état plus haut, le secteur privé se trouvera incapable de procéder à ces investissements ou pour le moins montrera une certaine réticence. Ce faisant il pourrait laisser échapper des possibilités qui profiteraient à tous les Canadiens. Des incitations sont par conséquent nécessaires pour compléter le jeu des forces économiques naturelles, renforçant le rôle des marchés économiques et des décisionnaires—sans pour cela s'y substituer.

PRINCIPE 2: LES INCITATIONS DOIVENT ÊTRE PRÉVUES DE MANIÈRE À VENIR EN AIDE AUX ENTREPRISES QUI DEVIENDRONT VIABLES À L'AVENIR, APRÈS RETRAIT DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE.

On pourrait qualifier ce principe de «principe de non-dépendance». On connaît au Canada de nombreux cas où une subvention gouvernementale en a amené une autre uniquement afin de sauver une entreprise de la faillite. Notre Comité a récemment étudié le cas de Consolidated Computers Incorporated. Au cours de plusieurs années plus de 100 millions de dollars de fonds publics ont été versés afin de maintenir à flot une entreprise qui a finalement fermé ses

portes. Nous avons vu d'autres cas où garanties de prêts, subsides et même achat d'actions par le gouvernement ont servi à renflouer de mauvaises décisions, pour ne servir en définitive à rien.

Ce renflouement a des conséquences sérieuses. La première est très simple et souvent rendue publique: les deniers de l'État ont été gaspillés en batailles perdues au lieu d'être utilisés à des fins viables et productives. La seconde est plus insidieuse. Le soutien apporté à des entreprises en perte de vitesse sert à camoufler la nécessité du changement et immobilise des ressources, en particulier une main-d'œuvre qualifiée, qui pourraient être consacrées à des activités nouvelles et fructueuses.

Pour finir, lorsque le gouvernement décide de venir en aide à une firme en détresse, il ne fait qu'aggraver la résistance au changement dans l'économie. On se dit qu'après tout les pouvoirs publics seront toujours là pour sauver la situation, quelles que soient les circonstances; il devient alors politiquement difficile de ne pas renflouer un nombre grandissant d'entreprises. Ainsi tient-on en vie artificiellement des compagnies qui sont en réalité sur leur lit de mort.

Pareil état de choses est tout simplement inacceptable. La faillite est une conséquence inévitable de notre système économique et le gouvernement doit laisser fermer leurs portes aux compagnies incapables de survivre. Il faut pour cela prudence et attention lors de l'élaboration des programmes d'incitation, de même que le courage de ne pas céder aux pressions en faveur du soutien artificiel d'investissements sur le point de rendre l'âme.

PRINCIPE 3: LES NOUVELLES ENTREPRISES DOIVENT AVOIR ÉGALEMENT DROIT AUX INCITATIONS

Notre Comité ne voit aucune raison pour préférer les entreprises établies aux entreprises nouvelles—ou vice versa. Il n'existe aucune justification économique à ce genre de discrimination. Même dans les régions sous-développées, il se trouve des firmes établies qui, au prix d'aide et de certaines incitations, peuvent se transformer en producteurs efficaces et contribuer au développement. Il existe également, sans aucun doute, des compagnies qui, quelle que soit l'étendue de l'aide qu'elles reçoivent, ne sont tout simplement pas viables dans l'économie actuelle. Ainsi les programmes d'aide industrielle doivent-ils être formulés de manière à permettre aux nouvelles entreprises de consolider leurs positions et de devenir rentables; de manière aussi à encourager l'évolution nécessaire chez les firmes établies.

Notre économie, comme la société canadienne, est fondée sur le principe de l'égalité des chances. En accordant la préférence aux entreprises établies on fait obstacle au changement et on consacre le triomphe des anciens sur les modernes.

Il sera difficile de respecter ce principe d'égalité, mais on peut espérer que le parti-pris des divers décisionnaires permettra d'atteindre un certain équilibre. Certains préféreront octroyer l'aide des pouvoirs publics aux firmes établies parce qu'elles sont mieux placées pour avancer des propositions concrètes et documentées et parce que cette aide semble courir moins de risques. D'autres décisionnaires, au contraire, favoriseront l'aide aux nouvelles entreprises, particulièrement si elles laissent prévoir possibilité de réalisations techniques neuves et intéressantes et semblent plus séduisantes—surtout aux

yeux des politiciens. Il est infiniment plus spectaculaire et bien plus intéressant pour le public d'ouvrir une nouvelle usine que de présider à l'extension d'une fabrique, bien que les deux puissent être également utiles à la santé économique d'une région.

PRINCIPE 4: LES INCITATIONS NE DOIVENT PAS FAIRE PENCHER LES INVESTISSEURS EN FAVEUR DE L'USAGE INTENSIF DE CAPITAUX OU, AU CONTRAIRE, DE MAIN-D'ŒUVRE.

On a, dans le passé, fait dépendre certaines incitations du nombre d'emploi qui pouvait être garanti. Cela crée un parti-pris en faveur des entreprises qui font un faible usage de capitaux. Dans d'autres cas, les incitations ont été conditionnées par le montant des capitaux investis, ce qui crée le parti-pris contraire. (Les subventions au développement régional étaient affectées par ces deux parti-pris.) Dans un cas comme dans l'autre, l'investisseur peut être mené à prendre des décisions qui ne sont pas nécessairement les plus rentables, ce qui risque, en définitive, de limiter la productivité générale des capitaux.

Notre Comité a reçu des témoignages contradictoires à ce sujet. Le débat semble résulter de deux attitudes divergentes. Pour certains le problème du développement régional est une question d'insuffisance d'emplois. Il s'ensuit que le remède réside dans la création de ces emplois, en orientant les programmes d'incitations de manière à encourager les employeurs à se servir de plus de main-d'œuvre et en accordant un traitement préférentiel aux industries et entreprises qui en font une utilisation intensive.

Pour d'autres les régions sous-développées sont non-concurrentielles en raison du manque relatif de capitaux. A leur point de vue le remède réside dans l'infusion de capitaux pour la construction d'usines et l'achat de matériel, ce que les incitations ont pour but d'encourager.

Le Comité ne partage ni l'un ni l'autre de ces points de vue extrêmes sur les besoins des régions sous-développées. Nous pensons tout simplement que le développement doit reposer sur les meilleures décisions économiques possibles et doit tenir compte des forces du marché. C'est à l'investisseur qu'il appartient de soupeser soigneusement le coût et le rendement respectifs de l'embauchage de plus ou moins de main-d'œuvre ou de l'emploi de plus ou moins de matériel. Si les mesures adoptées par les pouvoirs publics faussent ces calculs en subventionnant les salaires ou en réduisant en partie le coût de l'argent, il ne peut en résulter que de mauvaises décisions. Et bien que les conséquences de ces mauvaises décisions puissent ne pas se faire sentir immédiatement, surtout pendant la période où l'aide gouvernementale est à l'œuvre, le résultat sera, en définitive, un investissement rentable à longue échéance uniquement au prix du maintien de cette aide. Il va de soi que cela est inacceptable.

PRINCIPE 5: LES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT DOIVENT SE PRÊTER À UNE GESTION EFFICACE, DU POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT ET DE CELUI DU SECTEUR PRIVÉ, ET NE DOIVENT PAS FAIRE L'OBJET D'ABUS PAR LEURS BÉNÉFICIAIRES OU PAR DES FORCES POLITIQUES.

La gestion des programmes est une question dont on se préoccupe souvent après coup. Mais la gestion des programmes d'incitations est bien trop importante pour être traitée de la sorte. En ce qui concerne les pouvoirs publics, un programme mal administré représente un gaspillage de fonds ainsi qu'une perte

de crédibilité politique. Du point de vue du secteur privé, la mauvaise gestion est une source de frustrations, de procédures et de retards coûteux, de décisions mal fondées et pour certains, une occasion de fraude. Nous sommes fortement d'avis qu'il faut envisager dès le début les qualités administratives que doivent posséder les programmes d'incitations.

Mais il n'est pas de bonne gestion sans un programme qui puisse être convenablement administré, avec des objectifs raisonnables et des modalités dont l'exécution soit relativement simple, tant en ce qui concerne la fonction publique que le secteur privé. En outre, à mesure que s'accumule l'expérience, les pouvoirs publics doivent être prêts à modifier les aspects d'un programme qui en empêchent la bonne gestion.

Le recours aux incitations en faveur du développement régional doit être guidé par cinq grands principes:

- PRINCIPE 1:** Les programmes d'incitation doivent se donner pour but de créer une nouvelle capacité industrielle et non pas d'encourager les capitaux à se déplacer d'une région à l'autre.
- PRINCIPE 2:** Les incitations doivent être offertes aux entreprises capables de fonctionner éventuellement sans aide gouvernementale.
- PRINCIPE 3:** Les entreprises nouvelles comme les firmes établies doivent avoir un droit égal aux fonds gouvernementaux.
- PRINCIPE 4:** Les incitations doivent être économiquement impartiales, autrement dit ne favoriser ni les industries qui font un usage intensif de capital ni celles qui font un usage intensif de main-d'œuvre.
- PRINCIPE 5:** Les incitations à l'investissement doivent pouvoir être administrées efficacement tant du point de vue du gouvernement que de celui du secteur privé; elles doivent être exemptes des abus dont peuvent se rendre responsables les intérêts particuliers ou les forces politiques.

CHAPITRE 10:

LES INSTRUMENTS

La majorité des programmes d'incitation à l'investissement se présente sous trois formes: subventions, allègements fiscaux et aide ou concessions financières. Le gouvernement canadien a essayé les trois méthodes.

Le levier monétaire

De tous les mécanismes destinés à influencer les investissements, le plus simple est la subvention directe. En échange de l'investissement de capitaux dans une région ou ville donnée, l'investisseur reçoit une subvention du gouvernement. Le coût de l'investissement s'en trouve réduit et l'investisseur peut ainsi réduire ses frais fixes. De la sorte il améliore l'éventuel rendement de son argent.

Le MEER a fait un usage considérable de ces subventions aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional. Les témoins qui se sont présentés devant notre Comité leur ont donné un appui sans réserves. Parmi ceux-ci mentionnons M. Tom Kent qui a déclaré: «En résumé je persiste à dire que je ne vois pas comment nous pourrions tendre sérieusement vers le développement des régions dans notre contexte économique, sans accorder de subventions de capital en respectant le principe de la LSDR. Je ne veux pas dire que le programme ait été parfait au plan des détails ou de l'administration. Toutefois, je doute que ces difficultés puissent expliquer en grande partie pourquoi les résultats ont été décevants» (4-30-13:11)

La LSDR, qui est le prolongement de la Loi sur les subventions au développement des régions, est entrée en vigueur en 1965. Couramment administrée par le Ministère de l'Expansion industrielle régionale, elle prévoit l'octroi de subventions d'incitation (et de garanties de prêts), après consultation avec les provinces, pour l'implantation, l'expansion ou la modernisation de l'industrie dans les régions sélectionnées et «réquérant des mesures spéciales en vue de faciliter l'expansion économique et l'adaptation sociale».¹ Le ministre responsable détient des pouvoirs discrétionnaires pour l'approbation de subven-

¹ Loi sur les subventions au développement régional, 1976, chapitre R-3.

tions et de garanties de prêts. Les décisions sont principalement basées sur l'étendue de la contribution que l'industrie bénéficiaire peut apporter à l'expansion économique et à l'adaptation sociale de la région. Entrent également en compte le frais subis par les autorités provinciales et municipales pour l'octroi de services ou de viabilité, la contribution d'autres ministères, les questions d'environnement et la disponibilité de ressources. Entre 1969-70 et 1980-81, le MEER a consacré 989,3 millions de dollars aux LSDR.

Bien que la méthode des subventions telles que la LSDR se prête fort bien aux modifications en fonction des circonstances et de l'utilisation qui en est faite, elle a été sévèrement critiquée pour une raison: elle ouvra la porte à une large ingérence bureaucratique dans les activités et les plans du secteur privé. Comme le fait observer l'Association des Manufacturiers canadiens:

De nombreux industriels s'opposent vigoureusement à l'intervention trop importante des fonctionnaires qu'implique cette façon de procéder [les subventions en argent]. La raison en est due en partie à ce qu'ils ne font pas confiance aux planificateurs pour prendre les décisions qui s'imposent. (1-32-24A:4)

Toutefois, dans une lettre ultérieure adressée à notre Comité, cette même Association faisait observer que les subventions ne sont pas nécessairement un instrument inopportun de politique économique:

... il est certain que les subventions peuvent être (et devraient être) utilisées dans certains cas... les subventions fédérales ont joué un rôle décisif dans le développement de notre industrie de la pêche et sont une des raisons principales de son importance mondiale. Les petites entreprises en particulier, et celles qui ont des difficultés de trésorerie, trouvent souvent fort utile une infusion directe de capital»²

Le levier fiscal

Plusieurs témoins, y compris l'Association des manufacturiers canadiens, se sont prononcés en faveur des incitations fiscales au profit des investissements. L'avantage principal de ce «levier fiscal» est la facilité avec laquelle il peut être manipulé. Il n'est pas besoin de systèmes particuliers et l'intervention de l'administration limitée à un minimum.

L'incitation fiscale se contente tout simplement d'utiliser les lois de la fiscalité d'entreprise qu'après impôts le taux de rendement des investissements effectués dans certaines régions soit plus élevé que ce n'aurait été autrement le cas. Ainsi peut-il être accordé certains dégrèvements fiscaux sur les bénéfices d'entreprise réalisés dans des régions stipulées. On peut aussi, comme cela a déjà été fait, établir des règlements spéciaux sur l'amortissement des capitaux investis dans des régions également stipulées. On peut enfin, comme c'est le cas actuellement, se servir de la fiscalité pour l'octroi de subventions sous forme de réduction de l'impôt sur les entreprises, en fonction de l'importance des investissements, et toujours dans des régions stipulées d'avance.

² Lettre de M. J.L. Thibault en date du 27 avril 1981.

Dans son budget du 28 octobre 1980, le ministre des Finances annonçait un programme de dégrèvements fiscaux en faveur des investissements. Ce programme se proposait d'encourager les mouvements de capitaux industriels dans les régions qui souffrent le plus gravement du chômage et de l'incidence des bas revenus (voir la table 10-1). Cinq pour cent seulement de notre population réside dans les régions stipulées qui comprennent certaines circonscriptions de recensement dans chacune des dix provinces, ainsi que l'ensemble du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Le ministre des Finances a discuté ce programme avec le Comité et s'est trouvé d'accord sur le fait qu'il représente une possibilité intéressante de vérification de l'efficacité des dégrèvements comme incitations à l'investissement.

Table 10.1 — Le programme spécial de dégrèvements en faveur des investissements

<i>Industries admissibles:</i>	industries de fabrication et de transformation, conformément à la définition donnée par la Loi sur les subventions au développement régional.
<i>Investissements admissibles:</i>	bâtiments, machines, équipement utilisés principalement pour la fabrication ou la transformation, conformément à la définition donnée par la Loi sur les subventions au développement régional.
<i>Plafonds:</i>	maximum de 50% du capital investi, à concurrence de \$15 000, et la moitié du solde de l'impôt fédéral à verser.
<i>Approbation:</i>	pas d'approbation préalable.
<i>Durée du programme:</i>	jusqu'à la fin de 1985, bien qu'il soit possible de se prévaloir des dispositions du programme pendant les 5 années qui suivent.
<i>Administration du programme:</i>	ministère de l'Expansion économique régionale, par l'entremise des modalités fiscales.

Remarque: le recours à ces dégrèvements n'affecte aucunement le droit d'une entreprise à obtenir d'autres formes d'aide au développement industriel.

En plus de ce programme spécial, signalons que les dégrèvements institués en 1978 ont été «régionalisés». Le taux de dégrèvement varie: il est de 20 % pour les provinces atlantiques et la Gaspésie, de 10 % pour les régions désignées par la Loi sur les subventions au développement régional, et de 7 % ailleurs. Il existe aussi des différences régionales pour les incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement.

Le levier financier

La disponibilité et le taux du crédit jouent un rôle important dans l'utilisation des capitaux. Ainsi toute mesure qui fait baisser le taux du crédit ou en facilite la disponibilité peut fort bien assurer le démarrage d'un projet qui aurait été sans cela abandonné.

Les témoins qui se sont présentés devant notre Comité se sont prononcés en faveur de l'aide financière pour plusieurs raisons. Certains ont prétendu qu'il est essentiel d'avoir le soutien des pouvoirs publics pour certains projets, pour la simple raison que les capitalistes ne peuvent pas prendre les risques qu'il est parfois nécessaire de prendre dans les régions sous-développées. D'autres au contraire ont affirmé que les capitalistes ont un bandeau sur les yeux quand il s'agit des possibilités offertes par les régions sous-développées. Dans un cas comme dans l'autre, les témoins ont déclaré que l'aide financière du gouvernement est nécessaire si l'on veut corriger les imperfections du marché.

Depuis de longues années les grandes banques canadiennes font l'objet—à tort ou à raison—de la colère régionale, surtout dans les régions où elles sont accusées d'avoir tout simplement canalisé les fonds au profit d'activités plus sûres dans le centre du Canada. Bien qu'aux yeux de notre Comité cette accusation soit plus imaginaire que réelle (voir table 10.2), il n'en pas moins que les entreprises à risque élevé rencontrent naturellement de sérieuses difficultés pour obtenir des crédits. Les banques, comme toute firme prudente, cherchent pour le placement de leurs fonds les situations qui représentent la combinaison la plus favorable de risque et de rentabilité. Dans la mesure où les investissements dans les régions sous-développées représentent aux yeux des capitalistes canadiens un risque plus élevé, le développement économique de ces régions a été retardé.

Voici de longues années que le gouvernement apporte son aide financière au développement des entreprises. Dans certains cas il n'est s'est agi guère mieux que de pansements, comme ce fut le cas de Chrysler et de Massey-Ferguson. Dans d'autres cas, l'effort a été plus systématique. On songe en particulier à la Banque fédérale de développement (BFD).

La BFD, fondée en 1974, a succédé à la Banque pour le développement industriel. Sa fonction est de fournir un complément d'aide financière aux petites et moyennes entreprises qui ne peuvent obtenir ailleurs et à des conditions raisonnables les crédits dont elles ont besoin. Il est important de

Table 10.2 — Répartition régionale de l'activité économique et bancaire — 1979
(pourcentage du total pour le Canada)

	Emploi	Produit intérieur brut	Total prêts bancaires	Total dépôts bancaires	Nombre total de succursales
	%	%	%	%	%
Atlantique	7.6	5.9	6.1	5.2	7.9
Québec	25.1	23.1	19.2	17.8	21.8
Ontario	38.7	37.2	37.0	43.4	38.7
Manitoba	4.4	3.9	4.5	4.2	4.8
Saskatchewan	4.0	4.3	3.8	3.8	5.0
Alberta	9.4	13.5	14.7	11.2	9.6
Colombie-Brit.	10.9	11.6	14.3	13.2	12.3

Source: mémoire de M. E.P. Neufeld, Banque Royale du Canada (1-32-6A:13).

noter qu'encore qu'elle n'offre pas de prêts subventionnés, elle prend généralement de plus grands risques que les autres institutions de crédit et que, en raison de la nature de sa clientèle, elle fait affaire avec des entreprises plus récentes et moins solidement établies que ce n'est le cas pour les organismes financiers privés. La Banque offre également une aide considérable pour la gestion des entreprises, et particulièrement un service de conseils à la petite entreprise, des cours de gestions pour propriétaires et exploitants ainsi qu'une documentation pour les chefs d'entreprises. L'aide financière prend la forme de prêts pour une durée de quinze ans au maximum, de crédits intérimaires, de garanties de prêts et de participation au capital.

Aux termes de la loi constitutive de la BFD, il est fixé certaines limites au montant des fonds qu'elle peut emprunter pour financer ses activités. Jusqu'en 1980 le plafond était égal à dix fois son capital, soit 2,2 milliards de dollars de prêts en cours. En juin 1980 un amendement a porté le plafond à douze fois le montant du capital. Les taux d'intérêt appliqués par la Banque sont identiques à ceux des établissements commerciaux, mais il est souvent offert des taux fixes ou variables. La garantie des prêts prend généralement la forme d'une hypothèque sur les immobilisations de l'entreprise et/ou de frais variables sur d'autres éléments de l'actif. Dans la cas de la participation au capital, la Banque se rend habituellement acquéreur d'actions ordinaires ou privilégiées, ou du droit d'acheter à l'avenir des actions ordinaires ou privilégiées. Bien souvent elle est représentée au Conseil d'administration sans pour cela prendre part aux affaires courantes.

Il est important de voir en perspective l'envergure considérable de ce programme, (voir table 10.3). En 1980-81 la Banque autorisait 284 millions de dollars de prêts et 13,6 millions de dollars en participation au capital, tandis que les déboursements du MEER aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional ne dépassaient pas le quart de cette somme—117,8 millions de dollars pour 1980-81. L'importance que pourrait éventuellement revêtir la contribution de la Banque fédérale de développement est soulignée par l'attribution d'un siège à son Conseil d'administration à un représentant du ministère de l'Expansion économique régionale.

La Communauté Économique Européenne s'est également servie d'aide financière pour encourager le développement régional. La Banque Européenne

Table 10.3 — Activités régionales de la Banque fédérale de développement — 1980-81

Région	Prêts autorisés	% du total des prêts	Participation au capital	% de la particip. au capital
Atlantique	\$ 39,767,000	8.2	\$ 1,933,000	14.2
Québec	113,231,000	23.4	4,304,000	31.6
Ontario	145,122,000	30.0	3,358,000	24.7
Prairies et Nord	79,343,000	16.4	1,494,000	11.0
C.B. et Yukon	106,576,000	22.0	2,528,000	18.6
Total	\$ 484,039,000	100.0	\$ 13,617,000	100.0

des Placements (BEP) a été fondée en 1958, aux termes du Traité de Rome, pour financer, partiellement du moins, les projets destinés à resserrer les liens économiques entre pays intéressés, et partiellement afin de faciliter le transfert des capitaux de développement vers les régions moins privilégiées, non pas à des taux subventionnés, mais à la condition que ses propres fonds soient empruntés sur le marché du capital.»³ Depuis sa fondation. Depuis sa création toutefois, plus de 70 % des investissements de la BEP ont été consacrés aux régions moins développées de la communauté européenne. En 1980 seulement, environ 3,8 milliards \$ U.S. ont été investis dans des travaux industriels, l'énergie et l'infrastructure des pays membres (ou en certains cas, dans des projets externes).

Fonctionnent-ils?

Le Comité, qui a tenu des réunions avec des universitaires, des dirigeants d'entreprises, des bureaucrates et des ministres de cabinet, ont été très déçus de constater qu'on ne s'accordait pas du tout sur le bien-fondé de ces instruments de politique comme moyen d'influer sur le cours des investissements. Le Comité a constaté avec étonnement que les évaluations et les données empiriques relatives à l'efficacité de ces divers instruments étaient pratiquement inexistantes ou tellement médiocres qu'elles rendaient tout jugement inutile.

Nous ne sommes pas les seuls à être parvenus à cette conclusion. Par exemple, le professeur Dan Usher de l'université Queen's a terminé une étude sur l'efficacité et la rentabilité des incitations aux investissements régionaux en faisant allusion aux doutes qui persistent sur ces incitations.

... l'absence de preuve irréfutable que les investissements dans les régions désignées ont réellement augmenté, le doute encore plus grand qui persiste sur l'emploi, les effets de la répartition du revenu entre les personnes, l'absence possible d'équité dans les négociations des gouvernement avec les entreprises, la diminution probable du revenu national au Canada dans son ensemble, et l'absence d'une assurance réelle que la modernisation et le progrès sont visés dans les régions désignées ...⁴

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'Association des manufacturiers canadiens a critiqué l'octroi de subventions par la biais de la fiscalité. Mais d'autres critiquent ce genre d'initiative. Ainsi, dans une étude parrainée par l'Association canadienne d'études fiscales, le professeur Richard Bird laisse entendre: que le plus sage serait d'éviter d'élargir et d'élaborer encore davantage le système canadien déjà complexe et important d'incitation aux investissements par le biais de la fiscalité.⁵ Il engage nos dirigeants à «faire montre de beaucoup plus de circonspection envers les affirmations des leaders politiques et patronaux selon qui toutes les subventions à l'investissement sont une bonne

³ *Lessons from EEC Regional Policy for Canada*, R.I. McAllister, 18 octobre 1980, p. 14

⁴ Dan Usher, «Some Questions about the Regional Development Incentives Act», *Canadian Public Policy* (automne 1975), p. 575.

⁵ Richard M. Bird, *Tax Incentives for Investment, the State of the Art*, Association canadienne d'études fiscales, Canadian Tax Paper no. 64, (novembre 1980), p. ix.

chose par définition... la justification théorique et empirique de ces subventions étant en général extrêmement faible...»⁶

Il s'agit là, à notre avis, d'une situation à laquelle il faut porter remède. Les pouvoirs publics consacrent chaque année à ces programmes des milliards de dollars sans la moindre certitude sur les résultats obtenus et sans même savoir si les conséquences sont plus néfastes qu'avantageuses.

Nous savons qu'il est extrêmement difficile de porter des jugements économiques susceptibles de satisfaire tout le monde par leur rigueur et leur méthodologie. Il n'en reste pas moins que d'importants efforts doivent être faits dans ce sens. Or seuls les pouvoirs publics disposent des renseignements hautement confidentiels et délicats dont il est besoin pour un examen complet. Pour remédier à cette lacune, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient prendre l'initiative d'une série d'études (qu'ils entreprendront de financer et auxquelles ils accorderont leur pleine coopération) sur les conséquences et le rendement des nombreux programmes adoptés au nom de notre politique industrielle. Ces études ne devraient pas être entreprises au sein du gouvernement, mais les sources officielles et notamment les statistiques officielles, devraient être mises à la disposition des enquêteurs.

Une question de principes

Bien que l'absence d'analyses sérieuses nous empêche de porter un jugement complet sur ces trois instruments, nous tenons à offrir certaines observations sur la manière dont ils se rapportent aux cinq principes d'aide aux investissements que nous avons énoncés au chapitre précédent.

Principe 1: apport d'investissements supplémentaires

Les subsides de capitaux et l'assistance financière peuvent servir à l'apport d'investissements supplémentaires ou tout simplement de pots-de-vin pour assurer le transfert de capitaux qui, de toute façon, auraient été investis sans aide. On en voit un exemple regrettable dans la concurrence que se livrent les pouvoirs publics—fédéraux, provinciaux et étrangers—pour attirer les investissements. Sans coup férir, c'est l'investisseur qui est toujours le gagnant de ces batailles, comme c'est toujours le contribuable qui paie les frais!

La méthode fiscale offre à priori certains avantages, dont celui de permettre éventuellement à une entreprise d'augmenter ses bénéfices après impôt si elle s'établit dans une région stipulée. Du point de vue administratif, la question est de savoir à quelles conditions les dégrèvements accordés, de manière à exclure les investissements qui auraient été faits en tout état de cause. Faute de cela, c'est le contribuable qui paierait ici encore les frais.

Principe 2: viabilité du projet

En raison du fait que les subventions de capital et l'aide financière sont habituellement octroyées à la suite d'une procédure de demande et d'examen, il

⁶ *Ibid.*, p. 57.

est possible d'évaluer les chances de succès du projet. Cette enquête doit être menée de manière rigoureuse et pratique. A notre avis, un projet qui reçoit une aide de mise en route ne devrait avoir droit à un complément d'appui qu'en cas d'expansion. On éviterait ainsi qu'une entreprise mortellement affectée ne devienne en permanence à la charge du gouvernement.

Lorsque l'aide des pouvoirs publics prend la forme d'un prêt, il devrait être clairement indiqué à la compagnie bénéficiaire quels seront les frais à payer. Cette question est désormais encore plus importante en raison des taux d'intérêt élevés et variables que nous avons connus récemment. Selon nous, les prêts du gouvernement devraient être à un taux d'intérêt fixe, pour une période fixe. Encore qu'une telle solution soit plus coûteuse, elle permet à la compagnie de savoir exactement où elle en est, tout en lui épargnant le danger de décisions financières mises en cause par une augmentation inattendue du taux de l'intérêt. Mais par la même occasion, le gouvernement ne devrait pas continuer d'avancer de l'argent dans l'espoir de recouvrer son prêt. Il n'est ni politique ni économique de jeter de l'argent dans des puits sans fond.

Les incitations fiscales ont l'avantage supérieur de ne pas engager les pouvoirs publics dans des dépenses qui risquent d'être interminables. Car dans la majorité des cas, seules les compagnies qui réalisent des bénéfices—c'est-à-dire celles qui ont des revenus imposables—ont droit à ces dégrèvements. En un sens, le gouvernement est certain de jouer gagnant. Mais il y a des échappatoires. La fiscalité autorise une compagnie qui possède plusieurs exploitations à utiliser les dégrèvements applicables à une de ces exploitations pour réduire les impôts à payer par une autre. Ainsi une compagnie dont l'usine du centre de l'Ontario réalise des bénéfices peut-elle profiter de dispositions d'amortissement accéléré applicables à des capitaux investis dans les provinces atlantiques même si dans ce dernier cas l'entreprise est déficitaire. Et lorsque sont épuisés les avantages fiscaux, il est toujours possible de suspendre les opérations déficitaires, puisqu'elles ont cessé d'être fiscalement utiles à l'ensemble de la compagnie.

Principe 3: égalité pour les nouvelles entreprises

Mais ce qui précisément fait la valeur des incitations fiscales du point de vue de la solidité des entreprises, est ce qui constitue leur défaut principal, en ceci qu'elles défavorisent indirectement les nouvelles entreprises. Ces entreprises, surtout au cours des premières (et cruciales) années ne réalisent pas les revenus qui leur permettraient de profiter des dégrèvements offerts par les pouvoirs publics. Ainsi seules les entreprises établies, qui disposent de revenus en provenance de plusieurs sources, peuvent-elles avoir droit à ces dégrèvements.

S'il existe des moyens de contourner cette difficulté, ils ont le désavantage de favoriser le cas échéant un surcroît d'appui fiscal à des affaires perdantes. Une solution consiste à offrir des crédits fiscaux remboursables dont une compagnie pourrait se servir en déduction des impôts qu'elle doit ou, si elle ne doit pas d'impôts, qui lui seraient versés à titre de remboursement. Il existe une autre solution, adoptée aux États-Unis où elle a reçu un accueil mitigé et qui consiste à autoriser une compagnie à «vendre» ses crédits fiscaux à une autre qui s'en sert alors comme dégrèvement. La meilleure solution est probablement

un système mixte qui offrirait aux nouvelles entreprises des subventions et/ou des prêts et, aux firmes établies, des incitations fiscales.

Principe 4: égalité de la main-d'œuvre et du capital

Lorsqu'une entreprise fait une demande de subvention ou de prêt, il doit évidemment être adopté une formule qui permet de fixer le montant de l'aide financière à octroyer. Cette formule peut déterminer la mesure dans laquelle les subventions ou les prêts vont favoriser le capital ou la main-d'œuvre. Bien qu'il était principalement tenu compte des conséquences des subventions et des prêts sur la main-d'œuvre et le capital, ce ne sont pas les seules considérations à envisager par les pouvoirs publics. Ce ne doit pas être non plus une excuse pour favoriser l'une plus que l'autre. Si, par exemple, l'octroi d'une subvention est basé sur la valeur probable de la production, on ne penche pas en faveur des technologies de fabrication. En outre, si l'on se sert d'évaluations comparables du montant des salaires versés par certains investissements ainsi que des capitaux utilisés, en procédant aux rajustements nécessaires pour tenir compte de la nature de leurs apports respectifs (mouvements de fonds et accumulation de stocks), on peut aboutir à des formules équitables. Mais l'élimination de ces parti-pris, dans le cas des incitations fiscales, risque d'être encore plus difficile que pour les subventions et les prêts. Pour commencer, l'impôt sur les compagnies établit certains parti-pris en ce qui concerne l'emploi de capitaux et de main-d'œuvre. Ces parti-pris proviennent de la nécessité de faire certaines suppositions afin de simplifier le calcul des amortissements. En second lieu la fiscalité ne s'applique pas uniformément à toutes les entreprises, en dépit du principe contraire, pour la simple raison que la réalité est plus complexe que les principes.

Bref, sauf innovations imprévues dans l'emploi de la fiscalité des entreprises, il sera sans doute impossible d'éliminer les parti-pris qui risquent de se présenter, en faveur du capital ou de la main-d'œuvre. Mais en s'appliquant, il est certainement possible de pallier certains déséquilibres. C'est ce que devrait se proposer un système intelligent d'incitations fiscales.

Principe 5: efficacité administrative

Il ne fait aucun doute que bien souvent les subventions et les prêts sont mal administrés. Ils sont précédés de procédures interminables de demande et d'examen qui aboutissent souvent à des retards et à des frais inutiles. Il faut donc, par exemple, que les renseignements nécessités pour une demande de prêt ou de subvention soient les mêmes que ceux que l'on exige habituellement pour l'octroi d'un prêt commercial ordinaire. Il faut aussi prévoir les procédures qui permettront d'examiner les demandes dans des délais fixes et suffisamment courts.

On ne saurait ignorer l'objection soulevée par l'Association des Manufacturiers Canadiens à propos de l'ingérence bureaucratique. Mais si l'on accepte de simplifier les procédures en s'inspirant des meilleures pratiques commerciales et si l'on s'efforce sérieusement de faire face aux problèmes qui risquent de surgir, nous sommes certains que ces difficultés peuvent être en grande partie résolues.

Il ne fait aucun doute que les incitations fiscales sont de très loin préférables à toutes. Les renseignements sont réunis dans le cours normal des activités de l'entreprise, le système de levée d'impôts existe et il est inutile d'employer du personnel supplémentaire (fonctionnaires ou personnel d'entreprise).

Les incitations à l'investissement se divisent en trois principaux groupes: subventions, dégrèvements spéciaux et aide financière. Encore que le Comité ait examiné chacun de ces groupes et suggéré l'observation de certains principes d'utilisation, il lui est devenu évident qu'en l'absence de statistiques, particulièrement de statistiques fiscales, il est difficile d'en évaluer l'efficacité relative dans les régions sous-développées. Afin de remédier à cette situation, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient entreprendre, financer et apporter leur entière collaboration à une série d'études sur les conséquences, l'efficacité et le rendement de ces incitations. De telles études ne devraient pas être confiées à la fonction publique, bien qu'il appartienne au gouvernement de fournir les chiffres nécessaires à des enquêteurs indépendants.

CINQUIÈME PARTIE:

LES TRANSFERTS CONSOLIDER LES FORCES DU MARCHÉ

Pour que les marchés économiques du Canada—marchés des produits, des services, de la main-d'œuvre—fonctionnent mieux, il nous faut encourager jusqu'au développement des régions les moins développées. Cette cinquième partie examine les mesures gouvernementales actuelles susceptibles d'entraver ce bon fonctionnement. Plus particulièrement, nous examinons le rôle et les conséquences considérables que peuvent avoir les transferts de fonds entre pouvoirs publics et individus ou entre gouvernements eux-mêmes, ainsi que l'incidence des mesures commerciales, de la politique envers la concurrence et du système chargé de l'application des lois et règlements.

CHAPITRE 11:

LES TRANSFERTS PERSONNELS

Si Robin des Bois était en vie, il applaudirait sans doute à la manière dont le Canada procède, sur une vaste échelle, au transfert d'argent entre gouvernement et individus, ou entre gouvernements eux-mêmes. Ou bien peut-être serait-il scandalisé par l'importance qu'a prise le système.¹ Il suffit de préciser que les transferts d'argent entre le gouvernement fédéral et les individus, les gouvernements provinciaux et les autorités locales représentent plus de 58% des revenus fédéraux. Dans certaines provinces, ces transferts constituent plus de 49% des revenus du gouvernement et presque 20% des revenus personnels.²

Ces transferts d'argent sont l'application du principe du juste partage de notre prospérité nationale. Ils garantissent à tous les Canadiens un niveau de vie minimum et permettent à toutes les provinces d'assurer à leur population des services sociaux convenables. Notre intention n'est pas de savoir si ces transferts d'argent devraient ou non continuer. Nous tenons pour acquit qu'ils doivent le faire. Ce qui nous intéresse, toutefois, ce sont la forme et l'étendue de ces transferts, et en particulier l'incidence qu'ils sont susceptibles d'avoir sur le marché canadien et, ce faisant, sur le développement régional. En prenant aux riches pour donner aux pauvres, Robin des Bois ne se souciait guère des conséquences à long terme, sur les bénéficiaires et sur les donateurs, des «transferts» auxquels il procédait. Nous ne pouvons pas, aujourd'hui, nous permettre cette bienheureuse naïveté.

Ces transferts sont un moyen important d'amélioration des conditions sociales dans les provinces moins favorisées. A ce titre, ils sont susceptibles d'améliorer les perspectives économiques de ces provinces. Mais nous devons aussi reconnaître que, dans la mesure où ils altèrent le fonctionnement des mécanismes naturels d'adaptation, ils peuvent faire obstacle au développement et conduire à des décisions sociales et économiques inopportunes. Notre intention devrait être de conserver les qualités qui facilitent l'élaboration et la

¹ Cette excellente analogie figure dans: W. Irwin Gillespie, *In Search of Robin Hood, The Effect of the Federal Budgetary Policies During the 1970s on the Distribution of Income in Canada*, Institut de Recherche C.D. Howe, 1978.

² Dans le cas des deux territoires du nord, le pourcentage atteint 83%. Ces chiffres s'appliquent à 1979.

mise en œuvre satisfaisantes des programmes sociaux et autres, tout en éliminant les aspects qui empêchent une croissance économique normale.

Ce rapport n'envisage pas les transferts d'argent du même point de vue et avec le même détail que ne l'a fait le rapport du Groupe de Travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous recommandons aux personnes intéressées la lecture de ce rapport où se trouve une excellente description des programmes de transfert entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.³ Notre préoccupation principale va porter sur les conséquences du système actuel en ce qui concerne le développement économique régional.

Les transferts aux individus

Un éventail très large de programme fédéraux (voir table 11.1) affecte les Canadiens directement et à titre personnel, depuis le régime des pensions du Canada et la sécurité de vieillesse jusqu'aux allocations familiales, et les programmes d'isolation thermique des logements jusqu'aux déductions d'impôts sur le revenu personnel.

**Table 11.1 — Dépenses de prestations et revenus personnels par province
(programmes de sécurité du revenu, 1977-78)**

Province/ territoire	Total des dépenses de prestations (millions de \$)	Revenu personnel (millions de \$)	Dépenses de prestations % du revenu personnel	Dépenses de prestations par personne (\$)
Colombie-Britannique	1 900	20 332	9,4	771
Alberta	1 032	14 654	6,9	534
Saskatchewan	610	6 650	9,4	651
Manitoba	671	7 076	9,5	652
Ontario	5 626	67 853	8,3	674
Québec	4 878	43 017	11,3	776
Nouveau-Brunswick	657	3 829	17,1	956
Nouvelle-Écosse	651	4 900	13,2	779
Ile du Prince Edouard	113,2	604	18,7	942
Terre-Neuve	497	2 839	17,5	883
Territoires du N.O.	19,3	—	—	—
Yukon	10,8	—	—	—
TOTAL	16 718,6*	172 370		
MOYENNE			9,6	710

* Y compris la somme de 53,3 millions qui n'est pas attribuée par province.

³ Voir: *Le fédéralisme fiscal au Canada*, rapport du Groupe de Travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Chambre des Communes, 1981).

La plupart de ces programmes sont géographiquement neutres puisque les prestations individuelles et l'application du programme ne dépendent pas du lieu de résidence (encore que pour des raisons démographiques et autres, certaines régions soient, au total, plus favorisées). Mais il est des programmes qui ne sont absolument pas neutres dans ce sens, car les prestations accordées aux individus le sont en fonction du lieu de résidence ou de l'occupation des bénéficiaires.

C'est précisément à propos de ces programmes que les témoins qui se sont présentés devant nous ont exprimé des réserves considérables—plus particulièrement en ce qui concerne leur incidence sur notre économie nationale.

Leur argument, en termes généraux, est qu'en accordant un traitement de faveur à certaines régions, le gouvernement altère les mécanismes de l'économie de marché, fausse la base des décisions personnelles, renforce les inefficacités économiques et aggrave les causes structurales des disparités régionales.

L'assurance-chômage

La diversité régionale de notre économie et la très large présence des disparités économiques signifient que tous les Canadiens ne sont pas sur un pied d'égalité—d'une région à l'autre—vis-à-vis des programmes d'aide du gouvernement. Tous les Canadiens qui remplissent les conditions requises après avoir travaillé un certain temps au cours des 52 semaines précédentes, ont droit à l'assurance-chômage. Appliqués uniformément dans tout le Canada, ces règlements font entorse au principe de l'égalité en ce qu'il est plus difficile aux personnes qui vivent dans les régions de chômage aigu, et qui ont donc le besoin le plus urgent de cette assurance, de remplir les conditions requises. C'est pourquoi le gouvernement a donné une dimension régionale à ce régime en assouplissant les conditions d'obtention de l'assurance et en prolongeant la durée des prestations dans les cas que nous venons de mentionner, (voir table 11.2). Il a été également ajouté des modalités particulières pour permettre aux pêcheurs de recevoir les prestations de l'assurance-chômage. Ces modifications, en théorie du moins, réduisent les inégalités qui proviendraient de l'application uniforme du programme national. Il devrait en résulter un régime plus équitable et, toujours en théorie, l'influence de l'assurance-chômage sur notre développement national devrait être plus salutaire.

Selon, toutefois, les déclarations des témoins que nous avons entendus, la soi-disant neutralité du système sur le fonctionnement de l'économie est tout simplement un mythe. Le professeur Thomas Courchene s'est exprimé avec beaucoup de vigueur à ce propos:

Vers la fin des années 50, le gouvernement fédéral a décidé d'accorder aux pêcheurs indépendants l'admissibilité à l'assurance-chômage. Ce fut une des mesures des plus ... regrettables à mon avis. Examinons-en les conséquences à Terre-Neuve. Non seulement a-t-elle contribué à augmenter le taux de chômage, comme l'assurance-chômage l'a toujours fait en général, mais elle a entravé la rationalisation de l'industrie et de la pêche. Le programme a ... favorisé ainsi une intensification de la main-d'œuvre, alors que l'industrie de la pêche tend partout vers une forte concentration des capitaux. Bref, il y a aujourd'hui plus de pêcheurs et leur production

est moins importante de par sa nature que l'économie de l'industrie ne le dicterait. Supposons qu'Ottawa ait en même temps accordé ce privilège en Saskatchewan à des agriculteurs indépendants... la Saskatchewan aurait à l'heure actuelle une population beaucoup plus dense, les fermes seraient plus petites et moins rentables et, très probablement, l'environnement serait modifié... Je crois que la Saskatchewan doit s'estimer heureuse de ce que ses agriculteurs ne sont pas traités de la même façon que les pêcheurs de Terre-Neuve. (4-30-5:8-9)

Table 11.2 — L'aspect régional de l'assurance-chômage

Taux régional de chômage (%)	Nombre de semaines requis pour l'octroi des prestations	Durée maximum des prestations (ensemble de la main-d'œuvre)	Durée maximum régionale des prestations	Nombre de semaines de prestations après 52 semaines d'emploi
				<u>Total</u>
6 et moins	14	28 semaines	0-8 semaines	28-36
6-7	13	28 semaines	10-12 semaines	38-40
7-8	12	28 semaines	14-16 semaines	42-44
8-9	11	28 semaines	18-20 semaines	46-48
plus de 9	10	28 semaines	22 semaines	50

Le Conseil Économique du Canada détecte des difficultés semblables dans son étude sur l'économie de Terre-Neuve:

Les règlements du régime [d'assurance-chômage pour les pêcheurs] invitent également le travailleur à trouver un emploi saisonnier pour devenir admissible aux prestations et, ce qui est encore plus grave, ils encouragent les employeurs à accroître le caractère saisonnier de leurs opérations, comme cela s'est produit dans plusieurs industries, ce qui a pour effet d'abaisser les taux moyens d'utilisation des capacités et, par conséquent, la productivité. Ces règlements incitent aussi les habitants des régions rurales à y demeurer [ou à y revenir], car ils peuvent y créer leur propre emploi à court terme en devenant pêcheurs et, donc, admissibles aux prestations; de plus ces prestataires ruraux (contrairement à ceux qui résident dans les villes des provinces centrales) ne sont pas poursuivis par les agents de l'assurance-chômage chargés de vérifier s'ils continuent de se chercher activement un emploi, car tout le monde sait qu'il n'y a pas d'emplois disponibles dans les villages côtiers. Toutes ces mesures ralentissent le processus d'urbanisation et favorisent un mode d'habitation qui est préjudiciable à la création d'emplois, ainsi qu'à la production et à la répartition efficace des biens et des services. Elles encouragent également les travailleurs qui perdent leur emploi dans les régions à faible chômage, comme en Ontario ou en Alberta, à revenir à Terre-Neuve malgré son taux de chômage élevé. Les données du recensement indiquent que ces difficultés... se concrétisent dans la réalité. [Ces règlements] ont poussé trop de travailleurs à se lancer dans la pêche côtière où ils sont nettement sous-employés, de sorte que les pêcheurs et les ouvriers des poissonneries

travaillent moins d'une saison complète. Divers paliers de gouvernement ont même créé des emplois temporaires afin de rendre leurs commettants admissibles à l'assurance-chômage. Ces problèmes ne sont évidemment pas exclusifs à Terre-Neuve, mais ils ont probablement une incidence plus grave dans cette province.⁴

Toutefois, le professeur Courchene ajoute une note positive:

Je ne veux pas dire que nous ne devrions pas aider l'industrie de la pêche. Si vraiment cette industrie mérite un traitement distinct, donnons-le lui. Il serait sans doute relativement facile d'élaborer un système de stimulants ou de subventions qui comporterait une incitation au travail et une rationalisation de l'industrie. L'assurance-chômage ne fait ni l'une ni l'autre, et elle a laissé l'industrie de la pêche dans un tel état que la province ne peut à l'heure actuelle profiter de la limite de 200 milles et cherche tout naturellement à obtenir d'autres subventions fédérales. C'est donc bien de la forme que doit prendre l'aide qu'il s'agit dans ce cas. (4-30-5:9)

Le Conseil Économique recommande également d'autres solutions, qui vont du revenu annuel garanti à de modestes modifications au régime actuel:

Heureusement il existe plusieurs formules de soutien du revenu qui se révéleraient plus efficaces que les dispositions actuelles. En outre, le coût de la mise en application de plusieurs de ces formules ne dépasserait pas celui des transferts fédéraux que reçoit actuellement Terre-Neuve.⁵

Encore plus récemment, un Groupe de Travail sur l'assurance-chômage dans les années 80, déclarait que les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage, qui varient d'une région à l'autre, sont peut-être responsables de la manière regrettable dont a évolué et dont fonctionne le marché du travail:

Selon les données relatives au Régime, il semble que les normes d'admissibilité de base actuelles soient trop basses surtout dans les régions à taux de chômage élevé. Par exemple, lorsque la norme variable d'admissibilité de 10 à 14 semaines est entrée en vigueur en 1978, 87% des personnes touchées dans les provinces de l'Atlantique ont trouvé les deux semaines supplémentaires dont elles avaient besoin pour être admissibles alors que 40% des personnes touchées ailleurs ont pu travailler de une à six semaines supplémentaires, selon le nombre qu'il leur fallait. De même lorsque les normes d'admissibilité visant les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active ont passé à 20 semaines en 1979, il y a eu une nette augmentation immédiate du nombre de personnes présentant une demande avec à leur actif exactement 20 semaines d'emploi assurable, surtout dans les provinces de l'Atlantique. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, ce nombre a doublé entre 1978 et 1980... [Ces chiffres] laissent plutôt entendre que les particularités économiques dans certaines régions et industries (plus précisément dans les industries saisonnières) sont telles

⁴ Conseil Économique du Canada. *Terre-Neuve: op. cit.*, p. 18-19. On trouvera un compte rendu plus complet du point de vue du conseil et de ses recommandations dans: *Ibid.*, pp. 149-154.

⁵ *Ibid.*, p. 19.

que les travailleurs agissant au mieux de leurs intérêts, sont peut-être amenés, de par la conception même du Régime, à travailler pendant de courtes périodes parce qu'ils n'ont aucune incitation à travailler plus longtemps.⁶

Il est évident que ceux qui constituent notre main-d'œuvre basent leurs décisions sur les indications que leur donne le marché—et les prestations d'assurance-chômage sont l'une d'entre elles. Les conditions de l'offre de main-d'œuvre s'en trouvent modifiées et par conséquent, dans une certaine mesure, les employeurs modèlent leur production et leur embauchage en conséquence. Ainsi, en définitive, un effort apparemment justifiable en vue d'amortir les difficultés auxquelles fait face la main-d'œuvre des régions sous-développées n'a pour autre effet que de provoquer des décisions économiques inefficaces, de la part des individus comme des entreprises et de perpétuer, à longue échéance, un état de dépendance et de croissance atrophiée.

La leçon que nous avons retirée de cet exemple illustre les difficultés auxquelles doit faire face le gouvernement lorsqu'il s'efforce de veiller tant à l'uniformité désirable des programmes qui s'appliquent à l'ensemble du Canada qu'aux exigences de la diversité régionale. Un programme national est parfaitement susceptible d'influencer défavorablement le comportement économique en raison de son caractère inopportun ou inéquitable dans certaines régions. A l'inverse, les tentatives en vue d'adapter les programmes nationaux aux conditions régionales risquent de faire plus de mal que de bien. Dans ce domaine, il n'existe pas de règle d'or. Ce qui compte, ce sont le soin et la sagesse, ainsi qu'une bonne compréhension des multiples incidences que peuvent avoir les programmes de transfert. Nous sommes fermement convaincus que les transferts de fonds gouvernementaux au profit d'individus doivent être équitables envers tous les Canadiens, quelle que soit la région où ils habitent, et qu'ils doivent être prévus de manière à altérer au minimum les mécanismes de notre économie nationale, les activités des secteurs particuliers et les décisions des bénéficiaires.

En ce qui concerne l'assurance-chômage, nous pouvons nous permettre d'être un peu plus précis. Sur la foi de ce que nous avons appris, elle altère certainement le bon fonctionnement du mécanisme économique et constitue un handicap pour le développement économique, non pas simplement dans les régions pauvres mais dans tout le Canada. A notre avis, les modalités actuelles de l'assurance-chômage doivent être révisées afin d'éliminer les défauts dont nous venons de faire état.

Encore que nous ne recommandions certes pas de sacrifier les individus sur l'autel de l'efficacité économique, il nous semble que les conséquences secondaires du système actuel sont néfastes pour de nombreux Canadiens et font obstacle à la croissance économique et au développement qui contribueraient au bien-être de tous. Nous admettons volontiers que dans certains cas l'aide économique soit, parce qu'elle est essentiellement à court terme, de nature géographique. Le secours aux sinistrés est un exemple évident. Exemple évident aussi, les secours à l'occasion de fermetures d'usines qui affectent certaines

⁶ *L'assurance-chômage dans les années 80*, Groupe de Travail sur l'assurance-chômage, Emploi et Immigration Canada, juillet 1981, p. 50.

régions plutôt que d'autres. Tout cela ne nous empêche pas de répéter la recommandation que nous avons faite précédemment, à savoir qu'une telle assistance doit être prévue de manière à n'avoir qu'une incidence minimale sur les mécanismes naturels de l'économie.

Les transferts de fonds aux bénéficiaires des individus permettent d'améliorer le niveau de vie dans les régions sous-développées et contribuent par conséquent au développement régional. Néanmoins ils risquent de faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et à l'ajustement des prix de revient qui, s'ils n'interviennent pas, découragent naturellement les nouveaux investissements. S'il est vrai que la plupart de ces transferts sont géographiquement neutres, certains ne le sont pas. Ce faisant ils faussent le libre fonctionnement de l'économie de marché et aggravent les causes structurelles des disparités régionales. L'assurance-chômage est le meilleur exemple de cette situation en ce qu'elle a pour cause d'altérer les décisions des individus et des entreprises, affectant ainsi la répartition du travail et la mobilité de la main-d'œuvre, avec pour conséquence la dépendance économique et l'anémie de l'expansion. Cette assurance-chômage devrait être modifiée ou remplacée par un système de substitution de revenus qui encourage le respect du travail sans décourager la mobilité de la main-d'œuvre.

résumé de la situation économique de la France en 1914. Les chiffres les plus importants sont les suivants : le produit intérieur brut de 1914 est évalué à 100 milliards de francs, contre 90 milliards en 1913 et 80 milliards en 1912. Le chiffre d'affaires des entreprises industrielles a augmenté de 10% en 1914 par rapport à 1913. Le commerce extérieur a enregistré une baisse de 15% en 1914 par rapport à 1913. Le déficit de la balance des paiements est évalué à 10 milliards de francs en 1914, contre 8 milliards en 1913 et 6 milliards en 1912.

Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques de la situation économique de la France en 1914. On constate que le produit intérieur brut a augmenté de 10% par rapport à 1913, ce qui reflète la croissance de l'industrie et du commerce. Cependant, le commerce extérieur a enregistré une baisse de 15% en 1914 par rapport à 1913, ce qui est dû à la réduction des importations et à l'augmentation des exportations. Le déficit de la balance des paiements est évalué à 10 milliards de francs en 1914, ce qui est dû à l'augmentation des dépenses militaires et à la réduction des recettes fiscales.

En conclusion, la situation économique de la France en 1914 est caractérisée par une croissance de l'industrie et du commerce, mais également par une baisse du commerce extérieur et un déficit de la balance des paiements. Ces chiffres reflètent l'impact de la guerre sur l'économie française.

Les chiffres ci-dessus sont des estimations basées sur les données disponibles à l'époque. Ils peuvent varier légèrement en fonction des sources utilisées et des méthodes de calcul. Cependant, ils fournissent une vue d'ensemble de la situation économique de la France en 1914.

Source : *Annuaire statistique de la France*, 1915, tome 1, page 100.

CHAPITRE 12:

LES TRANSFERTS AUX PROVINCES

Un des principes les plus importants de la fédération canadienne est le partage de la prospérité entre Canadiens, où qu'ils se trouvent. Au cours de notre histoire, ce partage a été réalisé de manière relativement simple, c'est-à-dire le transfert des revenus fiscaux du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, afin que ceux-ci puissent subvenir aux besoins des populations locales. Lorsqu'a été signé l'acte de Confédération, les provinces ont abandonné leur droit à lever des impôts indirects, des droits de douane et des droits d'accise. Ces droits et impôts étaient à l'époque la source principale de revenus et le gouvernement fédéral se trouvait obligé d'effectuer des versements aux provinces sous forme de sommes fixes par personne, afin qu'elles puissent se décharger de leurs responsabilités constitutionnelles. En raison du fait que les régions riches produisaient une plus grande partie des revenus mais ne recevaient que la même subvention fixe par personne, le système se transformait en système «d'égalisation».

Avec le temps, ces modalités de transfert de fonds par personne ont vu s'adjoindre une grande diversité de programmes en faveur des gouvernements provinciaux, dont celui de la péréquation qui fait désormais partie des garanties constitutionnelles. La table 12.1 montre quel est l'effet actuel de cette multitude de transferts. La seconde table montre les revenus par personne en provenance de toutes les sources, ainsi que les dépenses par personne. Elle montre aussi quelles sont les recettes fiscales dont dispose chaque province.

Ces tables prouvent l'importance de la péréquation ainsi que des autres transferts de fonds au profit des provinces. Elles indiquent aussi qu'il existe toujours des différences considérables de capacité fiscale et de taux d'imposition entre provinces. Ainsi, sans transferts fédéraux, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard aurait des revenus de 54% de la moyenne provinciale nationale. Lorsqu'on ajoute les paiements de péréquation, le pourcentage passe à 82% et lorsqu'on tient compte d'autres transferts de fonds, le gouvernement provincial et les autorités locales de l'Île-du-Prince-Édouard disposent de revenus qui représentent 96% de la moyenne nationale. Lorsqu'il est tenu compte de tous ces transferts, les revenus de l'Alberta sont toujours le double de la moyenne nationale, tandis que la Nouvelle-Écosse ne dispose que de 81% des revenus par personne dont dispose la Colombie-Britannique. Sur le versant fiscal, notons que les impôts prélevés par l'Alberta représentent 54% de la

moyenne nationale alors que les personnes résidant au Québec et celles qui résident au Manitoba paient, respectivement, 22% et 16% de plus que la moyenne nationale. Il est donc évident que si la péréquation et autres transferts de fonds contribuent à résoudre les disparités entre provinces, ils sont loin de les éliminer.

Table 12.1 — Indices de capacité fiscale provinciale-locale 1977-78

Province	Recettes autonomes*			Recettes autonomes plus péréquation	Recettes autonomes plus tous les transferts
	Ne provenant pas des ressources	Provenant des ressources	Total		
Alberta	134	892	227	212	192
Colombie-Britannique	113	130	115	107	104
Saskatchewan	92	146	99	96	98
Ontario	107	8	95	88	88
Québec	89	9	79	87	92
Manitoba	89	9	79	88	90
Nouveau-Brunswick	72	10	65	85	89
Nouvelle-Écosse	72	5	64	85	88
Terre-Neuve	62	38	59	85	92
Ile du Prince-Édouard	63	0	55	84	97
Toutes les provinces	100	100	100	100	100

* Fondé sur toutes les recettes autonomes provinciales et locales, à l'exclusion des revenus d'intérêt des provinces et des recettes locales qui ne proviennent pas des taxes.

Source: Ministère des Finances, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Péréquation

Au cours de l'année financière 1980-81, le gouvernement du Canada a consacré quelque 3,3 milliards de dollars à un programme que trop peu de Canadiens comprennent. Il s'agit du programme de péréquation, élément important des accords fiscaux actuels entre le gouvernement fédéral et les provinces. En outre c'est, à lui seul, le plus important des programmes fédéraux d'allègement des disparités régionales.

Le programme de péréquation a débuté modestement en 1957 lorsqu'il ne coûtait au trésor fédéral que 136 millions de dollars. Depuis lors il a pris de l'ampleur et les circonstances ont conspiré pour élever le taux de péréquation à environ 29% de tous les transferts de fonds entre le gouvernement fédéral et les provinces, soit 5,4% des dépenses fédérales. Ces sommes ne sont versées qu'aux sept provinces qui ont la plus faible assiette fiscale, selon une méthode comparative imaginée par le ministère des Finances.¹

¹ Les personnes qui désirent se faire une meilleure idée de la manière dont fonctionne la péréquation sous sa forme actuelle doivent consulter le rapport du Groupe de Travail parlementaire sur les accords fiscaux-fédéraux-provinciaux, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, 1981.

Table 12.2 — Résumé des indices provinciaux-locaux de capacité fiscale, de dépenses par habitant et d'effort fiscal 1977-78

	Capacité fiscale (recettes autonomes plus tous les transferts)	Dépenses par habitant	Effort fiscal (recettes réelles corrigées pour les excédents et déficits)
Alberta	192	118	54
Colombie-Britannique	104	100	94
Saskatchewan	98	103	105
Île-du-Prince-Édouard	97	96	111
Québec	92	108	122
Terre-Neuve	92	88	104
Manitoba	90	99	116
Nouveau-Brunswick	89	82	97
Ontario	88	94	110
Nouvelle-Écosse	88	86	109
Toutes provinces	100	100	100

Source: Ministère des Finances, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Du point de vue du développement régional, nous n'avons entendu qu'assez peu de critiques du programme de péréquation. À vrai dire on le considère habituellement comme un élément principal de la Confédération canadienne. Nous sommes, dans l'ensemble, d'accord avec ce point de vue. Le Canada ne peut conserver son unité sans que continue une forme quelconque de péréquation.

En dépit de son importance évidente, les buts de la péréquation n'en restent pas moins une énigme. Les témoins qui se sont présentés devant nous ont déclaré qu'il s'agissait de permettre aux gouvernements provinciaux de fournir des services publics de niveau égal ou comparable. Il n'est pas jusqu'à la Constitution qui garantisse solennellement le principe de la péréquation, mais en termes qui ne peuvent être interprétés que par la Cour Suprême:

Le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à respecter le principe des paiements de péréquation afin que les gouvernements provinciaux disposent de revenus suffisants pour offrir un niveau raisonnablement comparable de services publics à un niveau raisonnablement comparable d'imposition.²

Ce qu'il faut entendre par les mots «raisonnablement comparables» appliqués aux revenus et aux impôts provinciaux est une question qui reste pour l'instant sans réponse. Et c'est pourtant sur la base de cette question sans réponse que sont effectués 5% des dépenses fédérales.

² Loi constitutionnelle, 1981, section III, 36(2).

Au cours des dernières années, l'absence d'une définition des buts de la péréquation et la nature variable de la formule ont eu pour conséquence des rajustements arbitraires du système imposé par le gouvernement fédéral. Il s'agissait de limiter les obligations financières de ce dernier, qui avaient monté en flèche à la suite de l'augmentation spectaculaire des revenus énergétiques de certaines provinces. La toute dernière en date des lois sur la péréquation, adoptée en avril 1982, a fait disparaître certaines mesures arbitraires mais soulève éventuellement d'autres difficultés. Ainsi, bien que tous les revenus de ressources naturelles soient compris dans la nouvelle formule, la province d'Alberta, qui a de loin les plus forts revenus provenant de ressources naturelles, ne compte pas dans la base sur laquelle sont effectués les calculs des sommes à verser au titre de la péréquation. On continue à ne pas faire état des frais entraînés par la fourniture des services publics non plus que des différences entre les services publics offerts aux différentes provinces.

Le Groupe de Travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, fait observer ce qui suit:

Étant donné que le but de la péréquation est de permettre aux provinces de fournir à leurs habitants un niveau raisonnablement comparable de services publics moyennant un niveau raisonnablement comparable d'imposition globale, il semblerait opportun de tenir compte des différences de coûts et de besoins entre les provinces dans le calcul des paiements de péréquation. En fait, c'est précisément dans cet esprit qu'était conçu le système de «subventions d'après la norme nationale» proposé par la commission Rowell-Sirois. Le problème, cependant, est de mesurer les coûts et les besoins des provinces dans des conditions comparables. Plusieurs provinces ont recommandé que les paiements de péréquation tiennent compte de ces facteurs, mais aucune n'a proposé de solution précise à ce problème de mesure, qui paraît considérable.

Le Groupe de travail n'est pas en mesure pour le moment de présenter des recommandations sur la manière dont les problèmes de mesure des coûts et des besoins des provinces pourraient être résolus; *il conclut donc que, pour l'instant, les paiements de péréquation devraient continuer d'être calculés uniquement en fonction des inégalités de capacité fiscale entre les provinces.* Toutefois nous pressons les comités techniques de fonctionnaires fédéraux et provinciaux de poursuivre leurs travaux sur les méthodes qui pourraient permettre de tenir convenablement compte des différences de coûts et de besoins dans une formule de péréquation faisant appel principalement à une mesure de la capacité fiscale.³

Nous nous trouvons, dans l'ensemble, en accord avec cette conclusion, sachant qu'il sera extrêmement difficile de trouver, pour élaborer les dispositions de la péréquation, la formule qui permettra d'éviter les embûches du système actuel. Nous n'en pensons pas moins que ce but mérite d'être poursuivi avec beaucoup plus de zèle qu'on n'en montre actuellement.

Le thème central de ce rapport est qu'il est préférable de consacrer les fonds des pouvoirs publics au développement de l'économie d'une région plutôt

³ *Le fédéralisme fiscal au Canada, op. cit.*, pp. 177-78.

qu'à la compensation des disparités actuelles. Mais cette distinction entre fonds destinés à favoriser le développement et fonds destinés à compenser les disparités est rarement précise. Il n'est pas de région ou de sous-région qui puisse exploiter au maximum son potentiel de développement sans disposer des services publics nécessaires, écoles, hôpitaux, police, etc. Citons ici un témoin, M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint des Finances: «Les accords fiscaux n'influencent pas directement l'implantation industrielle, mais ils contribuent au développement régional de manière fondamentale en permettant aux provinces de fournir des services publics de meilleure qualité. Ils contribuent à la mise en place de l'infrastructure économique essentielle ainsi qu'aux principaux services sociaux dont a besoin le développement économique à long terme. Cette aide se manifeste de manière telle qu'elle laisse aux gouvernements provinciaux la latitude nécessaire quant au développement économique qu'ils veulent favoriser.» (1-32-11:6) Le but de cette politique devient alors de faire en sorte que le système de paiements de péréquation soit aussi satisfaisant que possible pour favoriser le développement économique et pour répondre à notre engagement constitutionnel.

Transferts dirigés: les programmes à frais partagés

Un des principaux aspects de la coopération fédérale-provinciale revêt la forme de programmes «à frais partagés» auxquels participent financièrement les deux paliers de gouvernement. Ces programmes ont connu des débuts inoffensifs en 1900 avec une contribution fédérale envers les provinces pour le financement des activités des clubs 4-H. En 1963 leur nombre se chiffrait à 63.

À l'heure actuelle, ils sont en grande partie fusionnés. Quant aux conditions appliquées aux activités provinciales, elles ont été dans l'ensemble assouplies. Par exemple, le financement des programmes établis concernant l'enseignement postsecondaire et les soins médicaux n'est plus un programme à frais partagés où les provinces sont remboursées en fonction des frais qu'elles ont supportés. Mais dans la mesure où, par une subvention par habitant, il couvre une part appréciable des fonds provinciaux affectés à des programmes comme l'assurance-maladie promus par le gouvernement fédéral, il reste un programme à frais partagés. Il n'en reste pas moins que ces transferts de fonds ont pris des proportions énormes (voir Table 12.3). Lorsqu'il est tenu compte des transferts destinés à encourager le développement régional sous la rubrique d'ententes-cadres de développement, les engagements fédéraux aux termes de programmes à frais partagés se sont élevés à plus de 8 milliards de dollars pour l'année financière 1980-81, soit plus de 14% des dépenses fédérales.

Dans la perspective du développement régional, ces transferts présentent un intérêt considérable, à un point de vue double mais contradictoire. Tout d'abord les programmes à frais partagés agissent de manière identique à la péréquation en ce qu'ils permettent aux provinces dont l'assiette fiscale est la moins développée d'offrir des services publics plus nombreux et de qualité meilleure qu'il n'en serait autrement. En réduisant les disparités régionales, ils contribuent au développement économique. De plus, en favorisant des normes nationales et en permettant aux individus de conserver le bénéfice de certains services publics lorsqu'ils vont s'établir dans une autre province, ils rendent

Financement des programmes établis	157.4	33.7	232.0	192.7	1,243.5	2,193.6	280.4	263.1	490.7	642.0	11.1	5.0	5,783.2
Régime d'assistance publique	50.8	11.8	62.5	78.6	541.4	508.1	67.8	66.1	150.0	254.9	1.6	8.7	1,802.3
Subventions nationales au bien-être social	—	1.1	8.0	—	4.2	.2	.6	.7	.3	2.2	—	—	17.3
Autres santé nationale, bien-être social	.9	.5	2.1	4.6	34.6	33.2	6.4	5.7	9.5	4.3	1.2	.4	103.4
Enseignement bilingue	1.3	.8	2.9	12.6	106.5	41.0	3.9	1.7	3.5	4.2	.1	.1	178.6
Développement économique	43.7	27.9	37.6	38.4	123.5	20.1	24.7	18.5	8.0	19.7	3.8	2.0	367.9
Assurance-récolte	*	.6	.1	.1	2.6	8.8	8.1	33.2	20.7	1.8	—	—	76.0
Accords financiers avec Territoire	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	215.5	52.3	267.8
Subventions aux municipalités	1.7	.6	8.3	5.1	34.7	66.6	8.5	3.8	9.7	14.7	1.3	1.0	156.0
Total autres paiements en espèces	98.4	43.3	121.5	139.4	847.5	678.0	120.0	129.7	201.7	301.8	223.5	64.5	2,969.3
Total transferts en espèces	654.3	167.1	818.9	732.3	3,637.1	2,954.4	705.7	458.4	732.9	952.1	234.9	69.9	12,306.0

* Somme trop réduite pour être comptabilisée.

** La répartition n'est pas connue.

Source: *Programmes et activités gouvernement fédéral-provinces: inventaire descriptif*, Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, janvier 1981, page iii.

plus aisées les adaptations économiques nécessaires et assurent aux Canadiens une plus grande liberté de mouvement.

Par contre plusieurs témoins ont soutenu devant nous que les transferts risquent de fausser les décisions des gouvernements provinciaux et, de la sorte, de provoquer une répartition moins efficace de leurs revenus. En effet les programmes à frais partagés sont, pour ces gouvernements, une tentation irrésistible parce que chaque fois qu'ils versent cinquante cents, ils reçoivent un dollar de prestations. Il en résulte qu'ils accordent leur attention et leurs ressources à des priorités inopportunes et aux dépens tant de leur économie que de leurs programmes sociaux.

Nous admettons qu'il y a risque de renversement des priorités provinciales. Mais nous ne sommes pas convaincus que ce renversement soit fréquent ou qu'il ait nécessairement des conséquences défavorables. Les programmes à frais partagés ont, dans le passé, constitué un aspect important et réaliste de notre fédéralisme et il nous semble que le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux devraient continuer la mise en œuvre de tels programmes lorsqu'ils se justifient par le maintien ou l'adoption de normes nationales.

Nous savons que le gouvernement fédéral cherche actuellement à réduire ses engagements envers certains programmes de transfert. Nous recommandons toutefois qu'il soit tenu compte des conséquences que pourraient avoir des retranchements sur les régions moins développées et que les modifications adoptées expriment la différence d'aptitudes et de besoins entre les provinces bénéficiaires.

Nous avons, au chapitre 8, considéré l'importance que revêt, dans les programmes conjoints fédéraux-provinciaux, la reconnaissance des contributions respectives de chaque palier de gouvernement. Si ces programmes sont destinés à continuer et à fonctionner efficacement, il importe que les ententes contiennent les dispositions explicites qui garantiront que le public soit convenablement informé de la contribution des deux paliers de gouvernement.

Les paiements de péréquation et les programmes à frais partagés permettent à toutes les régions d'offrir des services publics approximativement identiques et, dans ce sens, contribuent au développement régional.

CHAPITRE 13:

CONCURRENCE, COMMERCE, RÉGLEMENTATION

Une pléthore de programmes gouvernementaux affecte la manière dont fonctionnent divers secteurs de notre économie et, pour le meilleur comme pour le pire, intervient dans le mouvement naturel du marché canadien. Dans certains cas, comme celui des mesures sur la concurrence et les pratiques commerciales, cette intervention favorise ce mouvement. Dans d'autres cependant, le désir d'atteindre certains buts sociaux, économiques ou autres lui font sérieusement obstacle. Nous nous bornons, dans ce chapitre, à poser certains principes qui sont importants si les mesures adoptées doivent revêtir une plus grande utilité tout en causant un moindre tort au développement économique régional. Nous avons pour cela choisi le cas de la politique sur la concurrence, de la politique commerciale et de la réglementation économique.

La politique sur la concurrence

La politique sur la concurrence comprend les règlements gouvernementaux destinés à permettre un libre et équitable fonctionnement du marché économique. Pour certains, cela signifie simplement les mesures destinées à interdire la formation de monopoles. Mais elles couvrent une multitude d'autres cas de pratiques commerciales déloyales, y compris les prix destructifs, les entraves à la concurrence, etc. La politique sur la concurrence est donc, somme toute, une sorte de code de la route pour le marché économique canadien. Si l'on veut que celui-ci fonctionne convenablement, il faut que le code soit intelligemment conçu.

Malheureusement, et pour diverses raisons, la Canada ne possède pas de politique satisfaisante sur la concurrence. A certains points de vue cela n'a pas été totalement destructif. La concurrence étrangère a largement empêché la formation de nombreux monopoles et même sans règles explicites, le secteur privé a, somme toute, «joué le jeu».

Mais la politique sur la concurrence peut aussi favoriser le développement régional. Il faut que les petites entreprises nouvelles qui s'établissent dans les régions sous-développées puissent faire concurrence, sur une base équitable, aux grandes entreprises canadiennes et aux firmes multi-nationales. Les régions sous-développées ont souvent une population relativement réduite. Cela

veut dire que les entreprises qui débudent dans ces régions doivent faire immédiatement concurrence aux grosses entreprises qui sont déjà établies sur les grands marchés canadiens et internationaux. Sans politique sur la concurrence, ces firmes seront effectivement éliminées par les pratiques déloyales des grandes entreprises, non seulement des grands marchés prospères mais aussi de leurs propres marchés locaux. Un tel état de choses est intolérable.

D'autre part, en raison de leurs faibles dimensions, les régions sous-développées sont sujettes à la formation de monopoles internes—particulièrement pour les biens et les services qui ne sont pas échangés sur de grandes distances. Au début du moins ces monopoles sont peut-être inévitables. Mais à long terme ils sont capables d'altérer le développement des régions les plus défavorisées et de faire échec aux efforts de relance économique.

La politique sur la concurrence doit, par conséquent, respecter le processus de développement dans les régions sous-développées tout en protégeant les mécanismes naturels du marché. Nous croyons savoir que le gouvernement se propose de présenter dans un avenir proche une série de mesures législatives sur les principaux aspects structureaux de cette politique, y compris les fusions, les monopoles et les complôts anticoncurrentiels. Lors de la formulation de la politique en question, il faudra tenir compte de l'état et des besoins des régions sous-développées.

Nombre de raisons militent en faveur d'une politique favorable à la concurrence, et non la moindre le fait qu'elle encourage l'expansion économique des régions les moins développées.

Politique commerciale

On prétend souvent que la politique douanière du Canada a servi, intentionnellement ou non, à la croissance industrielle du centre du Canada, aux dépens des autres régions. Bien qu'il soit assez clair que tel fut l'intention, au début du moins; il est toujours difficile de savoir où s'arrête la vérité et où commence le mythe. Néanmoins de nombreux témoins ont indiqué qu'en éliminant les obstacles actuels au commerce, le rythme du développement économique du Canada, et en particulier des régions sous-développées, se ferait plus rapide.

Depuis la Confédération du moins, la politique commerciale du Canada a fait l'objet de sérieuses controverses. Elle continuera probablement de le faire à l'avenir. Le Comité du Sénat sur les affaires étrangères a récemment contribué au débat avec une étude sur les avantages éventuels, pour le Canada, d'un accord de libre échange avec les États-Unis. Nous recommandons cette étude à toutes personnes que le sujet intéresse.

Il n'est pas nécessaire que la libération des échanges se limite au Canada et aux États-Unis. Pendant l'après-guerre, grâce aux accords de Genève sur les tarifs douaniers et le commerce, les échanges internationaux sont devenus beaucoup plus importants et les barrières douanières se sont abaissées en conséquence. C'est une tendance que nous approuvons. La libération des échanges offre aux Canadiens la possibilité d'accroître leur production en faisant concurrence égale sur les marchés internationaux, facteur essentiel

compte tenu de la faible population de notre pays. Cette libération leur permet en outre de profiter des prix avantageux et de l'originalité des produits offerts par d'autres pays. A cela il faut ajouter les bienfaits de l'avantage relatif qui nous encourage à concentrer nos efforts sur ce que nous faisons le mieux. Mais pour cela notre pays doit être prêt à faire face au défi de la concurrence internationale, à l'étranger comme chez nous.

En conséquence la politique gouvernementale devrait être de favoriser les industries qui, au Canada, bénéficient de l'avantage relatif. Les mesures portant sur le développement régional devraient également viser dans le même sens. Comme l'a fait observer le professeur Courchene, «le Canada a atteint le stade où les sommes d'argent dépensées pour... compenser les [disparités] régionales et les mesures déployées pour renflouer les industries en perte de vitesse... constituent un danger pour la compétitivité internationale.» (4-30-5:8; 5A:20) Il s'ensuit que le développement régional doit se dérouler dans un contexte où est reconnue la nécessité de prix de revient et de prix de vente concurrentiels sur les marchés mondiaux.

Mais il n'est pas certain que se continue cette tendance vers la libération des échanges. Au contraire l'incertitude et les bouleversements économiques relatifs des dernières années semblent avoir remis à la mode, tant au Canada qu'à l'étranger, certaines formes de protectionnisme. Quotas, politiques d'achats préférentiels et autres mesures destinées à restreindre les échanges commerciaux, ont été adoptés au cours des dernières années par le Canada et ses principaux partenaires. Il faut s'opposer à de telles mesures parce que la liberté des échanges encourage le développement économique et tout ce qui contribue à notre développement économique national contribue au progrès des régions sous-développées.

Bien qu'appuyant le mouvement en faveur de la liberté des échanges, force nous est d'admettre que dans certains cas très particuliers il peut être prudent de limiter, pour de très courtes périodes, l'accès au marché canadien, soit afin de le stabiliser, soit pour le protéger de mouvements à court terme sur les marchés internationaux—préoccupation importante en ce qui concerne les matières premières et les produits agricoles—soit pour accorder à l'industrie canadienne le temps qu'il lui faut afin de s'adapter à des changements permanents des modalités du commerce international, changements dus à l'invention de nouveaux procédés ou à une capacité de production considérablement accrue à l'étranger. Mais il n'est que trop facile à ces mesures de devenir un aspect permanent de notre industrie, avec comme conséquences des prix inutilement élevés pour le consommateur canadien, sans parler de la stagnation industrielle. Ces effets néfastes contrebalancent de loin tous les avantages imaginables.

Le seul moyen d'éviter cet inconvénient injustifiable est de limiter à la fois l'étendue des mesures protectionnistes ainsi que leur durée. Aussi ne serions-nous prêts à accepter des restrictions aux échanges commerciaux comme les entraves volontaires à l'exportation, les quotas, les taxes spéciales, etc., que pour une durée sévèrement limitée et dans des cas exceptionnels. Ces restrictions ne devraient être adoptées qu'en conjonction avec d'autres programmes destinés précisément à en faire disparaître les causes. Et afin de garantir leur disparition, il devrait être prévu des échéances au moment même de leur entrée en vigueur.

Le développement régional doit être entrepris dans un contexte national qui tient compte de la nécessité de coûts et de prix concurrentiels sur le marché international. La libération du commerce, en renforçant l'économie nationale, encourage en définitive le progrès économique des régions sous-développées. Lorsqu'il est jugé nécessaire d'appliquer des restrictions à la libre circulation des produits, il doit être prévu une échéance afin d'éviter que se perpétuent de telles mesures.

La réglementation économique

En plus de la réglementation sur la concurrence, les marchés économiques et les décisions du secteur privé sont sujets à d'autres et fort nombreux règlements. La table 13.1 donne un exemple saisissant du degré auquel ces règlements ont proliféré.

**Table 13.1 — Étendue de la réglementation économique
Nombre approximatif de lois fédérales et provinciales (1978)**

	Lois fédérales	Lois provinciales
Institutions et marchés financiers	14	82
Agriculture et pêche (y compris normes de qualité)	27	152
Santé et sécurité (sauf santé et sécurité au travail)	16	155
Réglementation générale des activités commerciales	9	131
Licences d'exploitation	*	389
Transports et communications	31	97

* Ces règlements sont essentiellement du ressort provincial. Toutefois un petit nombre de lois fédérales gouvernent certaines occupations: pilotes de lignes commerciales, aiguilleurs de l'air, commandants de navires, etc.

Source: *Synopsis and Recommendations for Responsible Regulation, An Interim Report by the Economic Council of Canada*, Conseil Économique du Canada, novembre 1979, p. 6.

Les règlements sont un aspect permanent de notre vie économique. Dans certains cas, comme celui des règlements des commissions de commercialisation des produits agricoles, ces règlements sont destinés à avoir des conséquences économiques précises (reste d'ailleurs à savoir s'ils ont les conséquences désirées, ce qui n'est nullement certain.) Dans d'autres cas comme les règlements sur l'environnement et la santé, il s'agit d'atteindre des buts qui ne sont pas de nature économique, encore que les incidences indirectes soient considérables. Pour importants que soient les objectifs qu'ils se proposent, nous ne pouvons pas ignorer le fait qu'ils influencent le cours et le rythme du développement économique. Ils peuvent aggraver la poussée inflationniste, provoquer la mauvaise distribution des ressources naturelles, étouffer les initiatives de la libre entreprise et faire échecs à des projets économiquement désirables.

La question des règlements imposés par les pouvoirs publics est immense. Elle a été largement étudiée dans le passé et continue de faire l'objet d'analyse

et de débats. Nous avons limité notre attention aux aspects qui affectent directement le développement régional. Deux facettes de la question nous intéressent particulièrement. Pour nous exprimer très brièvement à leur propos, il s'agit de l'applicabilité et de l'uniformité.

L'économie canadienne est une réalité exceptionnellement diverse et hétérogène. Chacun de ses secteurs varie considérablement d'une région à l'autre en termes de structure et de conditions d'exploitation. En conséquence, et en dépit des difficultés que cela présente, les règlements et programmes de caractère national doivent tenir compte de cette diversité et pouvoir se prêter aux modifications requises par les circonstances. Si ce n'est pas le cas, les conséquences pour certaines régions risquent d'être extrêmement défavorables.

Mais il est en même temps nécessaire au maintien d'une économie nationale non compartimentée que des normes semblables existent dans tout le pays de manière à faciliter le mouvement de biens, de capitaux et de main-d'œuvre. On sait que de nombreux pays se servent de normes et de règlements pour faire obstacle à la liberté des échanges. Il peut en être de même à l'intérieur du Canada. Ainsi, comme on le voit, la nécessité de l'uniformité s'oppose à certains points de vue à celle de la flexibilité. L'une et l'autre peuvent revêtir une grande importance dans les régions sous-développées.

La politique gouvernementale canadienne doit se donner pour but de satisfaire aux besoins particuliers des diverses régions tout en conservant les avantages d'un marché commun. On voit donc qu'il ne s'agit pas simplement d'adopter des règlements. Or dans ce domaine le problème est particulièrement sévère en raison du rôle principal que jouent les autorités fédérales, provinciales et locales. En effet les pouvoirs provinciaux et locaux peuvent mettre en vigueur des règlements capables d'élever des barrières artificielles à la libre circulation des biens et des services au Canada. L'homologation provinciale et locale des professions et des métiers peut élever des barrières au libre mouvement des individus, portant ainsi atteinte à l'efficacité économique et à la liberté personnelle.

Pour reprendre une analogie dont nous nous sommes servis précédemment, tout comme la politique sur la concurrence peut encourager le mouvement des biens et des services dans l'économie canadienne en présentant un code de la route raisonnable qui facilite la circulation, les règlements et de gaspiller de précieuses énergies. Si nous voulons rester concurrentiels à l'avenir, nous devons permettre à la circulation économique de passer aussi librement, sûrement et efficacement que possible.

Notre Comité reconnaît que la réglementation gouvernementale dans certains secteurs est nécessaire, voire désirable. Mais elle ne doit pas se prolonger au point de balkaniser notre économie, d'imposer des charges excessives à notre industrie et à notre agriculture et d'altérer le fonctionnement des mécanismes naturels du marché. Nous sommes convaincus qu'il existe, pour les deux paliers de gouvernement, d'énormes possibilités pour l'élimination des différences réglementaires qui se présentent entre eux et pour un effort sérieux de simplification. Nous sommes d'avis que la réglementation gouvernementale doit être prévue de manière à contrarier le moins possible le libre fonctionnement du marché canadien et ne doit pas servir à faire obstacle au mouvement des biens, des services et des individus. A cette fin, le gouverne-

ment fédéral et les gouvernements provinciaux devraient s'efforcer de normaliser les règlements dans toute la mesure du possible.

Les réglementations doivent prendre une forme telle qu'elles n'aient qu'un minimum d'effet néfaste sur la libre évolution du marché canadien et ne fassent pas entrave au mouvement des biens, des services, des capitaux et des individus.

ANNEXES

- **Annexe A:**
Revenus et emplois:
Les symptômes du
malaise
- **Annexe B:**
La diversité régionale
- **Annexe C:**
Liste des témoins
qui se sont présentés
devant le Comité

... de la Commission des ...
... de la Commission des ...
... de la Commission des ...
... de la Commission des ...

- Annexe A
Revenez et rappelez
Les règlements de
matière
- Annexe B
La diversité régionale
- Annexe C
Liste des témoins
qui se sont présentés
devant le Comité

ANNEXE A

REVENUS ET EMPLOIS: LES SYMPTÔMES DU MALAISE

Revenus régionaux

La question des disparités régionales est remarquable par sa persistance et sa cohérence. Passant en revue l'histoire du développement régional au Canada, le professeur Alan Green observe:

Un simple examen fait ressortir deux aspects frappants de la croissance économique au Canada entre 1890 et 1956. Le premier est la persistance, tout au cours de ces 66 années, des inégalités régionales en ce qui concerne les moyennes de production. En 1956 la répartition pondérée de la production par personne était à peu près la même qu'en 1890. De même, à quelques exceptions près, les provinces dont la production moyenne était la plus élevée en 1890 maintenaient leur position en 1956 et celles dont la production était la plus faible conservaient ce triste privilège en 1956. Le second aspect est la fluctuation de l'inégalité régionale pendant cette période. Encore que la position relative des provinces sur l'échelle des revenus n'ait que fort peu varié, la différence entre les régions les plus privilégiées et les moins privilégiées s'est élargie d'abord, puis a diminué. Tout particulièrement on observe une divergence dans la moyenne de production entre 1890 et 1910. A la suite de cela se trouve une période d'inégalité relativement accentuée puis, après 1929, une tendance à la convergence.¹

La convergence d'après 1929 dont le professeur Green fait état continue de se manifester au cours des années d'après-guerre et des années 70. La table A.1 ci-dessus indique les variables des revenus personnels pendant cette période, pour des régions considérées globalement. La table A.2 ci-dessous indique la convergence, plus significative comme on le verra, des traitements et des salaires au cours des années récentes.

En examinant ces tables, le lecteur ne doit pas perdre de vue deux points importants. Le premier et probablement le plus significatif, est que la défini-

¹ Alan G. Green, *Regional Aspects of Canada's Economic Growth*, (Toronto: University of Toronto Press, 1971), p. 61.

Table A.1 — Les revenus par région

	% de la moyenne nationale			Variation annuelle moyenne	
	1959	1969	1979	1959-69	1969-79
Atlantique — revenu par personne	67.0	69.8	73.3	6.9	12.4
— revenu discrétionnaire par personne	68.1	72.1	75.4	5.9	11.6
Québec — revenu par personne	86.7	90.3	93.7	6.8	12.2
— revenu discrétionnaire par personne	91.6	92.1	90.9	5.9	11.6
Ontario — revenu par personne	118.7	115.6	107.9	6.1	11.0
— revenu discrétionnaire par personne	116.8	112.8	108.1	5.1	11.3
Prairies — revenu par personne	95.4	95.6	101.0	6.4	12.4
— revenu discrétionnaire par personne	96.4	98.3	103.9	5.6	12.4
Colombie-Britannique — revenu par personne	116.3	106.6	110.3	5.4	12.2
— revenu discrétionnaire par personne	119.7	104.8	110.4	4.3	12.3
Canada	100	100	100	6.4	11.8

Table A.2 — Moyenne hebdomadaire des traitements et salaires (composé industriel)*

	1970		1980	
	Niveau	% du total national	Niveau	% du total national
Atlantique	107.65	84.6	275.45	86.8
Québec	123.11	96.7	315.35	99.4
Ontario	131.48	103.3	311.45	98.1
Prairies	121.80	95.7	320.48	101.0
Colombie-Britannique	139.40	109.5	363.51	114.5
Canada	127.31	100.0	317.38	100.0

* A l'exclusion de l'industrie forestière, de la pêche et la chasse à la fourrure.

tion des régions est extrêmement large et masque sans doute plus qu'elle ne révèle. Chaque région du Canada, quel que soit son degré moyen de développement, contient des zones extrêmement prospères et avancées. Mais il s'y trouve aussi des zones moins développées et des disparités plus profondes. On en trouve la preuve évidente en comparant les chiffres de la table A.3 aux

résultats d'une récente étude de la Commission des conférences sur les salaires dans certaines occupations, pour les principales villes du Canada. En quelques mots, cette étude montre une diminution spectaculaire de la différence salariale entre Toronto et les autres agglomérations métropolitaines (à l'exception de Vancouver où les salaires sont beaucoup plus élevés qu'ailleurs). Ainsi, tandis que la moyenne des salaires pour ces occupations à Saint-Jean, Nouveau-Brunswick, était, en 1970, inférieure de 16% à ce qu'elle était à Toronto, en 1979 cette même moyenne dépassait celle de Toronto de 2%. Mais en dépit de ce phénomène dans les grandes villes, comme le montre la table A.4, l'écart entre les traitements et salaires de l'Ontario et ceux des régions de l'Atlantique prises dans leur ensemble, reste considérable.

Le second point est également fort bien illustré par l'étude de la Commission des conférences. Il tient en ce que la différence substantielle du coût de la vie d'une ville à une autre rend toute comparaison directe des revenus extrêmement difficile. La table montre, par exemple, que si les salaires à Halifax sont généralement inférieurs à ce qu'ils sont à Toronto, le coût de la vie dans la capitale de la Nouvelle-Écosse est suffisamment inférieur à ce qu'il est dans la capitale de l'Ontario pour qu'en réalité l'avantage aille à ceux qui sont en apparence désavantagés. De telles différences dans le coût de la vie sont une expression de plus de la diversité de notre économie.

Mais les écarts de salaires ne sont qu'une facette de la disparité régionale. Les revenus indiqués au graphique A.5 montrent les écarts bien plus profonds qui existent dans la moyenne des revenus. Ces écarts sont beaucoup plus grands que ceux qui affectent les salaires. La raison en est fort simple. Les revenus sont le produit des salaires reçus et de la durée de l'emploi. Or les disparités d'emploi dans notre pays sont beaucoup plus sévères et beaucoup moins susceptibles d'être résolues que les autres disparités.

Le chômage: le plus cruel des symptômes

L'emploi est, au Canada, la source principale de revenus personnels. C'est de lui que dépend, en très large mesure, notre bien-être économique. Mais son importance dépasse de beaucoup les simples considérations économiques. Depuis les temps les plus anciens, l'identité fonctionnelle de l'homme est celle de son emploi. Bien souvent, comme on le sait, les noms de famille sont tout simplement l'expression du rôle d'une personne dans l'économie. A cela il faut ajouter le fait que l'idée qu'un individu se fait de soi, l'estime qu'il s'accorde, la fierté qu'il possède sont le produit de son occupation. Donc être sans travail peut signifier non seulement une perte d'identité sociale mais celle, aussi, du respect essentiel de soi-même.

Ainsi le chômage est-il le symptôme le plus cruel des disparités régionales et la cause la plus profonde de leur malaise économique. Dans la table A.6 qui suit nous indiquons, en trois stades, les disparités d'emploi entre les provinces. Une fois de plus, ces tables masquent et révèlent à la fois le niveau relativement élevé de l'emploi dans chacune de nos provinces, de même que l'excédent intolérable de chômage dans d'autres régions.

Table A.3 — Revenus relatifs moyens, en pourcentage des revenus reçus à Toronto, 1970 et 1979

		St-Jean	Halifax	St-Jean	Montréal	Winnipeg	Regina	Calgary	Vancouver
		T.N.							
Carpentier,	1970	78	89	82	94	96	89	108	115
entretien	1979	86	97	93	96	97	110	123	132
Réparateur	1970	86	87	90	93	95	99	107	112
électricien	1979	94	97	106	95	96	110	107	124
Manœuvre, (autre que	1970	70	87	89	94	99	92	103	114
production	1979	79	93	100	97	95	100	103	127
Chauffeur de camion	1970	82	76	87	98	91	97	95	127
(industriel)	1979	87	100	105	101	92	101	104	132
Employé	1970	83	86	77	95	96	91	95	100
comptable	1979	94	94	102	100	105	113	107	123
Employé de bureau	1970	79	83	77	88	83	83	89	97
(débutant)	1979	96	94	94	103	100	104	108	119
Dessinateur	1970	82	93	96	91	84	91	100	103
industriel	1979	89	100	111	104	98	108	113	116
Secrétaire	1970	81	92	87	95	93	89	97	97
(débutante)	1979	96	94	103	102	95	108	108	117
Dactylographe	1970	79	87	76	91	87	85	94	97
(débutante)	1979	97	88	99	98	100	106	106	115
Mécanographe	1970	86	88	79	95	88	77	93	102
(débutante)	1979	102	91	101	100	100	99	108	123
Machiniste	1970	80	87	84	92	92	99	99	106
d'entretien	1979	100	102	101	100	100	114	104	127
Mécanicien	1970	81	86	87	90	89	87	98	121
(4 ^e classe)	1979	97	94	101	93	102	100	105	136
Chauffeur de	1970	66	76	76	93	83	81	96	117
camion	1979	82	87	93	98	98	97	106	122
Soudeur	1970	80	94	95	96	102	104	111	124
(entretien)	1979	86	103	119	101	99	112	114	130
Moyenne	1970	80	86	84	93	91	90	99	109
arithmétique	1979	92	95	102	99	98	106	108	124

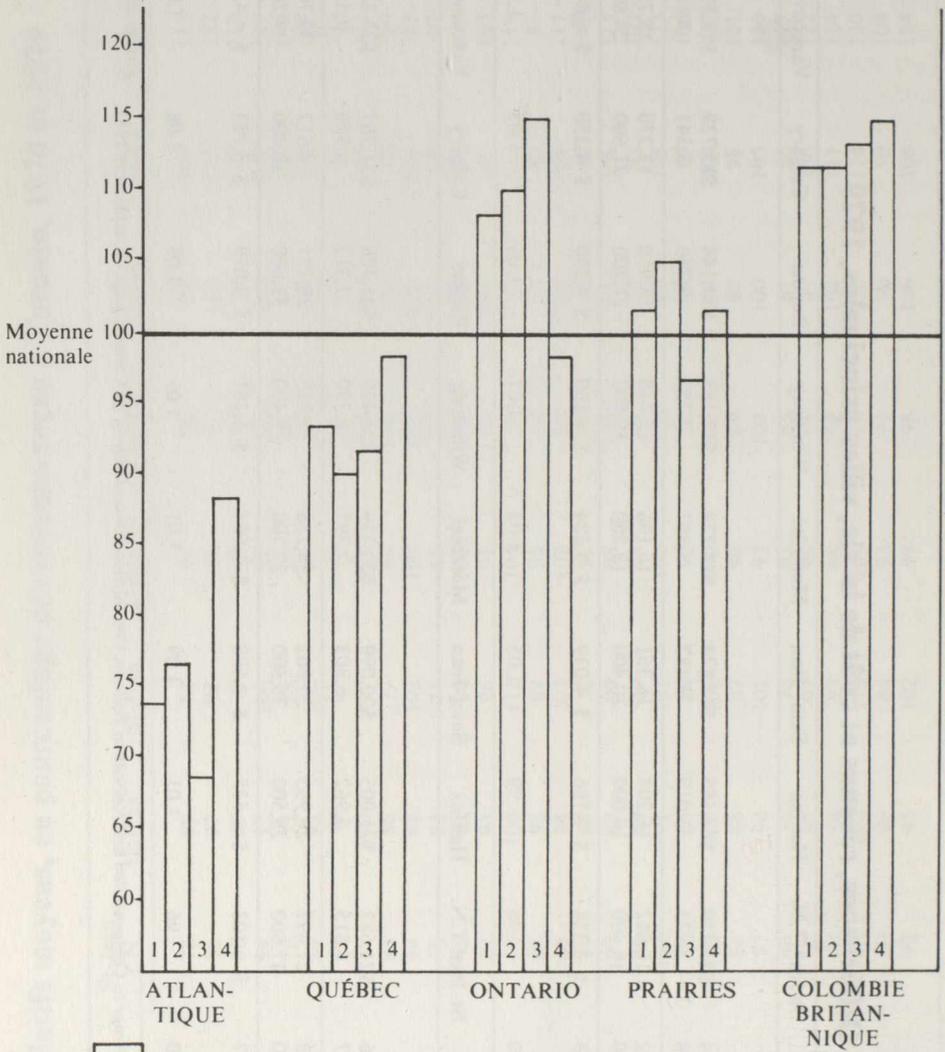
Source: J. Frank, *Provincial Differences: A Challenge to Compensation and Relocation Policies*, Commission des conférences du Canada, pages 6-7, septembre 1981.

Table A.4 — Différences, revenus et coût de la vie, villes principales, 1979

	Toronto	St-Jean T.N.	Halifax	Saint-Jean	Montréal	Winnipeg	Regina	Calgary	Vancouver
Locataire									
Coût de la vie	\$13,534	\$13,129	\$13,185	\$12,874	\$12,229	\$12,183	\$13,144	\$13,729	\$13,891
Impôts	3,308	2,933	3,019	3,487	3,967	3,257	3,766	3,541	4,866
Total, coût de la vie	16,842	16,062	16,204	16,361	16,196	15,440	16,910	17,270	18,757
Revenus bruts	20,000	18,400	19,000	20,400	19,800	19,600	21,200	21,600	24,800
Revenus discrétionnaires	\$ 3,158	\$ 2,338	\$ 2,796	\$ 4,039	\$ 3,604	\$ 4,160	\$ 4,290	\$ 4,330	\$ 6,043
Rapport revenus bruts/ Total du coût de la vie	1.00	.96	.99	1.05	1.03	1.07	1.06	1.05	1.11
	Toronto	St-Jean T.N.	Halifax	Saint-Jean	Montréal	Winnipeg	Regina	Calgary	Vancouver
Propriétaire									
Coût de la vie	\$22,366	\$21,682	\$21,003	\$20,099	\$20,339	\$21,429	\$21,408	\$21,767	\$23,235
Impôts	6,357	5,815	5,962	6,803	7,797	6,390	7,313	6,950	9,533
Total, coût de la vie	28,723	27,497	26,965	26,902	28,136	27,819	28,721	28,617	32,768
Revenus bruts	30,000	27,600	28,500	30,600	29,700	29,400	31,800	32,400	37,200
Revenus discrétionnaires	\$ 1,277	\$ 103	\$ 1,535	\$ 3,698	\$ 1,564	\$ 1,581	\$ 3,079	\$ 3,783	\$ 4,432
Rapport revenus bruts/ Total du coût de la vie	1.00	.96	1.01	1.09	1.01	1.01	1.06	1.08	1.09

Source: Frank, J., *Provincial Differences: A Challenge to Compensation and Relocation Policies*, Commission des conférences du Canada, page 46, septembre 1981.

Graphique A.5



- 1 — Revenus personnels, par personne
- 2 — Revenus personnels discrétionnaires, par personne
- 3 — Traitements et salaires, par personne
- 4 — Traitements et salaires par personne au travail

Les trois stades de la situation de l'emploi que montre cette table indiquent de la manière la plus éloquente les disparités du développement régional au Canada. Encore que toutes les provinces soient représentées, on se fera une idée de l'envergure du problème en comparant la situation à Terre-Neuve à la moyenne nationale pour chacun des trois stades. Il va de soi qu'aucun d'entre eux n'est indépendant de l'autre. Le chômage intensif et de longue durée réduit le taux de participation, la raison étant qu'on ne se met pas à la recherche d'emploi inexistant. Il incite également la main-d'œuvre à se déplacer pour aller chercher du travail ailleurs, ce qui réduit le pourcentage de la population en âge de travailler.

Au stade I se trouvent les chiffres essentiels, à savoir le pourcentage de la population capable d'occuper un emploi permanent à plein temps, conformément à la définition donnée par Statistique Canada, autrement dit les individus de plus de quinze ans. Même à ce niveau «minimum» il existe des différences régionales importantes, la population de Terre-Neuve étant relativement moins capable d'emploi permanent à plein temps que celle des autres provinces. En fait, lorsqu'on compare le chiffre pour Terre-Neuve à la moyenne nationale, le pourcentage d'individus en âge de travailler est presque inférieur de 8%, déficit substantiel en ce qui concerne la création de revenus.

La situation empire au stade II lorsqu'on examine les chiffres sur la main-d'œuvre. Relativement parlant, un moindre nombre de Terre-Neuviens se déclarent comme faisant partie de la main-d'œuvre, c'est-à-dire comme étant titulaires d'un emploi ou cherchant activement du travail. Le taux de participation à Terre-Neuve est inférieur de 17% à la moyenne nationale. Ceci, ajouté au fait que la population en âge de travailler est plus restreinte, comme on l'a vu au stade I, produit un rapport main-d'œuvre-population très inférieur. 36,8% des Terre-Neuviens font partie de la main-d'œuvre, comparé à 51,5% de la population de la Colombie-Britannique et 51% de celle de l'Ontario. A l'échelle nationale, 48,3% des Canadiens font partie de la main-d'œuvre. Si l'on veut mettre ce chiffre en perspective, en supposant que les Terre-Neuviens qui font actuellement partie de la main-d'œuvre soient exposés au même taux de chômage que le reste des Canadiens, et en supposant encore qu'ils reçoivent le même salaire, le revenu salarial par personne à Terre-Neuve n'en resterait pas moins inférieur de 23% à ce qu'il est pour le reste du pays.²

Malheureusement le taux de chômage à Terre-Neuve est très supérieur à la moyenne nationale. Tandis qu'en 1980 cette moyenne était de 7,5%, le chômage à Terre-Neuve était de 13,9%. Cet état de choses, associé à la moindre quantité de main-d'œuvre, signifie qu'à Terre-Neuve le rapport emploi-population est tout juste de 31,7%, très au-dessous des deux autres provinces défavorisées, 38,5% en Nouvelle-Écosse et 38,7% dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Nous n'avons pris l'exemple de Terre-Neuve que parce qu'il est de très loin le plus sombre. Mais il existe dans chaque province des poches de chômage encore plus sévères, avec les privations et le gaspillage qui en résultent. La seule manière de porter remède à ce problème—et d'éliminer ces privations—

² Bien qu'il soit prévu que dans ce cas le taux de participation augmente substantiellement à Terre-Neuve, réduisant de ce fait l'écart existant.

Table A.6 — Disparités de main-d'œuvre, 1980

	STADE I		STADE II				STADE III			
	Population en âge de travailler ¹		Participation		Main-d'œuvre		Emploi			
	% du total	% moyenne nationale	Taux	Pourcent. de la moy. nat.	% de la population	% de la moy. nat.	% de la moy. nat.	% de la populat.	Salariés comme % de la popul.	Pourcent. de la moy. nat.
Canada	75.3	100.0	64.0	100.0	48.2	100.0	92.5	100.0	44.6	100.0
Terre-N.	69.3	92.1	53.1	83.0	36.8	76.4	86.1	93.1	31.7	71.2
Î.P.É.	72.6	96.4	59.5	93.0	43.2	89.6	89.2	96.4	38.7	86.9
N.E.	73.7	97.9	57.9	90.5	42.7	88.6	91.2	98.6	38.5	86.4
N.B.	73.0	96.9	56.0	87.5	40.9	84.9	88.9	96.1	36.4	81.6
Québec	76.9	102.2	61.1	95.5	47.0	97.5	90.1	97.4	42.3	95.0
Ontario	76.3	101.3	66.8	104.4	51.0	105.8	90.7	98.1	47.4	106.5
Manitoba	73.2	97.2	64.6	100.9	47.3	98.1	94.5	102.2	44.6	100.0
Sask.	72.7	96.5	62.9	98.3	45.7	94.8	95.6	103.4	43.7	98.0
Alberta	73.3	97.4	70.3	109.8	51.5	106.9	96.3	104.1	50.0	111.8
C.B.	76.1	101.1	63.7	99.5	48.5	100.6	93.2	100.8	45.2	101.4

¹ Plus de 15 ans

est évidemment de favoriser le développement économique, c'est-à-dire de réunir la main-d'œuvre inutilisée et les capitaux actifs qui permettront de produire des biens et des services ainsi que des revenus. A mesure qu'augmentent le nombre des emplois augmentent aussi la participation de la main-d'œuvre et la prospérité générale. Mais ce qui compte peut-être plus encore, c'est que l'emploi apportera à chacun un sentiment de fierté personnelle et sociale et d'essentielle satisfaction.

LA DIVERSITÉ RÉGIONALE

On trouvera dans cette section le tableau de l'évolution des principales différences économiques, sociales et démographiques entre les régions de Canada. Si ces différences régionales persistent dans le temps, elles sont souvent profondément liées les unes aux autres et sont le résultat de l'évolution économique, sociale ou à l'inverse peut-être, dans une certaine mesure, de l'existence de différences des indicateurs économiques, sociaux et démographiques par personne, le taux de participation à la main-d'œuvre et le taux de chômage. Ce qui se trouve ainsi expliqué satisfaisamment est la situation économique de chaque région.

Les indicateurs sociaux, comme la structure familiale, le mariage et le divorce et le nombre de naissances sont par exemple liés à la composition des indicateurs économiques par région. Le même pattern des différences est existant entre les régions. Enfin, les différences de la production industrielle peuvent être une cause économique et sociale de différences régionales. Il est difficile d'expliquer en termes économiques autres que les résultats des autres parties des indicateurs sociaux, les différences économiques entre régions, comme la production industrielle et psychologique.

Des études récentes, effectuées dans différentes parties du Canada, ont démontré que les différences régionales sont liées à la composition des indicateurs économiques, sociaux et démographiques par région. Les différences de la production industrielle peuvent être une cause économique et sociale de différences régionales. Il est difficile d'expliquer en termes économiques autres que les résultats des autres parties des indicateurs sociaux, les différences économiques entre régions, comme la production industrielle et psychologique.

Remerciements et références

Les Opérations B.I. 2 et 3 ont été financées par le Département de l'Énergie et des Ressources du gouvernement fédéral en 1961 et 1962. Les plus hautement qualifiés, dans l'Ontario, et en Colombie-Britannique, ont travaillé sur les données économiques entre 1951 et 1971. Gracieusement fournis, les données économiques et sociales.

10-1-1972, Ottawa, Ontario, Canada, p. 21

ANNEXE B

LA DIVERSITÉ RÉGIONALE

On trouvera dans cette annexe les chiffres qui expriment les principales différences—économiques, sociales et démographiques—entre les régions du Canada. Si ces disparités régionales peuvent être mesurées, elles sont toujours profondément ressenties par ceux qui sont victimes de l'inégalité économique, sociale ou, à leurs yeux, politique. Nous nous sommes servis, pour mesurer ces disparités, des indicateurs économiques traditionnels comme les revenus par personne, le taux de participation à la main-d'œuvre et le taux de chômage. Ce qui se trouve ainsi souligné principalement est la situation économique de chaque région.

Les indicateurs sociaux, comme la structure familiale, le pourcentage de suicides et le niveau de santé ne sont pas souvent utilisés en conjonction avec les indicateurs économiques pour donner la pleine mesure des différences qui existent entre les régions. Selon O.J. Firestone, il s'agit probablement d'une erreur puisque «en analyse économique et surtout en analyse régionale, il est offert des explications en termes économiques alors qu'en réalité une bonne partie des facteurs en jeu ne sont pas de nature économique mais culturelle, sociale, politique et psychologique».¹

Dans cette annexe, plusieurs tables contiennent des indicateurs économiques. Nous avons ajouté des tables qui fournissent certains indicateurs sociaux ainsi que certaines comparaisons avec d'autres pays industriels. Cela permet, selon nous du moins, d'obtenir une perspective plus équilibrée sur les disparités régionales au Canada et entre le Canada et les autres pays du monde occidental.

Renseignements démographiques

Les tables B.1, 2 et 3 montrent la croissance de l'économie canadienne et de l'économie des provinces entre 1891 et 1980. La plus forte croissance, dans l'Ouest et en Colombie-Britannique, s'est produite lors de l'afflux des «colons» entre 1891 et 1921. Généralement parlant, les provinces centrales et atlantiques

¹ O.J. Firestone, *Regional and Social Disparity*, p. 215

tiques ont bénéficié d'un taux de croissance plus prononcé entre 1931 et 1961. Le pourcentage de la population totale représenté par ces mêmes provinces a diminué tandis qu'il a augmenté en ce qui concerne les provinces de l'Ouest (Alberta et Saskatchewan en particulier). Toutefois en nombres absolus, l'Ontario et le Québec restent les provinces les plus peuplées et continueront d'héberger plus de la moitié de la population canadienne dans l'avenir prévisible.

La table B.4 indique l'origine de la croissance de la population pour l'ensemble du pays et pour chaque province. En général le taux de croissance naturelle de la population (naissances moins décès de personnes nées au Canada) a baissé substantiellement entre 1950 et 1980. La moyenne canadienne est actuellement de 1%, expression du changement des valeurs personnelles et des habitudes familiales dans le monde occidental. On observe, au cours des trente dernières années, une émigration intérieure aux dépens des provinces Atlantiques et du Québec. Au contraire la Colombie-Britannique a largement bénéficié de la «migration inter-provinciale». L'immigration représente une part décroissante de la croissance démographique et tandis que la plupart des immigrants allaient en Ontario au cours des années 50 et 60, ils se dirigent désormais vers l'Ouest; l'Alberta et la Colombie-Britannique en particulier.

Au cours des cinq années qui figurent à la table B.5, le nombre d'enfants à charge a diminué de 484 720 pour l'ensemble du pays tandis que le nombre d'adultes à charge (plus de 65 ans) a augmenté de 257 930. Le déclin de la natalité explique la diminution du nombre d'enfants à charge (jusqu'à 14 ans). Le vieillissement de la population se manifeste par l'augmentation du nombre de personnes de plus de 65 ans dans toutes les provinces. Leur nombre a presque doublé pour l'ensemble du Canada entre 1971 et 1976.

Le taux général des personnes à charge a baissé, pour le Canada, de 0,122 en raison du fait que l'augmentation du nombre de personnes à charge a été compensé par une augmentation de 2 510 333 du nombre de personnes en âge de travailler. Il faut toutefois observer qu'au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse respectivement, le taux des personnes à charge a augmenté substantiellement (0,258 et 0,083 respectivement), principalement en raison de la diminution du nombre de personnes en âge de travailler (Nouveau-Brunswick) et de l'augmentation prononcée du nombre d'enfants à charge en Nouvelle-Écosse (+59 659).

Pour finir la table B.6 indique, entre 1971 et 1976, un retour vers l'habitation rurale. La répartition entre la population urbaine et la population rurale a changé légèrement (-0,6% dans les villes et +0,5% à la campagne). Ce léger mouvement à orientation rurale est le plus visible au Nouveau-Brunswick (+4,5%). Ce qui est peut-être surprenant c'est que l'Ontario et le Québec ont également épousé cette tendance (+1,2% et +1,4% respectivement) tandis que les trois provinces de l'Ouest montrent une tendance à l'urbanisation. On peut, entre autres causes, expliquer ce phénomène par la présence de banlieues-dortoirs situées en dehors des villes sans pour cela être trop éloignées du lieu de travail. Autrement dit il s'agit peut-être plus d'une question de définition que d'une réalité démographique.

Table B.1 — Statistiques démographiques

Année	Canada	Terre-Neuve	Î.-P.-É.	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1891	4,833,200	—	109,100	450,400	321,300	1,488,500	2,114,300	152,500	—	—	98,200
1901	5,371,300	—	103,300	459,600	331,100	1,698,900	2,182,900	255,200	91,300	73,000	178,700
1911	7,206,600	—	93,700	492,300	351,900	2,005,800	2,527,300	462,400	492,400	394,300	392,500
1921	8,787,900	—	88,600	523,800	387,900	2,360,500	2,933,700	610,100	757,500	588,500	524,600
1931	10,376,700	—	88,000	512,800	408,200	2,874,700	3,431,700	700,100	921,800	731,600	694,300
1941	11,506,700	—	95,000	578,000	457,400	3,331,900	3,787,700	729,700	896,000	796,200	817,800
1951	14,009,400	361,400	98,400	642,600	515,700	4,055,700	4,597,600	776,500	831,700	939,500	1,165,200
1961	18,238,300	457,900	104,000	737,000	597,900	5,259,200	6,236,100	921,700	925,200	1,332,000	1,629,100
1971	21,568,300	522,100	111,600	789,000	634,600	6,027,800	7,703,100	988,200	926,200	1,627,900	2,184,600
1980	23,914,400	579,900	124,300	852,500	707,100	6,303,400	8,570,400	1,028,300	969,200	2,078,500	2,636,500

Table B.2 — Pourcentage d'augmentation de la population

1891 à 1921	81.8	—	-18.8	16.3	20.7	58.6	38.8	300.1	729.7 (1901 à 1921)	706.2 (1901 à 1921)	434.2
1931 à 1961	75.8	26.7 (1951 à 1961)	18.2	43.7	46.5	82.9	81.7	31.7	0.37	82.1	134.6
1971 à 1980	10.9	11.1	11.4	8.5	11.4	4.6	11.3	4.1	4.6	27.7	20.1

Sources: Statistique Canada et *Historical Statistics of Canada*, M.C. Urquhart et K.A.H. Buckley, Toronto, MacMillan, 1965.

Table B.3 — Population provinciale comme % de la population nationale

Année	Terre-Neuve	Î.P.É.	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1891	—	2.25	9.31	6.64	30.79	43.74	3.15	—	—	2.03
1901	—	1.92	8.55	6.16	31.62	40.64	4.75	1.69	1.35	3.32
1911	—	1.30	6.83	4.88	27.83	35.06	6.41	6.83	5.47	5.44
1921	—	1.00	5.96	4.41	26.86	33.38	6.94	8.61	6.69	5.96
1931	—	0.84	4.94	3.93	27.70	33.07	6.74	8.88	7.05	6.69
1941	—	0.82	5.02	3.97	28.95	32.91	6.34	7.78	6.91	7.10
1951	2.57	0.70	4.58	3.68	28.94	32.81	5.54	5.93	6.70	8.31
1961	2.51	0.57	4.04	3.27	28.83	34.19	5.05	5.07	7.30	8.93
1971	2.42	0.51	3.65	2.94	27.94	35.71	4.58	4.29	7.54	10.12
1980	2.42	0.51	3.56	2.95	26.35	35.83	4.29	4.05	8.69	11.02

Table B-4 — Composantes de la croissance démographique

Province/ territoire	Croissance naturelle % de la population	Migration inter- provinciale nette % de la population	Migration nette % de la population	Crois- sance totale
Canada				
1951	1.89	—	1.14	426,102
1961	1.80	—	-0.02	325,107
1971	0.90	—	0.24	246,025
1980 P	0.83	—	0.21	252,897
Terre-Neuve				
1951	2.47	0.77	0.61	11,191
1961	2.75	-0.11	-0.44	10,608
1971	1.82	0.17	0.19	10,530
1980 P	1.38	-0.23	-0.31	6,196
Î.P.E.				
1951	1.79	3.04	2.89	-4,698
1961	1.66	0.84	0.50	2,267
1971	0.94	0.25	0.35	1,453
1980 P	0.77	-0.75	-0.79	-2,200
Nouvelle-Écosse				
1951	1.80	-0.31	-0.20	10,300
1961	1.83	-0.30	-0.58	9,157
1971	0.93	-0.04	0.05	7,565
1980 P	0.68	-0.14	-0.16	4,273
Nouveau-Brunswick				
1951	2.25	-0.31	-0.35	9,827
1961	1.96	-0.52	-0.78	7,061
1971	1.10	0.09	0.16	8,067
1980 P	0.78	-0.34	-0.37	2,960
Québec				
1951	2.18	-0.22	0.65	115,322
1961	1.88	0.03	-0.04	96,574
1971	0.74	-0.33	-0.29	27,272
1980 P	0.86	-0.37	-0.41	28,019
Ontario				
1951	1.63	0.07	2.17	175,100
1961	1.66	0.06	0.21	117,329
1971	0.90	0.18	0.60	116,240
1980 P	0.72	-0.38	-0.14	50,530

P = préliminaire

Table B-4 (suite) — Composantes de la croissance démographique

Population/ territoire	Croissance naturelle % de la population	Migration inter- provinciale nette % de la population	Migration nette % de la population	Crois- sance
Manitoba				
1951	1.78	0.33	1.25	426,102
1961	1.70	-0.03	0.18	325,107
1971	0.98	-0.89	-0.56	246,025
1980 P	0.75	-1.09	-0.61	252,897
Saskatchewan				
1951	1.86	-0.80	-0.66	11,191
1961	1.78	-1.07	-1.34	10,608
1971	0.88	-2.07	-2.09	10,530
1980 P	0.95	-0.13	0.03	6,196
Alberta				
1951	2.19	-0.02	0.98	-4,698
1961	2.22	0.54	0.49	2,267
1971	1.15	0.21	0.42	1,453
1980 P	1.24	1.83	2.54	-2,200
Colombie-Brit.				
1951	1.46	0.66	1.59	10,300
1961	1.44	0.13	0.17	9,157
1971	0.76	1.47	1.64	7,565
1980 P	0.73	1.43	1.93	4,273
Yukon				
1951	2.87	—	-0.92	9,827
1961	3.15	0.68	0.32	7,061
1971	1.99	3.24	3.51	8,067
1980 P	1.64	0.67	0.67	2,960
T.N.O.				
1951	2.36	—	0.48	115,322
1961	3.91	0.86	0.75	96,574
1971	3.09	3.62	3.95	27,272
1980 P	2.02	-1.80	-1.72	28,019

P = préliminaire

Table B.5 — Personnes à charge — 1971 et 1976

PROVINCE	1 Âge 0-14	2 Âge 65+	3 Âge 15-64	Rapport 1+2÷3
Terre-Neuve				
1971	194,580	32,075	270,110	0.839
1976	187,765	36,535	333,430	0.672
Î.P.É.				
1971	35,410	12,345	58,355	0.818
1976	33,225	13,235	71,755	0.647
Nouveau-Brunswick				
1971	203,105	54,710	753,500	0.342
1976	193,100	61,070	423,075	0.600
Nouvelle-Écosse				
1971	164,071	72,470	475,740	0.497
1976	223,730	80,730	524,100	0.580
Québec				
1971	1,785,535	413,015	3,829,220	0.574
1976	1,550,340	481,355	4,202,755	0.483
Ontario				
1971	2,208,485	644,410	4,850,195	0.588
1976	2,073,785	738,925	5,451,760	0.515
Manitoba				
1971	286,795	95,555	605,895	0.631
1976	265,115	106,565	649,845	0.571
Saskatchewan				
1971	560,860	94,805	551,005	1.189
1976	248,015	102,175	571,140	0.613
Alberta				
1971	1,029,020	118,745	994,620	1.153
1976	503,130	137,935	1,196,995	0.535
Colombie-Britannique				
1971	785,415	205,010	1,369,640	0.723
1976	595,120	242,050	1,629,440	0.513
Canada				
1971	6,380,895	1,744,410	12,583,752	0.645
1976	5,896,175	2,002,340	15,094,085	0.523

Source: Statistique Canada, recensements de 1971 et 1976.

**Table B.6 — Répartition de la population urbaine et rurale—
1971 et 1976**

	Total de la population	Pop. urb. % du total	Pop. rur. % du total
Terre-Neuve	522,100	57.2	42.8
	557,725	58.8	41.1
Î.P.É.	111,645	38.3	61.7
	118,230	37.1	62.8
Nouvelle-Écosse	788,960	56.7	43.3
	828,570	55.8	44.1
Nouveau-Brunswick	634,560	56.9	43.1
	677,250	52.3	47.6
Québec	6,027,765	80.6	19.4
	6,234,445	79.1	20.8
Ontario	7,703,105	82.4	17.6
	8,264,465	81.1	18.8
Manitoba	988,245	69.5	30.5
	1,021,510	70.0	30.0
Saskatchewan	926,245	52.9	47.0
	921,325	55.4	44.5
Alberta	1,627,875	73.5	26.5
	1,838,035	75.0	24.9
C.B.	2,184,620	75.7	24.3
	2,466,605	76.9	23.0
Yukon	18,390	61.0	38.9
	21,835	60.9	39.0
T.N.O.	34,810	48.3	51.6
	42,610	49.6	50.3
Canada	21,568,310	76.1	23.9
	22,992,665	75.5	24.4

Source: Statistique Canada, recensements de 1971 et 1976.

Comparaisons internationales

Lorsqu'on compare le Canada à d'autres pays industriels de l'Occident, il est évident que nous jouissons du bien-être économique et social. La table B.7 compare quelques indicateurs économiques et sociaux pour les 10 pays membres de l'Organisation pour la Coopération Économique et le Développement. En raison de la population relativement faible de notre pays et de son immense superficie, nous avons de très loin la plus faible densité de population. Même les États-Unis, qui permettent la comparaison la plus proche, ont 113 habitants de plus au mille carré.

Bien que nous soyons en 7^e place pour la population (parmi les 10 pays de l'OCED), notre produit intérieur brut (1978) nous met en 6^e place, devant l'Italie. Notre revenu par personne nous met également en 6^e place.

Table B.7 — Comparaison internationale

Pays	Population (millions)	Densité de la population	Produit intérieur brut	Revenu par personne	Espérance de vie à la naissance	Mortalité infantile pour 1000 naissances (1977)	Médecins pour 100 000 personnes (1977)	Taux d'alphabétisation (1977)	Enseignants pour 1000 pers. (1977)
Canada	23.688 (1979)	6.10 au mille carré	\$288.56 milliards (1979)	\$7,572 (1978)	69.34 hommes 76.36 femmes (1972)	12.4	178	98%	40
Belgique	9.849	835.39 au mille carré	\$96.91 milliards (1978)	\$9,025 (1978)	67.79 hommes 74.21 femmes (1972)	11.9	211	99%	40
Danemark	5.118	299.54 au mille carré	\$55.89 milliards (1978)	\$9,869 (1978)	71.15 hommes 76.8 femmes	8.9	204	99%	51
France	53.478	250.17 au mille carré	\$471.59 milliards	\$7,908 (1978)	69.2 hommes 77.2 femmes (1976)	11.4	164	99%	41
République Fédérale Allemande	61.302	639.88 au mille carré	\$758.96 milliards (1979)	\$9,278 (1978)	68.62 hommes 75.21 femmes	15.5	204	99%	35

Table B.7 — Comparaison internationale (suite)

Pays	Population (millions)	Densité de la population	Produit intérieur brut	Revenu par personne	Espérance de vie à la naissance	Mortalité infantile pour 1000 naissances (1977)	Médecins pour 100 000 personnes (1977)	Taux d'alphabétisation (1977)	Enseignants pour 1000 pers. (1977)
Irlande	3.365	121.8 au mille carré	\$12.04 milliards (1978)	\$2,711 (1977)	68.77 hommes 73.52 femmes	15.7	116	99%	30
Italie	56.877	487.52 au mille carré	\$260.11 milliards (1978)	\$3,076 (1977)	68.97 hommes 74.88 femmes (1972)	17.6	208	94%	42
Japon	115.880	800.24 au mille carré	\$973.90 milliards (1978)	\$7,153 (1978)	72.15 hommes 73.8 femmes (1976)	8.9	119	99%	25
Royaume-Uni	55.901	592.48 au mille carré	\$309.65 milliards (1978)	\$4,955 (1978)	67.8 hommes 73.8 femmes (1970)	14.0	153	99%	45
États-Unis	222.020	119 au mille carré	\$2,343.56 milliards (1979)	\$8,612 (1978)	68.7 hommes 76.5 femmes (1975)	14.0	176	99%	43

Source: *The World Almanac and Book of Facts*, 1981.

L'espérance de vie est plus élevée au Canada et la mortalité infantile y est considérablement plus basse qu'en Allemagne Occidentale, en Irlande, en Italie, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Nos services de santé et le nombre de nos enseignants sont également supérieurs à la moyenne.

La table B.8 compare le Canada aux États-Unis. Elle montre que nous sommes aussi en bonne place dans le contexte nord-américain. Bien que notre produit national brut ne soit que le dixième de celui des États-Unis, et que notre population ne soit que le neuvième, nous avons en moyenne un niveau de vie comparable. Le PNB par personne est légèrement inférieur au Canada à ce qu'il est aux États-Unis (\$379). Néanmoins le nombre d'heures de travail et la rémunération horaire réelle ont fait de plus grands progrès, par rapport à 1967, qu'aux États-Unis.

Toutefois le chômage est plus élevé. L'écart des taux de chômage est plus grand au Canada (différence de 11,5% entre l'Alberta et Terre-Neuve et de 7,5% seulement entre l'Alaska et le New Hampshire). Cependant l'écart des revenus par personne est beaucoup plus grand entre les régions des États-Unis (différence de \$5085 aux États-Unis et de \$3457 au Canada).

Les tables B.9(a) et (b) comparent le revenu par personne de 10 pays industriels et des 10 provinces du Canada. De 1972 à 1978, la différence a légèrement diminué en ce qui concerne la comparaison de pays à pays, mais légèrement augmenté en ce qui concerne la comparaison de province à province. Toutefois les variations du revenu par personne à l'intérieur d'un pays sont moindres chez nous que dans les autres pays du monde occidental.

Table B.8 — Comparaisons Canada/États-Unis

Points de comparaison	Canada	États-Unis
PNB (1978)	217,700,000	2,117,700,000
Total en dollars actuels	202,600,000	1,971,500,000
Total en dollars constants (1977)		
Indice des prix à la consommation pour certains articles (1979)*		
Total	221.0	217.4
Aliments	261.8	234.5
Habillement	174.9	166.6
Logement	224.6	227.6
Transports	206.7	212.0
Indices sélectifs d'activité industrielle (1979)*		
Production horaire	156.3	129.2
Compensation horaire (en monnaie du pays)	312.8	250.8
Compensation horaire réelle	141.5	115.3
Frais unitaires de main-d'œuvre	200.2	194.1
Emploi	108.5	108.1
Heures de travail	105.5	107.0

*1967=100

Table B.8 — Comparaisons Canada/États-Unis (suite)

Points de comparaison	Comparaison avec la moyenne nationale			
	CANADA		ÉTATS-UNIS	
Revenu par personne (dollars actuels)	moyenne	\$8,623	moyenne	\$9,002
	maximum	+\$1,198	maximum	+\$2,250
	minimum	-\$2,253	minimum	-\$2,835
Taux de chômage	moyenne	7.5	moyenne	5.8
	maximum	+7.9	maximum	+4.3
	minimum	-3.6	minimum	-3.6
Taux de participation à la main-d'œuvre	moyenne	63.6	moyenne	63.3
	maximum	+5.8	maximum	+11.8
	minimum	-10.9	minimum	-5.1
	femmes	50.4	femmes	59.1
	hommes	85.4	hommes	85.4
	femmes comme % de la main- d'œuvre		femmes comme % de la main- d'œuvre	
		36.9		41.6

Source: *Statistical Abstract of the United States: 1980 National Data Book and Guide to Sources*, ministère du Commerce des États-Unis, Bureau du Recensement.

Qualité de la vie

Comme le montrent les tables B.7 et 8, la situation économique et sociale du Canada se compare favorablement à celle des autres pays industriels de l'occident. La table B.10 indique la gamme des mesures de certains facteurs de la qualité de la vie—instruction, structure familiale, taux de criminalité.*

A l'échelle nationale, presque 19% de la population n'a pas suivi les cours de neuvième mais presque 9% possède un diplôme universitaire. Terre-Neuve a le degré le plus faible d'instruction—plus de 27% de la population n'a pas suivi les cours de neuvième et 7% seulement possède un diplôme universitaire. L'Ontario a le plus fort pourcentage de diplômés universitaires (10%) mais moins de 17% de la population n'a pas suivi les cours de neuvième. En général le niveau d'instruction au Québec et dans les provinces Atlantiques est inférieur à ce qu'il est en Ontario et dans les provinces de l'Ouest.

On considère fréquemment la structure familiale, le taux de mariage et le taux de divorce comme étant indicatifs de la qualité de la vie dans une collectivité. De même que dans bien d'autres pays de l'occident, le mariage a été exposé à des pressions considérables au cours des dernières années, ce qu'exprime un taux de mariage relativement faible (7,9 pour 1000) et un taux de divorce en augmentation (2,5 pour 1000). L'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse ont les taux de mariage les plus élevés (jusqu'en 1979) tandis que Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan ont le taux de divorce le plus faible.

* Les statistiques pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont inscrites sans être analysées en raison de leur très faible population et du moindre degré d'exactitude qui en résulte.

Table B.9(a) — Gamme internationale des revenus par personne

Pays	PNB par personne (\$ E.U.)		Rapport maximum-minimum		% d'augmentation
	1972	1978	1972	1978	1972 à 1978
Danemark	3,670	10,580	1:3.5	1:2.8	188.3%
Allemagne Occid.	3,390	10,300			203.8
États-Unis	5,590	9,770			74.8
Belgique	3,210	9,700			202.2
France	3,620	8,880			145.3
Canada	4,440	8,670			95.3
Japon	2,320	7,700			231.9
Royaume-Uni	2,600	5,720			120.0
Italie	1,960	4,600			134.7
Irlande	1,580	3,810			141.1

Source: *World Bank Atlas* 1972 et 1978.

Table B.9(b) — Gamme canadienne des revenus par personne

Province/ Territoire	PIB par personne		Rapport maximum-minimum		% d'augmentation
	1972	1978	1972	1978	1972 à 1978
Terre-Neuve	2,529	5,366	1:2.3	1:2.7	112.1%
I.P.E.	2,560	5,243			104.8
Nouv. Écosse	3,397	6,712			97.6
Nouv. Brunswick	3,208	6,341			97.6
Québec	4,338	8,831			103.6
Ontario	5,732	10,673			86.2
Manitoba	4,408	8,925			102.5
Saskatchewan	3,997	9,991			149.9
Alberta	5,440	14,400			164.7
C.B.	5,263	11,029			109.4
Yukon et T.N.O.	4,921	11,031			124.2
CANADA	4,885.76	9,999.10			104.7

Source: Statistique Canada 13-213, *Comptes économiques provinciaux*, 1964-1979.

Le nombre de personnes par famille et l'importance des foyers ont généralement diminué entre 1971 et 1976. L'importance et la structure des familles changent progressivement de la côte est à la côte ouest et augmentent à l'échelle nationale. L'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Québec ont le plus fort pourcentage de familles avec un seul parent.

La table B.10 montre clairement que le taux de criminalité est le plus élevé en Ontario et dans les provinces de l'Ouest. (En 1977, Terre-Neuve et le

Table B.10 — Qualité de la vie

Province/ Territoire	Pourcentage de la main-d'œuvre n'ayant pas suivi les cours de neuvième	Pourcentage de la main-d'œuvre avec un diplôme universitaire	Taux de mariage pour 1000 (1979)	Taux de divorce pour 1000 (1979)	Nombre moyen de personnes par foyer (1971) (1976)	Nombre moyen de personnes par famille (1971) (1976)	Nombre moyen d'enfants par famille (1971) (1976)	Nombre de familles avec un seul parent pour 100 (1971) (1976)	Taux de criminalité contre les biens (1977) pour 10 000	Taux d'homicides (1977) pour 10 000	Total des crimes violents (1977) pour 10 000
Canada	19	9	7.9	2.5	3.5	3.7	1.8	9.4	455.6	0.3	58.4
Terre-Neuve	27	7	6.5	0.8	3.1	3.5	1.6	9.8	284.1	0.5	43.9
I.P.É.	24	7	7.3	1.2	4.1	4.0	2.1	8.7	262.5	0.1	31.9
N.-Écosse	18	9	8.2	2.7	3.9	4.0	2.1	10.2	323.9	0.2	48.8
N. Bruns.	26	7	7.6	1.7	3.5	3.7	1.9	10.4	276.9	0.6	40.7
Québec	25	8	7.4	2.3	3.3	3.5	1.7	10.6	372.2	0.3	40.4
Ontario	17	10	8.0	2.6	3.7	3.9	2.0	10.7	458.9	0.2	60.3
Manitoba	20	9	7.5	2.1	3.2	3.5	1.6	10.3	513.4	0.4	59.1
Saskatchewan	22	6	7.6	1.6	3.4	3.6	1.7	9.6	493.4	0.5	66.9
Alberta	13	9	9.4	3.2	3.1	3.4	1.5	9.8	580.3	0.4	79.4
C.-B.	12	9	8.6	3.4	3.0	3.4	1.5	9.8	652.5	0.4	82.8
Yukon	11	8	8.4	2.9	3.1	3.5	1.6	9.2	915.2	2.8	267.8
T.N.O.	29	8	6.4	1.8	3.2	3.5	1.6	9.4	851.7	0.9	388.2
					2.9	3.3	1.4	9.6			

Source: Statistique Canada, 94-831, Table 1, 1976; 93-823, 93-821, 93-803.

Nouveau-Brunswick avaient le taux de suicide le plus élevé; mais il peut s'agir là d'une aberration). Il semble que l'Île-du-Prince-Édouard offre le plus de sécurité pour les personnes et les biens tandis que la Colombie-Britannique présente le plus de danger.

Statistiques économiques

La table B.11 contient certaines statistiques sur les économies des grandes régions du Canada au cours d'une période de vingt ans. Les chiffres pour les années 1959 et 1969 sont extraits de l'ouvrage d'O. J. Firestone, *Regional Economic and Social Disparity*; les chiffres pour 1979 nous ont été fournis par Statistique Canada et le MEER.

Comme cela a été le cas de tous les pays industriels, les revenus par personne, au Canada, ont augmenté considérablement depuis 1959. A l'échelle nationale, ils ont presque sextuplé. Pour chacune des régions, la proportion est de cinq à six fois le niveau de 1959. Mais leur position les unes par rapport aux autres est restée la même pendant toute cette période. Les habitants de l'Ontario ont continué de toucher les revenus les plus élevés et ceux des provinces Atlantiques, les revenus les plus bas. La Colombie-Britannique, les provinces des Prairies et le Québec ont maintenu leur position intermédiaire entre l'Ontario et la région de l'Atlantique. Bien que celle-ci reste en dernière place en ce qui concerne les revenus discrétionnaires, compte tenu des divers régimes fiscaux provinciaux, la Colombie-Britannique est désormais en avance sur l'Ontario.

Les traitements et salaires varient considérablement d'une région à l'autre. Le salaire par ouvrier dans la région de l'Atlantique est inférieur de \$2 407 à la moyenne nationale, tandis qu'en Colombie-Britannique l'ouvrier reçoit en moyenne \$1 439 de plus que la moyenne nationale.

La table B.11 montre également la faiblesse relative du marché du travail dans la région de l'Atlantique, tant en ce qui concerne la participation à la main-d'œuvre que les taux de chômage.

La table B.12 indique les revenus par personne pour chaque province, soit le revenu gagné et le revenu provenant des transferts de fonds fédéraux. Les Terre-Neuviens continuent de toucher les revenus les plus bas en dépit des transferts relativement élevés de fonds gouvernementaux.

La table B.13 indique les principaux éléments des paiements de transfert aux individus ainsi que l'augmentation des transferts de fonds par personne.

Table B.11—Dimensions de la disparité économique

	Atlantique			Québec			Ontario			Prairies			Colombie-Brit.			Canada		
	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979
Revenus																		
Revenu personnel —\$ par personne	1,052	2,036	6,370	1,361	2,632	8,341	1,862	3,371	9,608	1,497	2,787	8,750	1,824	3,108	9,821	1,569	2,915	8,902
Revenu pers. discrétion —\$ par personne	965	1,730	5,493	1,247	2,212	6,626	1,654	2,708	7,875	1,365	2,359	7,571	1,645	2,516	8,044	1,416	2,401	7,286
—\$ par pers. en âge de travailler	3,175	5,165	7,682	3,557	5,619	8,689	4,271	6,463	10,399	3,765	5,977	10,433	4,572	6,006	10,607	3,912	5,995	9,749
Traitements et salaires —\$ par personne	631	1,332	3,801	946	1,915	5,184	1,298	2,444	6,339	886	1,761	5,409	1,209	2,197	6,279	1,047	2,051	5,631
—\$ par pers. au travail	2,248	4,234	10,447	2,857	5,200	12,520	3,448	6,070	13,449	2,488	4,571	11,743	3,492	5,440	14,293	3,017	5,373	12,854
Paiements de transfert —\$ par personne	157	303	1,019	136	273	1,275	157	290	976	162	284	983	199	309	1,110	156	288	1,093
Main-d'œuvre totale —Taux de participation	48.6	49.6	55.5	53.7	56.2	60.1	56.5	59.8	66.6	55.2	58.3	66.3	55.2	59.1	62.7	54.3	57.5	63.3
Main-d'œuvre femmes —Taux de participation	21.2	29.3	40.5	25.5	34.0	44.5	29.7	38.7	53.3	27.4	36.6	51.2	25.7	38.2	48.6	26.9	36.1	48.9
Ouvriers agricoles —% de la main-d'œuvre	10.3	24.3	2.4	8.8	4.7	2.6	7.7	4.5	3.6	26.6	18.0	12.4	4.4	2.7	1.9	11.2	6.6	4.7
Ouvriers non agricoles —% de la main-d'œuvre	78.8	88.6	97.5	83.3	88.4	97.4	87.8	92.4	96.4	70.1	79.2	87.6	89.2	92.3	98.1	82.8	88.8	95.3
Chômeurs —% de la main-d'œuvre	7.7	6.1	11.8	5.5	6.5	9.6	2.8	3.9	6.5	1.7	2.4	4.3	4.3	4.1	7.7	3.9	4.6	7.5
—par rapp. à moy. can.	+3.8	+1.5	+4.3	+1.6	+1.9	+2.1	-1.1	-0.7	-1.0	-2.2	-2.2	-3.2	+0.4	-0.5	+0.2			

Sources: *Regional Economic and Social Disparity*, par O.J. Firestone, chapitre 14, Statistique Canada, 91-201.

Table B.12 — Revenus personnels: 1959, 1969 et 1979

Province/ territoire	Revenus personnels par personne (dollars)	Transferts gouverne- mentaux par personne (dollars)	Revenu gagné par personne (dollars)	Transferts en % des revenus personnels
Canada				
1959	1,608	149	1,459	9
1969	2,943	293	2,650	10
1979	8,902	1,020	7,882	11
Terre-Neuve				
1959	869	152	717	17
1969	1,796	377	1,419	21
1979	5,862	1,600	4,262	27
I.P.É.				
1959	951	158	793	17
1969	1,847	360	1,487	20
1979	6,057	1,366	4,691	22
Nouvelle-Écosse				
1959	1,216	157	1,059	13
1969	2,279	305	1,974	13
1979	7,088	1,207	5,881	17
Nouveau-Brunswick				
1959	1,076	162	914	15
1969	2,062	309	1,753	15
1979	6,472	1,268	5,204	20
Québec				
1959	1,394	136	1,258	10
1969	2,601	278	2,323	11
1979	8,341	1,275	7,066	15
Ontario				
1959	1,911	160	1,751	8
1969	3,470	292	3,178	8
1979	9,608	976	8,632	10
Manitoba				
1959	1,593	161	1,432	10
1969	2,762	283	2,479	10
1979	8,198	954	7,244	12
Saskatchewan				
1959	1,323	169	1,154	13
1969	2,368	272	2,096	12
1979	8,335	1,064	7,271	13
Alberta				
1959	1,634	159	1,475	10
1969	2,944	304	2,640	10
1979	9,717	960	8,758	10
Colombie-Brit.				
1959	1,881	202	1,679	11
1969	3,226	318	2,908	10
1979	9,821	1,110	8,711	11

**Table B.13—Transferts au bénéfice des individus:
1972 et 1978**

Province/ territoire	Total des transferts par personne*		Assurance- chômage comme % des transferts		Allocations familiales comme % des transferts		Assurance- vieillesse comme % des transferts	
	1972	1978	1972	1978	1972	1978	1972	1978
Terre-Neuve	\$666	\$1,558	19.8	28.2	5.4	7.6	15.0	13.3
I.P.E.	560	1,302	17.5	28.3	6.3	7.5	30.2	24.5
Nouvelle-Écosse	492	1,177	18.7	22.0	6.1	8.3	27.4	22.8
Nouveau-Bruns.	516	1,246	21.5	28.4	6.1	8.3	24.5	19.9
Québec	456	1,223	20.5	22.0	5.6	7.8	21.9	17.4
Ontario	426	929	18.1	14.9	6.6	9.8	25.5	23.2
Manitoba	441	927	14.9	12.9	6.4	10.2	31.4	29.2
Saskatchewan	430	989	12.9	9.1	7.1	10.0	34.1	28.6
Alberta	447	912	14.7	7.6	6.9	10.9	22.7	20.1
Colombie-Brit.	492	1,076	22.3	19.4	5.5	8.3	25.0	22.4
Yukon et T.N.O.	299	674	23.5	18.2	11.8	18.2	11.8	11.4
CANADA	455.9	1,059	18.8	18.1	6.2	8.9	24.5	1.4

*Y compris les transferts de fonds fédéraux, provinciaux et locaux.

Source: Statistique Canada, 13-213, Comptes économique provinciaux, 1964-1979.

Annexe C

Liste des témoins qui se sont présentés devant le Comité

N° de fascicule	Date	Témoïn
<i>Troisième session, trentième Parlement, 1977-78</i>		
3	21 février 1978	(Ministère de l'Expansion économique régionale) L'Honorable Marcel Lessard, ministre M. J. D. Love, sous-ministre
4	23 février 1978	(Ministère de l'Expansion économique régionale) M. J. D. Love, sous-ministre M. J. D. Collinson, sous-ministre adjoint (Région de l'Ouest)
<i>Quatrième session, trentième Parlement, 1978-79</i>		
	7 novembre 1978	Réunion de caractère privé et confidentiel, avec M. Mark Daniels, sous-ministre adjoint, planification et coordination, ministère de l'Expansion économique régionale.
	9 novembre 1978	Réunion de caractère privé et confidentiel, avec M. Mark Daniels, sous-ministre adjoint, planification et coordination, ministère de l'Expansion économique régionale.
3	21 novembre 1978	M. Richard Higgins, président, Development Planning Associates
5	23 novembre 1978	M. T. J. Courchene, département des sciences économiques, Université de Western Ontario
	5 décembre 1978	Réunion de caractère privé et confidentiel, avec M. J. D. Love, sous-ministre, ministère de l'Expansion économique régionale
	7 décembre 1978	M. Benjamin Higgins, département des sciences économiques, Université d'Ottawa

N° de fascicule	Date	Témoign
7	6 février 1979	(Représentant le Conseil économique du Canada) Madame Sylvia Ostry, présidente M. D. W. Slater, directeur M. N. M. Swan, directeur, groupe d'études régionales
8	8 février 1979	(Représentant l'Institut de recherche C. D. Howe) M. Carl E. Beigie, président et directeur général M ^{me} . Judith Maxwell, directrice, Analyse des politiques M ^{me} . Caroline Pestieau, Chef de projet, Accent Québec
9	20 février 1979	M. James Fleck, professeur invité des Études canadiennes en administration des affaires et en administration publique, Université Harvard
10	22 février 1979	M. John D. Godfrey, président et vice-recteur, Université de King's College
13	22 mars 1979	M. T. Kent, président et directeur général, Sydney Steel Corporation

Première session, trente et unième Parlement, 1979

5	4 décembre 1979	(Représentant le Conseil économique du Canada) Madame Sylvia Ostry, présidente M. D.W. Slater, directeur M. R. Lévesque, directeur M. H. Bert Waslander, directeur, Chef de projet, seizième révision annuelle
---	--------------------	--

Première session, trente-deuxième Parlement

2	27 mai 1980	M. I.A. Stewart, sous-ministre, ministère des Finances
3	29 mai 1980	M. G.K. Bouey, Gouverneur, Banque du Canada
4	3 juin 1980	(Représentant le ministère des Transports) M. J. Charron, sous-ministre adjoint, Coordination M. N.G. Mulder, sous-ministre adjoint, Planification stratégique

N° de fascicule	Date	Témoign
5	5 juin 1980	M. E. Farquhar, directeur général, Relations gouvernementales, industrielles et internationales M. R.J. Marsham, administrateur adjoint, Administration canadienne des transports de surface (Représentant l'Institut de recherche C.D. Howe)
6	19 juin 1980	M. Carl E. Beigie, président et directeur général Mme Wendy Dobson, économiste principal M. E. P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef, Banque Royale du Canada
7	15 juillet 1980	(Représentant le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources) M. M.A. Cohen, sous-ministre M. Ross Toombs, conseiller principal, Coordination de la politique énergétique
9	17 juillet 1980	(Représentant l'Alberta Gas Trunk Line Company) M. S.R. Blair, président et administrateur en chef (Représentant la Société Shell du Canada) M. C. W. Daniel, président et directeur général M. Z. Peter Pokrupa, conseiller en questions économiques
10	21 octobre 1980	(Représentant la province du Nouveau-Brunswick) M. Arthur C. Parks, secrétaire adjoint auprès du cabinet de politique économique, secrétariat du cabinet M. J. P. Blanchard, sous-ministre, Commerce et Développement M. F. J. Arsénault, directeur général de la société d'aménagement communautaire
11	23 octobre 1980	(Représentant le ministère des Finances) M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint M. J. H. Lynn, directeur général, direction des Relations fédérales-provinciales
12	4 novembre 1980	(Représentant le ministère de l'Expansion économique régionale) L'Honorable Pierre De Bané, ministre M. Robert C. Montreuil, sous-ministre

N° de fascicule	Date	Témoïn
13	6 novembre 1980	(Représentant la Commission des Conférences du Canada) M. James Nininger, président M. Thomas Maxwell, vice-président et économiste en chef M. Peter Gusen, directeur, prévisions économiques régionales
16	20 novembre 1980	(Représentant le département d'État au développement économique) L'Honorable H. A. Olson, ministre d'État M. G. F. Osbaldeston, secrétaire M. F. J. Chambers, sous-secrétaire, Élaboration de la politique
17	2 décembre 1980	L'Honorable Allan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances M. H. J. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances
18	4 décembre 1980	L'Honorable Richard Hatfield, Premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick
19	9 décembre 1980	M. S. R. Blair, président et directeur général, Nova—An Alberta Corporation
20	11 décembre 1980	(Représentant le Conseil économique du Canada) M. D. W. Slater, président M. L. W. Copithorne, directeur du Newfoundland Reference
21	10 février 1981	M. N.H. Lithwick, département des sciences économiques, Université Carlton
22	12 février 1981	(Représentant le ministère des Finances) M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint M. J.H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale. M. D.H. Clark, directeur adjoint, Direction des relations-fédérales-provinciales

N° de fascicule	Date	Témoïn
23	24 février 1981	(Représentant le ministère de l'Industrie et du Commerce L'Honorable Herb Gray, ministre M. T.S. Czarski, directeur, Directorat de la planification intégrée M. R. Butler, directeur intérimaire, Directorat de la planification de la politique
24	26 février 1981	M. John Frank, président, R.L Crain et président du Comité du climat des affaires de l'Association des manufacturiers canadiens M. L. Thibault, vice-président exécutif, Association des manufacturiers canadiens
25	12 mars 1981	Professeur R.I. McAllister, directeur, Programme des perspectives d'emploi régionales de l'Institut de recherches politiques, Halifax, N.E.
27	17 mars 1981	M. Gerald D. Hobbs (ex-président de COMINCO Ltée)
30	31 mars 1981	Professeur K. Hay, département des sciences économiques, Université Carleton
31	2 avril 1981	Professeur John Helliwell, département des sciences économiques, Université de Colombie-Britannique
33	14 avril 1981	(Représentant le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins) M. Alfred Rouleau, président M. André Morin, conseiller auprès du président pour les affaires gouvernementales
39	11 juin 1981	Professeur David McQueen, département des sciences économiques, Collège Glendon, Université York
40	16 juin 1981	(Représentent la province de Terre-Neuve) L'Honorable M. John F. Collins, ministre des Finances et président du Conseil du Trésor de Terre-Neuve M. Cyril S. Abery, sous-ministre, secrétariat des Affaires intergouvernementales M. David G. Norris, sous-ministre, ministère des Finances.

