

## **PARTIE IV**



---

# **LES RESSOURCES NATURELLES ET L'ENVIRONNEMENT**

---

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>435</b>
<b>Chapitre 11 Les ressources naturelles et le développement économique du Canada</b>	<b>441</b>
<b>Chapitre 12 Les secteurs des ressources naturelles</b>	<b>455</b>
<b>Chapitre 13 Environnement, société et économie</b>	<b>557</b>
<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>584</b>



---

## Les ressources naturelles et l'environnement

### Introduction

L'environnement et les ressources naturelles ont une importance particulière pour les Canadiens. Les faits saillants de notre histoire économique sont habituellement décrits en termes d'exploitation d'une succession de ressources naturelles, à savoir le poisson, la fourrure, le bois, le blé, les minéraux et, plus récemment, le pétrole et le gaz naturel. Chaque produit a laissé sa marque distinctive sur l'économie du Canada, sur sa politique et même sur la Constitution. En somme, les ressources naturelles ont structuré le développement de notre pays.

Notre patrimoine en ressources naturelles a également façonné ce pays dans un sens plus profond. La situation du Canada, comme pays riche en ressources, contribue de diverses façons à notre culture et à notre réputation internationale. L'exploitation des ressources est à l'origine du développement des diverses régions du pays et explique la naissance de la plupart de ses milliers de communautés locales; et, dans chaque cas, la nature de la ressource et les caractéristiques de l'environnement ont contribué à la singularité de la région ou de la communauté locale. Tous les Canadiens ont certains traits en commun, mais la manifestation de ceux-ci ne sera pas exactement la même dans un port de haute mer à Terre-Neuve, dans une ville minière du nord de l'Ontario, ou dans un village agricole en Saskatchewan. Les nombreux aspects de notre environnement – et les divers usages que nous en avons faits – sont responsables de l'essentiel de notre diversité nationale, dont nous sommes fiers à juste titre, mais aussi de nos frictions régionales que nous avons parfois des raisons de regretter.

Bien que les ressources et l'environnement aient largement contribué au développement du Canada, ceci n'a pas été sans soulever de problèmes. Les industries axées sur les ressources sont notoirement cycliques, et c'est pour cette raison, du moins en partie, que notre économie est passée, souvent en rapide succession, de périodes de grande performance à des périodes de

récession totale. En outre, nous avons eu tendance à compter sur les capitaux et le savoir-faire étrangers pour exploiter nos gisements miniers, tout en nous inquiétant des conséquences du contrôle étranger sur une si importante partie de notre patrimoine naturel. C'est presque depuis les débuts du Canada comme pays que nous avons été insatisfaits de notre rôle de producteur primaire et que nous avons cherché des moyens d'augmenter le degré de transformation sur place des produits. De plus, les relations intergouvernementales en matière de ressources n'ont pas toujours été harmonieuses; pas plus que nos objectifs industriels dans ce domaine n'ont toujours été bien clairs. Enfin, alors même que nous continuons à percevoir notre pays, ainsi que le fait d'ailleurs le reste du monde, comme un vaste territoire vierge, nous sommes également conscients que de nombreuses régions du Canada exhibent les cicatrices d'une négligence parfois destructrice à l'égard de la fragilité de notre patrimoine naturel.

Si nous, Canadiens, avons parfois eu des doutes quant à la façon d'utiliser notre patrimoine de ressources, nous sommes néanmoins restés convaincus qu'il y avait quelque chose à faire. Même à présent, nous continuons, avec le reste du monde, à percevoir le Canada comme un pays dont l'économie est tributaire de l'abondance de ses ressources naturelles. Pourtant, aussi importante qu'ait pu être la contribution de ces ressources dans l'histoire du développement social et économique du Canada, peut-on en toute assurance supposer qu'elles continueront à dominer notre avenir? Concrètement, sommes-nous en train de perdre notre relatif avantage historique en matière de ressources naturelles? Si tel est le cas, deux autres questions se posent. Premièrement, la perte de cet avantage s'applique-t-elle aux ressources en général, ou seulement à certains secteurs particuliers? Deuxièmement, cela signifie-t-il que le Canada sera obligé de se soumettre à une adaptation économique majeure? En particulier, les Canadiens devront-ils restructurer leur économie de manière à accorder moins d'importance aux ressources naturelles et davantage aux ressources humaines?

Il y a de nombreux développements dans notre économie intérieure et dans l'économie internationale qui annoncent des changements dans la fonction des industries de ressources. Bien que les nôtres soient encore importantes — même vitales — et qu'elles le demeureront pour de nombreuses régions et localités, nous nous dirigeons progressivement vers une dépendance relativement moindre sur les ressources naturelles au niveau de *l'ensemble du pays*. En outre, même si nous pouvons faire bien des choses pour ralentir cette tendance, il est possible que nous ne puissions plus renverser la vapeur. Même si nos ressources naturelles sont encore abondantes selon les normes mondiales, elles ne sont certainement plus aussi considérables que nous avons pu le croire. Dans certains secteurs, par exemple, comme l'exploitation des forêts, nous nous approchons des limites pratiques de la croissance, et certains diront que nous les avons dépassées. La Commission estime que notre confiance dans la plénitude de nos ressources nous a poussés au gaspillage. Dans d'autres secteurs, celui des mines par exemple, nous découvrons que les changements technologiques et le ralentissement de la croissance ont réduit la demande mondiale pour certains de nos minéraux les plus importants. La

concurrence étrangère, surtout celle des pays en voie de développement, remet en question de plus en plus notre position traditionnelle parmi les leaders de l'exportation dans le domaine des matières premières. Cependant, le déclin relatif de l'importance de notre secteur des ressources n'est pas entièrement attribuable au changement dans la demande et à la rareté matérielle; dans une grande mesure, c'est également le résultat d'une mauvaise gestion. À bien des égards, nous n'avons pas su utiliser la situation privilégiée qui était la nôtre, tellement nous étions confiants qu'elle ne changerait jamais.

La morale de cette histoire est que les Canadiens ne peuvent plus prendre pour acquis leurs ressources naturelles. Nous ne pouvons plus compter sur elles ni comme garantie de notre future croissance, ni comme solution automatique à nos problèmes lorsque nous éprouvons des difficultés économiques. Dans la mesure où nous continuerons à compter sur nos ressources, nous devons aussi avoir une attitude responsable à leur égard. De façon générale, nous devons nous préoccuper moins de la rapidité avec laquelle nous pouvons exploiter nos ressources, mais davantage de la qualité de notre gestion et de leur maintien. Notre politique des ressources devra tenir compte non seulement de nos besoins pour les dix ou quinze prochaines années, mais aussi des besoins des futures générations.

Les ressources naturelles occupent une place importante dans le mandat de la Commission qui est d'étudier les perspectives du Canada. Leur importance, cependant, n'est pas uniquement liée à nos perspectives économiques, mais aussi à l'ensemble des institutions canadiennes. Les ressources naturelles et l'environnement sont maintenant associés à presque toutes les autres préoccupations des Canadiens, qu'il s'agisse de l'enseignement ou des relations fédérales-provinciales, ou encore du rôle du gouvernement dans notre économie. Il faut se rendre à l'évidence qu'il ne sera désormais plus possible de s'occuper isolément des problèmes des divers secteurs des ressources naturelles. Pour que certaines solutions particulières portent fruits, elles devront se réaliser dans un contexte de collaboration étendue et de changements institutionnels. Mais avant de réussir à créer un tel contexte, nous devons d'abord accepter le fait que bon nombre de nos hypothèses classiques sur le Canada, nos institutions et notre rôle dans le monde, risquent de ne plus être pertinentes.

Les Canadiens ont commencé à s'adapter à une vision plus réaliste du rôle des ressources naturelles dans la croissance future du Canada. Au cours des audiences de la Commission, d'un bout à l'autre du pays, un nombre non négligeable d'intervenants ont exprimé l'opinion que désormais notre patrimoine naturel ne produirait plus autant d'avantages que par le passé. L'Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada a déclaré sans équivoque que :

*Nous devons accepter le fait que notre potentiel d'expansion dans l'industrie des ressources est devenu plus restreint pour des raisons qui échappent à notre contrôle. Par contre, l'expansion de nos industries manufacturières, si elles sont gérées à l'échelle nationale, peut être garantie.*

(Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada, mémoire, le 27 août 1984, p. 5.)

Selon Polysar, « le Canada doit encourager l'exportation du savoir-faire canadien plutôt que l'exportation de nos matières premières ». (Polysar Limitée, mémoire du 13 septembre 1984, pièce jointe « B », p. 3.) L'Association minière du Canada a adopté un point de vue pessimiste à l'égard de la situation de son propre secteur :

*La production canadienne de la plupart des métaux [...] ainsi que le volume des réserves [prouvées] de minerais, ont baissé; la part canadienne des marchés mondiaux a diminué; et [...] l'emploi a stagné. En outre, la prospection et l'ouverture de nouvelles mines ne se font plus à un rythme suffisant [...] pour maintenir le niveau de production actuel.*

(Association minière du Canada, mémoire, le 23 novembre 1983, p. 2.)

Cependant, on ne peut vraiment pas dire qu'il s'agissait là de sentiments unanimes. David Culver, président-directeur général de l'Alcan Aluminium Limitée, fait valoir avec beaucoup d'à-propos :

*De plus en plus de gens estiment que les industries canadiennes d'extraction sont condamnées. Je crois que nous ferions une énorme erreur d'avaliser ce genre de propos. Les ressources naturelles du Canada sont toujours en demande — qu'il s'agisse du charbon de la Colombie-Britannique ou du pétrole au large de Terre-Neuve.*

(Alcan Aluminium Limitée, mémoire, le 2 août 1984, p. 4.)

La Chambre canadienne de commerce était du même avis :

*Nous ne croyons pas [...] que les industries de ressources primaires du Canada [...] soient condamnées. À mesure que l'industrialisation se généralise parmi ces trois quarts de l'humanité que l'on classe aujourd'hui comme étant « en voie de développement », les besoins mondiaux en ressources abondantes et à un prix raisonnable augmenteront. Cela offrira de nouvelles possibilités au Canada comme producteur d'aliments, d'énergie, de minéraux et autres ressources.*

(Chambre canadienne de commerce, mémoire, le 23 août, p. 40.)

Ces deux points de vue ne sont pas totalement contradictoires. Il n'y a pas de doute que notre secteur des ressources naturelles est encore important et que les possibilités de croissance existent toujours; sauf qu'il n'est plus le seul, ou presque plus le seul, à l'être; et cela ne serait d'ailleurs pas souhaitable si tant est que nous désirions conserver une économie qui assure notre avenir. Ce que les commissaires veulent plutôt souligner, c'est qu'à moins d'accorder une priorité nationale à de sérieux efforts pour mieux gérer nos ressources naturelles, le déclin relatif de leur importance pour le Canada sera inutilement et irresponsablement accéléré.

Au chapitre 11, les commissaires présentent les données de base qui justifient leurs conclusions. Dans ce chapitre, nous insistons surtout sur le rôle des ressources dans l'économie nationale. Mais le chapitre 11 ne raconte pas toute l'histoire, puisqu'il y a des centaines de localités dont le bien-être dépend toujours de la vigueur de l'un ou l'autre des secteurs de l'industrie des ressources. Beaucoup d'intervenants ont parlé des problèmes, des perspectives et des politiques requises dans des industries particulières. Leurs préoccupations, toutefois, n'étaient ni à long terme, ni générales, mais davantage immédiates et personnelles. Ils voyaient surtout la menace à leur gagne-pain,

ou à celui de leur localité, causée par la salinité du sol, l'épuisement des exploitations forestières, la perte des marchés étrangers, ou par ce qui leur semblait être des taxes ou des directives gouvernementales indues. Par conséquent, notre deuxième tâche consiste à nous tourner vers ces préoccupations plus particulières. Au chapitre 12, nous évaluons les perspectives et les besoins des principaux secteurs de ressources et nous proposons certains remèdes. Dans chaque cas, nous nous sommes laissés guider par l'analyse générale exposée dans la Partie III de ce Rapport, qui indique qu'il sera nécessaire à l'avenir d'encourager une plus grande souplesse et une plus grande adaptabilité dans l'économie, et de porter plus d'intérêt à l'efficacité des politiques gouvernementales et à la structure des stimulants destinés au secteur privé.

À mesure que les Canadiens apprendront à ne pas considérer leur patrimoine naturel comme acquis, ils deviendront de plus en plus conscients de sa fragilité. La Commission n'avait pas pour mandat d'entreprendre des recherches poussées sur certaines questions particulières de l'environnement naturel telles que les pluies acides et la salinité des sols. Néanmoins, les commissaires ont été très frappés durant les audiences par la généralité et l'intensité des inquiétudes exprimées par beaucoup de Canadiens au sujet de l'environnement. En outre, nous sommes persuadés qu'une gestion de notre environnement naturel conforme à de sains principes écologiques améliorera les perspectives de nos industries de ressources. Par conséquent, le chapitre 13 contient une évaluation de la portée de notre réglementation et de l'aptitude de nos institutions à réagir face aux problèmes écologiques actuels et futurs. Nous ne prétendons pas que les problèmes d'environnement soient uniquement, ou même principalement, liés au secteur des ressources. Les autres secteurs de l'économie, ainsi que le nouvel environnement urbain qu'ils ont créé, sont au moins aussi coupables à cet égard. Si nous exprimons nos inquiétudes au sujet de l'environnement, c'est tout simplement parce que c'est le patrimoine naturel du Canada qui souffre des conséquences de notre négligence quels qu'en soient les responsables. Ce patrimoine a été à la source d'une bonne partie de ce qui fait notre identité canadienne et nous avons la responsabilité de le léguer, essentiellement indemne, aux futures générations.







---

# Les ressources naturelles et le développement économique du Canada

Le rôle du secteur des ressources naturelles 443  
*Notes* 454





## **Les ressources naturelles et le développement économique du Canada**

### **Le rôle du secteur des ressources naturelles**

Comme tout autre secteur, le secteur des ressources naturelles contribue au bien-être économique du Canada de deux manières. D'une part, nous produisons des matières premières, en tant que nation pour notre propre consommation ou pour l'exportation, en échange d'autres biens. C'est la quantité et la valeur relative de ces ressources par rapport aux autres biens et services produits qui importe et nous risquerions de connaître un bouleversement économique si la contribution des ressources à notre production globale devait diminuer ou si les conditions d'échange devaient défavoriser les matières premières.

D'autre part, on peut considérer le secteur des ressources naturelles non comme un producteur de biens, mais comme un utilisateur de capital et un employeur de main-d'œuvre. Ce qui compte dans ce cas-ci, c'est le nombre d'emplois qu'engendrera un projet particulier ou, inversement, qui disparaîtraient si une mine ou une usine fermait ses portes. En tant que source de revenu provenant des emplois et des investissements directs, le secteur des ressources naturelles ne contribuera à nos perspectives économiques que s'il réussit à absorber un nombre important de nouveaux travailleurs.

Commençons par la production. Le tableau 11-1 indique en dollars courants et en pourcentage les parts du produit national brut (PNB) attribuables aux industries du secteur des ressources naturelles depuis 1926. On constate qu'en termes absolus, la production de toutes les branches du secteur a augmenté de façon considérable et que cette croissance a persisté dans la plupart des cas. La valeur globale de la production de ce secteur s'est multipliée plus de 40 fois depuis 1926 et plus de 20 fois depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Toutefois, comme l'indiquent les pourcentages, la valeur de la production des industries du secteur primaire n'a pas progressé au même rythme que

**TABLEAU 11-1 PIB selon la branche d'activité au coût déterminé par les facteurs au Canada**

(millions de dollars et pourcentage du total)

Année	Agriculture		Forêts pêche et piégeage		Mines, carrières et puits de pétrole		Énergie électrique (gaz et eau)		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1926	884	18,2	107	2,2	154	3,2	—	0,0	1 145	23,5
1941	670	9,1	156	2,1	391	5,3	—	0,0	1 217	16,5
1946	1 305	12,2	350	3,3	364	3,4	224	2,1	2 243	20,9
1951	2 322	11,8	562	2,9	814	4,1	410	2,1	4 108	20,9
1956	1 839	6,4	588	2,1	1 219	4,3	691	2,4	4 337	15,1
1961	1 498	4,2	462	1,3	1 398	4,0	1 036	2,9	4 394	12,4
1966	2 886	5,3	629	1,1	2 203	4,0	1 489	2,7	7 207	13,2
1971	2 791	3,4	743	0,9	2 840	3,4	2 385	2,9	8 759	10,6
1976	6 100	3,5	1 631	0,9	7 377	4,3	5 058	2,9	20 166	11,6
1981	10 399	3,3	3 037	1,0	18 649	5,9	11 032	3,5	43 117	13,7
1982	10 846	3,3	2 990	0,9	19 050	5,8	13 947	4,2	46 833	14,2

Source : Statistique Canada, *Abrégé de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableaux 12-1 et 12-2.

notre économie en général. En 1926, ces industries représentaient environ 24 pour cent du PNB total. Après la mobilisation, leur part était tombée à 16,5 pour cent en 1941, puis remontée à 20 pour cent à la fin de la guerre. En 1971 cependant, 10 pour cent seulement de notre production nationale provenait du secteur des ressources naturelles. Cette tendance s'est inversée après 1972, quand la hausse des prix de la plupart des matières premières, de l'énergie en particulier, et l'augmentation de la production d'électricité ont fait remonter leur part de près de 4 points. En 1982, la production du secteur des ressources, qui représentait 14 pour cent de la production totale, était en gros la même que 25 ans plus tôt. Malgré un recul par rapport au début du siècle, ce secteur n'a donc pas connu de baisse importante au cours des dernières années.

C'est l'importance relative des divers sous-secteurs des ressources qui a changé au cours des dernières décennies. La part du PNB revenant à l'agriculture n'a pratiquement pas cessé de baisser depuis la fin de la guerre. Tombée à environ 6 pour cent de la production nationale globale en 1956, elle a encore diminué de moitié depuis lors. Dans l'industrie de la forêt, de la pêche et de la chasse au piège, la baisse avait eu lieu en grande partie au début des années 1960, un recul moins marqué ayant été enregistré depuis. Par contre, les centrales électriques et les mines, les carrières et les puits de pétrole ont quelque peu amélioré leurs positions relatives au cours des dernières années.

Le degré de dépendance à l'égard des industries liées aux ressources<sup>1</sup> varie énormément d'une province à l'autre. La Saskatchewan, avec l'agriculture, et

l'Alberta, avec l'agriculture, le pétrole et le gaz, viennent en tête. En 1982, comme l'indique le tableau 11-2, plus de 20 pour cent du produit provincial brut (PPB) de la Saskatchewan provenait du secteur primaire; en Alberta cette proportion était de 15 pour cent. Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard dépendent également beaucoup des richesses naturelles, tandis que le Québec et l'Ontario sont les provinces les moins dépendantes. Au niveau national, la dépendance de la plupart des provinces à l'égard du secteur primaire a relativement moins diminué depuis les années 1960 qu'auparavant. Toutefois, en Ontario et au Québec, la part attribuable aux ressources a baissé de moitié depuis les années 1960; Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique ont, elles aussi, enregistré une baisse marquée dans ce secteur.

**TABLEAU 11-2 Parts sectorielles du produit provincial brut (PPB)**

Province	(en pourcentage)				Total des ressources
	Agriculture	Forêts	Pêche et piégeage	Mines*	
<b>Terre-Neuve</b>					
1961	1,0	2,4	2,7	11,4	17,4
1971	0,7	1,3	2,1	13,5	17,7
1982	0,4	0,9	2,2	6,7	10,2
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>					
1961	9,3	0,0	3,1	0,0	12,4
1971	6,9	0,0	3,0	0,0	9,9
1982	9,9	0,0	2,5	0,0	12,3
<b>Nouveau-Brunswick</b>					
1961	2,7	2,1	1,0	0,9	6,8
1971	1,6	2,0	0,7	3,0	7,4
1982	1,4	1,2	0,5	2,9	6,1
<b>Nouvelle-Écosse</b>					
1961	2,0	0,5	2,4	5,4	10,3
1971	1,4	0,6	1,9	2,7	6,5
1982	1,4	0,3	1,7	2,8	6,3
<b>Québec</b>					
1961	2,7	0,9	0,1	2,1	5,8
1971	1,8	0,7	0,0	1,7	4,2
1982	1,4	0,5	0,0	0,8	2,7
<b>Ontario</b>					
1961	3,0	0,4	0,0	2,9	6,3
1971	2,0	0,3	0,0	1,9	4,3
1982	2,1	0,2	0,0	0,7	3,1
<b>Manitoba</b>					
1961	5,1	0,1	0,2	3,2	8,7
1971	7,0	0,1	0,1	4,1	11,4
1982	6,0	0,1	0,1	1,6	7,8

**TABLEAU 11-2 Parts sectorielles du produit provincial brut (PPB) (suite)**

Province	(en pourcentage)				Total des ressources
	Agriculture	Forêts	Pêche et piégeage	Mines <sup>a</sup>	
Saskatchewan					
1961	13,4	0,2	0,2	7,0	20,8
1971	23,5	0,2	0,1	8,1	31,8
1982	15,3	0,1	0,0	5,4	20,8
Alberta					
1961	8,4	0,2	0,1	10,1	18,7
1971	6,2	0,1	0,0	14,7	21,0
1982	4,6	0,1	0,0	10,0	14,6
Colombie-Britannique					
1961	2,0	4,2	0,8	2,6	9,6
1971	1,2	3,9	0,4	3,0	8,6
1982	1,6	2,2	0,4	2,4	6,7

Source : 1961, 1971, *Conference Board du Canada, Données de 1961-1981 sur les économies des provinces*, Ottawa, *Conference Board du Canada*, 1984.

a) Comprend les hydrocarbures.

Les ressources contribuent surtout au bien-être économique du pays parce qu'elles servent de valeur d'échange pour l'acquisition de biens et de services auprès d'autres nations. Deux tendances se dégagent du tableau 11-3. Premièrement, la valeur des exportations de ressources s'est considérablement accrue avec le temps, passant de moins de 2 milliards de dollars à la fin de la Seconde Guerre mondiale à près de 50 milliards de dollars à l'heure actuelle. Deuxièmement, on a enregistré une baisse très marquée de la part des exportations attribuable aux ressources naturelles. Au milieu des années 1950, les produits des exploitations agricoles, des mines, des forêts et des océans du Canada représentaient encore 84 pour cent de la valeur des biens vendus à l'étranger. L'importance *relative* de nos exportations de matières premières a commencé à diminuer avec la forte augmentation, au début des années 1960, des exportations de produits manufacturés, notamment des automobiles et pièces d'automobile en vertu du *Pacte de l'automobile*. Vers 1983, la part du secteur des ressources dans nos exportations était tombée à environ 51 pour cent. Malgré tout, il est évident que l'augmentation continue de la valeur de nos exportations de matières premières a contribué à établir notre niveau de vie actuel.

Un coup d'œil sur le comportement de l'emploi nous permet d'apprécier la situation sous un autre angle. Le tableau 11-4 indique l'ensemble des emplois créés dans le secteur primaire pendant certaines années, de 1921 à 1983, et offre une ventilation par sous-secteur. Au début de la Grande crise, un Canadien sur trois travaillait dans le secteur des ressources, notamment dans

**TABLEAU 11-3 Parts d'exportation par secteur de ressources**

(millions de dollars courants et pourcentage du total)

Année	Agriculture		Pêche et piégeage		Forêts		Mines*		Total des ressources	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1931 <sup>b</sup>	—	218	33,8	—	170	26,3	113	17,5	501	77,7
1941 <sup>b</sup>	—	410	22,3	—	340	18,5	448	24,3	1 198	65,1
1946	771	31,5	118	4,8	626	25,6	451	18,4	1 966	80,3
1951	986	24,3	147	3,6	1 454	35,8	947	23,3	3 534	86,9
1956	988	20,4	133	2,7	1 496	30,9	1 471	30,4	4 088	84,5
1961	1 160	19,6	141	2,4	1 622	27,5	1 861	31,5	4 784	81,0
1966	1 790	17,3	217	2,1	2 239	21,7	2 933	28,4	7 179	69,5
1971	1 891	10,6	288	1,6	3 085	17,3	4 767	26,8	10 031	56,3
1976	3 832	10,0	597	1,6	6 534	17,0	11 424	29,7	22 387	58,2
1981	8 329	9,9	1 502	1,8	12 855	15,3	24 476	29,2	47 162	56,3
1982	8 885	10,5	1 597	1,9	11 961	14,1	23 025	27,2	45 468	53,8
1983	9 008	10,0	1 560	1,7	13 148	14,5	23 104	25,4	46 900	51,6

Sources : 1931-1951, 1983, *Revue de la Banque du Canada, sommaire statistique*, Ottawa, Banque du Canada, diverses questions; Statistique Canada 1966-1981, *Abrégé de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, tableaux 6-9 et 6-10.

a) Comprend les hydrocarbures;

b) En 1931 et en 1941, l'agriculture, la pêche et le piégeage ne formaient qu'une seule catégorie.

l'agriculture. Quinze ans plus tard, à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, cette proportion n'avait pas beaucoup changé. Mais la désaffection progressive de la main-d'œuvre pour l'agriculture explique pourquoi, en 1956, la proportion des emplois revenant au secteur primaire était tombée à près de la moitié de son niveau d'avant la crise. En 1966, 10,7 pour cent de la population active travaillait dans les industries primaires. Depuis lors, la baisse moins spectaculaire (environ 7 pour cent de l'ensemble des emplois en 1983) a persisté en grande partie à cause de l'agriculture. La part des autres secteurs a beaucoup moins changé par rapport au niveau d'après-guerre.

Dans certains domaines, la baisse absolue de l'emploi s'est produite en même temps qu'un déclin relatif du secteur. En 1931, 1,1 million de Canadiens travaillaient dans des fermes. En 1961, ce chiffre était tombé à moins de 700 000, puis à 476 000 en 1983. L'industrie de la forêt a, elle aussi, connu une baisse radicale (de 86 000 en 1961 à 75 000 en 1983). Par contre, le nombre de pêcheurs et piégeurs a augmenté, surtout depuis le milieu des années 1970 (de 18 000 en 1961 à 19 000 en 1976 et à 36 000 en 1983). Dans l'industrie minière, les emplois sont passés de 80 000 en 1961 à 210 000 en 1981, pour retomber à 170 000 en 1983.

Comme l'indique le tableau 11-5, le comportement de l'emploi dans le secteur primaire varie nettement d'une province à l'autre : près du quart de la main-d'œuvre de la Saskatchewan travaille toujours dans ce secteur, alors

**TABLEAU 11-4 Emploi par secteur de ressources naturelles—Canada**

(en milliers et en pourcentage du total de l'emploi)

Année	Agriculture		Pêche et piégeage		Forêts		Mines <sup>a</sup>		Total des ressources		Industries manufacturières	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1921	1 042	32,8	34	1,1	40	1,3	52	1,6	1 167	36,8	530	16,7
1931	1 128	28,7	48	1,2	50	1,3	71	1,8	1 298	33,1	666	16,9
1941	1 082	25,8	51	1,2	94	2,2	93	2,2	1 320	31,5	917	21,9
1946	1 186	25,4	27	0,6	84	1,8	74	1,6	1 371	29,4	1 214	26,0
1951	939	18,4	30	0,6	115	2,3	79	1,5	1 163	22,8	1 350	26,5
1956	776	13,9	20	0,4	118	2,1	117	2,1	1 031	18,5	1 435	25,7
1961	681	11,2	18	0,3	86	1,4	80	1,3	865	14,3	1 452	24,0
1966	544	7,6	26	0,4	76	1,1	121	1,7	767	10,7	1 744	24,4
1971	510	6,3	22	0,3	72	0,9	129	1,6	733	9,1	1 795	22,2
1976	472	5,0	19	0,2	70	0,7	145	1,5	706	7,4	1 921	20,3
1981	485	4,4	35	0,3	78	0,7	210	1,9	808	7,3	2 122	19,3
1983	476	4,4	36	0,3	75	0,7	170	1,6	757	7,1	1 886	17,6

Sources : Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975-1983*, catalogue n° 71-529, hors série, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 217, 222, 224; et Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, séries D8-85, D266-289, D290-317.

a) Comprend les hydrocarbures.



qu'au Québec cette proportion est de moins d'un travailleur sur 20. Dans maintes localités et municipalités, Sudbury et Port Alberni notamment, le secteur primaire continue de fournir de nombreux emplois. Notre dépendance à l'égard des ressources doit être définie en fonction de chaque région géographique, mais nous y reviendrons plus loin.

Les chiffres relatifs à l'emploi et à la production, indiqués dans les tableaux de ce chapitre, ne représentent qu'une partie des effets économiques du secteur des ressources. D'importants effets indirects découlent des relations entre ce secteur et d'autres industries. Les industries qui se situent en amont fournissent des produits sous forme de machines d'excavation, de services de transport, de bateaux de pêche et de machines agricoles. Celles qu'on trouve en aval — fonderies, raffineries, usines de conditionnement du poisson et de traitement des produits alimentaires — transforment les matières premières produites. Tous les effets indirects du secteur primaire ne sont pas facilement vérifiables, mais on peut affirmer que, dans l'ensemble, ils sont importants : l'industrie de l'alimentation et de la boisson employait à elle seule

**TABLEAU 11-5 Emploi par province et par secteur de ressources naturelles**

(en pourcentage du total de l'emploi<sup>a</sup> dans la province)

Province	Agriculture	Forêts	Pêche	Mines <sup>b</sup>	Total des ressources
<b>Terre-Neuve</b>					
1966	— <sup>c</sup>	3,0	16,5	5,0	n.d.
1976	— <sup>c</sup>	1,2	16,3	3,9	n.d.
1982	— <sup>c</sup>	1,1	15,8	2,3	n.d.
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>					
1921	59,5	— 4,0 <sup>d</sup> —	—	— <sup>c</sup>	n.d.
1966	19,7	— <sup>c</sup>	9,1	— <sup>c</sup>	n.d.
1976	14,3	— <sup>c</sup>	4,6	— <sup>c</sup>	n.d.
1982	13,3	— <sup>c</sup>	6,6	— <sup>c</sup>	n.d.
<b>Nouvelle-Écosse</b>					
1921	26,5	— 8,0 —	—	7,8	42,3
1966	4,6 <sup>d</sup>	1,0	5,5	3,1	14,2
1976	2,7	0,6	3,4	1,5	8,2
1982	1,9	0,7	3,5	1,7	8,0
<b>Nouveau-Brunswick</b>					
1921	35,4	— 5,4 —	—	0,6	41,4
1966	5,4 <sup>d</sup>	4,0	3,0	1,4	13,8
1976	2,7	2,5	2,1	1,2	8,4
1982	2,9	1,8	2,4	1,3	8,3
<b>Québec</b>					
1921	28,1	— 1,9 —	—	0,5	30,5
1966	5,0 <sup>d</sup>	1,1	0,2	1,3	7,6
1976	3,0	0,6	0,2	1,0	4,8
1982	3,0	0,5	— <sup>c</sup>	0,8	n.d.

**TABEAU 11-5 Emploi par province et par secteur de ressources naturelles (suite)**

(en pourcentage du total de l'emploi* dans la province)					
Province	Agriculture	Forêts	Pêche	Mines <sup>b</sup>	Total des ressources
<b>Ontario</b>					
1921	26,4	— 0,9 —	—	0,8	28,1
1966	4,5 <sup>d</sup>	0,5	0,4 <sup>e</sup>	1,2	6,6
1976	3,1	0,2	0,1 <sup>e</sup>	0,9	4,3
1982	3,2	0,3	0,1 <sup>e</sup>	0,7	4,3
<b>Manitoba</b>					
1921	40,1	— 0,3 —	—	0,1	40,5
1966	14,0 <sup>d</sup>	0,4	0,4 <sup>e</sup>	1,6	16,4
1976	8,9	0,2	0,1 <sup>e</sup>	1,6	10,8
1982	9,0	0,3	0,1 <sup>e</sup>	1,1	10,6
<b>Saskatchewan</b>					
1921	65,4	— 0,3 —	—	0,1	65,8
1966	28,4 <sup>d</sup>	0,1	0,4 <sup>e</sup>	1,6	30,5
1976	24,6	0,2	0,1 <sup>e</sup>	1,7	26,6
1982	20,0	0,2	0,1 <sup>e</sup>	2,2	22,5
<b>Alberta</b>					
1921	52,8	— 0,4 —	—	4,0	57,2
1966	14,2 <sup>d</sup>	0,5	0,4 <sup>e</sup>	3,4	18,5
1976	13,8	0,2	0,1 <sup>e</sup>	4,1	18,3
1982	6,8	0,2	0,1 <sup>e</sup>	5,3	12,4
<b>Colombie-Britannique</b>					
1921	16,0	— 7,8 —	—	4,9	28,7
1966	3,1 <sup>d</sup>	2,9	1,8	1,4	9,2
1976	1,8	2,1	1,6	1,3	6,8
1982	2,5	1,4	1,4	1,3	6,6

Sources : Statistique Canada, CANSIM, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983; Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975-1983*, catalogue n° 71-529, hors série, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 226, 232; et Ministère des Pêches et Océans, *Revue statistique annuelle: les pêches canadiennes, 1982*, Ottawa, Ministère des Pêches et Océans, 1984. Pour 1921, voir *Recensement du Canada de 1931*, Ottawa, Dominion bureau of Statistics, vol. VII, tableau 8.

Nota : n.d. = non disponible à cause du manque des sous-totaux.

- a) Ces chiffres ne comprennent pas le personnel employé à la transformation ultérieure des ressources naturelles, par exemple la pâte à papier et les produits issus du métal;
- b) comprend les hydrocarbures;
- c) renseignements tenus secrets par Statistique Canada en raison de leur confidentialité: chiffres représentatifs du faible emploi;
- d) en agriculture, les chiffres de 1966 ne sont représentatifs que des hommes;
- e) les prévisions des pêches sont des moyennes pour les provinces de l'Ontario et des Prairies.

14 pour cent des travailleurs des industries de transformation en 1982. N'oublions pas non plus que les revenus tirés des industries primaires vont à l'acquisition de biens de consommation et de service : logement, alimentation et divertissements.

Dans certaines régions du Canada, les ressources contribuent largement aux revenus du gouvernement. En 1981, les recettes tirées des ressources représentaient 45 pour cent du revenu général brut de l'Alberta, près de 20 pour cent de celui de la Saskatchewan et six pour cent de celui de la Colombie-Britannique. Les autres provinces, par contre, ne retirent que des revenus fort modestes de leurs richesses naturelles, et ce n'est qu'en Alberta, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique que ces revenus se sont accrus au cours des années. Dans la plupart des autres provinces, ces revenus ont nettement diminué au cours des trente dernières années<sup>2</sup>.

Deux conclusions se dégagent de ce rapide tour d'horizon. Premièrement, en termes relatifs, le secteur des ressources naturelles contribue actuellement moins à l'activité économique nationale du pays que dans le passé. La baisse s'est amorcée immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale, pour s'achever dans une large mesure au milieu des années 1960. Dans les années 1970, bien des observateurs pensaient que cette tendance à la baisse était sur le point de s'inverser, en partie à cause du « boom » des ressources dans l'Ouest du Canada. En 1981, le gouvernement fédéral proposait une stratégie à moyen terme fondée sur les atouts que représentaient les richesses naturelles pour le Canada.

La production des industries primaires a continué à s'accroître en termes absolus et, dans un certain nombre de cas, les emplois ont également continué à augmenter. L'expansion des autres secteurs, toutefois, a été bien plus rapide et la part relative de la production et des emplois générés par le secteur des ressources a diminué de façon marquée. La baisse relative des emplois est particulièrement prononcée car la productivité de ces industries s'est améliorée. La composition du secteur a subi certaines modifications, l'agriculture n'ayant cessé de régresser alors que l'énergie et l'électricité poursuivaient leur expansion, en particulier au cours des dernières années.

Deuxièmement, bien que le secteur des ressources naturelles ne prenne plus autant de place dans l'économie nationale, il domine encore la vie économique de certaines provinces, de certaines régions et de bien des localités. Le prix des céréales revêt toujours autant d'importance à Saskatoon que les arrivages de poissons à Saint-Jean. Et bien des Canadiens savent pertinemment que, dans les villes à industrie unique, la baisse de la demande de minerai ou de contre-plaqué peut signifier la mort de la collectivité toute entière. À bien des égards, il est trompeur de parler de dépendance envers les ressources en termes généraux ou à l'échelle nationale.

L'analyse ci-dessus nous permet-elle de prévoir le rôle des richesses naturelles dans le développement économique du Canada de demain? Les prévisions à long terme présentées dans la Partie III nous ont offert un aperçu de ce secteur et mis en garde contre de sérieux problèmes. Notre propre analyse sectorielle propose les mêmes conclusions, du moins à certains égards. En termes absolus — la valeur en dollars de la production par exemple —, les ressources joueront un rôle au moins aussi important qu'auparavant. On

n'assistera pas à la disparition d'industries entières, bien qu'on doive s'attendre à la fermeture de certaines mines, exploitations agricoles ou entreprises de pêche. Bien des Canadiens continueront à vivre de l'agriculture, de la coupe du bois, de la pêche, de l'exploitation minière et des activités de forage. Et nous continuerons à trouver des débouchés pour nos ressources sur les marchés étrangers, qui nous permettront de continuer à nous procurer les produits d'autres nations.

De façon absolue, donc, les Canadiens verront toujours dans les ressources naturelles un facteur important de leur économie. Notre dépendance à cet égard comporte certes des problèmes — instabilité cyclique et tendance des emplois à n'augmenter que très lentement ou même à régresser — mais elle a aussi des aspects positifs. Les richesses naturelles fournissent des emplois à la main-d'œuvre qualifiée. Au cours des audiences, on a maintes fois rappelé aux commissaires que les industries primaires sont parmi les plus perfectionnées au monde. Elles peuvent donc fournir du travail et assurer la survie de régions peu susceptibles d'attirer des industries de transformation ou de services.

D'une manière plus relative toutefois, le secteur primaire dans son ensemble continuera probablement à régresser, quoique plus lentement que juste après la guerre. La production de ce secteur n'augmentera pas aussi vite que celle des secteurs des biens manufacturés et des services, et la part du PNB attribuable aux industries primaires diminuera davantage. Les exportations de produits non finis continueront à croître et les conditions d'échange ne devraient pas changer radicalement à notre désavantage. Pourtant, il nous faudra de plus en plus compléter cette activité commerciale par la fabrication de produits plus élaborés si nous voulons continuer à nous procurer des biens et services à l'étranger.

En matière d'emploi, la tendance à une baisse relative s'accroîtra. Il est peu probable que les industries primaires fournissent davantage de travail à l'avenir, mais, comme dans les années 1970, ce ne sera peut-être pas le cas partout, ni chaque année. D'une manière générale, les Canadiens devront de plus en plus se tourner vers les usines et les bureaux pour trouver des emplois et des sources de revenu, car les ressources naturelles risquent bien de ne plus être comme jadis le moteur de la croissance économique.

À partir de ces conclusions, quel genre d'ajustements devons-nous envisager? Le rôle des ressources dans le développement économique du Canada est-il sur le point de changer? En ce qui concerne l'économie nationale, nous avons par le passé surmonté des bouleversements bien plus importants, dus à des changements structurels dans le secteur des ressources. Avant de prétendre que nous nous heurtons à des problèmes particuliers, nous devons prouver que le prix, que nous avons payé pour nous adapter tout de suite après la guerre, a été si élevé qu'il serait impensable de recommencer même à une très petite échelle, ou que le climat économique a changé au point qu'il sera difficile de surmonter d'autres bouleversements, même bien moins importants. Rappelons d'ailleurs avec quelle aisance et quelle rapidité nous sommes passés d'une société principalement rurale à une société largement urbaine.

Le deuxième point a plus de poids. Notre capacité d'adaptation, même à de faibles chocs économiques, a-t-elle vraiment diminué au point que nous ne serions pas capables de supporter un exode rural semblable à celui que vécurent les Prairies pendant les vingt années consécutives à la guerre? Les conclusions présentées à la Partie III indiquent que notre pouvoir d'adaptation reste élevé. Toutefois, les Canadiens accordent plus que jamais une grande importance à la prospérité de l'endroit où ils vivent et leur mobilité devient plus difficile. Si nous n'acceptons plus que les ouvriers agricoles qui perdent leur travail dans une province aillent en chercher dans une autre, ou qu'une localité vivant des ressources naturelles ferme lorsque l'exploitation minière cesse d'être rentable, alors le maintien des activités dans le secteur des ressources importe plus que jamais. Par contre, si la base économique liée aux ressources est réellement inadéquate, des changements, pénibles sans doute, sont probablement inévitables, et il convient d'agir rapidement. Si, d'un autre côté, cette inadéquation résulte de la détérioration injustifiée des perspectives des industries primaires, le gouvernement devra peut-être prendre des mesures pour rétablir l'équilibre.

Mais il ne faut pas négliger pour autant le secteur des ressources. Pour des raisons de rang national, de développement régional ou local et de fierté, il importe en effet de s'attaquer aux problèmes existants. Nous n'avons peut-être pas toujours su tirer pleinement parti de nos ressources naturelles et nous devons à tout prix éviter qu'un déclin éventuel résulte d'une mauvaise gestion. Nos principaux efforts d'adaptation remontent aux années d'après-guerre; nous avons depuis continué à penser et à agir comme si les richesses naturelles étaient la garantie de notre prospérité. Or ce n'est peut-être plus le cas.

Il existe vraiment, dans toutes les grandes branches du secteur des ressources, des problèmes parfois très graves que pourtant des politiques appropriées suffiraient souvent à résoudre. Il importe de s'attaquer rapidement à ces problèmes, car les industries primaires remplissent dans notre société une fonction beaucoup plus importante que les statistiques touchant l'emploi ou la valeur ajoutée ne l'indiquent.

Nous tenons à souligner que l'étude ultérieure de secteurs particuliers<sup>3</sup> et les politiques recommandées par les commissaires seront nécessairement brèves. Notre vaste mandat ne nous a pas permis d'entreprendre des études en profondeur de chaque secteur industriel. Nous tentons donc simplement de signaler les problèmes qui nous semblent importants et de proposer des réformes dont l'orientation soit conforme aux grands thèmes de ce Rapport.

## *Notes*

1. Ne comprend pas l'électricité pour laquelle nous n'avons pu obtenir de statistiques provinciales cohérentes.
2. Statistique Canada, *Les finances publiques provinciales: recettes et dépenses*, catalogue n° 68-207, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, diverses années.
3. Les informations contenues dans les descriptions des secteurs proviennent en grande partie d'une étude préparée pour la Commission. Pour obtenir de plus amples détails, on consultera la publication de Bruce Wilkinson « L'industrie primaire au Canada : un tour d'horizon » dans *L'industrie primaire au Canada*, vol. 14 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.



## Les secteurs des ressources naturelles

### Agriculture 457

*Profil* 457

*Perspectives* 462

*Les projections globales* 462

*Les projections pour le Canada* 463

*Questions et recommandations* 465

*L'avenir de l'exploitation agricole familiale* 465

*Les ressources et la qualité des terres* 468

*Les offices de commercialisation* 471

*L'économie céréalière de l'Ouest canadien* 474

*La politique commerciale* 477

*Les fruits et légumes* 478

*La recherche et le développement (R-D)* 479

*Conclusions* 481

*Notes* 481

### Foresterie 484

*Profil* 484

*Perspectives* 485

*Problèmes et recommandations* 489

*Les réserves de bois* 489

*La propriété des terres* 492

*Les investissements destinés au renouvellement  
et à la gestion de la forêt* 493

*La coopération fédérale-provinciale* 496

*Conclusions* 496

*Notes* 497

<b>Pêcheries</b>	498
<i>Profil</i>	498
<i>Perspectives</i>	499
<i>Problèmes et recommandations</i>	502
<i>La surcapacité</i>	502
<i>Le revenu</i>	503
<i>Les permis de pêche commerciale et la répartition des stocks</i>	505
<i>Les considérations d'ordre international</i>	507
<i>L'aquiculture</i>	508
<i>L'emploi, la rentabilité et le développement régional</i>	508
<i>Conclusions</i>	510
<i>Notes</i>	510
<b>Ressources minérales</b>	511
<i>Profil de l'industrie</i>	511
<i>Perspectives</i>	515
<i>Énoncé des problèmes et recommandations</i>	522
<i>Le commerce mondial</i>	522
<i>La performance de l'industrie</i>	523
<i>Le régime d'imposition</i>	524
<i>La réglementation</i>	527
<i>Conclusions</i>	528
<i>Notes</i>	528
<b>Pétrole et gaz</b>	530
<i>Rétrospective</i>	530
<i>De Leduc à la politique nationale du pétrole</i>	530
<i>La politique nationale du pétrole</i>	530
<i>De 1971 à 1980</i>	531
<i>Le Programme énergétique national (PEN)</i>	534
<i>L'« Accord de septembre 1981 » et ses suites</i>	536
<i>Perspectives</i>	537
<i>L'utilisation de l'énergie</i>	537
<i>Le pétrole</i>	537
<i>Le gaz naturel</i>	542
<i>Nouveau cadre énergétique</i>	546
<i>L'encouragement à la mise en valeur de nouvelles sources d'approvisionnement</i>	546
<i>Le partage des revenus</i>	553
<i>Conclusions</i>	554
<i>Notes</i>	554





## Les secteurs des ressources naturelles

### Agriculture

#### Profil

Tracer un profil de l'agriculture canadienne n'est certes pas chose facile. L'agriculteur canadien, c'est à la fois l'exploitant de plus de 1 000 hectares de terres semées de blé dans les Prairies, qui possède du matériel valant plusieurs milliers de dollars et réalise chaque année des ventes dépassant 250 000 dollars, et le petit cultivateur d'un potager ou d'un verger de 40 hectares, dont les ventes atteignent quelques dizaines de milliers de dollars. L'agriculture varie presque autant à l'intérieur d'une même région que d'une région à l'autre. Cependant, la ferme familiale, en tant qu'unité de production, caractérise l'agriculture canadienne sous toutes ses formes. Le dernier recensement indiquait qu'en 1981, 87 pour cent des 318 000 fermes canadiennes étaient exploitées par leurs seuls propriétaires et que 9,3 pour cent étaient des associations. Moins de 0,5 pour cent des fermes étaient exploitées par des sociétés dont les actions n'étaient pas détenues par une seule famille. Deux tiers des exploitants (en se basant sur une exploitation de dimensions moyennes) étaient propriétaires des terres qu'ils travaillaient. Or, ces chiffres étaient pratiquement les mêmes en 1971. Comme le montre le tableau 12-1, les plus grandes exploitations se trouvent dans la Saskatchewan et l'Alberta, les plus petites à Terre-Neuve et dans la région centrale du Canada.

En 1982, le secteur agricole a contribué pour 3,3 pour cent au produit national brut (PNB) canadien; il n'y a pas grande différence entre ce chiffre et celui de 1971. L'importance de l'agriculture varie beaucoup d'une province à l'autre. En 1982, la part de l'agriculture dans le produit provincial brut (PPB) était la plus élevée dans la Saskatchewan (15 pour cent) et l'Île-du-Prince-Édouard (10 pour cent), et la plus basse à Terre-Neuve (moins de 1 pour cent). Dans les années 1970, l'agriculture a relativement gagné de l'impor-

tance dans l'Île-du-Prince-Édouard et, dans une moindre mesure, en Colombie-Britannique, mais a décliné dans presque toutes les autres provinces<sup>1</sup>. L'agriculture reste l'économie de base de nombreuses communautés rurales disséminées dans tout le Canada, qui jouent le rôle de centres d'approvisionnement, de services et de distribution pour l'industrie.

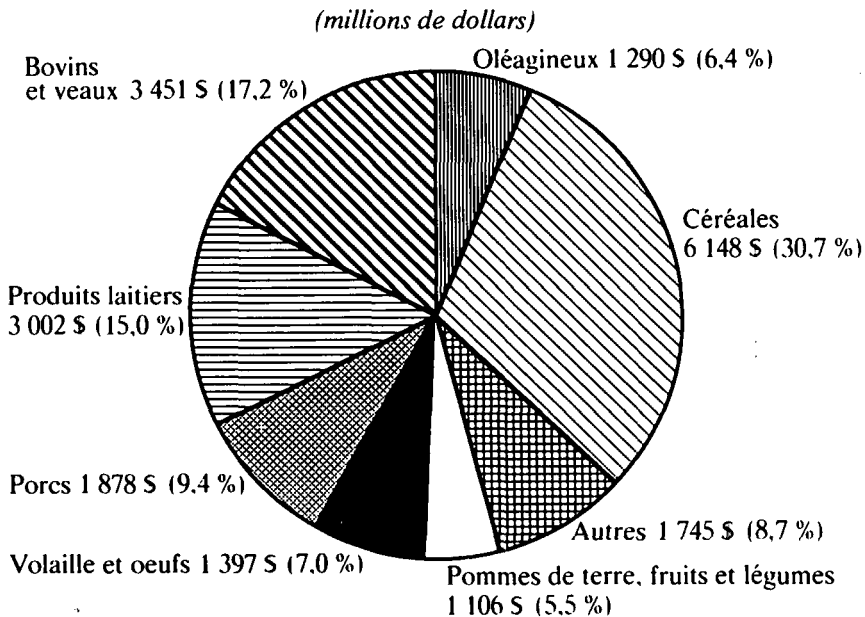
Le secteur primaire agricole emploie actuellement 476 000 personnes, soit moins de 5 pour cent du total national de l'emploi. L'ensemble du système agro-alimentaire emploie cependant 1,45 million de Canadiens et représente 15 pour cent de l'emploi total : les industries de transformation des aliments et des boissons occupent 255 000 personnes, les industries de service de denrées alimentaires en emploient 359 000 et les magasins de produits alimentaires 221 000. D'autres industries importantes, comme le transport par rail et par voie fluviale ou maritime, dépendent en grande partie du secteur agro-alimentaire.

La figure 12-1 résume la répartition des produits agricoles canadiens pour 1984. Les céréales et les oléagineux ont représenté plus d'un tiers du montant de toutes les recettes encaissées s'élevant à plus de 20 milliards de dollars, un deuxième tiers étant constitué des recettes correspondant au bétail et aux produits laitiers. Parmi les autres produits importants se situent les fruits et légumes, les porcs, la volaille et les œufs. La production céréalière, notamment de blé et d'oléagineux, se concentre dans les provinces des Prairies, tandis que la culture du maïs se fait en Ontario et au Québec. Le soja est cultivé exclusivement en Ontario, alors que la plus grande production de lait s'effectue au sud de l'Ontario, dans les vallées du Fraser et de l'Okanagan en Colombie-Britannique ainsi qu'en Nouvelle-Écosse. L'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick sont d'importants producteurs de pommes de terre, l'Alberta et l'Ontario de considérables producteurs de bœuf, alors que le Québec et l'Ontario produisent de grandes quantités de porc (voir le tableau 12-1). L'Ontario est la province agricole par excellence, avec un revenu agricole annuel d'environ 5 milliards de dollars. Viennent ensuite la Saskatchewan, l'Alberta et le Québec, provinces dont la production est, en chiffres, la plus élevée.

Le Canada est autosuffisant dans de nombreux sous-secteurs agricoles tels que les céréales, les oléagineux (à l'exception du soja), la plupart des produits laitiers, les pommes de terre, le bétail et les produits carnés (à l'exception de l'agneau). Cependant, comme le montre le tableau 12-2, le secteur des fruits et légumes est largement déficitaire. Ce déficit résulte en partie de l'augmentation moyenne de 11 pour cent par an, au cours des dix dernières années, de la demande de produits non cultivés au Canada, comme les agrumes, les fruits tropicaux, le café et le cacao, mais également de l'augmentation annuelle moyenne de 8 pour cent des importations de produits cultivés au Canada. Les deux tiers des fruits et légumes frais non tropicaux consommés au Canada sont importés.

La plus grande partie des denrées agricoles produites au Canada, à l'exception des grains et des oléagineux, est absorbée par notre marché intérieur. En 1983, la balance commerciale nette des céréales a atteint 4,8 milliards de dollars et la balance commerciale de l'ensemble des produits agricoles a fait apparaître un surplus de 3,7 milliards de dollars. Le secteur

**FIGURE 12-1 Recettes monétaires agricoles du Canada par grandes catégories, 1984**



Source : Statistique Canada, *Revenus agricoles*, février 1985, catalogue mensuel n° 21-001, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

Nota : a. Revenus relatifs au blé, à l'avoine, à l'orge, au seigle, au maïs, auxquels on ajoute ce qui est reçu conformément à la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, ce qui est reçu de la Commission canadienne du blé et des assurances sur les récoltes. On ajoute également les avances de la Commission canadienne du blé et les recettes provenant de règlements tardifs. On retranche les remboursements d'avances à la Commission canadienne du blé et les reçus relatifs à des règlements différés;

b. Comprend le lin, le colza et le soja;

c. Comprend les paiements supplémentaires de l'industrie laitière;

d. Comprend les moutons et les agneaux, la laine, le miel, les fourrures d'élevage, le bétail, les produits forestiers et de l'érable, le programme provincial de stabilisation de revenu, les paiements d'appoint, les paiements supplémentaires, l'horticulture et les pépinières, le tabac, la graine de moutarde, la graine de tournesol, le trèfle et les graines fourragères, le foin et la luzerne, les haricots secs, les pois secs, les cultures diverses, les paiements comptants anticipés des cultures non céréalières.

e. Les chiffres n'atteignent pas ce total à cause des arrondis.

agricole a donc été responsable de plus d'un quart du surplus commercial de notre pays pour l'ensemble des matières premières (voir le tableau 12-2).

La part du Canada sur les marchés mondiaux des céréales et des oléagineux a quelque peu décliné vers la fin de la période 1970-1980. Ce déclin a résulté d'une diminution de la production, de goulots d'étranglement dans le système de transport des céréales et d'une concentration sur les marchés traditionnels, à croissance relativement lente, dans les pays développés. Le fait que les pays compétiteurs aient eu recours à des subventions à l'exportation et appliqué des politiques commerciales agressives a également ébranlé notre position. Les exportations canadiennes de céréales

**TABEAU 12-1 Structure de l'agriculture par province**

Province	Nombre d'exploitations agricoles	Taille moyenne des exploitations agricoles (hectares)	Recettes monétaires agricoles 1984 (millions \$)	Trois données principales selon la valeur des recettes monétaires agricoles		
Terre-Neuve	679	49	40,9	Volaille et œufs	Produits laitiers	Porcs
Île-du-Prince-Édouard	3 154	90	186,7	Fruits et légumes	Produits laitiers	Bovins
Nouvelle-Écosse	5 045	92	261,2	Produits laitiers	Volaille et œufs	Fruits et légumes
Nouveau-Brunswick	4 063	108	229,4	Fruits et légumes	Produits laitiers	Volaille et œufs
Québec	48 144	79	3 073,2	Produits laitiers	Porcs	Bovins
Ontario	82 448	73	5 284,3	Bovins	Produits laitiers	Céréales à petit grain (sauf blé)
Manitoba	29 442	263	1 926,4	Blé	Bovins	Céréales à petit grain
Saskatchewan	67 318	394	4 221,2	Blé	Bovins	Céréales à petit grain
Alberta	58 056	348	3 863,8	Bovins	Blé	Céréales à petit grain
Colombie-Britannique	20 016	123	964,5	Produits laitiers	Fruits et légumes	Volaille et œufs
Canada	318 361	214	20 051,6	Blé	Bovins	Produits laitiers

Sources : Canada, Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles, 1984*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984; et Statistique Canada, *Recettes monétaires agricoles*, catalogue n° 21-001, décembre 1984, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

**TABLEAU 12-2 Balance du commerce net pour les groupes de produits agricoles**

	(millions de dollars constants 1981)				
	1971-1975 (moyenne)	1976-1980 (moyenne)	1981	1982	1983
Céréales et produits céréaliers	3 478	3 706	4 827	4 796	4 813
Oléagineux et sous-produits	272	331	498	332	312
Nourriture animale	102	128	136	123	150
Animaux, viande et autres produits animaux	14	241	400	728	558
Produits laitiers	30	39	115	162	118
Volaille et œufs	(9)	(46)	(17)	(30)	(33)
Fruits et légumes	(1 036)	(1 408)	(1 487)	(1 388)	(1 319)
Autres	(1 125)	(1 398)	(1 299)	(872)	(844)
Total des produits agricoles	1 726	1 594	3 173	3 851	3 715
Totalité des produits	1 029	2 424	1 855	12 665	11 108

*Sources* : Canada, Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*, 1984, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984; et R. Daviault, *Données statistiques agricoles du Canada*, Ottawa, Agriculture Canada, Direction économique, 1976.

ont repris au cours des années 1980, en partie grâce à l'amélioration du système de manutention et de transport des céréales. Néanmoins, l'augmentation des ventes aux pays dont l'économie est planifiée et centralisée, permet encore mieux d'expliquer l'augmentation des exportations qui représentent maintenant plus de 50 pour cent de nos exportations de blé et 35 pour cent de celles d'orge. En revanche, les exportations vers l'Europe et le Royaume-Uni ont baissé en raison de la politique agricole communautaire des pays de la Communauté économique européenne (CEE).

En 1982, seules quatre nations ont dépassé la production de blé du Canada, laquelle a pourtant atteint 27 millions de tonnes : l'Union soviétique, les États-Unis, la Chine et l'Inde. Les exportations canadiennes de blé représentent actuellement environ 22 pour cent du commerce mondial, mais d'autres pays sont récemment devenus des concurrents sérieux. La part de la CEE, par exemple, qui était de 8 pour cent pour le blé dans les années 1970, est passée à presque 16 pour cent au cours des dernières années : à elle seule, la France couvre actuellement plus de 10 pour cent des exportations mondiales de blé.

Bien que le Canada reste le plus important producteur mondial d'orge (14 millions de tonnes en 1982-1983), notre part des exportations mondiales est tombée, au cours des dix dernières années, de 27 à 23 pour cent, tandis que, dans le même temps, les exportations de la CEE passaient de 45 à 52 pour cent. Les oléagineux, notamment le canola, sont devenus d'importants produits d'exportation (2 millions de tonnes en 1981-1982). Le canola représente environ 7 pour cent de la production mondiale d'oléagineux, tandis que le soja en couvre plus de la moitié. La Chine a récemment pris la place du Canada comme premier producteur mondial de canola : notre part de la production mondiale a baissé, passant d'un tiers en 1979 à un sixième en 1982-1983.

Les exportations canadiennes de bétail sur pied, de bœuf et de porc sont également significatives. Les États-Unis restent le principal marché du Canada : ils achètent 70 pour cent de nos exportations de porc et 90 pour cent de celles de bœuf. Depuis 1970, le Japon représente un marché d'importance croissante pour la viande canadienne, notamment pour le porc. Les exportations vers le Japon fluctuent considérablement : des commissions de commercialisation du porc et des industries privées de transformation de la viande ont donc tenté d'accroître les exportations vers le Japon au moyen de contrats à long terme.

## Perspectives

### *Les projections globales*

Les projections globales touchant la production agricole varient en fonction des hypothèses sur la croissance démographique, de l'augmentation de la capacité de production, de l'accroissement des revenus, de la fluctuation des prix de la demande et enfin, des politiques agricoles et commerciales, tant des pays importateurs qu'exportateurs. Selon le Rapport *The Global 2000 Report to the President* soumis au président américain, l'étude de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) *Agriculture : Horizon 2000* et d'autres rapports, les importations de produits agricoles vers les pays en voie de développement continueront à augmenter à condition, toutefois, que ces pays soient en mesure de les financer. D'après les projections de l'OAA, les importations agricoles des nations en voie de développement augmenteront au rythme de 3,8 pour cent jusqu'à l'an 2000. Entre 1961 et 1980, la moyenne annuelle de croissance des importations était de 5,7 pour cent<sup>2</sup>. On s'attend à ce que les pays dont l'économie est centralisée et planifiée dépendent plus encore des importations de céréales, même si ce changement se fait plus lentement que par le passé<sup>3</sup>. Les importations de céréales de l'Union soviétique devraient se stabiliser. Diverses études indiquent que, d'ici à l'an 2000, l'Amérique du Nord constituera le principal fournisseur de céréales et d'oléagineux des pays en voie de développement.

Le tableau 12-3 montre les récentes projections du taux de croissance de la consommation et de la production mondiale des principaux groupes de produits agricoles jusqu'aux années 2000-2020. Le taux de croissance des céréales, de 1,8 pour cent jusqu'à l'an 2000, représente un déclin considérable par rapport au taux annuel de 2,6 pour cent des années 1970. L'estimation de 2,1 pour cent pour les oléagineux correspond à environ la moitié du taux des années 1970. Pour la période allant de l'an 2000 à l'an 2020, les taux de croissance prévus sont à nouveau inférieurs. On estime que la plupart des augmentations du XXI<sup>e</sup> siècle proviendront de l'amélioration du rendement plutôt que de l'augmentation de la surface cultivée.

Les opinions diffèrent pour ce qui est des projections concernant les produits agricoles; les projections récentes sont souvent plus conservatrices que celles des années antérieures. Certains observateurs prévoient la raréfaction croissante des aliments et l'augmentation simultanée de leur prix réel. Selon le Rapport *Global 2000* et le Rapport canadien *Le défi des années*

**TABEAU 12-3 Production et consommation mondiales : prédictions  
1980-2000 et 2000-2020**

Produits	(taux de croissance annuel en pourcentage)	
	1980-2000	2000-2020
Céréales	1,8 %	1,4 %
Oléagineux	2,1 %	1,9 %
Viande	2,4 %	2,0 %
Produits laitiers	1,5 %	1,1 %

Source : Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, « Meeting Future Needs for United States Food, Fiber and Forest Products » dans *Comité conjoint des sciences alimentaires et agricoles*, document de référence : *Needs Assessment for Food and Agricultural Sciences*, Washington D.C., 1984.

80 : une stratégie agro-alimentaire pour le Canada qui a suivi, le prix réel des denrées alimentaires augmentera d'environ 1 ou 2 pour cent jusqu'à l'an 2000<sup>4</sup>. D'autres observateurs laissent entendre que le prix réel des grains pourrait continuer à baisser<sup>5</sup>. D'après les prévisions plus récentes d'Agriculture Canada, les prix réels resteront sensiblement identiques ou éventuellement diminueront d'au maximum 1 pour cent d'ici à l'an 2000<sup>6</sup>. Il ne fait en tout cas aucun doute que, comme par le passé, l'instabilité des prix restera chose courante.

### **Les projections pour le Canada**

Comment ces évolutions globales affecteront-elles les perspectives de l'agriculture canadienne sur les marchés internationaux? Les membres de la Commission ont entendu de nombreuses opinions sur cette question. L'*Alberta Wheat Pool*, par exemple, faisait preuve d'un optimisme prudent :

*Dans le cas des provinces des Prairies : a) les perspectives d'un accroissement du volume des exportations de céréales continuent à être encourageantes; b) la perspective d'exportation de produits carnés est faible; et c) les perspectives d'exportation d'huile végétale sont prometteuses à long terme, bien que vagues pour cette décennie.*

*Dans de telles circonstances, il est clair que le Canada doit maintenir un climat économique viable pour la production, la manutention, le transport et l'exportation des céréales. Des mesures visant à protéger l'infrastructure actuellement en place devront permettre à l'Ouest canadien d'être un interlocuteur valable sur le marché mondial des huiles végétales. L'avenir de l'alimentation du bétail, de la transformation et de l'exportation des produits carnés mérite de faire immédiatement l'objet d'une étude spéciale recommandant les mesures à prendre d'un point de vue national.*

(*Alberta Wheat Pool*, mémoire, le 24 octobre 1983, p. 6.)

La *Christian Farmers Federation of Ontario* (CFFO) était nettement plus pessimiste :

*La CFFO ne partage pas l'optimisme du gouvernement fédéral pour ce qui est de la stratégie agro-alimentaire exposée dans la publication de juillet 1981 Le défi des années 80 : une stratégie agro-alimentaire pour le Canada. Nous voyons autour de nous des difficultés croissantes comme la dégradation des sols, l'industrialisation de l'agriculture, des marchés internationaux internationaux erratiques ainsi qu'une détérioration de la qualité des produits alimentaires.*

*Nous n'attendons pas de grandes augmentations de la production agro-alimentaire en raison des limites des ressources de nos terres, de la hausse des coûts de notre technologie et des effets secondaires inquiétants de bon nombre de nos pratiques agricoles actuelles.*

*Les exportations représentent une solution chaque jour moins fiable pour résoudre les problèmes de commercialisation des produits alimentaires canadiens. Les marchés extérieurs sont de plus en plus instables et dépendent souvent de subventions à l'exportation [...].*

*Une stratégie canadienne devrait se baser sur le remplacement des importations, la gestion des ressources, une structure agricole familiale et une meilleure nutrition.*

*(Christian Farmers Federation of Ontario, mémoire, le 6 décembre 1983, p. 2.)*

Les projections sur la croissance annuelle du commerce global des céréales jusqu'en 1990 et l'an 2000 oscillent entre 1,2 et 5 pour cent, ce qui est beaucoup! Quelle que soit la projection correcte, il semble que les exportations de céréales n'augmenteront pas aussi rapidement dans les années 1980 qu'elles ne l'ont fait entre les années 1960 à 1980<sup>7</sup>.

Comme l'indique le tableau 12-4, la Commission canadienne du blé prévoit que les exportations de céréales et d'oléagineux atteindront un total annuel de 37 millions de tonnes d'ici à 1990. Cette projection ne semble pas déraisonnable : en 1983-1984, les exportations de blé ont atteint, à elles seules, presque 22 millions de tonnes, soit presque 1 million de tonnes de moins que l'objectif fixé pour 1990, et nous y sommes parvenus malgré la récession ressentie dans de nombreux pays. Néanmoins, pour atteindre les objectifs fixés pour l'an 2000, nous devons nous efforcer de mettre de nouvelles terres en culture, de réduire la superficie des terres actuellement en jachère l'été et d'améliorer les rendements<sup>8</sup>.

Les projections relatives aux semences de céréales et d'oléagineux pour l'an 2000 sont plus hypothétiques. Porter les exportations de blé à 44 millions de tonnes, comme le projette Agriculture Canada, implique une croissance annuelle, de 7,5 pour cent pour la période allant de 1990 à l'an 2000. Les estimations faites pour l'orge sont plus modestes, avec un taux de croissance de 3,5 pour cent. Même aux prix nominaux actuels, ces exportations représenteraient, par rapport à 1983, une augmentation de valeur de 70 pour cent d'ici à l'an 2000.

En règle générale, ce sont les secteurs traditionnels du blé et des autres graminées et, dans une moindre mesure, ceux du canola et des viandes rouges qui augmenteront le surplus de la balance commerciale agricole. Nous pouvons nous attendre à importer davantage de fruits et légumes et à lutter contre une concurrence sérieuse pour le porc, la volaille et les œufs. Nous devons améliorer les performances de l'agriculture canadienne, si nous



**TABEAU 12-4 Exportations canadiennes actuelles et estimées de céréales et huiles végétales**

	(millions de tonnes)			
	Données réelles		Estimée 1990 <sup>b</sup>	Estimée 2000 <sup>c</sup>
	1978-1979 <sup>a</sup>	1983-1984		
Blé	13,0	21,8	22,0	44
Céréales à gros grains	4,1	6,8	8,5	12
Oléagineux	2,8	2,1	6,5	n.d.

*Sources* : Chiffres historiques : Statistique Canada, *Compte rendu sur les céréales et huiles végétales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984; et W.E. Jarvis, *Market Demand and Production Requirements for Prairie Grain* dans la Commission canadienne du blé, Comité consultatif, Congrès de la production des Prairies, octobre 1980; Stewart Borland et Gerald Robertson « L'avenir dans une optique sectorielle : l'agriculture » dans *Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque*, vol. 23 des études préparées pour la Commission royale de l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

*Nota* : n.d. = non disponible

a) Exportations 1978-1979 au moment où les prévisions 1990 ont été faites;

b) 1990 : Jarvis;

c) 2000 : Borland et Robertson.

voulons profiter des occasions—ou vaincre la concurrence. Bien que par le passé, le Canada ait produit et exporté avec succès des produits agricoles, il y a lieu de s'inquiéter de notre capacité à affronter ces défis.

## Questions et recommandations

### *L'avenir de l'exploitation agricole familiale*

*L'exploitation agricole familiale est en même temps une entité économique et sociale. C'est à la fois une entreprise commerciale générant un revenu familial et un mode de vie faisant appel à des qualités humaines telles que l'initiative, la coopération et le leadership. C'est dans une exploitation agricole que la famille qui l'exploite prend les décisions concernant la production et la commercialisation. Les exploitants de la ferme sont au centre de toutes les opérations, fournissant la main-d'œuvre, prenant les décisions se rapportant à la ferme et agissant sur la communauté.*

(*Family Farm Foundation of Canada*, mémoire, le 24 octobre 1983, p. 2.)

Les événements économiques traumatisants des années 1980 ont poussé les Canadiens à se demander si l'unité de production traditionnelle, l'exploitation agricole familiale, était encore viable. La *Family Farm Foundation of Canada* a décrit l'ampleur du problème :

*Les exploitations agricoles familiales se sont avérées extrêmement efficaces dans la production des denrées agricoles. En dépit des conditions climatiques, d'une technologie en constante évolution, d'une économie oscillant de la*

*pauvreté à la prospérité, l'exploitation familiale a résisté à l'épreuve du temps pendant plus de quatre-vingts ans et a tracé la route dans de très nombreux domaines.*

*Aujourd'hui, l'exploitation familiale est menacée. L'inflation, le prix des facteurs de production agricole, les taux d'intérêt élevés et la chute des prix des produits agricoles [...] font peser de sérieuses difficultés, tant économiques que sociales, sur l'exploitation familiale. L'exploitation familiale a besoin d'être protégée, dans sa structure et en tant qu'unité économique.*

*(Family Farm Foundation of Canada, transcription, vol. 50, Régina, le 23 novembre 1983, p. 10325.)*

Il est évident que les exploitants agricoles ont actuellement des difficultés économiques. Le revenu net des agriculteurs, exprimé en pourcentage de leur revenu brut, est tombé de 30 pour cent en 1972 à moins de 20 pour cent en 1982. L'indice des prix des coûts totaux des facteurs de production agricole publié par Statistique Canada a augmenté de 76,5 pour cent entre 1976 et 1983, tandis que l'indice des prix de l'ensemble des produits agricoles n'augmentait que de 47,5 pour cent. Depuis 1981, l'indice pondéré des prix des produits agricoles a réellement baissé, alors que les coûts des facteurs de production ont continué d'augmenter<sup>9</sup>. En fait, au cours des trente dernières années, les gains de productivité du secteur agricole ont bien aidé les consommateurs, qui ont pu satisfaire leurs besoins alimentaires en y consacrant une portion moindre de leur revenu. Calculée en fonction du revenu, la facture d'alimentation du Canadien moyen est la plus basse au monde après celle de l'Américain.

Il est reconnu que l'agriculture est une activité cyclique. Le prix de la plupart des produits, fixé sur les marchés mondiaux, est sensible à une foule d'influences climatiques et politiques sur lesquelles le producteur n'a aucun pouvoir. De plus, il est difficile pour les exploitants d'adapter rapidement leur production. D'un autre côté, le coût des facteurs de production — à l'exception du coût de la terre et récemment, de celui des carburants et des fertilisants — a augmenté de façon plus ou moins continue. Cette fluctuation des gains et l'augmentation constante des coûts se traduit par un revenu extrêmement variable. Alors que l'explosion des prix des produits agricoles dans les années 1970 portait les revenus à des niveaux records, la chute des prix et les augmentations de coût de ces dernières années ont sérieusement entamé ces gains.

Un élément vient d'ailleurs s'ajouter au cycle « prospérité-pauvreté » de l'agriculture : l'augmentation des revenus tend à être rapidement capitalisée en augmentation de la valeur des terres. En conséquence, les fermiers déjà installés qui agrandissent leur propriété et les exploitants qui débutent contractent de grosses dettes. Si les taux d'intérêt sont eux aussi élevés, la charge de la dette s'alourdit encore. Les revenus nets diminuent, mais les charges dues à l'acquisition de terres (et de matériel d'exploitation) continuent.

Le nombre d'exploitations agricoles en faillite au Canada a triplé de 1979 à 1982, même si, en proportion, ce nombre ne représente que 0,13 pour cent des exploitations agricoles en 1982. Le nombre de faillites n'est toutefois pas

nécessairement un bon indicateur de la santé financière des exploitations, de nombreux agriculteurs liquidant « volontairement » leur actif avant de faire faillite et beaucoup d'autres se débattant dans de graves problèmes de liquidités. Une étude réalisée par la Société de crédit agricole, en octobre 1984, indiquait que 39 000 exploitants canadiens, soit 17 pour cent, avaient de graves problèmes financiers<sup>10</sup>.

Les agriculteurs canadiens ont constamment prouvé qu'ils savaient très bien s'adapter à de nouvelles technologies et à de nouvelles méthodes, et la présente Commission ne voit pas pourquoi elle douterait de leur aptitude future. Face à la plus grave récession agricole depuis les années 1930, il importe de réduire le plus possible l'érosion financière des exploitations agricoles familiales. La capacité de production du Canada dans le domaine agricole est un atout national de grande valeur qui devrait passer intact aux générations futures. De plus, la survie de l'exploitation agricole canadienne à caractère familial se justifie pour des raisons d'équilibre régional, la ferme exploitée par un seul propriétaire étant le soutien économique et la base sociale d'une grande partie du Canada rural. Même si le risque d'exode rural massif est bien moindre de nos jours, il n'en reste pas moins que les départs réguliers, découlant de pertes financières, perturbent l'équilibre social. De plus, on peut avancer — bien que les membres de la Commission en aient peu de preuves — que des raisons économiques d'ordre général soutiennent l'exploitation familiale : un propriétaire exploitant gèrera probablement mieux ses ressources et utilisera moins d'énergie et d'engrais chimiques que les agriculteurs exploitant une ferme en société.

Comment devrions-nous appuyer notre secteur agricole? Les sections suivantes recommandent une augmentation substantielle des dépenses de recherche et développement (R-D), partiellement couvertes par les producteurs et une politique commerciale internationale agressive. Dans la présente section, les membres de la Commission souhaitent attirer l'attention sur d'autres problèmes réclamant l'attention du gouvernement : l'accès limité des agriculteurs aux marchés de capitaux et les transferts de terres d'une génération à l'autre, question étroitement liée à la première.

La viabilité de la ferme exploitée par un seul propriétaire dépend de plus en plus de l'aptitude de celui-ci à étendre la superficie de son exploitation et à se lancer dans une production exigeant des investissements importants. À mesure que grandissent les besoins en capital des agriculteurs, ceux-ci deviennent moins aptes à y faire face avec les revenus de leur actif et dépendent de plus en plus des marchés de capitaux. Pourtant, comparées aux autres entreprises commerciales, les exploitations agricoles sont en règle générale en situation d'infériorité sur les marchés de capitaux, car les variations climatiques pèsent sur le cycle économique des agriculteurs. Étant donné que l'agriculture présente généralement plus de risques que les autres activités commerciales, les exploitants d'entreprises non agricoles obtiennent souvent des financements bancaires plus aisément que les agriculteurs. Ces dernières années, par exemple, les banques ont refusé d'accorder des prêts agricoles à long terme à des taux d'intérêt fixes. Les avantages dont jouissent d'autres entreprises commerciales sur les marchés de capitaux leur permettent d'acquérir des terres agricoles — en vue de la création d'un parc industriel, par

exemple—à des prix sans aucun rapport avec ceux des terres agricoles : l'exploitant d'une ferme familiale a donc de très grandes difficultés à concurrencer les entreprises commerciales pour acheter des terres.

Néanmoins, plusieurs programmes fédéraux et provinciaux veulent faciliter l'accès des petits exploitants aux marchés financiers : citons entre autres, les programmes de crédit subventionnés comme le Programme d'aide financière aux agriculteurs, proposé par la Société de crédit agricole alimentée par les fonds fédéraux, le *Saskatchewan Farm Purchase Program* (FPP) et le *Ontario's Beginning Farmer Assistance Program* (BFAP). Avant 1975, la Société de crédit agricole était la principale source de fonds à long terme et à intérêt fixe, destinés à l'achat de terres et de biens d'équipement. Au cours des dix dernières années cependant, une grande partie de ces prêts est passée au secteur bancaire privé, à des taux flottants.

Le problème d'accès aux capitaux surgit également, sous une autre forme, lorsque les agriculteurs souhaitent céder leur exploitation à leurs enfants. En règle générale, l'actif représenté par les terres, les bâtiments et les machines constitue la seule provision que les agriculteurs aient pu constituer pour leur retraite. Malheureusement, les enfants des exploitants ne peuvent pas toujours rassembler les fonds nécessaires pour racheter les biens de leurs parents et conserver la ferme dans leur famille.

Au vu de ces problèmes, les membres de la Commission insistent pour que soient maintenues les dispositions spéciales de crédit aux agriculteurs; toutefois, les programmes spéciaux ne devraient pas subventionner les secteurs en donnant accès aux capitaux à des taux inférieurs à ceux du marché. Nous ne pensons pas, certes, que les politiques devraient être conçues pour permettre aux exploitations marginales de rester actives en permanence. Les mesures de crédit spéciales devraient, au moment où elles sont conçues, tenir compte des caractéristiques propres à l'agriculture, c'est-à-dire de son caractère fluctuant, du manque d'accès aux capitaux et du besoin de transférer la propriété d'une génération à l'autre. Laissons aux experts les spécificités propres à chaque politique. Nous ne souhaitons qu'appuyer le point de vue général selon lequel il importe de mettre sur pied des programmes spéciaux et de faire pression sur les gouvernements et les groupes agricoles afin qu'ils prennent des mesures constructives.

### *Les ressources et la qualité des terres*

De nombreux participants ont, lors de la réunion de la présente Commission, avancé que le Canada risquait d'avoir de sérieux problèmes pour maintenir le niveau de sa réserve de terres fertiles destinées à l'agriculture :

*Même dans un passé récent, les législateurs et le public canadien croyaient que le Canada disposait d'une quantité inépuisable de terres cultivables. Ils étaient également convaincus que l'amélioration des techniques agricoles et leur application permettraient de ne jamais manquer de terres arables.*

*Ces conceptions erronées ont donné une impression trompeuse d'abondance et se sont traduites par des pratiques qui sont à l'origine de certaines grandes préoccupations [...].*

(L'Institut agricole du Canada, mémoire, le 29 novembre 1983, p. 5.)

*On estime que la salinité des sols affecte 5,4 millions d'arpents (2,2 millions d'hectares), soit 4,1 pour cent des terres cultivées et des terres de pâturage des Prairies. Des estimations prudentes portent à 29 millions de dollars par an les pertes monétaires dues à la salinisation et celles-ci atteindront 465 millions de dollars à la fin du siècle.*

*(Canadian Organic Producers Marketing Cooperative Limited, mémoire, le 3 novembre 1983, p. 8.)*

*La subtile diminution de la productivité des terres des Prairies constitue également un sujet de préoccupation. Au cours des huit décennies qui ont suivi le début de la mise en culture, le taux d'humus des sols des Prairies a baissé d'environ 50 pour cent.*

*(Station de recherche de Lethbridge, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 4.)*

Les intervenants n'ont d'ailleurs pas limité leurs observations à la qualité des sols. Ils ont également indiqué leur inquiétude devant la transformation de terres rurales — souvent à haut rendement agricole — en zones urbaines :

*Nous sommes indignés par la disparition de beaucoup de centres agricoles au Canada, à mesure que des villes comme Toronto, Saint-Catharines, Winnipeg, Regina et autres s'étendent. Nous nous demandons s'il est sage que les grandes villes continuent de s'étendre, notamment celles entourées de terres cultivables de première catégorie.*

*(La Commission d'assurance industrielle, Thompson, mémoire, le 6 octobre 1983, p. 6.)*

*Le développement industriel concentré autour de grandes communautés urbaines, associé à l'expansion des villes, a déjà absorbé une grande partie des meilleures terres cultivables canadiennes, tout comme dans d'autres pays [...]. Si l'on ne contrôle pas cette tendance, des millions d'autres arpents des terres cultivables les plus fertiles de ce pays seront couverts de béton et les ressources alimentaires qu'ils auraient pu offrir seront perdues pour les générations futures.*

*(National Farmers Union, mémoire, le 21 novembre 1983, p. 22.)*

Ces inquiétudes sont-elles justifiées? Au cours des années 1960 et 1970, le gouvernement fédéral et les provinces ont procédé à l'inventaire détaillé des ressources foncières du Canada<sup>11</sup>. D'après cet inventaire, 11 pour cent seulement des terres canadiennes peuvent donner des produits agricoles, moins de 5 pour cent des terres peuvent produire des récoltes et moins de 0,5 pour cent correspond à des terres de première catégorie où l'on peut cultiver toute la gamme des récoltes canadiennes. Bien que le Canada par son étendue soit le deuxième pays du globe, la superficie disponible pour semer des récoltes équivaut environ à celle de la Suède. L'ensemble des terres cultivables de première catégorie est inférieur à la superficie du Nouveau-Brunswick. Pour des raisons historiques évidentes, les meilleures terres cultivables se trouvent souvent à proximité des plus grandes villes : 37 pour cent des terres cultivables de première catégorie et 25 pour cent de celles de deuxième catégorie sont visibles du sommet de la tour du CN de Toronto.

Une étude du gouvernement fédéral sur les centres urbains de plus de 25 000 habitants met en lumière la quantité et la qualité des terres converties

à l'usage urbain direct, entre 1966 et 1976<sup>12</sup>. Au cours de cette décennie, des terres cultivables d'une superficie équivalente à celle de la ville de Hamilton ont été loties. Sur l'ensemble des terres rurales converties à l'usage urbain, 63 pour cent correspondaient aux trois premières catégories de terres cultivables. En Ontario, 79 pour cent de ces terres étaient des terres cultivables de première catégorie. Ce chiffre atteignait 91 pour cent au Manitoba et 99 pour cent dans l'Île-du-Prince-Édouard<sup>13</sup>.

Les loisirs et les distractions font peser de nouvelles menaces sur l'affectation des terres. Il s'est produit, au cours des dernières années, une explosion de terrains de camping, de chalets, d'aires de pique-nique au bord des autoroutes, de pistes de ski et de parcs. Les cimetières de voitures, les pistes de course, les sablières, les carrières et autres activités en rapport avec les villes prélèvent également leur dû sur les terres rurales. Or, une fois destinée à l'usage urbain ou à un usage connexe, une terre est rarement rendue à l'agriculture.

La perte constante que représente la transformation des terres cultivables en terrains urbains, a d'importantes répercussions sur le potentiel de production du Canada. En considération de cette perte, l'augmentation du nombre total d'hectares provenant de la bonification des terres ne doit pas suffire à nous contenter. Il n'est pas rentable de remplacer des terres sur lesquelles peuvent pousser fruits, légumes ou maïs par des terres sur lesquelles on ne peut planter que de l'orge ou des plantes fourragères. Dans des régions comme le *Golden Horseshoe*, entre Toronto et Saint-Catharines, et dans la vallée de l'Okanagan, en Colombie-Britannique, un tiers des terres bonifiées a été converti à d'autres usages, au cours des vingt-cinq dernières années<sup>14</sup>. Certaines espèces poussant dans ces régions, comme les hybrides, les fruits tendres ou le raisin de viticulture, ne peuvent être produites commercialement dans aucune autre région canadienne.

Les commissaires préconisent une étude exhaustive sur les terres cultivables de première catégorie perdues au profit des villes. À quel rythme ces pertes se produisent-elles? Représentent-elles un échec du marché des terres privées? Négligeons-nous d'importantes considérations sociales en tolérant que des promoteurs urbains puissent constamment renchérir sur les agriculteurs et s'appropriier les terres cultivables? Le fait de bloquer la promotion urbaine—solution tentée dans certaines juridictions—constitue-t-il une solution adéquate ou bien existe-t-il de meilleurs moyens? Les commissaires s'accordent avec les nombreux intervenants pour déclarer que la recherche de réponses décisives à ces questions ne peut attendre davantage.

La plupart des agronomes s'entendent pour affirmer que la détérioration des sols canadiens représente une menace pour l'expansion de notre production agricole. Les sols des Prairies canadiennes ont perdu environ un tiers de leur productivité depuis le début de la mise en culture, ce qui les rend plus sensibles à l'érosion. Il se produit une salinité excessive lorsque l'eau non utilisée absorbe des sels, traverse le sol et ressurgit à la surface ailleurs, dans des régions plus basses. On estime que la salinité affecte 2,7 à 4 pour cent de toutes les terres sèches de l'Ouest du Canada, et plus de 20 pour cent des terres irriguées, principalement dans la région méridionale de l'Alberta. La surface touchée par la salinité augmente chaque année d'environ 10 pour

cent. On ignore le nombre d'hectares perdus pour l'agriculture canadienne à cause de l'érosion éolienne et hydrique, mais certaines localités disposent d'estimations à ce sujet. Dans les Prairies méridionales, par exemple, les pertes dues à l'érosion éolienne sont grandes dans les années de sécheresse. L'acidité excessive du sol, provoquée par l'emploi d'engrais (notamment d'azote) et par les émissions provenant d'usines de traitement de gaz naturel, de centrales thermiques et de fonderies, affecte actuellement plus de 2,5 millions d'hectares dans les Prairies; 70 pour cent des terres touchées se trouvent en Alberta<sup>15</sup>. On a constaté d'importantes pertes de la couche superficielle du sol dans l'Île-du-Prince-Édouard (20 tonnes par hectare sur les terres à pommes de terre) et en Ontario (jusqu'à 50 tonnes par hectare de terre à maïs). De 60 à 70 pour cent des sédiments des Grands Lacs proviennent de terres cultivables<sup>16</sup>.

Les problèmes posés par la détérioration des sols sont graves, mais une solution peut être apportée si l'on en fait l'effort. Des travaux de recherche préliminaires laissent penser que le problème posé par l'acidité des sols peut être traité de façon relativement directe, mais il faut poursuivre la recherche. La jachère d'été joue un rôle important dans le problème de la salinité. À l'origine, cette pratique visait à conserver l'humidité du sol pendant un an, afin d'obtenir une meilleure récolte l'année suivante. Pourtant, la jachère d'été ne permet de conserver qu'un pourcentage relativement faible (de 7 à 14 pour cent) des précipitations de l'année pour la récolte de l'année suivante, car le reste pénètre dans le sol et forme souvent une infiltration de sel ailleurs. Des récoltes continues aident à absorber l'excédent d'humidité, limitent l'érosion et, si une récolte de légumineuses est ajoutée à la rotation, restituent les matières organiques et l'azote au sol.

Même sans améliorer les techniques agricoles, on pourrait sans doute réduire substantiellement la jachère sur 50 pour cent au moins de la surface cultivée des Prairies. On devrait pouvoir améliorer cette estimation par des travaux de recherche complémentaires et par un programme d'éducation montrant aux agriculteurs les effets adverses, à long terme, de la jachère d'été. D'un autre côté, il semble utopique d'attendre que les agriculteurs modifient leurs habitudes s'il n'y a pas d'amélioration de l'économie agricole. Aucun exploitant n'utilisera de méthode susceptible de détériorer ses terres, mais des restrictions financières pourraient quand même l'empêcher d'appliquer toutes les connaissances disponibles.

### ***Les offices de commercialisation***

Les offices de commercialisation agricole constituent un sujet épineux, comme le prouvent les séances de cette Commission :

*Les offices de commercialisation agricole qui limitent les approvisionnements en produits agricoles devraient être supprimés.*

*(Campeau Corporation, mémoire, le 24 novembre 1983, p. 2.)*

*Les offices de commercialisation, quel qu'en soit le type, devraient cesser leurs activités. Nous en sommes arrivés à ce point au Canada parce que, en raison de la réglementation gouvernementale, il y a une telle déformation sur le marché*

*que personne ne sait quelle est la vraie valeur de beaucoup d'installations, de produits ou d'articles alimentaires.*

(Charles W. Houston, mémoire, le 14 juillet 1984, p. 3.)

Comme on peut le comprendre, les organisations de producteurs n'étaient pas de cet avis :

*La Fédération canadienne de l'agriculture soutient clairement [...] les programmes de gestion de l'offre [pour les industries de la volaille et du lait]. Ils sont nécessaires à la survie et à la bonne santé de ces secteurs. Ils sont largement supervisés, dans l'intérêt public. Par leurs opérations, ils accroissent la productivité.*

(La Fédération canadienne de l'agriculture, mémoire, le 22 septembre 1983, p. 13.)

Quelle influence les offices de commercialisation ont-ils sur le rendement agricole? Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'établir une distinction entre les organismes contrôlant l'offre des produits (œufs, poulets, dindons, tabac et lait) et ceux qui ne font que faciliter la commercialisation courante des produits (porcs, fruits et légumes). Pour ces derniers, le Conseil économique du Canada a conclu que :

*Ces offices ont travaillé à l'avantage des producteurs, qui sont maintenant à même de s'assurer des revenus convenables, ce qui leur était refusé auparavant en raison de l'insuffisance de leur pouvoir de négociation. Un meilleur fonctionnement des marchés, des informations complémentaires détaillées et un contrôle de la qualité bénéficient tant au consommateur qu'au producteur. Nul doute que, dans le cas d'autres organismes, le fonctionnement des offices pourrait être amélioré. Cependant, le Conseil appuie les activités de ceux-ci et ne voit aucun besoin d'apporter des changements radicaux à leurs mandats<sup>17</sup>.*

Le cas des offices de gestion des approvisionnements est très différent. De nombreuses études ont démontré que ces offices de commercialisation isolent les producteurs nationaux de la concurrence étrangère, allant fréquemment jusqu'à supprimer tous les approvisionnements étrangers. Ils réduisent également les échanges de produits agricoles entre provinces : souvent, pour cette raison, ces produits ne sont pas cultivés dans les provinces qui pourraient les produire à moindre coût. Enfin, les offices de commercialisation font monter les prix des produits agricoles au-dessus de ceux qui pourraient être obtenus dans le cadre d'une situation de marché ordinaire, vu le contrôle de l'offre qui en résulte.

Diverses études tentent d'estimer l'importance des revenus excédentaires prélevés aux consommateurs par les offices de commercialisation gérant les approvisionnements<sup>18</sup>. Une étude fixe les paiements excédentaires à 56 millions de dollars pour les œufs, à 97 millions de dollars pour les poulets et à 33 millions de dollars pour les dindons<sup>19</sup>. Une autre étude fixe les paiements excédentaires annuels pour le lait liquide et transformé industriellement respectivement à 366 et 629 millions de dollars<sup>20</sup>. Ces versements excédentaires prennent la forme de quotas qui sont essentiellement des paiements donnant le droit de produire. Selon une étude, la valeur du quota de cinq produits – lait, œufs, poulets, dindons et tabac – a augmenté de plus de 33 pour cent pendant la période de deux ans allant de 1978 à 1980<sup>21</sup>.



Les offices de commercialisation n'obtiennent pas ces revenus supplémentaires sans imposer une perte de rentabilité à l'économie canadienne. Cette perte peut prendre de nombreuses formes, mais la plupart des études limitent leurs estimations au surplus perdu, suite à la diminution de la consommation et au coût de remplacement des fournisseurs étrangers par des fournisseurs canadiens. Ces études permettent de constater que, pour chaque dollar transféré du consommateur à l'exploitant agricole, il se perd environ 25 cents. Une étude sur la commercialisation des œufs en Colombie-Britannique a tenté d'estimer le montant de chaque type de perte entraînée par l'office de commercialisation des œufs<sup>22</sup>. Elle a conclu qu'il en coûte chaque année 3,3 millions de dollars pour transférer 5,3 millions de dollars aux producteurs d'œufs de Colombie-Britannique; cette somme représente une perte de rendement de 60 cents par dollar transféré. D'autres études estiment encore que le transfert d'un dollar du consommateur à l'exploitant agricole peut coûter jusqu'à trois dollars<sup>23</sup>.

En bref, en limitant les approvisionnements nationaux et étrangers, les commissions commerciales de gestion font monter les prix des produits agricoles et, par là même, augmenter les revenus agricoles. Ils semblent y parvenir, cependant, au détriment de la rentabilité de l'ensemble de l'économie canadienne, avec les coûts qui s'ensuivent. Tous les producteurs n'en ressentent pas les avantages de façon égale. Les offices de commercialisation profitent très peu aux nouveaux exploitants qui doivent acheter leur quota. Il est possible, certes, que quelques bénéficiaires des offices de commercialisation vivent encore sur leur exploitation; beaucoup d'entre eux, néanmoins, ont vendu leur quota et se sont retirés. Les membres de la Commission rappellent que ces critiques visent les offices de commercialisation nationaux gérant et contrôlant l'offre des produits agricoles comme les œufs, les poulets, les dindons, le tabac et le lait et non les offices qui ne limitent pas l'offre et qui œuvrent souvent au niveau provincial.

Les membres de la Commission supposent, qu'en général, les Canadiens sont favorables à l'augmentation et à la stabilisation des revenus agricoles. Pourtant, les offices de commercialisation nationaux de gestion des approvisionnements constituent une façon onéreuse d'atteindre un objectif social parfaitement acceptable. Un programme qui réduirait les fluctuations des revenus des producteurs, mais qui ne soutiendrait pas le niveau de ceux-ci à la manière des offices de commercialisation, serait une solution. Contrairement aux offices, un programme de stabilisation des revenus réduirait les risques du marché, sans entraîner de pertes de rendement. La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* pourraient servir de modèle à un tel programme. La présente Commission recommande au gouvernement fédéral, aux provinces, aux groupes d'exploitants agricoles et aux associations de consommateurs de se mettre au travail afin de concevoir et d'appliquer d'autres solutions, telles qu'un programme de stabilisation des revenus. En outre, nous recommandons que le Canada supprime progressivement les offices de commercialisation gérant les approvisionnements.

En attendant que ces offices fassent place à un autre programme, les membres de la Commission préconisent qu'ils soient rendus plus souples et

plus responsables. Plus précisément, nous suggérons que les gouvernements soient prudents lorsqu'ils autoriseront la création d'autres conseils; que les conseils existants augmentent leur quota de production de sorte que la valeur de ces derniers tombe à des niveaux plus raisonnables; que les restrictions quantitatives d'importations ne soient appliquées qu'en dernier ressort; que les quotas puissent être librement transférés entre individus (c'est-à-dire qu'ils ne soient pas attachés aux exploitations) et d'une province à l'autre; enfin que les groupes de consommateurs soient mieux représentés au sein des conseils.

### *L'économie céréalière de l'Ouest canadien*

**La manutention et le transport des céréales** Si les céréaliculteurs de l'Ouest canadien veulent garder leur part du marché mondial, on devra améliorer la manutention, le stockage et le transport des céréales. Il y a eu quelques changements très modestes, entre autres dans le système de calibrage, mais dans l'ensemble, le rythme de ces améliorations a été très lent. Le système de silos est pratiquement le même qu'avant la Première Guerre mondiale. Il y a presque vingt ans, une recommandation conseillait de réduire le nombre de calibres des grains, ce qui aurait diminué le nombre de réservoirs de stockage dans les silos et accéléré le remplissage des trémies. La libération d'espace dans les silos aurait permis aux cultivateurs de semer et de vendre d'autres produits par le système de silos. Cette recommandation reste certes valable et une importante étude publiée par le Conseil canadien des grains l'a proposée à nouveau en 1982<sup>24</sup>. À ce jour, il n'y a pas eu de changement majeur en ce domaine.

Taxer les exploitants, plutôt que les compagnies de manutention, pour les pertes de céréales survenant entre l'exploitation du producteur et le point de vente final, au terminal ou au port d'expédition, constitue également une perte de rentabilité dans le système de manutention. Cette pratique n'encourage pas à réduire les pertes. Bref, on pourrait faire beaucoup pour réduire les coûts lors du calibrage et du mélange de chaque tonne de céréales, ainsi que lors du transport entre l'exploitation et les navires céréaliers. Il faudrait également prendre des mesures pour accroître l'efficacité du système lorsqu'il doit absorber un grand volume de céréales. Tous ces objectifs exigent des investissements importants et de grandes innovations techniques dans la manutention des céréales, tant avant le transport par rail que lors de ce transport.

Le tarif statutaire de transport des grains fixé par l'*Accord du Nid-de-Corbeau* constitue évidemment un autre facteur important dans la rentabilité du transport et de la commercialisation des céréales. Lors de nos séances, les commissaires ont assisté à la fois à la défense acharnée du tarif historique du Nid-de-Corbeau et à sa condamnation, tout aussi véhémement.

Les questions abordées lors du débat sur le tarif du Nid-de-Corbeau ont été largement traitées au cours des dernières années. Pour une foule de raisons complexes, tant historiques que politiques, les tarifs de transport des céréales par rail au début des années 1980 n'avaient pas changé depuis 1897, d'où deux implications importantes sur l'économie céréalière des provinces de l'Ouest et, par extension, sur l'ensemble de l'économie canadienne. Comme

les coûts de chemin de fer avaient énormément augmenté depuis 1897, les revenus provenant du transport des grains ne compensaient pas les frais : les chemins de fer avaient donc cessé d'investir dans les voies ferrées et dans l'infrastructure destinée à l'exportation des céréales. Aucune nouvelle voie n'avait été créée et les voies existantes s'étaient détériorées. Il était impossible de penser augmenter le volume des céréales transportées et, chose plus inquiétante encore, les niveaux d'exportations existants étaient menacés.

Cet état de fait provoquait aussi un écart excessif entre les coûts d'expédition des grains et les coûts d'expédition des produits dérivés des grains et des produits carnés à partir des provinces de l'Ouest. Compte tenu du fait que les tarifs de transport des exportations de céréales étaient artificiellement bas, alors que ceux des produits dérivés des grains et des produits carnés étaient fixés au niveau du marché, les activités de transformation, d'alimentation du bétail et de conditionnement de la viande dans les Prairies étaient moins importantes qu'elles ne l'auraient été si tous les tarifs avaient été fixés sur une même base.

La solution à la détérioration de l'infrastructure est claire : il faut pousser les compagnies de chemin de fer à améliorer les installations existantes et à en créer de nouvelles. On pourrait encourager les compagnies en leur versant des subventions directes en fonction des garanties de performance ou en autorisant les tarifs de chemin de fer à atteindre des niveaux compensatoires, permettant aux compagnies de tirer un revenu normal des fonds investis pour améliorer leur infrastructure.

Tout en ayant ses avantages et ses inconvénients, chaque solution stimulerait l'investissement. Cependant, si des subventions directes étaient versées, les tarifs de chemin de fer resteraient à leur niveau actuel et la création d'installations de transformation des céréales et de la viande dans les provinces de l'Ouest ne serait toujours pas encouragée. L'autorisation de tarifs atteignant des niveaux compensatoires constituerait un encouragement et les avantages comparés de chaque région détermineraient l'emplacement des centres de transformation.

Des considérations d'équité sont venues ajouter d'autres difficultés. Si le gouvernement subventionnait directement les chemins de fer, l'ensemble des Canadiens devrait payer les investissements correspondants. Si les tarifs pouvaient atteindre des niveaux compensatoires, les exploitants agricoles de l'Ouest en subiraient les coûts et cette solution abrogerait la concession historique fondamentale reçue en échange des dépenses imposées par les autres dispositions de la politique nationale. Puisque le gouvernement fédéral semblait avoir accepté une fois pour toutes le droit des céréaliculteurs de l'Ouest à la « subvention du Nid-de-Corbeau », à qui reviendrait cette subvention et sous quelle forme?

Les exploitants agricoles de l'Ouest n'étaient pas les seuls à s'intéresser à l'issue du débat sur le tarif du Nid-de-Corbeau. L'octroi de subventions aux agriculteurs de l'Ouest constituait une question épineuse pour les autres régions du pays, notamment pour le Québec mais, dans l'ensemble, les provinces n'y étaient pas hostiles. Comme on le déclarait aux commissaires lors des séances d'automne 1983, au cœur du débat parlementaire sur le tarif du Nid-de-Corbeau :

*La fin du Nid-de-Corbeau aurait de graves conséquences pour les Maritimes. Si le tarif disparaissait, les subventions accordées aux Maritimes et aux provinces de l'Atlantique seraient supprimées sous peu. Les producteurs de type primaire des Maritimes ne pourraient survivre aux coûts supplémentaires que représente le transport de leurs produits vers les marchés.*

(National Farmers Union, mémoire, Île-du-Prince-Édouard, le 2 septembre 1983, p. 10.)

En dehors du secteur agricole, les opinions n'étaient pas toutes favorables au maintien de l'accord historique :

*Alors que notre attention originale se concentrait sur l'effet que pouvaient avoir ces tarifs de transport arbitrairement bas sur les mouvements des autres produits, comme le bois de construction et la pulpe, nous avons maintenant devant nous la perspective, plus alarmante encore, de chemins de fer incapables de financer leurs besoins futurs inhérents à la capacité du système. Une faille qui prendrait la forme d'un manque ou d'une limitation des équipements de chemin de fer aurait finalement une influence sur l'industrie forestière qui se traduirait par des pertes de recettes, des suppressions d'emploi et une baisse des revenus provenant des taxes et investissements en capital.*

(Council of Forest Industries of British Columbia, transcription, vol. 7 A, Prince George, le 13 septembre 1983, p. 1775.)

Le gouvernement fédéral avait deux possibilités : il pouvait, soit verser directement des fonds suffisants aux chemins de fer pour couvrir tous les coûts de transport des céréales aux points d'exportation et maintenir les tarifs aux taux de 1897, soit laisser les tarifs atteindre les prix du marché et verser les mêmes subventions directement aux producteurs de l'Ouest. Quelle qu'ait été la solution adoptée, il fallait prévoir de futures augmentations des coûts.

En 1983, après un travail considérable d'étude et de négociation, le gouvernement fédéral décréta que les subventions du Nid-de-Corbeau iraient directement aux chemins de fer en échange de garanties de développement de l'infrastructure. Cette proposition fut bien accueillie par la majorité de la communauté agricole de l'Ouest. La décision du gouvernement fédéral de verser les subventions aux chemins de fer plutôt qu'aux agriculteurs était également dictée par le fait que l'industrie des céréales fourragères au Canada central dépend en grande partie des subventions aux tarifs de transport des grains. Le nouveau programme permettrait aussi aux tarifs de transport d'augmenter parallèlement à ceux des chemins de fer. On mit au point une formule de partage compliquée et une gamme de garanties, et on convint de réexaminer la situation dans quelques années.

Ce compromis n'a pas supprimé les grandes disparités, tant dans l'emplacement des industries de transformation des céréales que dans la structure de l'économie céréalières de l'Ouest. Au moment où l'on rédige le présent Rapport, l'efficacité du nouveau système fait l'objet d'une étude approfondie, entreprise par le gouvernement fédéral sous la présidence de monsieur le juge Gordon Hall, du Manitoba<sup>25</sup>. Comme cet examen est en cours, la présente Commission ne formule aucune recommandation spécifique. Nous sommes néanmoins en faveur d'un autre ajustement de la subvention du Nid-de-Corbeau prévu dans la *Loi sur le transport du grain de*

*l'Ouest* et conforme aux principes du marché, aux besoins de souplesse, de modernisation et d'efficacité.

**Les marchés internationaux des céréales** Le Canada dépend de relativement peu d'acheteurs pour exporter ses grains. Les deux principaux acheteurs de blé canadien sont l'Union soviétique et la Chine, aux critères d'achat assez imprévisibles<sup>26</sup>. Si l'économie soviétique était réorganisée, les importations de ce pays chuteraient de façon substantielle. Les projections donnent tout lieu de croire que les importations annuelles de céréales vers l'Union soviétique et l'Europe orientale diminueront considérablement jusqu'à l'an 2000<sup>27</sup>. De même, si la Chine continue à offrir des stimulants à ses agriculteurs, la demande de grain canadien pourrait baisser ou se tourner vers les céréales fourragères. De plus, la Chine exporte maintenant du blé.

Il est évident que le Canada devra diversifier ses marchés de grains, et notamment de blé. La diversification exigera le changement de l'hybride de blé produit au Canada. Les principales récoltes de blé canadien sont des variétés dures de printemps. Certaines nations, comme le Japon et le Royaume-Uni, sont disposées à payer une prime à l'achat de ce blé. Le Canada a un créneau particulier sur ces marchés, mais on ne prévoit pas d'augmentation de la demande de blé dur à teneur élevée en protéines. La demande augmente, néanmoins, notamment dans les pays en voie de développement, pour le blé à haut rendement de type « M-Triple »<sup>28</sup>. Les exportations canadiennes de blé vers les pays moins développés, à l'exception de la Chine, sont très faibles. Le Canada doit accroître la production de ces espèces de blé s'il veut avoir une part de ce marché en expansion.

Avant les années 1980, les incertitudes pesant sur les marchés de grains amenaient fréquemment le Canada à supporter le poids des pénuries et des inventaires excédentaires. Ces dernières années, ce sont les États-Unis qui ont porté cette charge, vu que les stocks de grains canadiens ont été minimes. Depuis 1971, les principaux pays importateurs et exportateurs sont régis par un *Accord international sur le blé* qui ne prévoit aucune disposition économique, telle que des stocks régulateurs lorsque les quotas d'exportation sont fixés. En 1979, la dernière tentative visant à négocier de nouveau une telle disposition a échoué, et il y a peu de raisons de croire que les pays membres, notamment les États-Unis, parviendront prochainement à un accord. Pourtant, le renouvellement d'un accord international sur le blé incluant des dispositions économiques pourrait normalement être avantageux pour le Canada et pour les autres principaux exportateurs et importateurs de céréales, parce qu'il favoriserait la stabilité et la croissance du marché. En règle générale, le Canada a apporté son soutien à ce type de mesure internationale et devrait continuer de le faire.

### ***La politique commerciale***

La politique mondiale en matière d'agriculture est principalement interventionniste. La plupart des nations utilisent un nombre impressionnant de barrières tarifaires et non tarifaires pour protéger leurs communautés agricoles, même si les traités internationaux semblent empêcher de telles

mesures. Il n'existe virtuellement pas de pays dont la politique ne vise à préserver et étendre son agriculture. Dans la plupart des cas, l'agriculture canadienne peut rivaliser efficacement avec les autres producteurs du monde, si on l'autorise à entrer en compétition sur une base équitable. Mais les agriculteurs canadiens ne peuvent évidemment pas entrer en compétition avec les agriculteurs recevant de fortes subventions de leur gouvernement, ou sur des marchés où ils doivent affronter une vaste gamme de barrières douanières ou autres. Comme le déclarait la *Canadian Food Processors Association* à la présente Commission :

*Nous sommes dans un jeu commercial mondial qui ne respecte en aucune façon les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. À moins que le Canada ne soit disposé à prendre les mêmes mesures que certains autres pays, nous allons être exclus de ce jeu.*

(*Canadian Food Processors Association*, transcription, vol. 54, Winnipeg, le 30 novembre 1983, p. 11486.)

Les membres de la Commission répugnent à recommander que le Canada encourage ses partenaires commerciaux en augmentant les barrières douanières pour le commerce. À notre avis, il vaudrait mieux s'efforcer de créer un véritable environnement de liberté de commerce pour les produits agricoles, en raison, notamment, de l'avantage comparé dont jouit le Canada pour nombre de ces produits et de sa position d'exportateur d'importance. Il faudra, néanmoins, veiller à ce que les intérêts spéciaux du Canada soient respectés lors des négociations commerciales sur les produits agricoles.

### ***Les fruits et légumes***

Il s'est produit, au cours des dix dernières années environ, une augmentation importante de la consommation per capita de *produits* frais, au Canada. Une vaste gamme de fruits et légumes importés entre en concurrence directe avec les produits nationaux. Pour les produits comme les tomates, le céleri et la laitue, la part étrangère dépasse 80 pour cent. Rien que pour les tomates (à l'exclusion de la production en serre), la part étrangère est de 96 pour cent. Pour l'ensemble des fruits et légumes frais non tropicaux, la part étrangère dépasse largement 50 pour cent. Si l'on exclut les pommes de terre de ce total, la part étrangère atteint presque deux tiers de notre consommation nationale de produits frais.

Il peut sembler, à première vue, que les Canadiens aient de grandes possibilités d'accroître la part nationale de ventes de fruits et légumes. Le Canada dispose de grandes réserves de terre et d'eau. De plus, l'horticulture ne dépend pas entièrement des terres de première catégorie. La technologie existante permet une production en serre, à grande échelle, et un stockage adéquat de quantités de fruits et légumes de base afin qu'il soit possible d'en disposer hors saison.

Et pourtant, toute mesure destinée à remplacer les importations ne sera pas simple. Les coûts en capital pour produire les récoltes sont élevés. Nos saisons relativement courtes exigeraient des installations de stockage adéquates pour toute expansion de la production domestique dans ce secteur. Cultiver cent

hectares de pommes de terre ou investir dans une exploitation maraîchère équipée d'installations de stockage appropriées implique un investissement d'environ 1 million de dollars, soit un capital plus élevé que celui nécessaire à la culture céréalière. La main-d'œuvre est meilleur marché dans le sud des États-Unis et au Mexique. L'expansion de la production rencontre également des obstacles de la part des commerçants. Les agriculteurs canadiens devraient s'insérer dans les chaînes d'approvisionnement des grossistes et des détaillants, ayant des contacts bien établis en Floride, en Californie et en Arizona. Pour ce faire, ils devraient garantir les quantités et qualités des produits qu'ils fournissent. D'un autre côté, un certain nombre de facteurs donnent l'avantage au Canada sur ses concurrents : dépenses moins importantes pour les insecticides en raison du climat plus frais, coûts moins élevés du transport sur les marchés, faiblesse du dollar canadien, eau meilleur marché. Ce dernier facteur deviendra d'ailleurs particulièrement important à l'avenir.

Nous ne disposons pas d'étude détaillée sur les coûts, mais des indices suggèrent que les producteurs canadiens ne tirent pas le meilleur parti de certaines possibilités d'expansion. Il est fréquemment mentionné, par exemple, que les cultivateurs canadiens ne portent pas suffisamment attention à la fiabilité et surtout à la qualité des produits<sup>29</sup>. Les agriculteurs canadiens ne profitent pas toujours non plus du perfectionnement des installations de stockage, bien que certains gouvernements provinciaux offrent des prêts de soutien. Les fermes canadiennes sont trop souvent des exploitations à petite échelle. Toutefois, les agriculteurs canadiens ont, ces dernières années, acquis de l'expérience dans l'utilisation des technologies de serre et d'aquiculture. Dans la plupart des provinces, des serres commerciales utilisent trop de chaleur industrielle. En général, les Canadiens ont cependant profité au maximum de ces technologies pour la culture des légumes.

En résumé, bien que les producteurs du sud des États-Unis puissent devancer les producteurs canadiens du point de vue des coûts, il existe un potentiel d'expansion pour les producteurs canadiens. Les gouvernements provinciaux devraient encourager les agriculteurs à appliquer des méthodes efficaces et à travailler conjointement pour instaurer des politiques valables pour l'ensemble du pays. Des travaux de recherche complémentaires destinés à améliorer les variétés de semence, à mieux lutter contre les insectes et les maladies, à mieux utiliser l'espace et, enfin, à introduire de nouveaux produits, pourraient se traduire par des revenus substantiels pour les horticulteurs canadiens.

### ***La recherche et le développement (R-D)***

De nombreuses délégations agricoles reçues par les membres de la Commission ont souligné les efforts nécessaires pour encourager la recherche et le développement (R-D). Elles nous ont rappelé, à juste titre, que ce sont les réalisations scientifiques, plutôt que la nature en soi, qui ont fait du Canada une nation agricole de premier plan. La recherche agricole a entraîné d'importants avantages sociaux et économiques :

*La recherche et l'innovation sont essentielles à la croissance et à la compétitivité futures de l'agriculture et des industries alimentaires [ . . . ]. On ne réalise peut-être pas suffisamment que c'est la recherche subventionnée par des fonds publics qui a fait du Canada un pays agricole de premier plan dans le monde [ . . . ].*

*Notre incapacité à conserver cette position, et encore moins à être les premiers, dans ce domaine, minerait notre compétitivité à long terme.*

(Ontario Federation of Agriculture, mémoire, le 2 novembre 1983, p. 14-15.)

*La recherche agricole représente l'un des meilleurs investissements que les Canadiens puissent faire. On estime que cet investissement rapporte annuellement de 40 à 50 pour cent net, soit beaucoup plus que la plupart des entreprises commerciales.*

(Station de recherche de Lethbridge, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 5.)

*D'ici à l'an 2000, le gouvernement fédéral devrait augmenter les fonds destinés à la recherche agricole. Toutefois, les producteurs aimeraient participer, afin de faire part de leurs opinions : ils sont même disposés à apporter une contribution financière en fonction, naturellement, de leurs moyens. Ils sont convaincus que leur participation permettrait que la recherche soit mieux appliquée aux besoins réels de l'agriculture, afin que celle-ci devienne de plus en plus compétitive.*

(La Fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA) du Saguenay - Lac-Saint-Jean, mémoire, le 2 novembre 1983, p. 22.)

Chose tragique, le Canada a laissé s'affaiblir cette recherche, tant par rapport au produit national brut que vis-à-vis de nos concurrents. Les dépenses du gouvernement fédéral représentent maintenant la moitié de la part du PNB dépensée par les États-Unis ou le Japon pour la recherche agricole<sup>30</sup>.

Le Canada a absolument besoin d'accroître ses activités de recherche et de développement (R-D) à un rythme permettant de rattraper ses concurrents. De même, on ne peut mettre en doute la nécessité du soutien gouvernemental. Les producteurs individuels, même les groupes de producteurs, sont trop petits et trop dispersés pour entreprendre une recherche de base sophistiquée. Il faudrait certainement envisager un système de collecte prévoyant une taxe de recherche, prélevée par unité de production. Les groupes de producteurs accueilleront peut-être favorablement un tel système leur permettant de contrôler un peu l'utilisation des sommes destinées à la recherche et au développement mais, en dernière instance, ce sont les gouvernements qui devront s'engager pour le Canada tout entier. En raison de l'importance des gains que la recherche a permis d'obtenir par le passé, une telle mesure serait une façon productive d'utiliser les ressources de la Nation. Les commissaires ne souhaitent pas ajouter d'autres recommandations à celles mentionnées plus haut, sur les montants spécifiques ou les orientations particulières de cet effort de recherche. Mieux vaut laisser ces questions au réseau d'organismes qui accordent les fonds aux chercheurs et aux groupes d'agriculteurs concernés. Cependant, dans pratiquement tous les secteurs que nous avons étudiés, nous avons vu de grandes possibilités pour l'agriculture canadienne si d'une part celle-ci perfectionne ses produits et en introduit de nouveaux, et si d'autre part la production, la manutention ainsi que les techniques de commercialisation peuvent être améliorées.



## Conclusions

Le Canada possède le potentiel voulu pour poursuivre l'expansion de ses exportations de céréales, d'oléagineux et de viande rouge, mais les marchés mondiaux sont très incertains. Bien que certains d'entre eux soient hors du contrôle des Canadiens, il est possible de prendre des mesures permettant d'accroître notre compétitivité. Il faudrait :

- améliorer significativement la production, la manutention et le transport des céréales, grâce à des modifications de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*;
- se diriger progressivement vers un commerce plus libre dans ce domaine difficile;
- appuyer, sur des périodes plus longues, le renouvellement d'un accord international sur le blé incluant des dispositions économiques;
- intéresser le public à la recherche et au développement;
- explorer les autres possibilités, comme la stabilisation des revenus, permettant de remplacer les commissions de gestion de l'offre. Si ces commissions ne devaient pas être remplacées, elles devraient être grandement réformées.

Il faut également prendre des mesures pour s'assurer que les terres cultivables canadiennes et que l'exploitation familiale soient préservées pour le siècle à venir. Nous recommandons que les pertes de terres cultivables de première catégorie fassent l'objet d'une étude minutieuse. Nous ne préconisons pas de programmes de soutien agricole permettant aux exploitations marginales de poursuivre leurs activités, mais, en raison des facteurs de risque spécifiques à l'agriculture, nous favorisons l'octroi de crédits spéciaux aux agriculteurs.

## Notes

1. *Conference Board du Canada, The Provincial Economies*, Ottawa, *Conference Board du Canada*, 1984.
2. États-Unis, Council on Environmental Quality et le Department of State, *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1980; et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA), *Agriculture : Horizon 2000*, Rome, OAA, 1981.
3. Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, « Meeting Future Needs for United States, Food, Fiber and Forest Products » dans le Comité conjoint des sciences alimentaires et agricoles, document de référence : *Needs Assessment for Food and Agricultural Sciences*, Washington, D.C., 1984; et David Cole et S. Horton, « World Grain Trade and its Financing: Past Patterns and Future Prospects », communication préparée pour l'Institut de recherche sur la politique publique, Montréal, 1983.
4. *The Global 2000 Report to the President*; et Canada, Agriculture Canada, *Le défi des années 80 : une stratégie agro-alimentaire pour le Canada*, Ottawa, Agriculture Canada, juillet 1981.
5. Voir, par exemple, Terry Veeman et Michele Veeman, *The Future of Grain: Canada's Prospects for Grains, Oilseeds and Related Industries*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1984.

6. Stewart Borland et Gerald Roberston, « L'avenir dans une optique sectorielle : l'agriculture », communication présentée au séminaire portant sur les projets à long terme tenu sous les auspices de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 10 janvier 1984.
7. Basé sur des modèles discutés dans C.A. Carter, « International Trade Opportunities for Canadian Agriculture », communication présentée à l'atelier 1984 de la Société canadienne d'économie rurale et de gestion agricole, Ottawa, 5 juillet 1984. Les modèles discutés étaient : International Wheat Council, « Long Term Grain Outlook », communication n° 14, Londres, 1983; Australie, Département du commerce et des ressources, « The World Food Economy in the 1980's », Canberra, 1982; et Michigan State University, Department of Agricultural Economics, « Long Term Forecast », East Lansing, 1982.
8. Veeman et Veeman, *The Future of Grain: Canada's Prospects for Grains, Oilseeds and Related Industries*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1984.
9. Canada, Agriculture Canada, *Données statistiques agricoles canadiennes et provinciales, 1984*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
10. Canada, Société du crédit agricole Canada, division de la recherche, *Sondage agricole*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
11. Cette étude, le *Répertoire des terres du Canada*, divisait les terres du Canada en sept catégories : les terres de première catégorie sont les meilleures pour l'agriculture tandis que les terres de septième catégorie ne servent pas à l'agriculture. Une fois achevé, le *Répertoire des terres du Canada* donnait le premier aperçu clair des terres canadiennes susceptibles d'être cultivées.
12. C. Leigh Warren et Paul C. Rump, *Urbanisation des terres rurales au Canada, 1966-1971 et 1971-1976*, programme de surveillance de l'utilisation des terres au Canada, Environnement Canada, Ottawa, 1981. L'étude 1971-1975 établit une comparaison avec les données de 1966-1971 provenant d'une étude antérieure du gouvernement fédéral.
13. David M. Gierman, *Urbanisation des terres rurales*, publication hors série n° 16, Direction générale des terres, Environnement Canada, Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1977, p. 48-49. Comme cité dans Wendy L. Simpson-Lewis et Edward W. Manning, « Food for Thought: Can We Preserve Our Agricultural Land Resource? » dans *Alternatives*, n° 10, printemps-été 1981.
14. Simpson-Lewis et Manning, « Food for Thought: Can We Preserve Our Agricultural Land Resource? »
15. P.B. Hoyt, M. Nyborg, D. Penny et H. Ukrainetz, « A Degradation by Acidification », communication présentée à l'*Alberta Soil Science Workshop*, 1981.
16. L'Honorable Eugene F. Whelan, mémoire, le 24 novembre 1983.
17. Conseil Économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 65.
18. Ces études ont été faites et préparées pour la Commission par Wayne R. Thirsk, « Le commerce interprovincial et les effets de bien-être des offices de commercialisation » dans *Points de vue sur l'union économique canadienne*, vol. 60, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
19. M.M. Veeman, « Social Costs of Supply-Restricting Marketing Boards » dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 30, mars 1982.
20. Richard R. Barichello, *The Economies of Canadian Dairy Industry Regulation*, rapport technique n° E/12, Ottawa, Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques, 1981.
21. Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*.

22. T.E. Borcharding et G.W. Dorosh, « The British Columbia Egg Marketing Board: Monopolistic Restrictions and Social Costs » dans le compte rendu 80-03-1, Burnaby, Simon Fraser University, School of Administration and Economics, 1980.
23. W.T. Stanbury et George Lerner, « Regulation and the Redistribution of Income and Wealth » dans *Administration publique du Canada*, n° 26, automne 1983, p. 378-401.
24. Conseil des grains du Canada, *Prospects for Prairie Grain Industry, 1990*, Winnipeg, Conseil des grains du Canada, 1982.
25. Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau.
26. Borland et Robertson, « L'avenir dans une optique sectorielle : l'agriculture ».
27. À titre d'exemple, voir l'Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives de la production et des échanges agricoles de l'URSS*, Paris, OCDE, 1983; et International Wheat Council, « Long Term Grain Outlook », communication n° 14, Londres, The Council, 1983.
28. Grain de dureté moyenne, contenu moyen en gluten et teneur moyenne en protéines.
29. Ted Hole, « Production and Marketing of Fresh »; et John Wiebe, « The Alberta Industry » dans *Proceedings of Alberta Horticulture Conference, 1980*, Edmonton, Alberta Agriculture, 1980.
30. Veeman et Veeman, *The Future of Grain*.

# Foresterie

## Profil

Le secteur des produits forestiers, qui englobe à la fois l'exploitation des forêts et la transformation du bois, constitue une composante majeure de l'économie canadienne. En 1982, les expéditions de bois ont atteint 4 milliards de dollars et celles de papier et de produits dérivés de la transformation du bois 22 milliards de dollars. L'industrie forestière a représenté 13,5 pour cent de toutes les expéditions de produits manufacturés et près de 15 pour cent de la valeur ajoutée de ces mêmes produits. En 1982, la foresterie employait 260 000 personnes, dont 40 000 pour la coupe de bois et le façonnage.

Bien qu'importante dans la plupart des provinces, l'activité forestière se trouve principalement concentrée en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. La Colombie-Britannique produit environ la moitié de la valeur ajoutée correspondant à l'abattage et au façonnage, ainsi qu'aux industries de transformation du bois. Les produits forestiers représentent 50 pour cent de la valeur des expéditions de produits manufacturés de la Colombie-Britannique, 60 pour cent de ses exportations et 10 pour cent de sa main-d'œuvre. L'Ontario et le Québec produisent presque les deux tiers de la pulpe et du papier fabriqués au Canada.

Le Canada est un interlocuteur de poids sur le marché mondial des produits forestiers. En 1981, les produits canadiens ont représenté 20,2 pour cent des exportations mondiales (en léger déclin depuis les années 1965), la part de la Colombie-Britannique s'élevant à elle seule à 7,9 pour cent. En comparaison, les exportations de produits forestiers en provenance des États-Unis ont atteint, pour cette même année, 12,7 pour cent du marché mondial<sup>1</sup>. Environ la moitié des produits de l'industrie forestière du Canada sont exportés. Ils représentent presque 15 pour cent des exportations de produits canadiens et contribuent grandement à l'équilibre de la balance commerciale canadienne. Les États-Unis achètent plus de 70 pour cent des produits forestiers que nous exportons; l'Europe occidentale et le Japon sont, eux aussi, d'importants clients.

Le tableau 12-5 résume les changements survenus au cours des trois dernières décennies pour chaque type principal de produit forestier exporté. Tout comme la hausse vertigineuse de la valeur en dollars de nos exportations de produits forestiers dans les années 1970, le déclin relativement important, du papier-journal depuis 1950, est d'un intérêt tout particulier (bien que les exportations de papier-journal aient augmenté, en valeur absolue, pendant la même période). Les chiffres indiquant aux tableaux 12-6 et 12-7 la part canadienne dans la production et les exportations mondiales, reflètent clairement cette tendance.

La part canadienne de la production mondiale de papier-journal est tombée de 53 pour cent dans les années 1951-1955 à 32 pour cent dans les années 1980-1981. Bien que notre part de la production mondiale de pâte de bois ait, elle aussi, baissé, nous avons quand même conservé notre place au rang des exportateurs mondiaux. Notre part d'exportations mondiales de bois a augmenté au cours des années 1970 passant de 37 à 44 pour cent, ce dernier chiffre indiquant cependant une baisse par rapport au chiffre record de 1978

**TABLEAU 12-5 Exportations canadiennes de produits forestiers : années de référence 1950-1983**

Année	Bois tendre	Pâte de bois (pourcentages)	Papier-journal	Divers	Total	Millions de \$
1950	24,3 %	19,0 %	44,3 %	12,4 %	100 %	1 102 %
1960	20,4 %	20,5 %	47,8 %	11,4 %	100 %	1 587 %
1970	21,8 %	26,8 %	37,9 %	13,5 %	100 %	2 929 %
1980	25,7 %	30,5 %	29,0 %	14,8 %	100 %	12 697 %
1983	29,7 %	28,3 %	30,5 %	16,6 %	100 %	13 148 %

Source : *Revue de la Banque du Canada* (plusieurs années).

**TABLEAU 12-6 Parts en volume de la production canadienne dans le monde : années de référence**

Années	Bois tendre (pourcentages annuels moyens)	Pâte de bois	Papier-journal
1951-1955	9 %	22 %	53 %
1961-1965	8 %	17 %	41 %
1971-1975	9 %	16 %	36 %
1980-1981	13 %	14 %	32 %

Sources : Société de recherche des produits forestiers, *Proceedings: Timber Demand: The Future Is Now*, p. 62; et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire statistique des produits forestiers, 1981*, Rome, OAA, 1983.

qui était de 50 pour cent. La part canadienne du marché du papier-journal des États-Unis est tombée de 72 pour cent en 1965 à 57 pour cent en 1984 bien qu'elle ait encore une fois légèrement augmenté en volume absolu. D'un autre côté, la part canadienne du marché américain du bois s'est accrue en passant, de 1974 à 1984, d'un cinquième à près d'un tiers.

## Perspectives

Bien que les projections sur la consommation mondiale de papier et de carton varient considérablement, une chose semble évidente : le taux de croissance sera plus lent à l'avenir qu'il ne l'a été dans les récentes décennies. La tendance à la baisse s'est amorcée dans les années 1970, lorsque le taux de croissance annuel de l'industrie mondiale de la pulpe et du papier est tombé en moyenne de 5,6 pour cent dans les années 1960 à 3 pour cent<sup>2</sup>. Les principales raisons permettant de croire que cette tendance se poursuivra à l'avenir reposent sur la prévision d'une baisse de la croissance des revenus et d'une plus grande concurrence des produits de remplacement. D'ici à 1995, les développements technologiques et notamment les applications et progrès nouveaux dans la transmission électronique de l'information risquent de faire

**TABLEAU 12-7 Parts en volume de la production canadienne dans le monde**

Années	Bois tendre (pourcentages annuels moyens)	Pâte de bois	Papier-journal
1970-1971	37 %	32 %	69 %
1980-1981	44 % <sup>a</sup>	33 %	61 %

Sources : Société de recherche des produits forestiers, *Proceedings: Timber Demand: The Future Is Now*, p. 62; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire statistique des produits forestiers, 1981*, Rome, OAA, 1983.

a) La part canadienne des exportations de bois tendre atteignait un maximum de 49,7 pour cent en 1978 et a décliné jusqu'à présent de façon progressive.

baisser plus encore le volume de papier utilisé. Diverses estimations prévoient que pour la période 1985-1990, le taux de croissance pour le papier et le carton atteindra environ 2,7 pour cent, tandis qu'il baissera à 2,3 pour cent pour les années 1990-1995<sup>3</sup>.

Au cours des vingt-cinq dernières années, la croissance annuelle de la demande mondiale de bois et de produits à base de bois a été d'environ 2 pour cent. On estime que d'ici l'an 2000, cette demande augmentera deux fois plus lentement que celle de produits à base de papier, selon un taux annuel de 1 à 1,5 pour cent<sup>4</sup>. Certains participants à nos sessions sont cependant intervenus pour déclarer que la perspective après l'an 2000 promettait d'être meilleure :

*Parallèlement à l'accroissement de la population mondiale, nous allons assister à un très fort accroissement de la demande de produits forestiers [...]. On déclare que personne ne sera en mesure de faire face à la demande mondiale en produits forestiers après l'an 2000.*

*(Association of British Columbia Professional Foresters, transcription, vol. 3, Vancouver, le 8 septembre 1983, p. 502.)*

Il n'est pas certain que l'industrie canadienne conserve la part qu'elle occupe actuellement dans ce marché en progression lente. La concurrence représentée par les bois tendres moins coûteux, provenant tant du sud des États-Unis que d'outre-mer, risque de rendre l'accès au marché américain plus difficile. De récentes estimations américaines prédisent que jusqu'à l'an 2000, les importations annuelles de produits forestiers à base de bois tendre ne dépasseront pas le niveau qu'elles avaient atteint en 1980, et que d'ici l'an 2010 celui-ci baissera encore de 9 pour cent avant de remonter de 2 pour cent environ par an au cours des dix années suivantes, soit jusqu'à 2020<sup>5</sup>. Alors que de nouvelles techniques chimiques et mécaniques rendent la production de pâte de bois tendre moins coûteuse au Canada, on s'attend à ce que la région sud-est des États-Unis continue à produire de la pâte de bois tendre à usage commercial et du papier-journal à un coût moindre que ne le feraient le nord-ouest des États-Unis ou le Canada.

Les changements qui se produisent dans d'autres régions du monde peuvent limiter plus encore notre compétitivité. Il y a dix ans, les forêts ne couvraient-elles pas 90 millions d'hectares dans le monde? Celles qui sont de la meilleure

qualité peuvent produire de 15 à 20 mètres cubes de bois par hectare chaque année. Au Brésil, la croissance annuelle du bois par hectare est de 40 à 60 mètres cubes. Des estimations optimistes faites dans des pays comme le Brésil, le Chili et la Zambie permettent de penser que, malgré la subsistance probable à moyen terme de coûts de développement et de transport prohibitifs, de nouvelles plantations industrielles pourront être des réussites financières et donner l'occasion aux pays en voie de développement de diminuer chaque année d'environ 10 milliards de dollars américains leurs importations de produits forestiers en provenance des pays développés<sup>6</sup>. Étant donné que les pays développés et ceux en voie de développement s'orientent rapidement vers des programmes de reboisement, les demandes à long terme européennes et japonaises de produits forestiers naturels canadiens pourraient également diminuer.

De nouvelles techniques permettent de produire à moindre coût de la pulpe à partir de bois durs, qui constituent la principale réserve des forêts de bon nombre de nations tropicales et de l'hémisphère sud tempéré. Cette technologie nouvelle et le fait que le bois dur est beaucoup plus économique dans ces pays (de l'ordre de 50 dollars américains la tonne actuellement au Brésil comparé à 105 dollars américains au Canada)<sup>7</sup>, constituent un autre facteur négatif. Les travaux réalisés cependant sur le peuplier de bois dur à croissance rapide, qui arrive à maturité entre dix et douze ans, laissent entendre que le Canada pourrait finalement devenir compétitif dans ce secteur.

Le risque de hausse des tarifs douaniers aux États-Unis et sur les autres marchés constitue un autre facteur d'incertitude pour les marchés futurs de produits forestiers canadiens. En 1983, les producteurs américains ont tenté de bloquer l'accès illimité dont jouit le Canada sur le marché américain de bois tendre. Plusieurs centaines de sociétés américaines, ainsi que neuf associations commerciales, ont prétendu que les politiques et pratiques canadiennes, fédérales et provinciales, violaient la législation douanière américaine. Cette tentative a échoué, mais l'éventualité d'un succès final existe toujours.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984 les pays scandinaves ont accès sans aucune restriction douanière à la Communauté économique européenne (CEE), qui constitue le deuxième marché canadien. En conséquence, la CEE a réduit son quota d'importations non soumis à des tarifs douaniers, qui était de 1,5 million de tonnes pour le papier-journal provenant d'un pays non membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ce volume était en effet stipulé dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, en compensation pour le Canada de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté. Au cours des trois ou quatre dernières années, la dévaluation de plus de 40 pour cent de la couronne suédoise vis-à-vis du dollar canadien, a rendu les produits suédois extrêmement compétitifs sur ce marché.

Enfin, deux facteurs internes viennent contrecarrer les efforts du Canada pour demeurer compétitif sur les marchés mondiaux : le coût élevé de la main-d'œuvre et l'inadéquation des investissements. Les coûts de la main-d'œuvre représentent 50 pour cent du coût du bois livré aux scieries et sont plus élevés au Canada que dans le sud des États-Unis ou sous les tropiques.

Pour ce qui est du papier-journal, nos coûts de main-d'œuvre sont actuellement de 20 pour cent supérieurs à ceux en vigueur au sud des États-Unis. De plus, le Canada détient dans ce secteur le record peu enviable du nombre de conflits du travail<sup>8</sup>.

Comparés aux investissements réalisés dans le reste du monde et notamment aux États-Unis, les investissements canadiens dans l'industrie de la pâte et du papier ont été faibles dans la plupart des années 1970-1980. Un grand nombre de machines utilisées actuellement au Canada sont techniquement dépassées, et par là même, moins productives que celles de nos principaux concurrents. Plus de 50 pour cent de nos machines de fabrication de papier ont été construites avant 1950 contre 25 pour cent aux États-Unis et 5 pour cent en Scandinavie. La moyenne canadienne du temps nécessaire à un employé pour produire une tonne de papier-journal est de 50 pour cent supérieure à celle des pays scandinaves et de 25 pour cent supérieure à la moyenne américaine. De plus, les installations canadiennes de production de papiers fins et autres produits spécialisés sont relativement petites et peu rentables. Il faudra investir des sommes importantes si l'on veut porter ce secteur à un niveau compétitif à l'échelle mondiale<sup>9</sup>.

De grands investissements s'imposent également dans de nombreux secteurs de transformation du bois. En Colombie-Britannique, par exemple, une grande partie du matériel utilisé actuellement, acheté lorsqu'il y avait encore beaucoup de bois de première coupe, ne convient pas au diamètre plus petit du bois de seconde coupe. En conséquence, les coûts de production unitaire sont élevés. Comme le Service canadien des forêts en a informé cette Commission :

*L'histoire de l'industrie foisonne d'inventions au niveau du traitement du bois et de la mise au point de nouveaux produits. Cependant, les études empiriques limitées sur la productivité technologique du secteur permettent de penser qu'il n'a pas été particulièrement innovateur en ce qui touche la mise en place de nouvelles techniques [ . . . ]. En bref, l'appareil d'immobilisations du secteur a été gravement affaibli et ne s'est simplement pas tenu au niveau de la concurrence internationale.*

(Service canadien des forêts, mémoire, le 10 février 1984, p. 4.)

Il faut considérer toutes les prévisions canadiennes sur la production et les exportations comme des suggestions. Le tableau 12-8 résume une série de ces prévisions. On pense que les exportations croîtront légèrement plus lentement que les importations, c'est-à-dire à des taux annuels d'environ 2 pour cent pour la pâte, le papier et les produits connexes et de 2,2 pour cent pour le bois et les autres produits dérivés du bois. Ces estimations sont même trop optimistes si la croissance de l'offre intérieure des États-Unis atteint les estimations mentionnées plus haut. Le Canada devra, pour compenser cette perte, chercher de nouveaux marchés importants dans le reste du monde, ce qui représentera un défi difficile en raison de l'état actuel et des perspectives de la foresterie dans l'hémisphère Sud. Selon le Conseil économique du Canada, le scénario le « plus probable », dans la série d'estimations soumise par le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, est celui qui s'appuie sur la demande future et sur les facteurs régissant les approvisionnements :



d'après ce scénario, les récoltes provinciales n'augmenteraient que de 1 pour cent par an jusqu'à l'an 2000<sup>10</sup>.

Il y a enfin la question de l'avenir de l'emploi dans l'industrie de la foresterie. Les perspectives ne sont guère encourageantes. Le ministère de l'Expansion Industrielle Régionale (MEIR) estime que les compressions d'emploi peuvent être maintenues à 10 pour cent du niveau de dépression actuel, étant donné la possibilité d'investir et de moderniser l'industrie. Si ces investissements ne sont pas faits, les réductions de main-d'œuvre pourraient avoisiner les 20 pour cent. D'autres sources prédisent des effets encore plus grands sur le chômage pour certaines régions et certains secteurs de l'industrie. C'est dans le sous-secteur de la production de pulpe que le déclin est le moins probable<sup>11</sup>.

## **Problèmes et recommandations**

Même si les taux de croissance prévus pour l'industrie sont inférieurs à ceux des années précédentes, ils traduisent néanmoins une nette augmentation de la consommation des produits forestiers canadiens. Un taux de croissance de 2 pour cent par an pour l'industrie forestière implique que la demande de produits canadiens augmente de plus de 37 pour cent par an d'ici l'an 2000, et de plus de 67 pour cent d'ici l'an 2010. Un taux de croissance de 2,5 pour cent nécessiterait une augmentation de la production respectivement de presque 50 et 90 pour cent.

En fait, notre capacité à augmenter tant soit peu notre potentiel sur le marché n'est absolument pas assurée. Contrairement à ce que croient de nombreux Canadiens, nos ressources en bois de haute qualité sont limitées. Il y a lieu aussi de se préoccuper du vieillissement des biens d'équipement dans l'industrie des relations de travail, des politiques gouvernementales et de l'état de la recherche et du développement (R-D). Nous nous trouvons là en présence de problèmes réels qui réclameront bientôt notre attention si nous voulons rester un important producteur international.

### ***Les réserves de bois***

*Notre réserve de bois tendre baisse rapidement et il ne nous sera pas possible, dans de nombreuses régions du Canada, de maintenir notre niveau actuel de production, même si l'on arrête le déclin que l'on connaît à présent.*

(Institut forestier du Canada, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 9.)

*Le problème [de l'industrie du bois] va être un problème de réserves. Les fibres du bois sont limitées. À moins que nous n'en fassions le meilleur usage et que nous n'utilisions tous les outils de gestion possibles, nous allons manquer de fibres.*

(Maritime Lumber Bureau, transcription, vol. 15, Fredericton, le 23 septembre 1983, p. 3553.)

Les forêts couvrent 44 pour cent de notre pays et représentent 15 pour cent du total mondial. Cependant, la quantité est une chose et la qualité en est une autre. Moins de la moitié de la surface recouverte de forêts correspond au

**TABEAU 12-8 Prévisions canadiennes pour la foresterie, 1980-1995**

Industries	(pourcentage annuel)		
	Total des livraisons	Livraisons intérieures	Exportations
Bois brut	2,0 %	2,0 %	n.d.
Bois d'œuvre et autres produits de construction	2,4 %	2,7 %	2,2 %
Papier et produits connexes (y compris la pâte de bois)	2,2 %	2,4 %	2,0 %

Sources : *Interim Report of the Forest Industries Advisory Committee*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983; et John Wansbrough, « *L'avenir dans une optique sectorielle : les produits forestiers* », dans *Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque*, vol. 23 des études préparées pour la Commission royale de l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Canada à des terres exploitées et productives. En outre, la plus grande partie de nos terres productives sont couvertes de forêts de mauvaise qualité et sous-exploitées. Un hectare de forêt canadienne fournit beaucoup moins de bois qu'un hectare en Europe ou aux États-Unis. Enfin, la surface de terres couvertes de forêts a constamment diminué au Canada, en raison de l'expansion agricole, des terres consacrées aux activités de loisir, des coupes trop fréquentes et d'une mauvaise gestion. Les coupes annuelles de bois canadien ne sont donc pas aussi importantes qu'on le croyait autrefois.

C'est en 1979 que la coupe a été la plus grande. La différence entre la récolte de cette année-là et la coupe autorisée annuellement est représentée par la réserve théorique de bois, quantité que l'industrie peut en théorie ajouter à la récolte annuelle. L'importance de la réserve théorique de bois tendre (supérieure de 37 pour cent à la coupe autorisée annuellement) laisserait penser que l'accroissement de 2 pour cent prévu annuellement pour la coupe de bois tendre serait réalisable. Bon nombre d'éléments réduisent cependant la quantité de bois bon à couper, en raison des prix existant et des facteurs affectant les coûts. Citons entre autres l'inaccessibilité, la petite taille, la mauvaise qualité des arbres ou la variété mal adaptée aux installations de transformation existantes, enfin, les terres de qualité inférieure pour lesquelles le reboisement n'est pas rentable. En outre, les estimations de coupe autorisée faites pour certaines régions donnent des chiffres bruts ne tenant pas compte des pertes dues aux incendies de forêt, aux maladies et aux insectes. Ces pertes sont importantes : dans les dernières années de la période 1970-1980, elles ont représenté 80 pour cent environ de la récolte annuelle.

Si les évaluations des réserves de bois tendre sont réalistes, seule l'Alberta a de grandes chances d'augmenter sa production compte tenu de la situation actuelle de sa forêt. Le potentiel de l'Alberta est presque le double de celui que représentait sa récolte de 1979<sup>12</sup>. Pour l'ensemble de la Nation, une croissance annuelle de 2 pour cent du taux de coupe de bois tendre créerait un

déficit d'ici 1995. La question du bois dur est différente : les prévisions indiquent qu'il existera encore d'importantes réserves en 1995, représentant presque 160 pour cent des besoins. Pourtant, les coupes de bois dur ne correspondent actuellement qu'à une faible proportion de la production totale du Canada.

Les réserves forestières ont périclité parce que les politiques gouvernementales en matière de gestion de la forêt et l'industrie forestière n'ont pas assuré le niveau adéquat de reboisement. Les bûcherons canadiens coupent, chaque année, une surface de 770 000 hectares de forêts. La surface reboisée ou ensemencée annuellement est d'environ 240 000 hectares<sup>13</sup>. Le Service canadien des forêts estime que 25 à 50 pour cent de la surface coupée chaque année ne se régénère pas ou passe à des fins non commerciales. D'après le Conseil des sciences du Canada, 25 millions d'hectares de terres autrefois couvertes de forêts productives sont maintenant à l'état de friche<sup>14</sup>. Cette surface correspond à un huitième de la superficie des terres couvertes de forêts productives.

Les mauvaises méthodes de coupe et de gestion ne sont pas les seules responsables de la diminution des réserves forestières. Pour un hectare de bois récolté entre 1975 et 1979, presque deux hectares ont été la proie d'incendies de forêt, ce qui représente une perte moyenne annuelle de 1,46 million d'hectares de forêts. La moitié au maximum de la surface totale des terres incendiées retournera naturellement à l'état de forêt productive, commercialement parlant. Et pourtant, une faible superficie de ces terres est en cours de reboisement. D'autres étendues boisées sont endommagées par les insectes, les maladies et le vent. Au cours des années 1970, la tordeuse du bourgeon de l'épinette a ravagé presque 75 millions d'hectares de forêts dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Ontario, c'est-à-dire une surface qui couvrirait les trois quarts de l'Ontario. Par ailleurs, des terres couvertes de forêts productives sont chaque année affectées à d'autres usages.

Au total nous sommes en train de perdre chaque année, rien qu'en conifères, environ 1 million d'hectares de forêts<sup>15</sup>. Ce chiffre ne tient pas compte des graves dommages représentés par les pluies acides qui risquent de se produire dans les décennies à venir. Les travaux de recherche effectués sous les auspices du gouvernement fédéral ont confirmé que les pluies acides retardent la germination et la croissance de certaines variétés d'arbres. Plus de 38 millions d'hectares de forêts du Canada oriental risquent d'être affectés par ces pluies.

Les problèmes concernant nos forêts ne sont pas insolubles. Une sylviculture intensive mettant en jeu l'amélioration génétique, une bonne préparation de l'endroit à exploiter, un reboisement rapide, la fertilisation, l'élimination des broussailles et des mauvaises herbes et la coupe commerciale peuvent augmenter plusieurs fois la moyenne de la production annuelle de bois par rapport à la moyenne actuelle de coupe par hectare pour l'ensemble du Canada. Tout programme de reboisement et de gestion important mis en œuvre dans un avenir proche ne donnera cependant pas de résultats spectaculaires avant que le siècle suivant ne soit bien entamé. Comme le suggérait un des participants, le sauvetage de nos forêts est une tâche urgente exigeant beaucoup de patience :

*Quand on travaille dans l'aménagement des forêts, on travaille aujourd'hui pour un futur qui est assez long. L'action qu'on fait en 1984, c'est une action qui va rapporter dans les trente, quarante, cinquante ans et peut-être quatre-vingts ans, mais il faut la faire immédiatement parce que dans trente ans on va crier au meurtre. Si ce n'est pas fait maintenant, on ne l'aura plus.*

(La Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels, transcription, vol. 71, Hull, le 14 décembre 1983, p. 14697.)

Il va être difficile de concevoir une politique exigeant assez de patience pour attendre que les arbres atteignent leur maturité. Toutefois, une politique préconisant la gestion intensive de la forêt, c'est-à-dire sa bonne utilisation, est essentielle. Les membres de la Commission pourraient invoquer le vieil adage selon lequel la forêt n'est pas un cadeau que nous avons hérité de nos ancêtres, mais plutôt une ressource que nous avons empruntée à nos enfants et petits-enfants.

### ***La propriété des terres***

Notre système de propriété des forêts constitue au Canada un obstacle sérieux à la bonne gestion à long terme de la forêt. Aux États-Unis, en Suède et en Finlande, environ les trois quarts des forêts exploitées commercialement sont propriété privée. Bien que la propriété privée soit courante dans certaines provinces (73 pour cent des forêts de Nouvelle-Écosse appartiennent à des particuliers) le chiffre n'est que de 6 pour cent pour l'ensemble du Canada. Le reste appartient à la Couronne et est contrôlé principalement par les provinces, qui délèguent leurs responsabilités en matière de gestion des forêts au secteur privé au moyen d'autorisations dont les conditions peuvent être variables. Aux yeux du public, ce système présente l'avantage de donner au gouvernement le contrôle final sur l'exploitation et la gestion des ressources, tout en faisant appel à la main-d'œuvre et au capital, aux talents d'organisation et à l'efficacité opérationnelle du secteur privé. Le prélèvement de droits de coupe au moment de la récolte permet d'appuyer le droit de la province à une compensation pour l'utilisation de ressources qui sont la propriété publique.

Ce système présente un inconvénient fondamental : il est très difficile de concevoir un système de propriété assez attrayant pour assurer l'efficacité à long terme de la gestion des ressources que présente le bois. Une société privée ne coupera de bois à son taux optimal que si celui-ci couvre les coûts d'option représentés par le fait que le bois sera considéré comme inventaire sur pied et que si elle est assurée que son bail durera le temps nécessaire à la maturation de la forêt. De même, une société privée n'investira dans des projets de reboisement et d'amélioration que si elle est certaine que son bail se prolongera sur plusieurs décennies. Bien que les baux forestiers soient habituellement renouvelables, leurs conditions sont sujettes à une révision périodique et à des amendements statutaires. Ainsi, la Colombie-Britannique a accordé des concessions forestières « à perpétuité », pour en réduire onze ans plus tard la durée à des périodes de vingt et un ans renouvelables. Étant donné qu'au Canada il faut de cinquante à quatre-vingts ans aux arbres de

bois tendre pour arriver à maturité, les incertitudes qu'engendre ce système sont évidentes.

Les concessionnaires étant peu encouragés à bien gérer leur part, le gouvernement est obligé d'intervenir. La plupart des actes de concession précisent le rythme de coupe et les normes de récupération et imposent un minimum de reboisement. La Couronne fait face aux coûts de ces obligations contractuelles en fournissant des crédits en échange de droits de coupe. En règle générale, elle offre également des crédits à la gestion en matière de sylviculture, qui dépassent le minimum contractuel si cette gestion est approuvée. Dans la pratique cependant, ces crédits ne sont pas suffisamment encourageants pour que les concessionnaires visent un objectif supérieur au minimum requis.

Dans un récent rapport<sup>16</sup>, le Conseil économique du Canada rejette la vente au secteur privé des forêts appartenant à la Couronne et justifie cette attitude de plusieurs façons : cette mesure se traduirait par une concentration inacceptable de la propriété des terres; elle ne résoudrait pas certains problèmes d'ordre commercial; le passage de la propriété publique à la propriété privée entraînerait des dislocations et des incertitudes retardant les investissements nécessaires. Enfin, de l'avis du Conseil, la « privatisation » de nos forêts serait une mesure politique impopulaire et par là même irréalisable politiquement parlant.

On devrait pouvoir concevoir des systèmes de propriété de la terre autres que la propriété privée, qui encourageraient les concessionnaires à mieux gérer les forêts. On pourrait tout simplement prolonger la durée des concessions de sorte qu'elle coïncide avec les périodes de maturation moyenne des espèces d'arbres concernées, ce qui encouragerait le concessionnaire à protéger et conserver la forêt. Les forestiers du gouvernement continueraient à veiller au respect des pratiques de gestion de la forêt par le concessionnaire et le gouvernement conserverait son rôle. Les commissaires constatent qu'il est nécessaire d'augmenter dans des proportions importantes les dépenses publiques destinées au renouvellement de la forêt, à sa protection et à sa gestion.

### ***Les investissements destinés au renouvellement et à la gestion de la forêt***

Quel est le montant de l'investissement, public ou privé, nécessaire pour améliorer nos forêts et garantir leur future productivité? Les estimations varient, mais toutes atteignent plusieurs centaines de millions de dollars. L'*Association of British Columbia Professional Foresters* a fourni aux commissaires un chiffre annuel compris entre 700 millions et 1 milliard de dollars<sup>17</sup>. La *National Resources Conference*, tenue à Banff en 1981, a préconisé de porter les dépenses annuelles de sylviculture à 600 millions de dollars, ce qui correspond approximativement à la dépense nécessaire pour amener le niveau de la sylviculture canadienne à celui de la Suède<sup>18</sup>. Actuellement, les dépenses annuelles du Canada dans le domaine de la sylviculture publique et privée se chiffrent à 240 millions de dollars.

Les commissaires recommandent que les gouvernements provinciaux augmentent substantiellement les dépenses consacrées au reboisement, à la protection de la forêt et à la sylviculture en général, en se tenant informés de l'importance du problème. La gestion des ressources tombe directement dans la juridiction provinciale, et ce sont les provinces qui tireront les avantages directs des investissements sous forme de droits de coupe plus élevés. Elles devront attribuer les fonds en fonction de chaque cas particulier et seulement après avoir soigneusement étudié les coûts et les avantages éventuels du projet.

Si le Canada veut améliorer la qualité de la gestion de sa forêt, il devra également augmenter les dépenses correspondant au personnel forestier et à la recherche. Nous manquons beaucoup de personnel professionnel et scientifique pour mener à bien une politique adéquate de gestion des forêts. Les pays scandinaves et les États-Unis emploient un forestier professionnel pour 15 000 hectares de surface boisée. Le Canada emploie, quant à lui, un forestier pour 43 000 hectares de forêt, mais compte tenu de la très faible proportion de personnel effectivement sur le terrain, ce rapport se réduit en réalité, à un forestier pour 380 000 hectares de forêt. De ce fait, la Commission conseille d'augmenter les programmes d'assistance aux écoles forestières canadiennes.

Le Canada est également en retard sur les autres pays en matière de recherche forestière. Pour l'année financière 1981-1982, les dépenses conjointes du gouvernement fédéral et des provinces ont été de 56 millions de dollars pour la recherche liée à la gestion forestière. Les bénéfices provenant de la recherche forestière peuvent être considérables : le service forestier des États-Unis a estimé que le rapport moyen bénéfice-coût de sa recherche était de 50 pour un<sup>19</sup>. Quelques études de cas réalisées au Canada indiquent que, dans ce pays, ce rapport est encore plus élevé<sup>20</sup>.

Il faut accroître la recherche dans deux principaux domaines. Tout d'abord, les Canadiens doivent chercher de nouvelles façons de protéger et d'améliorer leurs ressources, en limitant les dommages dus aux insectes, en contrôlant les maladies et en améliorant les rendements. Ces travaux de recherche devraient être faits de façon systématique et inclure des stratégies globales de gestion, grâce auxquelles la forêt canadienne retrouverait un rendement soutenu. La recherche devrait également porter sur la création de nouvelles variétés d'arbres. La mise au point de bois durs à croissance rapide serait de toute évidence intéressante pour l'industrie canadienne. Il faut de cinquante à quatre-vingts ans pour que les bois tendres arrivent à maturité; le peuplier hybride peut être coupé au bout de douze ans environ. Les fibres de bois dur, nettement plus courtes que celles de bois tendre, ne peuvent être utilisées dans la technique actuelle de fabrication du papier-journal. La pâte de bois tendre ne sert actuellement que de façon très limitée, principalement pour le carton très mince et les papiers fins. Toutefois, en raison des tendances futures de l'offre de bois tendre et de notre gros surplus de bois dur, la recherche menant à une plus grande utilisation des bois durs pourrait s'avérer extrêmement rentable. Étant donné l'importance de notre industrie forestière et les failles évidentes dans la commercialisation décrites plus haut, des arguments, comme l'effort visant à développer les arbres à croissance rapide, favorisent la

participation du gouvernement à la recherche générale. Il s'agit là d'un prolongement du rôle traditionnel du gouvernement fédéral, associé à l'industrie et aux gouvernements provinciaux.

Le secteur privé devrait être le principal responsable de l'innovation en matière de produits et de procédés. L'innovation est la caractéristique de toute industrie viable, et le gouvernement n'a pas plus de raison de subventionner l'innovation dans la foresterie qu'il n'en a de le faire dans d'autres secteurs. En fait, l'aide du gouvernement dans les domaines du reboisement, de la sylviculture et de la recherche fondamentale devrait être fonction des investissements industriels faits dans l'innovation des produits et des procédés, ainsi que dans la modernisation des installations et de l'équipement. Si le public doit verser chaque année des centaines de millions de dollars au secteur de la foresterie, il veut être assuré que les sociétés concernées apporteront elles aussi leur part.

Bien que la majeure partie de la forêt canadienne appartienne à la Couronne, il existe de grands holdings entre les mains de particuliers, notamment dans la région Grands Lacs – Saint-Laurent ainsi qu'au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Il faut encourager ces propriétaires, ainsi que les concessionnaires des terres de la Couronne, à appliquer de bonnes techniques forestières. À l'heure actuelle, certains aspects de la politique publique vont à l'encontre de telles pratiques et ne reconnaissent pas que la foresterie couvre plusieurs générations. Par exemple, le système d'imposition sur le revenu encourage un particulier, propriétaire de terres, à vendre directement son bois sur pied à un bûcheron qui le coupera sans reboiser. Le propriétaire agissant ainsi est soumis à l'impôt sur les gains en capital à un taux inférieur de 50 pour cent au taux normal, tandis qu'une gestion soigneuse et une récolte judicieuse l'exposeraient à des dépenses annuelles et le soumettraient virtuellement au taux normal d'imposition des personnes physiques ou des sociétés, au moment de la coupe du bois. Un droit de coupe conviendrait mieux qu'un impôt foncier pour fournir des revenus aux gouvernements provinciaux et locaux. Certaines provinces ont reconnu cette situation : la *Loi sur le boisement (Woodlands Improvement Act)* de l'Ontario, par exemple, prévoit un dégrèvement fiscal sur les terres maintenues à l'état de forêt. Les membres de cette Commission recommandent que les gouvernements provinciaux suivent activement de telles politiques capables d'encourager considérablement la bonne gestion du peuplement existant et la reconversion rapide en forêts des terres les mieux adaptées à cette fin.

Étant donné que les forêts privées rapportent davantage, d'un point de vue commercial et récréatif, que la plupart des terres de la Couronne et qu'elles peuvent offrir une gamme plus étendue d'espèces que les terres de la région boréale, il faudrait que les politiques des trois niveaux de gouvernement encouragent les personnes privées, propriétaires de forêts, à appliquer des techniques saines de gestion.

Cet exemple illustre le lien étroit entre l'imposition et les questions de gestion et de développement de la forêt. Le système d'imposition représente, de toute évidence, un important canal par lequel le gouvernement peut accroître les mesures d'encouragement au secteur forestier et atteindre une

gestion productive de la forêt. À mesure que nous avançons dans une nouvelle ère de la foresterie canadienne qui met davantage l'accent sur une administration saine, il devient nécessaire de réexaminer les structures d'imposition actuellement en place. Un système d'imposition qui a fait ses preuves à une époque où le bois était relativement bon marché et abondant peut ne plus fonctionner maintenant.

### ***La coopération fédérale-provinciale***

Au cours du processus consultatif, les membres de la Commission ont constaté que les organismes appuyaient une stratégie ou un plan forestier à l'échelle nationale :

*[Il faut] un investissement massif de la part des deux niveaux de gouvernements pour l'aménagement de la forêt privée et publique [...].*

(La Fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA) du Saguenay – Lac-Saint-Jean, transcription, vol. 35, Chicoutimi, le 27 octobre 1983, p. 6855.)

*Il est impératif de parvenir à des accords fédéraux-provinciaux afin de s'engager à gérer la forêt et de poursuivre cette gestion d'une façon plus significative et plus rationnelle que par le passé.*

(Association forestière canadienne, mémoire, le 26 septembre 1983, p. 18.)

Les commissaires conviennent qu'une forte coopération fédérale-provinciale s'impose dans le secteur de la foresterie. Après le reboisement, la sylviculture et la recherche fondamentale, viendront d'autres possibilités de coopération dans le cadre de politiques régionales de mise en valeur concernant les projets de foresterie. L'avenir de nos forêts est si important pour de nombreux Canadiens que les questions de juridiction ne peuvent permettre de freiner le progrès.

### **Conclusions**

Le secteur des produits forestiers est un cas typique de l'état des ressources naturelles au Canada. Ce secteur est d'une extrême importance pour notre pays et tout particulièrement pour certaines régions. Le futur semble assez prometteur, mais pas aussi solide que le passé. En tout état de cause, il existe de sérieuses failles dans le système de gestion qui, s'il était modifié, nous donnerait de l'assurance dans la période de croissance lente et de forte concurrence qui s'annonce.

Une coopération fédérale-provinciale nettement accrue sera nécessaire pour mettre en œuvre des politiques qui :

- augmenteront de façon substantielle les investissements destinés au renouvellement des forêts, à leur protection et à leur gestion par le secteur public, en échange de garanties de performance et de modernisation de la part des sociétés forestières;
- augmenteront l'offre de bois par une exploitation plus intensive de la forêt et consacreront des fonds complémentaires à la recherche;



- modifieront le système de propriété des forêts en prolongeant la durée des concessions;
- ajusteront le système fiscal, de façon à encourager les particuliers à mieux gérer les forêts dont ils sont propriétaires.

## Notes

1. Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 43.
2. Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, mémoire, le 14 octobre 1983, p. 17.
3. Peter Graff, « Paper Consumption—A Global Forecast » dans *Pulp and Paper International*, mai 1983, p. 58.
4. Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, « Meeting Future Needs for United States Food, Fiber and Forest Products » dans Comité conjoint des sciences alimentaires et agricoles, document de référence : *Needs Assessment for Food and Agricultural Sciences*, Washington, D.C., 1984.
5. *Ibid.*
6. John Spears et Edward S. Ayensu, « Sectoral Paper on Forestry », communication préparée pour la conférence *The Global Possible: Resources, Development and the New Century*, Washington, D.C., World Resources Institute, 1984.
7. Claes G. Hall, « Brazil and Its Economy—A Few Highlights », polycopie, 1984.
8. Raymond R. Pinard, « L'industrie forestière : principal moteur de l'industrie du Québec », les conférences HEC 1983–1984, Montréal, DOMTAR, 1984.
9. Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, « Canadian Forest Product Industries » : vol. 1 : *An Assessment of the Pulp and Paper Industries*; vol. 2 : *An Assessment of the Lumber and Panel Industries*, Ottawa, Expansion industrielle régionale, 1984.
10. Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, p. 45.
11. Ministère de l'Expansion industrielle régionale, « Canadian Forest Product Industries ».
12. *F.L.C. Reed and Associates Ltd*, « Les réductions récentes à la ressource ligneuse canadienne » dans compte rendu : Congrès canadien de la forêt, annexe 4, Toronto, p. 181–188.
13. Service canadien des forêts, *Recueil de statistiques forestières*, Ottawa, 1984.
14. Conseil des sciences Canada, *La forêt canadienne en danger*, Ottawa, Conseil des sciences Canada, 1983.
15. Institut forestier du Canada, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 8.
16. Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 53.
17. *Association of British Columbia Professional Foresters*, mémoire, le 23 septembre 1983, p. 7.
18. Voir Barry Sadler, (édit.), *Canada's Forests: Transition to Management*, débats extraits du *National Resources Conference 1981*, Banff, Banff Centre, School of Management, 1982, p. 103.
19. Conseil des sciences Canada, *La forêt canadienne en danger*, Ottawa, p. 12.
20. *Ibid.*

# Pêcheries

## Profil

La pêche est, au Canada, la plus ancienne des industries. Vers 1450, des bateaux portugais longeaient régulièrement les Grands Bancs, un demi-siècle avant la « découverte » officielle des terres qui constituent aujourd'hui le Canada. Le Canada est aujourd'hui le plus gros exportateur mondial de poisson, bien que le total de la pêche canadienne ne représente que 2 pour cent du total mondial. La pêche et la transformation de poisson, qui ont employé 100 000 personnes en 1982, ont apporté presque 1,3 milliard de dollars au produit intérieur brut (PIB) canadien.

Il existe trois différentes pêcheries au Canada. La plus grande, celle de la côte Atlantique, a représenté 82 pour cent du tonnage total et 71 pour cent de la valeur totale de la production en 1983. Le poisson de fond domine, notamment la morue, avec les espèces raffinées de mollusques et crustacés, particulièrement les pétoncles et le homard. Sur la côte du Pacifique, la prise consiste principalement en harengs, destinés pour la plupart au marché japonais des œufs de poisson, et en saumons de grande valeur. Moins abondante que la pêche en mer, la pêche de poissons d'eau douce n'en est pas moins importante. Elle a représenté, en 1983, 3,6 pour cent du poids total des prises et près de 5,5 pour cent de leur valeur. La pêche en eau douce joue un rôle particulièrement important pour les communautés autochtones dans tout le Canada. Le Canada exporte environ 80 pour cent du total du poisson pêché chaque année. Le tableau 12-9 montre que nos principaux clients sont les États-Unis, les pays de la Communauté économique européenne (CEE) et le Japon. Quoique nous soyons les premiers par la valeur de nos exportations sur les marchés mondiaux, qui nous ont rapporté près de 1,6 milliard de dollars en 1984, nos exportations ne représentent qu'environ 8 pour cent du total des produits halieutiques : la plus grande partie de l'industrie canadienne a donc peu de pouvoir sur les marchés mondiaux de poisson, à l'exception de l'industrie du hareng laité en Colombie-Britannique. Ce sont les acheteurs américains qui contrôlent généralement le marché canadien de la pêche.

La pêche et la transformation des produits halieutiques ne représentent que 0,4 pour cent du PIB du Canada et emploient environ 1 pour cent de la main-d'œuvre. En Colombie-Britannique, les pêcheries occupent moins de 2 pour cent de la main-d'œuvre totale. Dans la région atlantique, toutefois, la main-d'œuvre employée dans les pêcheries varie de près de 3 pour cent au Nouveau-Brunswick à 20 pour cent à Terre-Neuve. Plus d'un quart de la population totale des provinces de l'Atlantique vit dans 1 339 petites communautés de pêche. La moitié au moins de ces communautés a une économie essentiellement monosectorielle et les installations de pêche et de transformation du poisson emploient 30 pour cent ou plus de la main-d'œuvre<sup>1</sup>. Ces faits mettent en évidence l'importance culturelle, économique et sociale de l'industrie de la pêche dans la région Atlantique. Comme l'indiquait le président de la *Canadian Saltfish Corporation* lors d'une séance de la Commission à Saint-John's :

*Le total que représente [l'activité halieutique] n'est pas très significatif, comparé au PNB canadien. Il est toutefois extrêmement important dans la*

**TABLE 12-9 Exportations canadiennes des produits de la pêche, 1975-1984**

	1975-1976	1983-1984
Exportations annuelles moyennes (dollars courants)	459 millions \$	1 559 millions \$
Pourcentage par rapport aux exportations totales canadiennes	1,4 %	1,4 %
Distribution du marché (%)	<b>1976</b>	<b>1984</b>
États-Unis	67,9 %	60,9 %
Japon	1,7 %	14,8 %
Communauté économique européenne	18,3 %	13,2 %
Autres	12,1 %	11,1 %
	100,0 %	100,0 %

Source : Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, décembre 1976 et décembre 1984, catalogue n° 65-001, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977 et 1985.

*réalité sociale, politique et économique de Terre-Neuve, et nous devons le reconnaître.*

(Bill Wells, transcription, vol. 12, Saint-John's, le 21 septembre 1983, p. 2821-2822.)

## Perspectives

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) signale dans l'un de ses projets, que la demande globale de protéines de poisson pourrait, en l'an 2000, être deux fois plus élevée qu'en 1980, si les prix du poisson en valeur relative restaient stables. L'étude prévoit que la demande de poisson (et de produits alimentaires en général) augmentera plus rapidement dans les nations en voie de développement<sup>2</sup>.

Si la récente augmentation de la prise mondiale de poisson nous sert d'indication sur l'offre future, nous pouvons prévoir une pénurie générale d'ici l'an 2000. L'industrie mondiale de la pêche a vu le taux de croissance de ses prises diminuer de façon spectaculaire au cours des années 1970. Tout au long des années 1950 et 1960, la quantité totale de poissons d'eau douce et d'eau salée pêchés a augmenté annuellement de 6 pour cent, passant de 22 à 71 millions de tonnes, alors qu'aux environs de 1975 cette prise s'intensifiait au rythme d'un pour cent par an. En 1981, la prise de poisson d'eau douce était inférieure de 12 pour cent à celle de 1970. La raison principale en est que les stocks globaux de poisson ont des limites : certaines espèces ont déjà été trop pêchées et d'autres n'en sont pas loin. La diminution spectaculaire, en 1973, de la prise de l'anchois de petite taille au Pérou, tombée de 13 à 1,7 million de tonnes, a découlé à la fois d'une pêche trop intensive et d'une forte chute de la provision de plancton l'année précédente. Cette pêche est encore inférieure d'au moins 80 pour cent à celle de 1970.

Dans les années 1970, la pêche trop intensive a fait grandement baisser la prise de certaines espèces, en particulier du hareng du Golfe sur les côtes

Atlantiques et de certains types de saumon du Pacifique. Le repeuplement a commencé, mais le hareng du Golfe ne revient que peu à peu. En Colombie-Britannique, la gestion du peuplement de saumons se complique de plus en plus en raison de l'influence de la foresterie, de l'irrigation, de la lutte contre les inondations, des centrales hydro-électriques, de la pollution, du développement industriel et urbain sur les régions de frai en amont et sur les régions de transit en aval. Une gestion efficace de la pêche au saumon exige un plan très élaboré et soigneusement coordonné pour les bassins entiers, elle représente donc une entreprise coûteuse et délicate, politiquement parlant, parce qu'elle implique à la fois le gouvernement fédéral et la province.

Dans l'ensemble toutefois, le volume de la plupart des espèces canadiennes de poisson, pourvu qu'elles soient gérées de façon efficace, devrait suffire largement à atteindre les niveaux prévus dans l'avenir pour la demande interne et les exportations. Bien que le seuil de prudence dicté par les limites biologiques ait été atteint, ou presque, dans la pêche de certaines espèces, d'autres dépassent nettement leur niveau d'équilibre. On estime que d'ici 1987 la prise de morue va peut-être augmenter de 75 pour cent par rapport à 1982 tandis que le potentiel de prise offert par certaines espèces de saumon est d'ores et déjà très grand<sup>3</sup>. D'autres espèces présentant un potentiel commercial—le sébaste et le flétan du Groenland, par exemple—sont actuellement peu pêchées en raison de la faiblesse permanente de leur demande sur les marchés traditionnels. Ainsi, alors que pour l'ensemble du monde la diminution de l'offre constitue un problème à long terme, le principal souci du Canada, notamment pour la décennie à venir, consiste en fait à se frayer un chemin pour accéder aux marchés étrangers et à fournir un produit répondant à la qualité et au goût souhaités. La demande se maintient pour quelques espèces raffinées comme les pétoncles, le homard et le hareng laité du Pacifique. Un participant à la Commission est intervenu pour décrire la situation comme suit :

*Contrairement à la foresterie et à l'agriculture dans les provinces canadiennes de l'Atlantique, je crois que la pêche a un très grand potentiel de croissance [. . .]. Le problème pour les pêcheries de l'Atlantique a plutôt tendance à être un problème lié à la surabondance du poisson et à une inaptitude à le commercialiser de façon rentable, plutôt qu'à une menace pour la ressource.*

(Peter J. Nicholson, transcription, vol. 5, Halifax, le 5 juin 1984, p. 1166-1167.)

Le potentiel d'expansion offert par le marché canadien est relativement faible. Notre très faible consommation annuelle de poisson—moins de 7 kilogrammes par personne—varie considérablement d'une région à l'autre. La consommation interne représente 20 pour cent de la production nationale. Il semble peu probable que la consommation augmente dans le futur, proportionnellement à l'expansion éventuelle de la production; pourtant, une meilleure distribution, notamment dans les régions où la consommation individuelle est inférieure à la moyenne, améliorerait la qualité du produit livré et augmenterait la production. Il semble donc nécessaire d'augmenter le volume des exportations.

Les États-Unis représentent le plus gros marché pour les exportations canadiennes. Pourtant, le poisson ne couvre que 5,5 pour cent de la quantité

de protéines animales consommées par les Américains. Le poisson de fond, morue comprise, grâce auquel le Canada espère principalement augmenter ses exportations, ne représente que 1,7 pour cent. Si les Américains doivent absorber l'augmentation prévue par le Canada dans la production de morue, ils devront consommer une livre de poisson de plus par habitant, c'est-à-dire environ 7 pour cent de plus.

Si les prix des produits de la pêche n'augmentent que modérément dans le futur, il est possible que la consommation s'accroisse et que l'apparition de nouveaux produits attire de nouveaux acheteurs. En outre, une campagne publicitaire intense pourrait amener la demande de viande rouge et de poulet à se reporter sur les produits de la pêche. Le poisson frais, offert en plus grandes quantités et de façon plus fiable, est de loin notre plus grand atout commercial. Il faut cependant noter que les exportations canadiennes de poisson frais, notamment de morue, de haddock et de flet font l'objet de perpétuelles mesures protectionnistes de la part de certaines sections de l'industrie de la pêche américaine, ce qui pourrait limiter les futures exportations.

Ces dernières années, le Japon a représenté un marché d'importance croissante pour les exportations canadiennes de poisson : sa part d'exportations est passée de moins de 2 pour cent en 1976, à 14,8 pour cent en 1984. D'un autre côté, les barrières douanières et les quotas privilégiant les pays scandinaves limiteront probablement la progression des exportations à destination de l'Europe. Il importe que le Canada élargisse son accès aux marchés européens en ce qui concerne le poisson de fond. Plusieurs pays pêcheurs européens semblent avoir pour stratégie de limiter ou d'interdire au Canada l'accès au marché de l'Europe, afin de l'obliger à accorder des quotas à l'intérieur de la zone des 200 milles. Leurs chalutiers équipés de congélateurs pêchent les produits qui représentent la plus grande valeur sur le marché, limitant principalement les exportations canadiennes à la morue salée et à certains autres produits congelés.

Si le Canada désire augmenter sa part sur les marchés national et étrangers, il doit se forger une réputation de supériorité et de qualité constante, notamment pour le poisson de fond congelé. Notre qualité qu'on disait peu soutenue par le passé, a dans une certaine mesure fait du tort à la position canadienne sur le marché mondial. Cela s'est traduit par la mainmise de l'Islande sur la plus grande partie du marché américain de « haute qualité » de la morue congelée, même si le Canada a récemment fait des efforts encourageants pour s'appropriier une part de ce marché. Les marchés japonais et ceux d'Europe occidentale sont extrêmement orientés vers la qualité et en sont arrivés à exiger la transformation et la congélation du poisson en mer.

Les mesures politiques canadiennes en matière de pêche ont interdit l'usage pour nos propres pêcheurs des chalutiers équipés d'usines de congélation, couramment employés par les Japonais, les Allemands de l'Ouest, les Français et, récemment, les Américains. Cette interdiction visait à protéger l'emploi à terre, mais il faut maintenant comparer cet objectif à l'augmentation de coût représentée par les occasions perdues de diversifier nos marchés et profiter au maximum de l'avantage que nous donnent actuellement les espèces peu pêchées. Si nous ne trouvons pas de nouveaux marchés importants

pour écouler l'augmentation de notre production, nous ne pouvons attendre qu'une dépression de notre marché traditionnel, les États-Unis, et l'emploi actuel sur la terre ferme restera précaire et se limitera aux espèces traditionnelles.

Que dire des débouchés offerts par les marchés en rapide expansion des nations en voie de développement? Le Canada pourrait certainement augmenter ses exportations de poisson vers ces marchés, mais les possibilités se voient limitées par le fait que le produit est périssable, par la technologie actuelle et les systèmes de livraison et, enfin, par le manque relatif de devises de bon nombre de pays en voie de développement.

## **Problèmes et recommandations**

Le thème des occasions manquées a dominé les exposés soumis à la Commission, réunie pour débattre des pêcheries. De nombreux participants sont intervenus pour mettre en doute la capacité du secteur à profiter au mieux des grandes possibilités existantes, et n'ont pas hésité à identifier les principaux facteurs du problème :

*La crise que vivent actuellement nos pêcheries constitue, peut-être, un excellent exemple d'entreprise économique qu'on laisse s'enfoncer par manque de gestion, d'innovation, de productivité et d'études de marché.*

(Sandy Cameron, transcription, vol. 24, Halifax, le 13 octobre 1983, p. 4621.)

*Avec l'extension de la juridiction, alors que nous avons finalement une Nation préparée qui était capable de contrôler les ressources, de les gérer et de les exploiter pour ensuite mettre sur pied un programme de pêche et de commercialisation permettant de tirer profit des ressources, pour la première fois en quatre cents ans cette occasion s'est présentée et nous l'avons complètement gâchée.*

(Bill Wells, transcription, vol. 12, Saint-John's, le 21 septembre 1983, p. 2824.)

La pêche a fait l'objet d'une série d'enquêtes qui remonte au siècle dernier. Deux enquêtes récentes menées par la Commission sur la politique des pêcheries du Pacifique (la Commission Pearse) et le Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique (le Groupe d'étude Kirby) ont identifié les principaux problèmes de l'industrie sur les deux côtes et recommandé des réformes. Une grande partie de l'analyse qui suit s'inspire des rapports publiés par ces organismes<sup>4</sup>.

## **La surcapacité**

La surcapacité est courante dans les secteurs de la prise et de la transformation de l'industrie de la pêche. Il y a eu une rapide augmentation des investissements en capital et de l'emploi dans les pêcheries, juste avant et après l'introduction de la limite des 200 milles en 1977. Ces augmentations reposaient sur l'espoir, alimenté tant par le gouvernement fédéral que par les provinces intéressées, que les Canadiens auraient accès à de plus grands peuplements de poissons, et que les exportations augmenteraient en raison de l'exclusion des chalutiers étrangers. En dépit de sinistres avertissements, selon lesquels les pêcheries ne pouvaient répondre à un grand nombre des

programmes grandioses proposés, le ministère des Pêches et Océans a permis d'augmenter, entre 1974 et 1981, le nombre de pêcheurs licenciés sur la seule côte Atlantique de 45 pour cent.

Entre 1977 et 1981, le nombre d'installations de transformation sur la côte Est soumises à la juridiction provinciale, mais encouragées financièrement par des programmes du ministère de l'Expansion économique régionale, augmentait de 35 pour cent. Dans la même période, l'emploi dans le secteur de la pêche sur la côte du Pacifique croissait de 37 pour cent. Pourtant, l'explosion attendue en matière d'exportations ne s'est produite sur aucune des deux côtes, même si quelques marchés, comme le marché japonais du saumon du Pacifique, ont permis d'accroître les exportations canadiennes. Il apparaît clairement, dans de telles circonstances, que l'expansion a été excessive.

L'origine de la surcapacité réside dans la propriété commune de la ressource. Le fait que les peuplements de poissons n'aient pas de propriétaires identifiables encourage un trop grand nombre de participants à rester dans l'industrie et les incite à prendre le maximum de poisson en raison de leur investissement en équipement. Un bateau plus puissant permettra à un pêcheur indépendant de recevoir une plus grande part d'un quota commun. Comme tout le monde tient le même raisonnement, le résultat se traduit par une flotte composée de bateaux de plus en plus puissants et coûteux, sans augmentation du quota revenant à chaque pêcheur. Dans certaines pêcheries, la compétition intensive dans la pêche de peuplements limités a fini par épuiser la ressource. Cet état de fait se traduit, dans la plupart des pêcheries, par une trop grande capacité et, par conséquent, par un profit moindre. Une réglementation appropriée devrait déterminer le volume de pêche autorisé et empêcher les surinvestissements en matériel de la part des individus.

Une surcapacité est également inévitable dans les installations de transformation, en raison de la nature saisonnière des pêcheries côtières. Étant donné que les installations, conçues pour faire face à des capacités extrêmes, sont inactives pendant la plus grande partie de l'année, le profit est inférieur à ce qu'il pourrait être dans des secteurs moins saisonniers. Les sommets saisonniers nuisent également au contrôle de qualité.

Des solutions à ce problème de surcapacité seront proposées plus bas. En ce qui concerne la surcapacité dans le secteur de la transformation, le Rapport Kirby propose un certain nombre de recommandations visant à accroître l'utilisation, hors-saison, des installations de transformation. On trouve entre autres la mise sur pied d'allocations spécifiques destinées aux installations « sans ressources » pendant la période hors-saison, la congélation d'une partie du poisson pêché pendant l'été qui sera transformée après la saison et l'introduction d'un bateau de taille intermédiaire, appelé « long-courrier scandinave », capable de pêcher sans interruption pendant un an au large de la côte nord-est de Terre-Neuve.

### ***Le revenu***

Le niveau généralement inadéquat des revenus de la pêche constitue une autre question d'importance pour l'industrie canadienne de la pêche, en

rapport évident avec la surcapacité de la prise de poisson. Dans l'industrie de la côte Atlantique, notamment, de nombreux marins pêcheurs doivent compléter les revenus de la pêche par des revenus extérieurs, surtout l'assurance-chômage. En 1981, le revenu moyen des pêcheurs à plein temps de la côte Est était d'environ 16 000 dollars, 75 pour cent de ce montant provenant de la pêche et 16 pour cent de l'assurance-chômage. Dans les pêcheries plus petites de la côte du Pacifique, le revenu moyen de la pêche était approximativement deux fois plus élevé. La différence provient en partie de ce que les espèces du Pacifique, comme le saumon et le hareng lait, ont une valeur commerciale supérieure à celles de l'Atlantique.

Le Rapport Pearse signale qu'il est urgent de revoir les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* pour les pêcheurs dont les contributions à l'assurance-chômage sont loin d'atteindre les prestations reçues, ce qui les encourage à prendre part à une activité surpeuplée. La Commission Pearse a constaté qu'en raison de la brièveté de la saison de la pêche pour bon nombre de pêcheurs, les contributions versées par les marins de la côte Ouest représentent moins de 5 pour cent des prestations reçues. De plus, les critères d'admissibilité aux prestations saisonnières peuvent entraîner des pressions visant à modifier les époques de pêches, pour satisfaire aux exigences de l'assurance-chômage. La prise hebdomadaire moyenne, qui détermine les bénéfices, diminue généralement vers la fin de la saison, réduisant ainsi les prestations. Les pêcheurs ont naturellement tendance à cesser leurs activités tôt dans la saison, afin d'éviter cette pénalité.

Le Rapport Kirby propose de remplacer l'assurance-chômage, pour les pêcheurs, par de nouveaux programmes de prime à la production et de stabilisation des revenus. La prime à la production, qui recevrait ses fonds du gouvernement fédéral, consisterait en crédits en numéraire alloués en dehors de la saison et déterminés par des critères comme la valeur brute des prises, la qualité du poisson, la saison de pêche et le matériel utilisé. Le plan de stabilisation des revenus bruts (basé sur une période de cinq ans) obtiendrait ses fonds du gouvernement fédéral et des participants au programme. Le Rapport Kirby suggère de mettre ces idées à l'épreuve dans le cadre de projets pilotes.

Les recommandations générales des membres de la Commission sur l'assurance-chômage apparaissent à la section de la Partie V qui traite des mesures de soutien social. Les prestations accordées aux pêcheurs constituent, cependant, un programme entièrement à part, dont seulement 10 pour cent sont financés par les primes versées par les pêcheurs et 90 pour cent par les revenus consolidés<sup>5</sup>. La présente section est donc plus apte à traiter la question.

La Commission estime que le fondement économique général des pêcheries et les derniers programmes de bien-être social existant encore pour la pêche seraient mieux adaptés si les dispositions du programme d'assurance-chômage concernant les prestations aux pêcheurs étaient abrogées et remplacées par un programme de stabilisation des revenus tel que recommandé par le Rapport Kirby. Un programme de ce type avait déjà été envisagé au moment des modifications de 1971 à la *Loi sur l'assurance-chômage*, mais son application avait été reportée à plusieurs reprises, en raison de considérations fort



éloignées de la rentabilité ou de l'équité. Une fois supprimées les prestations versées au secteur de la pêche, les pêcheurs pourraient non seulement profiter du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), mais encore d'un revenu complémentaire, conformément au programme universel de garantie des revenus proposé à la Partie V. Les revenus provenant de la pêche et du plan de stabilisation seraient pris en considération lors de la détermination des prestations du Régime universel de sécurité du revenu. Ainsi, les pêcheurs à bas revenu recevraient un soutien financier du régime universel, tandis que les pêcheurs aux revenus plus élevés, souvent admissibles à la totalité des prestations actuelles d'assurance-chômage, ne seraient plus assistés. Cette proposition ne réduirait pas la valeur totale des montants transférés aux pêcheurs, mais permettrait de redistribuer ces fonds d'après des critères axés sur une plus grande rentabilité économique.

### ***Les permis de pêche commerciale et la répartition des stocks***

Tant le Rapport Pearse que le Rapport Kirby concluent que les « permis à contingent individuel » ou les « contingents d'entreprise » sont les formules de permis à préférer lorsqu'elles peuvent être appliquées. Les permis à contingent individuel sont semblables à ceux qui permettent de contrôler l'utilisation d'autres ressources renouvelables (comme le bois, l'eau et les pâturages), en ce sens qu'ils fixent une limite aux prises de chaque pêcheur. Ce système supprime la principale cause de surcapacité (l'aspect de propriété commune des ressources halieutiques) et encourage les participants à adapter leurs bateaux et méthodes de pêche, afin de capturer la quantité de poisson autorisée de la façon la moins coûteuse possible.

Pour utiliser efficacement le système des contingentements, il faut toutefois disposer d'informations fiables sur les pêches réalisées. En outre, il est difficile d'ajuster les contingents dans la pêche des espèces sujettes à des fluctuations importantes et imprévisibles. Ces considérations interdisent l'utilisation de permis à contingent individuel dans la pêche au saumon et au hareng lait. Le Rapport Pearse conseille donc un système de permis qui limiterait les entrées et se baserait sur la capacité des équipements de ces deux secteurs de pêche, et un système de permis à contingent individuel dans la plupart des autres pêcheries de la côte Ouest. Comme indiqué plus haut, les permis représentent un moyen efficace de contrôler les dimensions de la flotte. Le Rapport Pearse conseille de recourir à un programme de rachat, afin de diminuer de 50 pour cent les flottes de pêche au saumon et au hareng.

Les contingentements sont faciles à appliquer, sur la côte Atlantique, aux chalutiers dont la longueur dépasse 18 mètres environ, aux harenguiers pêchant à la traîne et aux bateaux de pêche des pétoncles à la trôle. Comme la pêche côtière compte environ 8 000 bateaux plus petits, le contrôle des prises individuelles, imposé par un système de contingents, ne serait pas pratique dans ce secteur. Il vaudrait mieux contrôler les prises des pêcheurs côtiers, en limitant la quantité de matériel de chaque pêcheur. Le Rapport Kirby recommande que les permis ne soient pas transférables entre pêche côtière et pêche en mer, mais que les « contingents d'entreprise » puissent être

divisés et échangés à l'intérieur des secteurs. Depuis la réception du Rapport, le programme de contingents d'entreprise a été officiellement appliqué à toute la pêche hauturière au chalut dans l'Atlantique et, de façon expérimentale, à tous les bateaux d'une longueur de 16 à 19 mètres de la côte occidentale de Terre-Neuve. Ce système a été bien accueilli par les pêcheurs et n'a pas posé de gros problèmes pratiques.

La question de limitation des prises de la pêche côtière face à la pêche hauturière est difficile. Actuellement, les deux activités se partagent à peu près équitablement le total du volume pêché. En raison de la répartition de la main-d'œuvre, la pêche côtière atlantique (qui, d'après les estimations, représente de 85 à 90 pour cent des marins pêcheurs, flotte intermédiaire comprise) est toutefois tenue pour « sociale », tandis que la pêche hauturière, qui occupe de 10 à 15 pour cent de la main-d'œuvre, est considérée comme plus rentable, économiquement parlant. Cependant, comme le fait remarquer le Rapport Kirby, beaucoup de situations particulières renversent cette image. Ainsi, la pêcherie côtière du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse réussit mieux, d'un point de vue économique, que la flotte de chalutiers de la côte sud de Terre-Neuve. Enfin, les facteurs économiques sont déterminés par la durée effective de la saison de pêche, le coût représenté par le produit de la pêche, la valeur inhérente des souches existantes et le nombre de pêcheurs qui partagent la valeur de la prise dans une région déterminée.

Depuis l'instauration de la limite des 200 milles en 1977, la pêche côtière et la pêche en haute mer de l'Atlantique se sont engagées dans une lutte décisive pour la répartition des espèces de poissons. Le conflit existe réellement, mais les termes utilisés pour le désigner prêtent à confusion. Ce n'est pas la distance entre la côte et le lieu de pêche qui est en jeu, mais plutôt le contrôle des ressources et les délais de livraison du produit aux industries de transformation.

Intégrées, les compagnies propriétaires de chalutiers (c'est-à-dire le secteur de la pêche en haute mer) ont recherché la sécurité que donne la pêche pratiquée tout au long de l'année. C'est pourquoi elles s'opposent à ce que les pêcheurs indépendants (du secteur de la pêche côtière) reçoivent des allocations plus hautes, eux qui ne peuvent généralement pas livrer du poisson tout au long de l'année, en raison de facteurs environnementaux (conditions météorologiques et migrations de poissons) et qui n'ont pas à livrer le produit de leur pêche à une installation particulière. Le bond saisonnier des livraisons des pêcheries côtières provoque également des difficultés de commercialisation.

Il est vraisemblable que le conflit continuera entre les secteurs de pêche et entre les provinces quant à l'accroissement de leur part respective de ressources, mais qu'il diminuera en intensité. Tout d'abord, le rythme de croissance des contingents a considérablement ralenti, ce qui signifie que la quantité de « poisson neuf » sur laquelle porte le litige est bien moindre. De plus, beaucoup ont fini par admettre qu'il ne sert à rien de capturer des quantités toujours plus grandes de poisson, vu les limitations du marché. Toujours d'après le Rapport Kirby, le ministère des Pêches et Océans a divisé tous les contingents de poisson de fond de l'Atlantique en pourcentage alloué au secteur côtier et de haute mer et a garanti que ces allocations resteraient

fixes pendant cinq ans au moins. Les Canadiens peuvent espérer que cet arrangement éliminera, à moyen terme au moins, les motifs éventuels de conflit « pêche côtière/pêche hauturière » qui subsisteraient.

### *Les considérations d'ordre international*

Un certain nombre de facteurs, liés à la situation internationale, sont susceptibles d'influencer la politique et la gestion des pêcheries. Les gouvernements étrangers (principalement européens) continuent de chercher à obtenir la permission de pêcher, notamment la morue, dans la limite de 200 milles des eaux territoriales canadiennes. Ces gouvernements appuient généralement leur demande en proposant de donner au Canada un accès préférentiel à leurs propres marchés et en menaçant de fermer leurs marchés à nos produits halieutiques si nous n'accédons pas à leur demande.

Le Rapport Kirby recommande au Canada de développer et d'élargir ses marchés par les moyens traditionnels, plutôt qu'en donnant des autorisations de pêche aux flottes étrangères, en échange de l'accès à leurs marchés. Il demande également de réexaminer l'hostilité traditionnelle du Canada face aux investissements étrangers dans notre industrie de la pêche. Des investissements étrangers donneraient accès à des techniques et marchés nouveaux et apporteraient des capitaux dont le besoin se fait fortement sentir. Le contrôle final du gouvernement sur la ressource représente une mesure de protection des intérêts souverains qu'il n'est pas possible d'exercer dans beaucoup d'autres secteurs de l'économie. Peu de capitaux canadiens ou étrangers seront toutefois investis, tant que les pêcheries canadiennes ne disposeront pas de la technologie moderne et que l'accès au marché américain ne sera pas sûr.

Certains problèmes de développement et de gestion des pêcheries, notamment dans la pêche au saumon et au flétan dans le Pacifique, proviennent du conflit entre le Canada et les États-Unis sur les politiques et programmes, tant au niveau fédéral qu'au niveau de l'État ou de la province. Ces problèmes exigent la négociation de délicates questions politiques et la réussite de travaux réalisés par des commissions bilatérales comme la Commission internationale des pêcheries de saumon du Pacifique et la Commission internationale du flétan du Pacifique. En outre, étant donné que le Canada est une grande nation côtière, nous avons à la fois la responsabilité et le devoir de jouer un rôle actif dans la négociation de questions internationales comme le droit de la mer. Dans les grandes lignes, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) ou le « mouvement de clôture » de la III<sup>e</sup> partie de cette Conférence a eu pour effet sur les pêcheries du Pacifique de renforcer la vulnérabilité de leur développement et de leur gestion face aux caprices de la diplomatie canado-américaine et aux accords dépassant le cadre des frontières. Des pressions internationales ont ainsi réduit la pêche canadienne au flétan. Certaines questions diplomatiques délicates se rapportant à la pêche au saumon ont cependant été résolues : un *Traité concernant le saumon du Pacifique* a été signé en mars 1985 après quatorze ans de négociation.

## ***L'aquiculture***

Le développement de l'aquiculture (élevage de poisson en bassin) et la culture de crustacés et de coquillages peuvent permettre à la fois d'augmenter l'offre et de réduire le chômage saisonnier. L'élevage du saumon en est au stade expérimental dans des stations de Colombie-Britannique et de la côte Atlantique. Les résultats actuels sont disparates, mais de nombreux observateurs envisagent l'avenir de ces techniques avec optimisme.

L'Asie et l'Europe pratiquent l'aquiculture depuis longtemps. Certains pays européens se sont maintenant lancés dans l'aquiculture commerciale à grande échelle. En 1982, la Norvège et le Danemark ont respectivement produit 20 000 tonnes de saumon et de truite par aquiculture; volume que la Norvège souhaite doubler sous peu. En revanche, la production canadienne de ces deux espèces, par aquiculture, a été inférieure à 800 tonnes en 1982. Cette année-là, l'ostréiculture japonaise a atteint 250 000 tonnes environ, contre 2 000 tonnes pour le Canada.

L'aquiculture permet aux producteurs de fournir régulièrement du poisson frais, toujours de haute qualité. Elle fournit aussi un autre emploi aux personnes abandonnant la pêche traditionnelle suite à la réduction des effectifs. L'aquiculture norvégienne illustre bien ces deux aspects : immédiatement implantée fermement sur les marchés européens, elle a créé directement des emplois (environ 2 000 en 1983) dans de petites communautés du bord de mer.

C'est probablement dans le domaine de l'aquiculture que se trouvera, à l'avenir, le plus grand taux de croissance, dans le secteur mondial de la pêche. Tout comme pour la recherche fondamentale dans le secteur agricole et forestier, les producteurs privés ne font pas spontanément d'investissements dans la recherche portant sur l'aquiculture. Les sommes en jeu sont trop élevées et les possibilités de rapport direct trop faibles. C'est pourquoi une part substantielle du financement, mais non la totalité, devra venir des gouvernements fédéral et provinciaux.

## ***L'emploi, la rentabilité et le développement régional***

Il est prévu que, dans le secteur de la pêche, l'emploi diminuera, sur les deux côtes, au cours des dix années à venir, suite à la réduction du volume pêché, à la modernisation et à la rationalisation. Vu que les peuplements de morue continuent à grandir, ces facteurs seront peut-être en partie compensés sur la côte Est et particulièrement à Terre-Neuve par une augmentation de la production, mais ailleurs la tendance est ambiguë. Le défi consiste à mettre sur pied des politiques qui feront lentement baisser le nombre de personnes employées dans la pêche. Si cette réduction est progressive, il devrait être possible d'assurer des revenus convenables aux personnes restant dans ce secteur d'activité et de proposer d'autres possibilités d'emploi aux autres. Nous traitons ailleurs dans le présent Rapport de l'ajustement de l'assistance, et nos recommandations s'appliquent à la pêche.

Les questions liées à la politique en matière de pêche dans les provinces atlantiques ont, invariablement, eu une importance politique, culturelle et

économique. Les mesures de rationalisation influenceront inévitablement sur la répartition de la population côtière ainsi que sur le mode de vie rural. Il est difficile d'envisager une mesure politique en matière de pêche sur la côte Atlantique sans prendre ces aspects en considération. Les Canadiens ont finalement admis qu'il importe de respecter un équilibre entre les considérations économiques de rentabilité et celles d'ordre social. Comme on le déclarait aux membres de la Commission lors de nos séances :

*Ce problème spécifique, que représentent dans certains cas la dépendance d'une industrie unique et les fluctuations de son environnement économique, peut mener à la dislocation sociale et à des discussions incessantes sur la question des objectifs sociaux de l'industrie et sa rentabilité économique.*

(Conseil des pêcheries du Canada, mémoire, le 13 septembre 1983, p. 4.)

Le Rapport Kirby a reconnu cette dualité lorsqu'il a signalé deux objectifs importants pour la pêche dans l'Atlantique :

*Objectif n° 1 : L'industrie des pêches de l'Atlantique doit avoir une viabilité économique constante, si par viabilité on entend une aptitude à surmonter des périodes de ralentissement des affaires avec un taux de faillite normal et sans aide des gouvernements.*

*Objectif n° 2 : L'emploi dans l'industrie des pêches de l'Atlantique doit être maximisé, avec comme contrainte d'assurer que les personnes occupées perçoivent un revenu raisonnable de leur occupation dans le secteur de la pêche, comprenant les transferts de revenus rattachés à ce secteur<sup>6</sup>.*

Le débat est axé sur les conditions spécifiques du compromis, à savoir sur le coût public impliqué par ce compromis, par rapport aux ressources du gouvernement et à la valeur que les Canadiens accordent au maintien de certaines traditions. De cet équilibre implicite se dégage un aperçu du rôle pertinent du gouvernement en matière de politique de pêche et de la place des pêcheries dans le développement socio-économique de la région.

Le Rapport ne voit pas grand-chose à ajouter aux documents techniques déjà présents dans les rapports de la Commission Pearce et du Groupe d'étude Kirby. Nous ne pouvons que répéter ce qui est déjà évident pour de nombreux Canadiens, à savoir que toute modification de la politique en matière de pêche est extrêmement difficile, parce que cette industrie est inextricablement liée au développement régional, à la politique de l'emploi et au désir profond de préserver le mode de vie et les communautés.

La présente Commission a la conviction que les Canadiens se privent d'importants avantages économiques provenant de l'industrie de la pêche, à cause de la façon dont celle-ci fonctionne. Le problème réel n'est peut-être pas de savoir si la rentabilité économique doit prendre le pas sur les objectifs sociaux, mais plutôt, de savoir si les Canadiens sont disposés à mettre en pratique les recommandations présentées dans la présente section, en appliquant la discipline nécessaire à l'adaptation, permettant ainsi à la pêche « sociale » et à la pêche « économique » d'en tirer des gains à plus long terme.

## Conclusions

À ce point, nous, commissaires, ne tenterons pas de résumer les nombreuses recommandations déjà mentionnées; mais nous formulerons plutôt des suggestions qui nous semblent vitales pour le succès à moyen et à long terme des pêcheries canadiennes. Nous devons faire beaucoup d'efforts pour nous assurer l'accès aux marchés extérieurs, notamment à celui des États-Unis. Les facteurs de qualité et ceux de nature technologique — bateaux-congélateurs, rapport qualité-prix, aquiculture et livraison de produits moins périssables entre autres — seront importants pour développer le marché du poisson frais et les autres marchés.

Les problèmes liés à la surcapacité devraient être traités en suivant les recommandations données par la Commission Pearse et le Groupe d'étude Kirby, quelques-unes d'entre elles étant déjà dans une certaine mesure appliquées. Un programme de stabilisation des revenus devra remplacer la disposition sur les prestations destinées aux pêcheurs dans le programme d'assurance-chômage. On devra traiter les conséquences du déclin de l'emploi conformément aux propositions faites dans les Parties III, V et VI du présent Rapport, qui étudient les questions concernant l'aide à l'adaptation et le développement régional.

Les membres de la Commission sont certains que, si les Canadiens et leurs gouvernements vont dans ce sens, les pêcheries continueront à accroître leur potentiel à l'échelle nationale et à jouer un rôle de premier plan en préservant et renforçant le réseau des petites communautés côtières canadiennes.

## Notes

1. Canada, Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982, p. 23 — (Michael J.L. Kirby, commissaire).
2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA), *Agriculture : Horizon 2000*, Rome, OAA, 1981, p. 82.
3. Voir le Groupe d'étude des pêches en Atlantique, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*, et Canada, Commission sur la politique des pêches du Pacifique, *Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982 — (Peter H. Pearse, commissaire).
4. Commission sur la politique des pêches du Pacifique, *Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique*; et Groupe d'étude des pêches en Atlantique, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*.
5. Le financement du programme national d'assurance-chômage est de la forme 25/75, en moyenne, lorsque le chômage avoisine 10 pour cent, c'est-à-dire que 25 pour cent est payé par le revenu consolidé et 75 pour cent par des primes. Les marins pêcheurs représentent une anomalie dans le programme d'assurance-chômage dans la mesure où beaucoup d'entre eux sont leur propre patron et ne versent par conséquent pas de « contribution de l'employeur ». La proportion des prestations d'assurance-chômage payée par les revenus consolidés aurait naturellement tendance à être plus élevée que la moyenne nationale.
6. Groupe d'étude des pêches en Atlantique, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches en Atlantique*, p. 198.

## Ressources minérales

### Profil de l'industrie

Au cours des années qui ont précédé la Première Guerre mondiale, la construction du réseau ferroviaire et la découverte de nouveaux gisements ont mené à l'établissement des premières collectivités minières du Canada. Kimberley et Thetford Mines ont été fondées en 1892, Glace Bay en 1901 et Timmins en 1912. Pendant les années 1920, le développement s'est poursuivi à un rythme accéléré grâce à l'amélioration des techniques d'exploration et d'extraction, ainsi qu'à une forte augmentation de la demande de minéraux. Le secteur minier a connu sa croissance la plus marquée pendant la période 1945-1970; le Canada s'est alors taillé la place qu'il occupe maintenant dans le commerce international des minéraux.

On retrouvera au tableau 12-10 les chiffres indiquant, pour les années 1973 et 1983, la place qu'occupe le Canada dans le monde en tant que producteur de 14 minéraux essentiels (sans compter le pétrole et le gaz). Le Canada se range parmi les sept premiers pays au monde pour la production de chacun de ces minéraux, à l'exception du charbon. Dans l'ensemble, il est le plus grand exportateur de minéraux au monde, et les ventes à l'étranger représentent plus de 80 pour cent de la production canadienne. Néanmoins, le Canada n'exerce plus l'influence qu'il a déjà eue sur le marché des ressources minérales et, à l'exception peut-être du nickel, on ne peut s'attendre à ce qu'il la recouvre. L'arrivée sur le marché de nouveaux concurrents a contribué à réduire considérablement la part du Canada dans la production mondiale de plusieurs minéraux. Entre 1973 et 1983, la part canadienne de la production mondiale de nickel est passée de 42 pour cent à 19 pour cent, celle de l'amiante de 42 pour cent à 20 pour cent et celle de l'argent, qui représentait plus de 16 pour cent de la production mondiale, est tombée à moins de 9 pour cent. Des baisses moins marquées, mais non négligeables, ont touché la part canadienne de la production mondiale de cuivre, de zinc et de plomb. Ce n'est que dans la production de potasse et de soufre que la place du Canada s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années. Les représentants de l'industrie minière du Québec ont déclaré à la Commission :

*En somme, [. . .], [on] nous renvoie une image catastrophique de l'état du secteur minier québécois. Au cours des dix dernières années, c'est-à-dire de 1973 à 1982 inclusivement (et l'image de 1983 sera pire encore), la production de cuivre a baissé de 36 pour cent, celle du zinc de 54 pour cent, celle de l'amiante de 56 pour cent et celle du minerai de fer de 25 pour cent depuis 1977. Seule la production de l'or a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, soit 145 pour cent.*

(Association des mines de métaux du Québec Inc., transcription, vol. 33, Québec, le 25 octobre 1983, p. 263.)

Bien que le Canada exporte des minéraux vers plus de cent pays, les clients les plus importants, en 1983, étaient les États-Unis (60 pour cent des exportations canadiennes), la Communauté économique européenne (CEE) (15 pour cent) et le Japon (7,5 pour cent). En 1983, les revenus les plus élevés issus de l'exportation de métaux et de minéraux non métalliques (à

**TABLEAU 12-10 Production canadienne et rang mondial des principaux produits miniers**

Minerais	Production canadienne 1983 (1973)	Pourcentage de la production mondiale 1983* (%) (part en 1973)	Rang du Canada en 1983* (rang en 1973)	Principaux producteurs (rang en 1983)
Minerai de fer (production minière)	33,5 millions t <sup>b</sup>	4,5%	7	URSS (1)
	(47,5 millions t)	(5,7%)	(4)	Brésil (2) Australie (3) Chine (4) Inde (5) É.-U. (6)
Cuivre (production minière)	653 000 t	7,6 %	4	Chili (1)
	(824 000 t)	(11,3 %)	(3)	URSS (2) É.-U. (3) Zambie (5)
Nickel (production minière)	125 000 t	19,1 %	2	URSS (1)
	(249 000 t)	(42,5 %)	(1)	Australie (3) Nouvelle-Calédonie (4) Cuba (5)
Zinc (production minière)	988 000 t	16,5 %	1	URSS (2)
	(1 226 000 t)	(22,4 %)	(1)	Australie (3) Pérou (4) É.-U. (5)
Plomb (production minière)	272 000 t	7,3 %	4	URSS (1)
	(342 000 t)	(10,0 %)	(4)	É.-U. (2) Australie (3) Pérou (5)
Or (production minière)	73 512 kg	5,1 %	3	Afrique du Sud (1)
	(64 650 kg)	(4,7 %)	(3)	URSS (2) Chine (4) É.-U. (5)
Argent (production minière)	1 197 t	8,9 %	5	Mexique (1)
	(1 477 t)	(16,3 %)	(1)	Pérou (2) URSS (3) É.-U. (4)
Molybdène (monde occidental)	10 194 t	16,7 %	4	Chili (1)
	(13 785 t)	(16,5 %)	(2)	É.-U. (2) URSS (3) Mexique (5)



**TABLEAU 12-10 Production canadienne et rang mondial des principaux produits miniers (suite)**

Minerais	Production canadienne 1983 (1973)	Pourcentage de la production mondiale 1983 <sup>a</sup> (%) (part en 1973)	Rang du Canada en 1983 <sup>a</sup> (rang en 1973)	Principaux producteurs (rang en 1983)
Aluminium <sup>c</sup> (métal primaire)	1 094 000 t (941 500 t)	7,6 % (7,5 %)	3 (4)	É.-U. (1) URSS (2) Allemagne de l'O. (4) Norvège (5)
Amiante	858 000 t (1 690 000 t)	20,3 % (41,5 %)	2 (1)	URSS (1) Afrique du Sud (3) Zimbabwe (4) Brésil (5)
Potasse (équivalent K <sub>2</sub> O)	6 294 000 t (4 453 000 t)	23,6 % (19,9 %)	2 (2)	URSS (1) Allemagne de l'E. (3) Allemagne de l'O. (4) France (5)
Soufre (élémentaire)	6 631 000 t (4 168 000 t)	17,9 % (14,5 %)	2 (2)	É.-U. (1) URSS (3) Pologne (4) France (5)
Uranium <sup>d</sup> (concentrés d'U)	6 823 t (3 661 t)	19,2 % (18,7 %)	2 (2)	É.-U. (1) Afrique du Sud (3) Namibie (4)
Charbon	44 787 000 t (20 473 000 t)	n.d.	n.d.	n.d.

Sources : Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Annuaire des minéraux du Canada*, 1973 et 1983, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1975 et 1984, tableau 8; et *L'industrie minière au Canada : rapport mensuel*, janvier 1985, tableau 3, p. 10-11.

Nota : n.d. = non disponible. Le Canada ne figure pas parmi les dix grands producteurs de charbon du monde. Les cinq principaux producteurs sont : les États-Unis, l'Union soviétique, la Chine, la Pologne et l'Allemagne de l'Ouest.

- a) Chiffres préliminaires;
- b) t = tonnes;
- c) livraisons plutôt que production;
- d) monde occidental seulement.

l'exception des hydrocarbures) venaient, dans l'ordre, des exportations d'aluminium, de cuivre, de minerai de fer, de potasse, de nickel, de zinc, d'amiante, de molybdène et de plomb.

L'industrie minière a toujours joué un rôle essentiel dans le développement économique et régional de notre pays. Aujourd'hui, cette industrie domine l'activité économique de plus de 140 collectivités du Canada<sup>1</sup>, bien que l'emploi dans l'industrie minière compte pour moins de 2 pour cent du nombre total des emplois au pays. Quant à la valeur de la production minérale (à l'exception des hydrocarbures), l'Ontario occupait la première place en 1984; le Québec, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve venaient ensuite.

Comme l'indique le tableau 12-11, l'emploi dans l'industrie des métaux et des minéraux non métalliques a connu une croissance continue pendant les années 1960 et comptait 87 000 personnes en 1970. Les années 1970 virent des fluctuations de l'emploi dans l'industrie des métaux, mais, en général, l'emploi dans l'industrie minière en 1980 s'est maintenu à ce qu'il était en 1970. La récession de 1981-1982 a entraîné une diminution des emplois dans ce secteur. Le nombre total d'emplois, en 1982, est tombé à moins de 79 000, niveau le plus bas que l'industrie ait connu depuis le milieu des années 1960. Certaines régions, entre autres le Yukon et le Québec-Labrador, ont été particulièrement touchées. Le nombre d'emplois dans les industries de la fabrication de produits minéraux a connu une croissance plus régulière entre les années 1960 et 1980, pour atteindre 180 000 emplois en 1980. Les effets de la récession se sont aussi fait sentir dans ce secteur : en 1982, le nombre total d'emplois n'était plus que de 161 000.

Le marché des ressources minérales est dominé par quelques sociétés multinationales qui, souvent, fixent les prix d'une façon oligopolistique et accaparent le marché par une intégration verticale et des contrats à long terme. Ainsi, les prix mondiaux de l'aluminium, de l'amiante, du soufre, de l'uranium et de la potasse sont déterminés par les sociétés multinationales, tout comme les prix américains, canadiens et sud-américains du cuivre et du zinc ainsi que le prix européen du zinc. La faible demande de nickel et de molybdène a empêché la fixation des prix dans un régime oligopolistique. Les contrats à long terme sont d'une grande importance pour les prix du cuivre, du minerai de fer, du charbon, du manganèse, de la bauxite, de l'aluminium et de l'uranium.

La production mondiale de la plupart des minéraux a connu une croissance rapide au cours des années 1950 et 1960. Au cours de la même période, les prix moyens ont baissé. Pendant les années 1970, cependant, le taux de croissance de la production a diminué brusquement, alors que les prix ont connu un redressement et une augmentation sensibles. Ces hausses de prix des années 1970 ne provenaient pas d'un manque de découvertes de nouvelles réserves, puisqu'elles ont continué d'augmenter. Elles résultaient en partie de la forte augmentation du prix du pétrole au cours des années 1970, les coûts énergétiques représentant une part considérable des coûts de la production minérale. Les inquiétudes croissantes au sujet des dangers de la production minérale pour l'environnement et la santé ont aussi entraîné une augmentation des coûts pour les producteurs.

**TABLEAU 12-11 Nombre de personnes employées dans le secteur des produits miniers**

	Emploi dans l'industrie minière 1976-1982 <sup>a</sup>						
	1961	1966	1970	1976	1980	1981	1982
Métaux	58 591	61 670	66 590	68 269	66 118	68 712	61 503
Minéraux non métalliques	16 238	18 734	20 660	21 334	21 440	20 574	17 171
<b>Total</b>	<b>74 829</b>	<b>80 404</b>	<b>87 250</b>	<b>89 603</b>	<b>87 558</b>	<b>89 286</b>	<b>78 674</b>
	Traitement des minéraux—Industrie <sup>b</sup> Emploi 1976-1982 <sup>a</sup>						
	1963 <sup>c</sup>	1966	1970	1976	1980	1981	1982
Industries des métaux primaires	91 621	110 303	116 545	117 041	126 450	125 168	113 215
Minéraux industriels non métalliques	44 487	51 144	49 428	55 021	56 086	55 269	47 949
<b>Total</b>	<b>136 108</b>	<b>161 447</b>	<b>165 973</b>	<b>172 062</b>	<b>182 536</b>	<b>180 437</b>	<b>161 164</b>

Source : Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Annuaire des minéraux du Canada, 1970, 1975, 1984-1985*. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1972, 1977, 1985, résumé statistique.

- a) Comprend les ouvriers, les employés administratifs et de bureau. Exclut les combustibles, sauf le raffinage du pétrole;  
 b) Inclut le laminage des métaux, les fonderies, les usines métallurgiques, les usines sidérurgiques de la chaux et de l'argile, les verreries, le raffinage du pétrole;  
 c) Les chiffres de 1961 ne sont pas disponibles.

## Perspectives

Lors des audiences, les commissaires ont pu entendre un éventail d'opinions sur les perspectives de l'industrie minière canadienne. Certaines des interventions étaient très optimistes :

*Ce n'est pas une situation dramatique pour le marché minier. Nous disposons de richesses, par exemple, [...]. Le Canada est potentiellement très riche. En fait, nous sommes certainement l'un des pays du monde les plus nantis.*

(Falconbridge Limited, transcription, vol. 31, Sudbury, le 20 octobre 1983, p. 5993.)

D'autres participants étaient moins confiants :

*Comme chacun le sait, l'industrie minière du Canada subit sa plus sévère régression depuis les années 1930. Les marchés cycliques des métaux ou les récessions profondes, qui ont affecté l'économie de la plupart des pays occidentaux, ne sont pas les seuls responsables de ce malaise. Les bouleversements qui ont touché les marchés mondiaux des métaux en sont également la cause.*

*Durant ces dernières années, des augmentations au niveau des coûts de l'énergie ont entraîné un double effet d'accroissement des coûts de production pour la plupart des opérations industrielles et de réduction du taux de croissance de la consommation d'un grand nombre de métaux de base.*

*De plus, plusieurs producteurs de minéraux sont demeurés compétitifs, grâce à des subventions ou aides octroyées par leurs pays respectifs. Il en résulte une compétition accrue [ . . . ].*

(Prospectors and Developers Association, transcription, vol. 51, Régina, le 24 novembre 1983, p. 10746.)

*Le Canada se classe en troisième position parmi les pays producteurs de minéraux; cependant, même s'il demeure le premier producteur minier, sa participation aux échanges a diminué et le marché minier mondial auquel il prend part est figé et de plus en plus restreint.*

(B.P. Selco Inc., mémoire, le 14 décembre 1983, p. 4.)

Généralement les participants, tout en reconnaissant que la situation dans l'industrie est préoccupante, ne croyaient pas au déclin de l'industrie minière. La situation pourrait selon eux s'améliorer si le gouvernement et le secteur privé prenaient des mesures appropriées :

*Contrairement à l'opinion générale, notre avoir minier n'est pas très important, si l'on s'en réfère aux normes internationales [ . . . ]. Cet avoir canadien est cependant amplement suffisant pour continuer à engendrer un renouveau de prospérité dans la plupart de nos régions les moins favorisées, compte tenu de l'intensité de l'exploration au Canada et de nos compétences techniques, ainsi que du soutien du gouvernement.*

(B.P. Selco Inc., mémoire, le 14 décembre 1983, p. 8-9.)

Les opinions variaient cependant quant à savoir si ces problèmes étaient propres à l'industrie tout entière ou s'ils ne concernaient que certains produits de base. *Inco Limited* a déclaré à la Commission : « [ . . . ] les difficultés que connaît l'industrie du cuivre affectent, dans une certaine mesure, toute l'industrie minière canadienne » (*Inco Limited*, transcription, vol. 30, Thompson, le 19 octobre 1983, p. 5808). La Chambre de commerce du Canada, pour sa part, ne partageait pas ce point de vue :

*Dans le domaine minier, certains secteurs nous poseront de graves problèmes, comme celui du cuivre. Cependant, il en existe d'autres sous notre contrôle, dans lesquels nous pensons, en fonction de notre productivité, être compétitifs. La potasse, le charbon et [ . . . ] le zinc également grâce auxquels nous dominons le marché international au niveau des pays développés [ . . . ].*

(La Chambre de commerce du Canada, transcription, vol. 70, Hull, le 14 décembre 1983, p. 14861-14862.)

Les difficultés que connaît actuellement l'industrie minière canadienne résultent de trois facteurs inséparables : la récente récession, les changements de structure des modes de production et de commerce et le progrès technologique. La récession a eu de graves conséquences sur la demande mondiale de minéraux. Comme tous les autres grands producteurs, le Canada s'est retrouvé avec un excédent de réserves et une capacité de production non

utilisée dans presque toute l'industrie minière. La consommation mondiale de certains minéraux n'a pas encore retrouvé les sommets qu'elle a connus il y a dix ans.

Les effets des changements de structure dans les marchés mondiaux de minéraux ont commencé à se faire sentir en même temps que le ralentissement de l'économie mondiale. L'évolution de l'industrie dans les pays de l'Ouest a causé une baisse de l'utilisation des métaux et cette tendance n'a pas été compensée par des taux élevés de croissance économique dans certains pays industrialisés. Parmi les autres facteurs de changement, on peut citer l'entrée de nouveaux pays producteurs dans certains secteurs miniers, la substitution des plastiques, des céramiques et même du verre au cuivre, à l'acier, au plomb et au nickel, le remplacement d'un métal (par exemple, l'aluminium) par un autre (comme le cuivre ou le nickel), les utilisations nouvelles de certains métaux, tel le cuivre pour le chauffage solaire et la climatisation. Toujours parmi les facteurs de changement, citons la diminution de la demande de fer et d'acier, de zinc, de cuivre, de nickel et de plomb, suite à la popularité des petites voitures, la baisse de la demande de plomb et d'amiante à cause des dangers qu'ils présentent pour la santé et, finalement, l'augmentation du recyclage des métaux. En général, ces changements laissent croire que l'un des principaux défis auquel l'industrie minière mondiale aura à faire face consistera à développer et à commercialiser de nouvelles utilisations pour sa production.

Les prévisions de croissance de la demande et d'augmentation des prix sont d'autant plus prudentes qu'elles sont récentes. Presque toutes les études achevées avant 1980, ou même 1982, nous semblent maintenant irréalistes. Selon les prévisions de septembre 1984 de la Banque mondiale, que l'on peut trouver au tableau 12-12, la demande mondiale de minéraux augmentera beaucoup plus lentement, au cours des dix prochaines années, qu'elle ne l'a fait pendant les deux décennies antérieures à 1973. La croissance, quant à elle, ne sera pas aussi lente qu'elle ne le fut de 1973 à 1980. La Banque mondiale prévoit que les taux les plus élevés de croissance de la demande se retrouveront dans les pays en voie de développement. Ces pays, cependant, ne constitueront peut-être pas un marché suffisant pour absorber une forte expansion des exportations de minéraux de pays développés comme le Canada.

Les prévisions des prix ne sont guère encourageantes. À la colonne 6 du tableau 12-12, on trouve les prévisions de la Banque mondiale concernant les taux de changement des prix réels pour les dix prochaines années. Seuls les prix du plomb et de la potasse connaîtront, d'ici 1990, une hausse par rapport à 1983. La Banque mondiale prévoit une reprise des prix réels après 1990 pour tous les minéraux étudiés, sauf pour le minerai de fer et la potasse, encore que seuls les prix du cuivre, de l'aluminium et du zinc dépasseront quelque peu, en 1995, les niveaux atteints en 1981. En général, les prix des minéraux, pour les dix prochaines années, ne différeront donc pas, en moyenne, de ceux des années 1970.

Que signifient ces prévisions pour les différents minéraux canadiens? Il semblerait qu'un certain nombre d'industries d'extraction, de fusion et de raffinage feront face à une forte concurrence, en particulier les industries qui

**TABLEAU 12-12 Prévisions globales de la demande**

Minéraux	Taux de croissance de la demande établi par des économistes (% par année)				Évolution du prix réel	
	Industrie	Planifi- cation centralisée		Pays en voie de développement	(1983/1981) x 100	Prévision d'après 1984 (% par année)
<b>Minerai de fer<sup>a</sup></b>					102,5	
1983-1990						-1,12 %
1990-1995						0,00 %
1985-1995	0,1 %	1,1 %	5,3 %	1,0 %		
<b>Aluminium<sup>b</sup></b>					107,1	
1983-1990						-0,75 %
1990-1995						0,79 %
1985-1995	2,6 %	2,0 %	4,7 %	2,9 %		
<b>Cuivre</b>					95,8	
1983-1990						-0,14 %
1990-1995						1,72 %
1985-1995	0,9 %	2,1 %	3,4 %	1,6 %		
<b>Nickel<sup>c</sup></b>					97,8	
1983-1990						-0,22 %
1990-1995						1,69 %
1985-1995	1,6 %	0,7 %	3,6 %	1,5 %		
<b>Zinc</b>					94,6	
1983-1990						-0,22 %
1990-1995						1,69 %
1985-1995	2,2 %	1,9 %	3,1 %	2,3 %		
<b>Plomb</b>					61,3	
1983-1990						3,21 %
1990-1995						0,63 %
1985-1995	0,7 %	2,6 %	3,0 %	1,6 %		
<b>Potasse</b>					60,6	
1983-1990						5,75 %
1990-1995					0,0	0,00 %
1985-1995	1,6 %	3,1 %	4,6 %	2,8 %		

Source : Banque mondiale, *Price Prospects for Major Primary Commodities*, Washington D.C., Banque mondiale, *Economics and Research Staff*, 1984, vol. I, II, et IV.

- a) Taux de croissance prévus pour les importations brutes (1985-1995);  
 b) On a utilisé les prix courants des producteurs des États-Unis;  
 c) On a utilisé les prix du marché des négociants publié par *Metals Week*.

dépendent du cuivre dont plusieurs des marchés traditionnels se tournent maintenant vers d'autres produits. Quant au nickel, même si le coût de production, au Canada, est le plus bas au monde, les mesures de protection au moyen de subventions qu'appliquent certains pays moins développés (PMD) et certains pays membres du Conseil pour l'aide mutuelle économique (COMECON) causeront un excédent de la capacité de production canadienne et un affaissement des prix pendant les années à venir. Au Canada, les coûts

de production ont baissé de façon appréciable depuis quelques années, mais même lorsque le dollar canadien vaut 0,75 dollar US, nos coûts sont encore un peu plus élevés que les prix prépondérants sur les marchés mondiaux.

Le plomb maintenant moins employé dans la peinture et l'essence, a perdu la place qu'il occupait sur le marché. Son marché le plus important (environ 50 pour cent des ventes) est celui de l'industrie des batteries à oxyde de plomb. Jusqu'à maintenant, on ne connaît pas de substitut pour ce type de batterie, quoique la réduction des dimensions des voitures ait fait baisser la demande de ce métal. Les ventes de zinc dépendent beaucoup de son utilisation dans les alliages d'acier. Par conséquent, le succès des aciers améliorés, tels l'acier haute résistance faiblement allié et l'acier double phase, par rapport à la concurrence des plastiques et autres nouveaux matériaux qui pénètrent les marchés traditionnels de l'acier, affectera non seulement l'industrie du fer et de l'acier, mais aussi celle du zinc.

Les prévisions concernant le minerai de fer indiquent un surplus sur les marchés mondiaux jusqu'au début de 1990, surtout à cause d'une diminution de la demande d'acier. Cet excédent chronique de la capacité de production porte à croire que les producteurs dont les coûts sont élevés, entre autres le Canada, éprouveront des difficultés financières. *Inco Limited* déclarait devant la Commission que « [...] l'Australie et le Brésil, à eux seuls, pourraient satisfaire les besoins mondiaux de minerai de fer pendant plus de cinquante ans, au rythme actuel de consommation » (*Inco Limited*, mémoire, le 11 octobre 1983, p. 7).

La part du Canada dans la production mondiale d'aluminium a augmenté quelque peu, au cours des dix dernières années, surtout à cause du coût relativement peu élevé de l'électricité. De plus, contrairement à la plupart de ses concurrents, l'industrie canadienne met en service de nouvelles usines à haut rendement énergétique. L'avenir de la production de l'aluminium au Canada semble donc prometteur.

À l'heure actuelle, l'or est l'objet principal des activités d'exploration et de mise en valeur dans l'industrie minière canadienne. En 1983, 70 pour cent de tous les nouveaux investissements dans le secteur des mines étaient dirigés vers la production de l'or<sup>2</sup>.

En 1983, le Canada a produit 19 pour cent de la production totale d'uranium des pays de l'Ouest. Il se peut que nous remplacions bientôt les États-Unis au rang de premier producteur mondial. Au Canada, seulement 11 pour cent de l'électricité est produite dans des centrales nucléaires. Ce chiffre devrait atteindre 19 pour cent en 1990 et 22 pour cent en 2005<sup>3</sup>. Malgré cette augmentation, l'utilisation de l'uranium au Canada ne représentera que 15 pour cent environ de la production intérieure.

La difficulté, dans un proche avenir du moins, consistera à trouver des marchés pour nos surplus, alors qu'on note une tendance généralisée vers un excès de l'offre. Au cours des prochaines années, la demande d'uranium aux États-Unis devrait représenter environ la moitié de la demande totale des pays non-communistes, non satisfaite par la production intérieure et par des contrats à long terme. Et pourtant, les nouvelles ventes dans ce pays sont très importantes pour l'avenir de notre industrie<sup>4</sup>. De plus, au cours des années, les producteurs des États-Unis ont tenté d'empêcher les importations d'uranium

au moyen de mesures protectionnistes préconisées par le Congrès américain. Jusqu'à présent, comme dans le cas du bois d'œuvre, ces efforts sont demeurés vains. Après les États-Unis, les plus grandes possibilités de ventes nouvelles se trouveront en Europe de l'Ouest, où le produit canadien est bien établi.

Ces deux obstacles à la production et à l'exportation d'uranium peuvent n'être que temporaires. La production d'énergie nucléaire dans les pays de l'Ouest devrait doubler au cours de la prochaine décennie; il en sera probablement de même aux États-Unis où la croissance du secteur nucléaire a été retardée par des annulations et des délais. À long terme, par conséquent, la valeur des exportations canadiennes d'uranium devrait augmenter considérablement.

Les perspectives des quatre principaux produits minéraux non métalliques varient selon les produits. L'industrie de l'amiante connaîtra vraisemblablement le plus de difficultés en raison des risques qu'elle comporte pour la santé. La demande mondiale de potasse augmentera considérablement, à long terme, mais il y aura un excès de l'offre pendant quelques années. Les réserves de potasse de la Saskatchewan sont les plus grandes et les moins coûteuses; cette province se taillera sans doute une place importante sur les marchés mondiaux dans les années à venir. La production de potasse en Saskatchewan devrait augmenter de 7 pour cent par année. Les États-Unis, la Chine, l'Inde et le Brésil constitueront, selon toutes probabilités, les marchés de la potasse de cette province<sup>5</sup>. Il importerait de décider si l'industrie devrait se contenter de subir les à-coups du marché, en tant que fournisseur secondaire, ou tenter de dominer le marché au moyen de contrats à long terme.

La plus grande partie du soufre produit au Canada est un sous-produit de l'industrie du gaz naturel. Le soufre est récupéré lors du processus « d'adoucissement » du gaz. La consommation mondiale de soufre a augmenté en 1983 et 1984, après avoir connu une baisse prononcée aux États-Unis et une diminution moindre en Europe de l'Ouest en 1983. À court terme, la consommation mondiale devrait excéder la production. En conséquence, les stocks de soufre au Canada devraient continuer de baisser et les prix devraient monter. La dé-réglementation des prix du gaz naturel, au Canada, devrait entraîner l'augmentation de la production et des ventes de gaz aux États-Unis et l'augmentation subséquente de la production de soufre<sup>6</sup>.

Les réserves de charbon sont plus largement dispersées dans le monde que celles de la plupart des autres minéraux. Par conséquent, le commerce du charbon est relativement limité. Le charbon métallurgique, utilisé pour la fabrication de l'acier, a longtemps constitué la principale exportation de charbon dans le monde. Au cours des dernières années, cependant, le commerce du charbon thermique, c'est-à-dire du charbon utilisé pour la production d'électricité, a augmenté en raison des efforts des différents pays pour diversifier les sources d'énergie. En même temps, l'efficacité croissante dans la production de l'acier et la substitution d'autres matériaux à l'acier ont entraîné une baisse de la demande de charbon métallurgique. L'industrie canadienne de charbon métallurgique, qui représente encore 85 pour cent des exportations canadiennes de charbon, doit supporter le fardeau d'un excédent



considérable de capacité de production et doit faire face à plusieurs concurrents étrangers. En 1984, au moment où de grands projets de développement démarraient dans le nord-est de la Colombie-Britannique, les producteurs de la région sud-est de cette province fermaient une partie de leurs installations. Selon les prévisions relatives à la demande de charbon destiné à l'exportation, on n'aura pas besoin d'augmenter la capacité de production au-delà du niveau atteint vers le milieu des années 1980. Néanmoins, l'Office national de l'énergie prévoit que les exportations augmenteront, au point de constituer 38 pour cent de la demande totale de charbon canadien en 2005, comparativement à 29 pour cent en 1983<sup>7</sup>.

Bien que les coûts du charbon canadien au carreau de mine soient généralement comparables à ceux des autres pays producteurs, nos coûts de transport sur de longues distances, de la mine au port, sont relativement élevés. Par conséquent, le prix du charbon thermique canadien, en dépit de sa faible teneur en soufre, se trouve souvent dans une position désavantageuse sur les marchés européens, comparativement au charbon de l'est des États-Unis, de la Pologne, de l'Afrique du Sud et même de l'Australie.

Le Japon est le plus grand importateur de charbon au monde. Le Canada détient 15 pour cent du marché japonais du charbon métallurgique, mais il est difficile de prévoir si la proportion des exportations canadiennes vers le Japon augmentera ou diminuera. Les producteurs canadiens et les gouvernements provinciaux devront peut-être former un front commun en vue de négocier avec le Japon, comme le font déjà leurs concurrents australiens. Le Japon assure le financement de nouvelles mines dans le nord-est de la Colombie-Britannique et à d'autres endroits du monde, ce qui a pour effet de faire baisser les prix que les producteurs obtiennent pour leur produit dans ce pays.

L'Office national de l'énergie prédit que la demande de charbon augmentera, en moyenne, de 2 pour cent annuellement entre 1983 et 2005. La répartition de la demande demeurerait plus ou moins la même qu'en 1983, c'est-à-dire que la production d'électricité représenterait environ 74 pour cent de la demande totale. On prévoit que la part du charbon dans la production canadienne d'électricité passera de 17,3 pour cent en 1983 à 14,3 pour cent en 2005. Cependant, l'utilisation totale du charbon pour la production d'énergie (production d'électricité et toutes les autres utilisations) devrait augmenter de 53 pour cent d'ici 2005<sup>8</sup>. On propose souvent qu'Hydro-Ontario achète plus de charbon thermique en provenance de l'Ouest du Canada et moins des États-Unis, afin d'étendre les marchés du charbon de l'Ouest. Du point de vue de l'efficacité relative aux coûts de transport et à la valeur énergétique, il revient cependant plus cher de s'approvisionner aux sources canadiennes. Par contre, le charbon américain a une plus haute teneur en soufre que le charbon canadien et entraîne des coûts sociaux élevés à cause de ses effets nocifs sur l'environnement. En résumé, même si la production et les exportations de charbon ne progressaient pas au rythme des dix dernières années, la production de charbon devrait continuer d'augmenter.

À moins de changements imprévus sur la scène mondiale, il semble peu probable que le secteur de la production minérale au Canada retrouve bientôt, sinon jamais, les marchés actifs des années 1950 et 1960. La situation continuera d'être bonne pour certains minéraux, comme la potasse,

l'aluminium et l'or. Pour beaucoup d'autres produits, cependant, les gains seront plus difficiles à réaliser que pendant les décennies précédentes. Si l'industrie canadienne veut conserver sa part actuelle du marché mondial, c'est-à-dire croître au moins au même rythme que la demande nouvelle, elle devra pouvoir soutenir la concurrence mondiale.

## **Énoncé des problèmes et recommandations**

### ***Le commerce mondial***

L'expansion des exportations canadiennes de minéraux se heurte à plusieurs obstacles. Plusieurs pays en voie de développement ont eu recours à des subventions et à l'aide extérieure pour l'exploitation de leurs ressources minérales. En dépit d'un ralentissement de la demande, ces pays continueront de produire et d'exporter des minéraux, à des prix soutenus par des subventions si nécessaire, afin de préserver les emplois et d'assurer la rentrée de devises étrangères. Il est permis de penser que certains pays du Conseil pour l'aide mutuelle économique (COMECON) appliquent aussi des politiques de subventions aux exportations. Une grande partie du commerce mondial des minéraux (environ 50 pour cent du commerce mondial du cuivre et 40 pour cent du commerce du nickel, par exemple) est rigidelement contrôlée par les gouvernements.

Les obstacles au commerce nuisent souvent aux exportations canadiennes de minéraux. La majorité des pays développés accordent des conditions préférentielles aux métaux non ferreux provenant de la plupart des pays en voie de développement, dans le cadre du Système général de préférences. De plus, certains marchés sont difficiles à pénétrer, du fait d'ententes spéciales à caractère régional rattachant les échanges commerciaux et l'aide internationale, tels les arrangements entre la Communauté économique européenne et les anciennes colonies d'Afrique. En outre, plusieurs pays permettent l'entrée libre des matières premières, mais imposent des tarifs élevés sur les minéraux transformés. Le mouvement protectionniste américain menace les exportations canadiennes d'acier, de cuivre, d'uranium et, probablement, d'aluminium en invoquant les faibles coûts de notre hydro-électricité qu'il dit subventionnée.

Le Canada jouit cependant de certains avantages dans le commerce international des minéraux. Comme il ne détermine pas le prix, mais l'accepte plutôt, même une baisse de un cent du dollar canadien par rapport au dollar américain améliore la position concurrentielle du Canada ou augmente les bénéfices des entreprises canadiennes. Cependant, pour que la dépréciation aide l'industrie, la baisse du dollar canadien ne doit pas seulement servir à compenser les hausses de coûts. D'autres facteurs influent sur l'amélioration de la situation du Canada dans le commerce mondial des minéraux : stabilité politique du pays, formation de la main-d'œuvre, savoir-faire technologique et systèmes de transport bien développés. Ces éléments aident à compenser certains désavantages du Canada et de plusieurs pays développés, comme les salaires élevés et les gisements d'une qualité inférieure.

Le succès des entreprises canadiennes sur les marchés internationaux dépendra des efforts renouvelés de l'industrie minière et du gouvernement. Nous pouvons rester un important pays producteur de minéraux, mais cela ne se fera pas spontanément. Nous devons évidemment préserver et consolider notre accès aux marchés internationaux, tout en adoptant d'autres mesures précises.

### *La performance de l'industrie*

Plusieurs sociétés minières canadiennes devront avant tout surmonter leur mauvaise situation financière, en particulier le rapport entre l'endettement et la valeur nette et les frais d'intérêt élevés dus à cette situation. Même si ce rapport était connu depuis la fin des années 1960, il n'a pris des proportions sérieuses que depuis le relèvement des taux d'intérêt et la récession mondiale du début des années 1980. Le rapport dette/valeur nette est passé de 0,60 en 1970–1980 à 1,04 en 1982; le rapport entrées et sorties de fonds/dette a baissé au cours de la même période de 0,54 à 0,04<sup>9</sup>. Cette situation résultait, en grande partie, de la décision des entreprises de recourir à des prêts bancaires plutôt qu'à des apports de capitaux et à des obligations à long terme, apparemment pour prévenir la dilution des avoirs des actionnaires et augmenter le rendement de ces investissements. Ce choix n'a pas été imposé à l'industrie par une augmentation des besoins en capital, puisque le rapport valeur nette/valeur ajoutée, dans le secteur minier, a effectivement diminué entre 1941 et 1976<sup>10</sup>. Cette situation n'était pas non plus une simple conséquence de la récession économique, car la tendance au financement par endettement s'est maintenue pendant plusieurs cycles d'exploitation.

Dans le passé, les dépenses effectuées pour la recherche et le développement de techniques d'exploration, d'extraction, de fusion et de raffinage ont grandement contribué à maintenir la compétitivité de l'industrie minière canadienne. Récemment, cependant, seule l'industrie de l'aluminium a investi de façon importante dans la recherche et le développement de processus nouveaux. Dans les autres secteurs des ressources minérales, les dépenses de recherche et de développement ont été minimes. On a également peu fait pour trouver des utilisations nouvelles des métaux; il s'agit pourtant d'un besoin pressant vu l'apparition, sur le marché, de plusieurs produits de remplacement des métaux.

Plusieurs analystes de la gestion ont insisté sur l'insuffisance et la vue à trop court terme de la planification d'entreprise dans le secteur minier, défauts qui ont conduit à des revirements politiques et à l'inefficacité des mesures d'amélioration à long terme des coûts et de l'efficacité. Ils ont souligné le peu d'efforts réalisés en vue de diversifier les produits et les marchés, et la tendance à substituer un salaire élevé au développement approprié des ressources humaines et des relations employeur-employé. Les intervenants, au cours des audiences publiques de la Commission, ont reconnu ces problèmes :

*Au niveau de l'industrie minière, la première tâche consiste en une réorganisation en quatre phases : a) une expansion et une amélioration de l'efficacité de la technique d'exploration au Canada [ . . . ]; b) un développement de la recherche*

*de technologies d'exploration et minières [ . . . ]; c) une réorientation des efforts au profit des mines plus petites, hautement rentables, économiques [ . . . ]; d) la prospection de nouveaux marchés et de nouvelles applications en ce qui concerne nos projets.*

(BP Selco Inc., mémoire, le 15 décembre 1983, p. 16-17.)

Quoique les changements de la situation mondiale échappent au contrôle des entreprises canadiennes, l'industrie même pourrait, semble-t-il, en faire plus pour améliorer sa performance. Elle devrait moins compter sur les prêts bancaires que par le passé, mais recourir aux capitaux, même si cette mesure signifie que le prix des nouvelles actions sera inférieur à la valeur comptable. On devrait aussi accorder plus d'attention à la question des relations avec les employés et au développement des ressources humaines. Certes, la dépréciation du dollar améliore la position concurrentielle de l'industrie canadienne sur les marchés internationaux, mais il importe de veiller à ce que le coût des salaires et de la rémunération des cadres ne devienne pas exorbitant. Finalement, le renouvellement des efforts de recherche et de développement aiderait l'industrie minière à devenir plus compétitive et sans danger pour l'environnement.

Ces mesures ne peuvent pas être efficaces dans tous les cas. Nous devons reconnaître que certaines mines éprouveront, avec le temps, des difficultés croissantes. Nous devons nous préparer à les voir disparaître graduellement et à intervenir par une aide ponctuelle seulement lorsque c'est nécessaire. Les gouvernements ne peuvent et ne doivent pas intervenir pour renflouer les entreprises défaillantes. Lorsqu'un gisement est véritablement rentable, on peut compter sur le secteur privé pour assurer le refinancement, la réorganisation de l'entreprise et le retour à la production. S'il n'est plus rentable, on doit l'abandonner.

### ***Le régime d'imposition***

Dans les mémoires soumis à la Commission, l'industrie minière affirme souvent que les impôts qui frappent l'industrie sont à la fois trop élevés et mal conçus. L'industrie fait valoir que les gouvernements n'ont pas réussi à reconnaître suffisamment le caractère périodique du rendement de la production des minéraux, en particulier des métaux. Plusieurs des mesures fiscales actuelles reposeraient donc sur une amélioration temporaire du rendement au cours des années 1970 et sur la présomption très répandue qu'il existe, dans ce secteur, des rentes économiques considérables que le gouvernement pourrait récupérer. Dans la conjoncture actuelle, ces mesures ont des effets punitifs.

Plusieurs opinions ont été exprimées aux commissaires lors des audiences, entre autres :

*Les redevances fondées sur la valeur sont inefficaces car elles réduisent arbitrairement la valeur nette du minerai non exploité, sans tenir compte du prix qu'il peut entraîner. Les administrations fiscales doubles, qui entraînent une multitude d'anomalies et diverses classifications, sont difficiles à gérer du*

*point de vue du contribuable et ont donné lieu à des taux d'imposition effectifs trop élevés par rapport aux bénéfiques.*

(BP Selco Inc., mémoire, le 15 décembre 1983, p. 18.)

*Le principe des rentes économiques calculées en fonction de la valeur ajoutée plutôt que de la valeur résiduelle devrait être examiné par la Commission en tenant compte d'autres produits miniers en plus du gaz et du pétrole. Je connais une situation dans laquelle le fait que les rentes économiques proviennent de la valeur ajoutée empêche d'investir dans l'industrie minière canadienne et de développer ce secteur, ce qui laisse le champ libre aux concurrents du monde entier.*

(Lloyd Barber, transcription, vol. 11, Calgary, le 19 juin 1984, p. 2816.)

Les ressources minérales présentent deux caractéristiques essentielles : leur quantité est limitée et la qualité des gisements varie. Lorsque le revenu provenant de gisements dont les frais d'exploitation sont les plus élevés (c'est-à-dire d'une source marginale) égale les dépenses de main-d'œuvre et d'équipement plus un rendement normal de l'investissement, les gisements dont les coûts sont les plus bas produiront dès lors des revenus supérieurs aux coûts et au rendement normal. Ce surplus est appelé « rente économique ».

Les gouvernements recouvrent la rente économique des ressources non renouvelables au moyen de baux, de ventes aux enchères, de sociétés d'État, de règlements et d'impôts. Parmi les mesures fiscales utilisées pour toucher les rentes des ressources, on compte les impôts sur les unités vendues ou sur la valeur du produit (comme l'impôt sur les revenus du pétrole et du gaz), les taxes à l'exportation, les taxes foncières, les impôts sur les bénéfiques et les redevances. La forme la plus courante de redevance est un impôt fixe sur chaque unité d'extrait.

On doit tenir compte de trois facteurs dans l'évaluation des mesures fiscales destinées au recouvrement de la rente économique des ressources : l'efficacité, l'équité et les effets sur les revenus du gouvernement. Un impôt entraîne l'inefficacité de l'affectation des ressources, dans la mesure où il amène une utilisation des ressources différente de celle qui existerait sans lui. Un impôt censé représenter une portion de la rente économique ne devrait pas affecter l'utilisation des ressources. Cependant, une taxe basée sur le volume de production, ce qui constitue une redevance brute, peut rendre improductive l'exploitation d'un gisement qui serait rentable en l'absence de cette taxe. Si la redevance est plus élevée que la rente possible d'un gisement d'une qualité donnée, le producteur ne sera pas encouragé à exploiter ce gisement. La redevance encourage donc le producteur à élever le seuil de rentabilité de la teneur limite et à réduire la quantité de ressources extraites, afin de maximiser les bénéfiques. Un certain nombre de provinces permettent actuellement aux producteurs de plusieurs ressources de déduire certains frais d'exploitation et autres du calcul des redevances, mesure qui a diminué les effets sur le seuil limite.

Les impôts sur le rendement des investissements, c'est-à-dire les impôts sur les bénéfiques, ne font aucune distinction entre le rendement sur le capital utilisé et la rente économique. Ils découragent, par conséquent, l'utilisation efficace des intrants, surtout lorsque les taux d'imposition sont élevés. En

général cependant, un impôt sur les bénéfices affecte moins l'efficacité qu'un système de redevances brutes. Les redevances sont intéressantes pour les gouvernements parce qu'elles sont faciles à administrer : le taux d'imposition est simplement multiplié par le volume de production. Le calcul de l'impôt sur les bénéfices est plus compliqué, puisqu'on doit tenir compte des coûts de production. De plus, dans certaines circonstances, l'augmentation d'efficacité de l'utilisation des ressources, qu'on associe à l'impôt sur les bénéfices, peut constituer un désavantage, car cet impôt n'affecte pas l'extrait et ne favorise pas la conservation au profit de l'extraction.

Puisqu'on considère les ressources non renouvelables comme la propriété de la société, le recouvrement de la rente économique n'entre pas en conflit avec des concepts d'équité. Néanmoins, en l'absence de définition concluante du « rendement normal des investissements », il est difficile de déterminer quelle proportion du rendement constitue une rente économique pour le producteur. Même si cette proportion pouvait être fixée à la satisfaction des producteurs et des gouvernements, des redevances brutes ne constitueraient pas une façon équitable de toucher la rente parce que, dans un tel système, le taux est uniforme et des entreprises touchant le même revenu paieraient un montant différent d'impôts. Un impôt sur les bénéfices est plus équitable qu'un système de redevances brutes; il en est de même pour un système de redevances nettes qui permet de déduire certains coûts des redevances brutes.

Un système de redevances constitue une source plus stable de revenus pour les gouvernements qu'un impôt sur les bénéfices. En effet, ce dernier n'est payé que lorsqu'une entreprise réalise des bénéfices; il cesse lorsque l'entreprise a des pertes. Les redevances, elles, sont payées régulièrement, dès le début des activités. En outre, les impôts sur les bénéfices varient selon les changements de prix et d'intrants, tandis que le montant des redevances payées ne dépend que de l'extrait (l'extrait est toutefois plus susceptible de varier dans un système de redevances que dans un système d'impôt sur les bénéfices). Cette dernière remarque ne plaide pas nécessairement en faveur des redevances : les gouvernements peuvent peut-être mieux supporter des variations périodiques de revenus que les entreprises.

Le choix entre les deux systèmes dépend donc de la valeur accordée aux coûts et aux bénéfices de chacun d'eux. Un impôt sur les bénéfices n'a aucun effet sur l'extrait; cependant, plus les taux sont élevés, moins grand est l'encouragement à réduire les coûts d'exploitation. Un système de redevances brutes, par contre, est plus facile à administrer qu'un impôt sur les bénéfices et assure des rentrées plus régulières aux gouvernements. Un tel système encourage également la conservation des ressources, ce qu'un impôt sur les bénéfices ne fait pas. Cependant, une redevance brute a plus d'effet sur l'affectation des ressources qu'un impôt sur les bénéfices et peut être perçue comme moins équitable.

Les commissaires recommandent que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent à l'élaboration d'un régime fiscal plus relié aux profits que celui que nous appliquons actuellement, mais conservant un système de redevances brutes minimales. Après la perception de redevances brutes peu élevées, les bénéfices, plutôt que l'extrait, devraient être assujettis aux impôts. Pour les fins de l'impôt, la déduction des redevances brutes

devrait être permise dans le calcul des revenus. Les frais d'exploration et les autres dépenses nécessaires pour parvenir au point où des immobilisations sont indispensables à la production devraient être déduits des revenus courants ou reportés en vue de déductions au cours des années suivantes. Une portion amortie des dépenses d'immobilisation, y compris les coûts d'acquisition de propriétés, devrait aussi pouvoir être déduite ou reportée.

Puisque les minéraux sont des ressources non renouvelables, les provinces, en tant que propriétaires, ont droit à une compensation de l'exploitation de ces ressources. Les redevances basées sur l'extrant font depuis longtemps partie du système canadien de recouvrement de la rente économique et devraient continuer à le faire. On a avancé que le maintien d'une redevance brute minimale sur les ressources non renouvelables expose les minerais les moins riches à une exploitation moindre parce que non rentable : ce qui n'est pas exploité aujourd'hui sera donc disponible pour la production plus tard.

### ***La réglementation***

Après la question des impôts venait celle de la réglementation sur la liste des préoccupations de l'industrie minière. Les représentants de l'industrie ont cité le nombre même de règlements, les coûts qu'ils entraînent et l'imprévisibilité de leur mise en application et de leur modification subséquente :

*Le prix que nous coûte l'univers de réglementations dans lequel nous devons fonctionner représente une charge supplémentaire pour notre industrie. Le gouvernement fédéral dispose de 25 ministères et agences différents qui gèrent 35 lois distinctes et 78 ensembles distincts de règlements qui gouvernent les activités minières du pays. Cela se répète au niveau provincial, dans chaque province où nous choisissons d'agir.*

*Les coûts qui en résultent sont doubles. Non seulement nous subissons une perte de productivité et des coûts directs découlant de notre réglementation, mais la taille et la complexité réelles du gouvernement signifient aussi qu'il n'existe plus de véritable jonction entre le gouvernement et l'industrie.*

(BP Selco Inc., mémoire, le 15 décembre 1983, p. 8.)

*Au stade du développement, l'intervention du gouvernement peut être un fardeau. L'assurance de la stabilité des réglementations et de l'emploi est une condition essentielle qui permet à une compagnie de financer le projet et de négocier des contrats à long terme pour la promotion de son produit.*

(Saskatchewan Mining Association Inc., mémoire, le 25 octobre 1983, p. 4.)

Il n'est pas facile de formuler des recommandations dans ce domaine. On peut comprendre le sentiment de frustration des producteurs devant la multitude d'organismes, d'audiences et de règlements. Il faut se rappeler, cependant, que ces interventions visent un but précis, aussi déraisonnable que puisse paraître la structure générale d'intervention. Plusieurs règlements veulent protéger l'environnement, mesure que les Canadiens appuient en général à cause de son importance pour l'avenir. De fait, plusieurs estiment que le développement économique sera éventuellement menacé si l'environnement n'est pas protégé. D'autres règlements ont pour but de privilégier l'emploi des

groupes qui n'ont pas toujours été bien traités dans le secteur minier. D'autres enfin tentent de maximiser les retombées économiques pour la province, la région ou la municipalité, ce que la plupart des Canadiens approuvent en principe.

Comme nous l'indiquerons ci-après, dans notre étude des questions de l'environnement, l'adoption de règlements plus sévères et plus nombreux dans ce domaine n'est pas sans mérite. En général cependant, les commissaires reconnaissent que le processus de réglementation des propriétés minières est lent et alourdi par la multiplication inutile des règlements par les différents paliers de gouvernement. Il y a certes matière à amélioration. Les gouvernements pourraient entreprendre avec les représentants de l'industrie et les groupes d'intérêt public appropriés, l'élaboration d'un ensemble de mesures mutuellement acceptables. Les entreprises doivent être raisonnablement assurées que la réglementation demeurera essentiellement la même pendant toute la durée effective d'un investissement. Nous pressons les gouvernements d'entreprendre une revue systématique de la réglementation de l'industrie minière afin de la simplifier, de l'uniformiser et d'éliminer le double emploi des règlements adoptés par différents paliers de gouvernement. Il importe d'autant plus d'entreprendre cette revue dès maintenant, que l'industrie aura à soutenir une forte concurrence au cours des vingt prochaines années.

## Conclusions

Au cours des deux prochaines décennies, le taux moyen de croissance annuelle de la demande de minéraux non combustibles sera inférieur à la moitié des taux atteints depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les changements généralisés dans l'industrie et le remplacement des minéraux par d'autres produits ont créé un excédent de la capacité de production de métaux non ferreux au Canada et il faudra cinq ou dix ans, peut-être plus, pour redresser la situation. Le tableau de l'industrie des ressources minérales n'est pas entièrement sombre, cependant, et les perspectives sont encourageantes pour l'aluminium, la potasse, les métaux précieux et, peut-être, l'uranium.

Dans le domaine des ressources minérales, la Commission recommande que :

- après la perception de redevances minimales, les impôts soient basés sur les bénéfiques plutôt que sur le volume de production;
- les Canadiens adoptent une attitude réaliste et acceptent les redressements économiques nécessaires, selon les critères que les commissaires ont proposés en regard de l'intervention gouvernementale;
- les gouvernements entreprennent la révision systématique de leur réglementation, afin d'en uniformiser le processus.

Fort de l'appui de politiques publiques éclairées, le secteur des ressources minérales demeurera, malgré un déclin relatif, un partenaire important de l'économie canadienne.

## Notes

1. En 1979, une étude du Département de l'expansion économique régionale identifiait 142 collectivités où 30 pour cent et plus de la population active



dépendait de l'extraction, de la fusion et du raffinage des métaux et des produits minéraux non métalliques. Consulter le Rapport du Groupe d'étude sur les communautés minières, Rapport élaboré par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des mines, *Rapport*, Ottawa, 1982.

2. Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Réserves canadiennes au 1<sup>er</sup> janvier 1983*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984; et *Les mines au Canada : perspective 1983*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
3. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983-2005*, rapport technique, Ottawa, ONE, 1984.
4. Noel O'Brien, « Un point de vue canadien sur les perspectives de l'uranium », communication présentée à la *Conférence canadienne sur les perspectives minérales*, Ottawa, 1984; et Toronto, Denison Mines Limited, 1984.
5. Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
6. Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Revue annuelle du soufre : 1983-1984*, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1984.
7. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983-2005*, Rapport technique, Ottawa, ONE, p. 95.
8. *Ibid.*, p. 49 et 95.
9. Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Perspectives à moyen terme pour les minéraux : aperçu préliminaire*, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1984.
10. Ralph Sultan, « Financing the Future » dans *Financing Canadian Mining in the 1980s: Strategies for Action*, David Yudelman, (édit.), Kingston, Queen's University, Centre for Resource Studies, 1984.

## **Pétrole et gaz**

Les questions énergétiques occupent une grande place dans les affaires de la plupart des pays et le Canada ne fait pas exception. Au cours de la dernière décennie, les politiques énergétiques ont fait l'objet de débats très longs et parfois amers entre les divers gouvernements canadiens et entre les secteurs public et privé du Canada. L'amertume est maintenant passée, mais bon nombre de questions demeurent.

### **Rétrospective**

#### ***De Leduc à la politique nationale du pétrole***

L'industrie moderne du gaz et du pétrole a démarré au Canada avec la découverte du puits nommé Impérial n° 1, à Leduc en Alberta, en 1947. Après cette découverte, on a procédé à la réévaluation fondamentale de la géologie du bassin sédimentaire de l'Ouest et on a bientôt découvert d'autres gisements de gaz et de pétrole en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, mais surtout en Alberta. Les besoins en pétrole de l'Ouest canadien ont été rapidement satisfaits et on a commencé à rechercher de nouveaux marchés pour absorber le surplus. En 1949, le *Pipeline Interprovincial* atteignit le Manitoba avant d'être prolongé jusqu'à Sarnia en 1953, et puis jusqu'à Toronto. Un autre pipeline, le *Transmountain*, achemina le pétrole brut par la passe de Yellowhead jusqu'à Vancouver et Seattle. On a procédé de la même façon pour le gaz naturel. Après un long débat politique, on a construit le gazoduc de la Trans-Canada pour transporter le gaz naturel vers les marchés de l'Est canadien. Le *Westcoast Transmission* amène le gaz de l'Alberta et du district de Peace River en Colombie-Britannique jusqu'à Vancouver et aux États du Nord-Ouest américain.

Même avec la construction de ces pipelines, l'industrie du pétrole et du gaz dans l'Ouest produisait bien moins que sa capacité. Des pressions se sont rapidement fait sentir dans l'Ouest pour imposer des restrictions sur les importations de manière à réserver le marché de l'Est aux producteurs de l'Ouest. Le gouvernement fédéral a déferé cette question et les autres questions énergétiques à la Commission royale sur l'énergie (Commission Borden) dont le rapport, publié en deux parties en 1958 et 1959, ouvrait une nouvelle ère en matière de politique énergétique du Canada.

#### ***La politique nationale du pétrole***

Le gouvernement fédéral annonça sa politique nationale du pétrole le 1<sup>er</sup> février 1961. À la suite du rapport de la Commission Borden, on établit la « Ligne de la vallée de l'Outaouais » qui passait à l'ouest d'Ottawa et le long de la frontière Québec-Ontario. Tout le pétrole acheté à l'ouest de cette ligne devait venir de l'Ouest canadien. Par contre, le Québec et les Maritimes pouvaient continuer d'importer du pétrole étranger à bon marché. En échange d'une garantie canadienne de ne pas restreindre les importations de brut vénézuélien, contrôlé en grande partie par les compagnies américaines, les autorités des États-Unis ont accepté d'ouvrir le grand marché de Chicago aux

producteurs de l'Ouest. L'Office national de l'énergie (ONE) a été créé pour gérer cet arrangement, contrôler et approuver les contrats d'exportation de gaz naturel. Avec le coup de pouce donné par la politique nationale sur le pétrole et l'expansion économique générale de l'époque, l'industrie canadienne du pétrole et du gaz a continué à prendre de l'expansion. Dans l'est du Canada, les principaux acheteurs de pétrole brut étaient des sociétés de raffinage étroitement regroupées, appartenant en grande partie aux compagnies qui fournissaient le pétrole et, parfois possédaient même les pipelines. L'Alberta a mis sur pied un système de commercialisation lui permettant d'exercer une certaine influence sur les prix également touchés à l'époque par le fait que les prix ontariens ne devaient pas augmenter au point d'encourager la « contrebande » des produits raffinés du Québec. (Ils ont d'ailleurs fini par atteindre ce niveau et la « contrebande » a effectivement commencé.) Des restrictions sur les importations ont fait grimper les prix aux États-Unis et le pétrole canadien destiné au marché de Chicago est devenu progressivement meilleur marché que les livraisons américaines comparables. Ces diverses influences ont abouti à une remarquable stabilité des prix du pétrole brut canadien pendant toutes les années où la politique nationale sur le pétrole a été en vigueur. Cette stabilité offre un contraste éclatant avec ce qui devait se passer par la suite.

### *De 1971 à 1980*

L'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) existait déjà depuis un certain nombre d'années lorsqu'elle a commencé à imposer son emprise sur le marché. La pénurie internationale et les accords passés entre l'OPEP et les compagnies pétrolières multinationales ont commencé à faire grimper les prix en 1971, mais c'est surtout la guerre du Kippour en 1973 qui a finalement déclenché leur hausse vertigineuse. En tant que petit pays importateur et exportateur, le Canada en a ressenti les effets de deux façons très différentes. Comme importateur, nous avons fait face aux mêmes difficultés économiques que les autres nations importatrices. Mais comme exportateurs, nous avons vu notre production pétrolière prendre soudain une valeur toute nouvelle. Le prix du pétrole, inférieur à 4 dollars le baril sur le marché libre, avait maintenant quadruplé.

Pour des raisons de géographie et d'organisation de la commercialisation, les pertes se sont concentrées dans une partie du pays : les provinces Atlantiques, le Canada central et le Manitoba, et les gains dans une autre, soit les trois provinces de l'Ouest. Dans l'Ouest, on pouvait considérer cette asymétrie sans trop d'inquiétude, mais il n'en était pas de même pour les régions de l'Est et le gouvernement fédéral. Le niveau de vie régional varie continuellement au Canada suivant les circonstances économiques, mais le choc était cette fois-ci trop considérable et trop soudain pour qu'on puisse le surmonter facilement.

Les décideurs canadiens faisaient donc face à une situation très compliquée. Ce qui se passait sur le marché pétrolier international n'était pas très clair. De nombreux analystes prévoient la faillite imminente de l'OPEP. De façon bien compréhensible, on hésitait à imposer une adaptation onéreuse à

une situation qui pourrait bien être renversée. D'autre part, la plupart des profits réalisés par le réajustement des prix canadiens aux prix mondiaux, en supposant que leur niveau reste stable, irait en premier lieu aux multinationales qui exploitaient des réserves dans l'Ouest du Canada. Ni les redevances provinciales ni les impôts sur le revenu des sociétés ne pourraient saisir plus qu'une petite portion de ces profits inattendus. Étant donné la formule de péréquation, les droits des provinces consommatrices augmentaient chaque fois que l'Alberta faisait de nouveaux profits. Bientôt, même l'Ontario ne recevrait plus rien en vertu de cette formule et les pertes potentielles de recettes fédérales s'avéreraient énormes. L'embargo des pays arabes sur les exportations de pétrole, conséquence de la guerre du Kippour, mit en lumière la vulnérabilité du Québec et des provinces de l'Atlantique face à une interruption des approvisionnements. On commença à avoir de sérieux doutes sur nos réserves de pétrole et de gaz, dont on envisageait l'épuisement dans treize ans plutôt que dans des centaines d'années. L'augmentation des prix du pétrole sur le marché mondial contribuerait aussi à un grave problème d'inflation.

La politique nationale du pétrole a cessé d'exister à l'automne 1973. En septembre, dans le cadre de son programme anti-inflationniste, le gouvernement fédéral bloquait temporairement le prix intérieur du brut canadien à 3,80 dollars le baril. Les prix d'exportation devaient augmenter au niveau mondial et le gouvernement fédéral allait percevoir, à titre de taxe d'exportation, la différence entre le prix de Chicago et le prix canadien bloqué. Les recettes produites par cette surtaxe serviraient à subventionner les coûts d'importation du pétrole de l'OPEP dans l'est du Canada et l'annonce, en décembre, d'un prix national unique inférieur aux niveaux mondiaux complétait cette mesure.

La seconde partie de la stratégie visait à répondre à la menace pesant sur l'approvisionnement du Québec et des provinces de l'Atlantique. Les provinces et le gouvernement fédéral établirent des groupes de travail chargés de contrôler quotidiennement l'approvisionnement. Finalement, on passa une loi pour permettre un approvisionnement d'urgence en cas d'interruption des livraisons. Il y eu effectivement des livraisons de brut vers la côte Est du Canada en passant par le canal de Panama, mais la solution à long terme du gouvernement fut, en fait, l'expansion de l'*Interprovincial* jusqu'à Montréal. Étant donné que dans l'Ouest, l'industrie produisait déjà à pleine capacité, il fallait détourner d'une autre destination les livraisons vers Montréal. En dix ans, on devait donc réduire à zéro les exportations de brut vers les États-Unis. L'Office national de l'énergie (ONE) avait déjà commencé à adopter une position beaucoup plus restrictive sur les exportations de gaz naturel et cette politique devait se poursuivre également.

En réaction à court terme à la situation et d'un point de vue national, ce plan présentait de grands avantages. Le fait de réserver le pétrole canadien à l'utilisation intérieure a effectivement affaibli la menace d'interruption de l'approvisionnement et diminué la dépendance du Canada à l'égard des importations. Le blocage des prix a permis une certaine stabilité alors que le pouvoir de l'OPEP était mis à l'épreuve. Il a également isolé temporairement le Canada contre la stagflation qui touchait alors d'autres pays, même si

aujourd'hui on peut juger que l'approche a été trop progressive et d'une efficacité douteuse. En tant que dispositif générateur de profit, le programme était remarquable. Grâce à la taxe sur les exportations, on tirait pleinement avantage des dernières livraisons vers les États-Unis. L'utilisation de ces revenus, pour subventionner les importations de pétrole dans l'Est canadien, constituait un complément au blocage des prix sur le pétrole canadien consommé à l'ouest de la vallée de l'Outaouais. L'ensemble de ces mesures a donc permis la répartition des profits dans tout le pays, en les empêchant de s'accumuler dans les mains des multinationales et des gouvernements des provinces de l'Ouest. Comme les revenus de l'Alberta n'allaient pas augmenter aussi rapidement qu'ils l'auraient fait en l'absence d'un blocage des prix, les droits de péréquation, et par conséquent les obligations fédérales, n'allaient pas augmenter non plus aussi rapidement.

Le programme de 1973 présentait cependant un problème, car, à long terme et du point de vue des gouvernements des provinces de l'Ouest, les mesures étaient insuffisantes. Le blocage des prix du pétrole et du gaz pendant une longue période a eu finalement l'effet contraire de l'objectif souhaité d'autosuffisance énergétique. Les Canadiens ont continué à gaspiller un pétrole précieux bien après que d'autres pays aient appliqué des mesures de conservation. L'exploration et le développement, et en particulier le développement du pétrole frontalier et non conventionnel, n'ont pas été encouragés, précisément au moment où ils étaient le plus nécessaires. D'autre part, avec un pétrole à 3,80 dollars le baril, les besoins énergétiques à long terme du Canada ne pouvaient être satisfaits. Quant aux Canadiens de l'Ouest, cette politique leur semblait discriminatoire car elle portait sur un secteur énergétique tout en ignorant les autres, comme l'énergie électrique, bien que l'on ait finalement pris des dispositions pour créer des usines de pétrole synthétique.

La réaction des provinces productrices a été immédiate. Pour récupérer les avantages économiques et réaffirmer leurs droits de propriété garantis par la Constitution, les provinces ont abandonné les accords de redevance existants et imposé des redevances plus élevées selon une échelle mobile. Or, ce que les provinces gagnaient représentait une perte pour le gouvernement fédéral, puisque l'augmentation des déductions des compagnies pour le paiement des redevances réduisait du même coup l'assiette fiscale. Le gouvernement fédéral a répondu en 1974 en interdisant les déductions pour paiement de redevances aux fins de l'impôt sur le revenu des sociétés et en mettant fin à un certain nombre d'autres avantages fiscaux dont bénéficiait jusque-là l'industrie pétrolière. Comme ces décisions aboutissaient à une réduction des profits du producteur et, par conséquent à une menace d'évasion de capitaux, les deux niveaux de gouvernement ont fini par adoucir leur position : ces concessions n'ont pas restauré la déduction pour redevances, mais elles ont prévu, à la place, un abattement spécial et dans l'ensemble, l'industrie a vu sa charge fiscale légèrement réduite.

Les six années suivantes ont été relativement calmes. Les prix pétroliers canadiens se sont rapprochés progressivement du niveau mondial et chaque rajustement, sauf un, a été accepté par les deux parties (voir la figure 12-4). En 1978, le prix canadien atteignait plus de 80 pour cent du prix mondial. Le

gouvernement fédéral, l'Alberta et l'Ontario ont agi de concert pour s'assurer que l'opération *Syncrude* se poursuive comme prévu. Grâce aux subventions fédérales, l'*Interprovincial* a été prolongé jusqu'à Montréal et Ottawa a apporté des modifications particulières à la formule de péréquation pour limiter les droits découlant des augmentations de revenus énergétiques dans l'Ouest.

Rétrospectivement, il est clair qu'au cours des années, la politique énergétique du Canada s'est transformée en une stratégie à long terme. Elle est également devenue moins discriminatoire à l'égard des régions. Il restait toutefois à savoir si cette nouvelle rationalité pourrait passer l'épreuve d'une autre augmentation vertigineuse des prix mondiaux.

### ***Le Programme énergétique national (PEN)***

Le chapitre suivant de l'histoire de la politique énergétique du Canada est dramatique. Les prix mondiaux ont doublé en 1979–1980. Les prix canadiens sont tombés à 80 pour cent du prix mondial en 1979, à 45 pour cent en 1980. Le dilemme de la politique énergétique de 1973 devait à nouveau trouver une réponse. D'un point de vue économique, il fallait que les prix canadiens suivent la montée des prix internationaux et les provinces productrices étaient d'accord sur cette ligne de conduite. Mais le gouvernement fédéral n'avait pas encore de mécanisme officiel lui permettant de retenir une partie des avantages économiques occasionnés par ce mouvement des prix. Malgré l'exclusion, en 1977, de la moitié des recettes provenant des ressources non renouvelables de la formule de péréquation, le gouvernement fédéral n'était pas en mesure de répondre à l'augmentation des droits de péréquation découlant d'un accroissement substantiel des profits réalisés par les provinces de l'Ouest. D'autre part, le fédéral s'inquiétait à nouveau des effets inflationnistes d'une augmentation aussi marquée du prix de l'énergie. Il souhaitait aussi que les prix restent inférieurs aux niveaux mondiaux, afin de placer le secteur manufacturier canadien dans une position concurrentielle sur le marché mondial et, une fois encore, d'adoucir le choc de l'adaptation pour la main-d'œuvre et le capital.

Après des négociations intensives entre le gouvernement fédéral et les provinces d'une part, et les secteurs public et privé d'autre part, et après deux élections fédérales, le gouvernement du Canada dévoilait, en octobre 1980, son Programme énergétique national (PEN), en même temps que son budget fédéral. La solution d'Ottawa était audacieuse. Le programme énonçait trois objectifs : la sécurité de l'approvisionnement grâce à une autonomie totale par rapport au marché international; la « canadianisation » de l'industrie en augmentant la propriété canadienne; enfin, l'équité dans la fixation des prix et l'affectation des revenus. On a cherché à réaliser ces objectifs de plusieurs façons : d'abord, Ottawa a imposé unilatéralement un programme prévoyant l'augmentation progressive des prix intérieurs du pétrole et du gaz naturel. En vertu de ce programme, les prix du brut canadien ne devaient pas dépasser 75 pour cent du prix mondial, même si l'on prévoyait le lancement de quelques grands projets. Les prix du gaz naturel devaient rejoindre les prix du pétrole à raison de 65 cents par dollar, afin d'encourager le remplacement du

pétrole par le gaz dans les marchés de l'Est canadien. Cette politique a effectivement permis de répartir les profits pétroliers de l'Ouest dans tout le pays, conformément à l'objectif de juste répartition du PEN. Mais certains observateurs ont pu soutenir qu'à encourager la consommation et décourager l'exploration et le développement, on allait directement à l'encontre de l'objectif d'autosuffisance du PEN.

Deuxièmement, le PEN comportait toute une série de nouvelles mesures fiscales complexes destinées à augmenter les recettes fédérales en imposant l'industrie pétrolière. Parmi ces mesures, citons l'Impôt sur les revenus pétroliers (TGRT), la Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz naturel (TGNLGN), la Redevance d'indemnisation pétrolière et une Redevance de participation canadienne. La première est une taxe uniforme de 8 pour cent sur les recettes d'exploitation nettes—et non les revenus nets—de la production du pétrole et du gaz; l'*Entente Canada—Alberta* (1981) a d'ailleurs fait passer cette taxe à 16 pour cent. La taxe sur le gaz naturel est un droit uniforme par million de pieds cubes qui n'a pas non plus de rapport direct avec les revenus du producteur. La Redevance d'indemnisation pétrolière est une taxe d'accise destinée à augmenter les revenus, afin de subventionner l'importation, au prix fort, de pétrole brut étranger dans l'est du Canada. La redevance de participation canadienne est un droit semblable sur les produits pétroliers, visant à financer le rachat des compagnies pétrolières étrangères.

Le PEN a également apporté des changements substantiels aux mesures incitatives. On a encouragé le consommateur à substituer le gaz naturel au pétrole et à prendre des mesures de conservation d'énergie, comme l'isolation des maisons. Les producteurs ont reçu des subventions directes pour stimuler l'exploration et le développement, sous forme de paiements versés dans le cadre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier qui remplaçaient les indemnités d'épuisement et de « super épuisement ». Le PEN accordait aux entreprises un traitement préférentiel, en fonction de leur degré de participation canadienne et de leurs activités d'exploration au large des côtes et dans les Territoires (« Terres du Canada ») plutôt que dans les provinces. Il comportait également une disposition prévoyant que la société des pétroles de la Couronne, Pétro-Canada, rachèterait, grâce aux droits de « canadianisation », une ou plusieurs des grandes compagnies multinationales opérant dans le pays. Finalement, le gouvernement fédéral réservait pour la Couronne un intérêt de 25 pour cent sur les droits de développement dans les Terres du Canada, notamment les découvertes antérieures au PEN (ledit *privilege* ou *droit d'acquisition*). Cette disposition a été fort controversée, mais elle n'est pas sans précédent dans l'évolution des ententes de gestion territoriale. En 1961 par exemple, le gouvernement fédéral avait introduit le *Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada*, qui fixaient les critères d'occupation sur la propriété canadienne et qui prévoyaient la cession à la Couronne d'une partie importante de la région où se produirait une découverte de pétrole ou de gaz.

Le PEN a réussi à atteindre bon nombre de ses objectifs. Les Canadiens ont diminué leur demande de pétrole et se sont tournés vers les produits de substitution, le gaz naturel surtout; les prix du pétrole et du gaz canadiens ont

progressivement augmenté; les recettes ont été distribuées équitablement dans tout le pays; on a encouragé l'exploration intensive des régions frontalières; une plus grande partie du secteur pétrolier dans ces régions a pu devenir canadienne et les firmes canadiennes ont pu participer aux activités d'exploration qui leur avaient jusque-là été interdites par les multinationales. Mais pour de nombreux observateurs, les politiques fédérales semblaient trop préoccupées par le coût d'un rajustement à des prix énergétiques plus élevés, et trop peu soucieuses de la réalisation de recettes potentielles. Dans l'Ouest, on y a vu trop souvent un affront à la région et à ses intérêts.

Pendant les dix mois qui ont suivi l'annonce du PEN, les relations fédérales-provinciales ont connu de graves tensions. L'Alberta a réagi au PEN en réduisant les livraisons de l'Est. Ottawa a répondu en appliquant une taxe d'accise spéciale pour couvrir le coût de l'importation supplémentaire de pétrole. L'Alberta a également ralenti un projet d'exploration de sables pétrolifères, pour essayer de porter un coup à la politique fédérale d'auto-suffisance. Le public canadien a été le grand perdant dans ce conflit et c'est finalement l'opinion publique qui a forcé les deux gouvernements à résoudre leurs différends.

### *L'« Accord de septembre 1981 » et ses suites*

L'Alberta et le gouvernement fédéral sont arrivés à un accord en septembre 1981. Le prix du pétrole restait fixé par le gouvernement plutôt que par le marché, mais il devait maintenant augmenter beaucoup plus vite qu'au moment du PEN. Un plafond de 75 pour cent sur l'ancien pétrole a été maintenu, mais le pétrole provenant de gisements récents et de sources non conventionnelles a été assuré d'un prix international. Les taxes ont alors connu des rajustements considérables et une nouvelle taxe est apparue : la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires. La taxe sur les revenus pétroliers a été restructurée et son taux augmenté à 16 pour cent, mais de nouvelles déductions en ont réduit le taux réel à 12 pour cent. On a réduit à zéro la taxe sur les exportations de gaz et de gaz liquéfié et, en échange, l'Alberta a repris à son compte le programme des paiements d'encouragement à l'industrie pétrolière dans cette province. On a également conservé des dispositions spéciales du PEN sur le pétrole non conventionnel et les nouveaux gisements.

Ce nouvel Accord était important à plusieurs égards. Il établissait que l'Alberta et les autres provinces de l'Ouest étaient prêtes à céder une partie importante de leurs recettes pétrolières et gazières aux autres Canadiens. Elles le feraient directement au moyen de taxes fédérales spéciales sur le pétrole et indirectement en convenant d'accepter des prix inférieurs aux prix mondiaux pour leur production. L'Accord reconnaissait explicitement le lien entre les prix et l'encouragement à l'exploration et au développement et rétablissait la pratique de la fixation des prix et des programmes fiscaux au moyen de négociations et d'ententes.

Le PEN et même l'Accord de septembre 1981 s'appuyaient sur des projections de prix très optimistes. Or, peu après la conclusion de l'Accord de septembre 1981, les prix internationaux du pétrole ont commencé à chuter.



Par conséquent, ni les recettes ni les activités de forage n'ont pris l'essor prévu. Devant les marchés pétroliers à la baisse, l'Alberta et le gouvernement fédéral ont rajusté les prix et les taxes. Les prix du pétrole canadien ont dépassé le plafond de 75 pour cent et, à l'automne 1984, plus de 50 pour cent de la production canadienne recevait le prix international. En 1985, le gouvernement fédéral et les trois provinces de l'Ouest convenaient de mettre fin au contrôle des prix du pétrole brut et de suivre les prix du marché mondial<sup>1</sup>. En vertu de cette entente, un système de prix du gaz naturel plus sensible au marché doit entrer en vigueur à la fin de 1985 et le régime fiscal doit être réajusté à la baisse dans l'espoir de stimuler l'exploration et le développement.

## **Perspectives**

### ***L'utilisation de l'énergie***

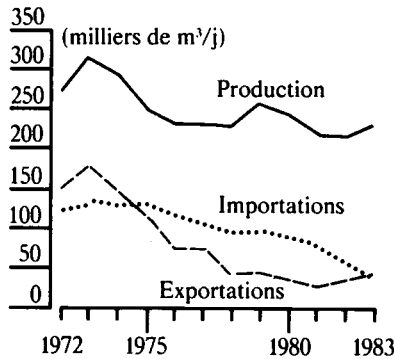
Comme le montre le tableau 12-14, le pétrole représentait en 1983 près de 32 pour cent des besoins du Canada en énergie primaire et le gaz naturel, 18 pour cent. La part du pétrole est tombée de plus de 10 points de pourcentage depuis 1973, alors que la part du gaz naturel est restée relativement constante. Au Canada, la consommation de pétrole et de gaz naturel varie suivant les régions, suivant la disponibilité et les prix relatifs des sources d'énergie concurrentes. Dans la région de l'Atlantique, le pétrole représente plus des deux tiers de la consommation d'énergie, malgré un mouvement en faveur de l'hydro-électricité et du charbon au cours de la dernière décennie. Au Québec, le remplacement par des produits de substitution a été particulièrement marqué : la part du pétrole est passée de près de 56 pour cent en 1973 à 38 pour cent en 1982. Le changement a largement favorisé l'hydro-électricité qui représente maintenant 56 pour cent de la consommation énergétique primaire du Québec. En Ontario, où le pétrole représente 35 pour cent de la demande énergétique, sa part a diminué de seulement 5 points de pourcentage pendant la même période. Dans cette province, le changement a donné l'avantage à l'énergie nucléaire dont la part s'est accrue aux dépens de l'hydro-électricité. Dans les Prairies, la part du pétrole n'a que très peu changé. En Saskatchewan et en Alberta, on a constaté un déclin de la part du gaz naturel et une augmentation de l'utilisation du charbon pour la création de l'électricité. Au Manitoba et en Colombie-Britannique, l'hydro-électricité est la source d'énergie la plus importante<sup>2</sup>.

### ***Le pétrole***

La production intérieure de pétrole brut, y compris les synthétiques et les pentanes plus, est inférieure à ce qu'elle était au début des années 1970, comme le montre la figure 12-2.

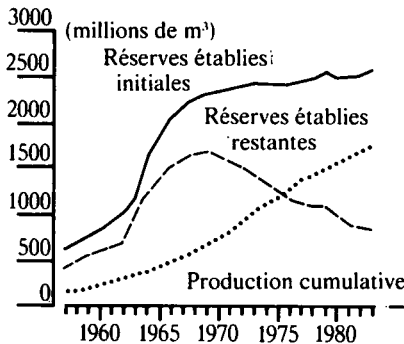
La figure 12-3 indique que la production de pétrole brut conventionnel a régulièrement dépassé les additions aux réserves depuis la fin des années 1960. En 1983, plus de 70 pour cent de la production quotidienne moyenne

**FIGURE 12-2 Production et commerce de pétrole brut et de ses équivalents, Canada, 1972-1983**



Source : Fondée sur les données d'Énergie, Mines et Ressources Canada. Tirée du Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 33.

**FIGURE 12-3 Réserves établies et production cumulative de pétrole brut classique, Canada, 1957-1983**



Source : Fondée sur les données de la *Canadian Petroleum Association*. Tirée du Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 31.

des 241 500 mètres cubes de pétrole brut était du pétrole léger conventionnel. Le pétrole lourd conventionnel et la production d'autres sources non conventionnelles constituaient la différence. L'Alberta produit plus des quatre cinquièmes du pétrole canadien et la Saskatchewan pratiquement tout le reste.

D'exportateur net pendant presque toutes les années 1960 et le début des années 1970, le Canada est devenu importateur net dès 1975. Mais comme le montre le tableau 12-13, le commerce du pétrole brut et du mazout

**TABLEAU 12-13 Commerce canadien des produits énergétiques, 1984**

(millions de dollars)			
	Importations	Exportations	Balance
Gaz naturel	—	3 886,4	3 886,4
Pétrole brut	3 375,6	4 390,5	1 014,9
Mazout	962,3	—	-962,3
Charbon et autres substances bitumineuses brutes	1 095,2	1 846,6	751,4
Autres dérivés du pétrole et du charbon	608,8	3 192,7	2 583,9
Électricité	—	1 378,7	1 378,7
Minerais et concentrés radioactifs	—	333,7	333,7
<b>Total</b>	<b>6 041,9</b>	<b>15 028,6</b>	<b>8 986,7</b>

Source : Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, décembre 1984, catalogue n° 65-001, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

retrouvait un équilibre relatif en 1984, grâce au déclin continu des importations et à l'augmentation des exportations. La grande majorité de nos exportations de pétrole brut, destinées aux États-Unis, représentent 1,8 milliard de dollars (net) en 1982. Le Venezuela, le Mexique et l'Iran fournissaient 63 pour cent des importations totales du Canada en 1983.

Le taux de croissance de la consommation d'énergie des années 1970 a diminué dans le monde à la suite de l'augmentation des prix du pétrole décidée par l'OPEP. Pendant les années 1960, la consommation s'est accrue à un taux annuel moyen de 6 pour cent, alors que, dans les années 1970, ce taux n'atteignait que 3,1 pour cent<sup>3</sup>. Il ne devrait d'ailleurs augmenter que très lentement au cours des trente prochaines années. En général, plus les prévisions sont récentes, plus le taux de croissance prévu est faible. La plupart des pays devraient continuer à s'orienter vers l'autosuffisance énergétique et se tourner de plus en plus vers d'autres sources d'énergie. Le Conseil national de l'énergie prévoit au Canada, en l'an 2005, une augmentation de l'importance du gaz naturel, de l'électricité et de l'énergie nucléaire aux dépens du pétrole (tableau 12-14). Ces prévisions reposent sur l'hypothèse que ces autres sources d'énergie seront meilleur marché que le pétrole. Comme nous l'avons déjà indiqué, et comme l'illustre la figure 12-4, les prix du pétrole canadien sont restés bien en-dessous des prix internationaux, pendant une grande partie de la dernière décennie. Mais les dernières années ont vu un rétrécissement de l'écart entre les prix intérieurs et les prix internationaux, et le gouvernement canadien actuel est en faveur de la parité.

Tout comme les estimations de la consommation future d'énergie, les estimations sur les prix mondiaux du pétrole se sont modérées depuis les années 1970. En septembre 1984, le Conseil national de l'énergie a présenté deux scénarios : le premier prévoit qu'il ne devrait pas y avoir d'augmentation réelle du prix mondial du pétrole avant 2005, le deuxième, qui tient compte de certains facteurs comme l'escalade de la guerre entre l'Iran et l'Iraq, prévoit

**TABLEAU 12-14 La demande d'énergie primaire canadienne : répartition actuelle et prévue des différents types de combustibles**

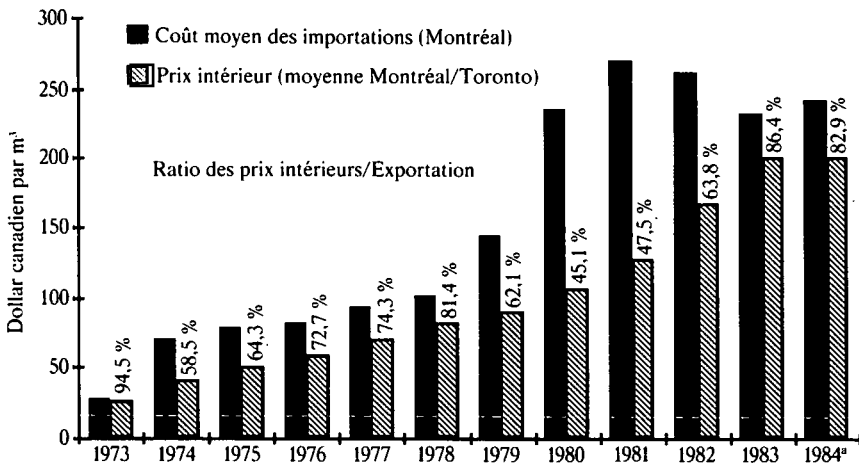
Demande d'énergie primaire*		
(pourcentages)		
	1983	2005
Pétrole	32 %	21 %
Gaz	18 %	21 %
Houille	10 %	10 %
Nucléaire	5 %	11 %
Hydro-électricité	28 %	31 %
Autres	7 %	6 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983-2005*, rapport technique, Ottawa, ONE, 1984, p. 101.

a) L'hydro-électricité et l'électronucléaire sont convertis à raison de 10,5 pétajoules par terawatt-heure.

une augmentation du prix réel annuel de 2,5 pour cent de 1983 à 1990 et de 2,4 pour cent de 1990 à 2005<sup>4</sup>. Il conviendrait donc de planifier les développements énergétiques en fonction de ces faibles augmentations de prix.

**FIGURE 12-4 Prix du pétrole brut canadien, 1973-1984**



Source : Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Guide statistique sur l'énergie*, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1984.

a) Prix moyens jusqu'au deuxième trimestre.

La demande canadienne en pétrole est difficile à prévoir avec certitude : elle dépendra du taux de croissance économique, de la poursuite des mesures de conservation, du surplus de capacité des industries hydro-électriques, thermoélectriques et nucléaires et des prix fixés par ces industries. Il est encore plus difficile de prévoir l'approvisionnement en pétrole. De nombreux intervenants ont été d'un optimisme prudent :

*Nous avons des possibilités dans les régions frontalières; nous avons encore des possibilités dans l'Ouest du Canada. Pour la récupération du pétrole, une fois encore, il y a eu des initiatives de la part des deux gouvernements. Nous avons d'énormes ressources dans les sables bitumineux de l'Alberta qui, si nous les exploitons, nous rendraient autosuffisants. Je ne pense pas qu'il serait raisonnable de dire que la côte Est sera la réponse, ni la mer de Beaufort ni les îles de l'Arctique. Mais toutes ces régions ont un potentiel et nous devrions essayer de voir celle qui est la plus rentable en terme de retombées industrielles pour les Canadiens.*

(*The Canadian Petroleum Association*, transcription, vol. 41, Calgary, le 4 novembre 1983, p. 8291-8292.)

D'un certain point de vue, la réponse à la question de l'approvisionnement est claire. Notre dépendance à l'égard du pétrole conventionnel du bassin sédimentaire de l'Ouest, notamment le pétrole qui provient des projets de récupération assistée, diminuera. Le volume de pétrole déjà récupéré de ce bassin est beaucoup plus important que ses réserves connues et prévues. Par conséquent, les sources non conventionnelles d'approvisionnement deviendront de plus en plus importantes.

Le tableau 12-15 résume la projection du Conseil national de l'énergie pour 1984 qui prévoit un changement de l'importance relative des différentes

**TABLEAU 12-15 La production de pétrole brut et sa répartition par type, 1983-2005**

	(milliers de mètres cubes par jour)		
	1983	1990	2005
Traditionnel léger et pentanes plus	174,1	117,5	49,9
Synthétique des sables bitumineux (y compris brut lourd amélioré)	23,5	42,5	63,5
Régions frontalières	—	1,9	44,0
Léger total	197,6	161,9	157,4
Mélange de brut lourd et bitumes	43,9	39,1	59,2
<b>Total</b>	<b>241,5</b>	<b>201,0</b>	<b>216,6</b>

Source : Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983-2005*, rapport sommaire, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

sources pétrolières au cours des deux prochaines décennies. Le pétrole brut léger synthétique, le pétrole léger des régions frontalières et le mélange brut lourd et le bitume représentaient 28 pour cent de la production totale de 1983. Le Conseil national de l'énergie prévoit que ce chiffre passera à 77 pour cent en 2005. Il prévoit également que le brut conventionnel léger représentera moins de 25 pour cent de la production canadienne à cette même date. Le Conseil économique du Canada a récemment évalué le coût de récupération du pétrole des diverses sources non conventionnelles<sup>5</sup>. Les chiffres du tableau 12-16 représentent la totalité des coûts de l'industrie, en excluant les taxes et les redevances. Les estimations qui incluraient les taxes et les redevances seraient beaucoup plus élevées. L'étude du Conseil suggère que, quelle que soit la méthode utilisée pour augmenter la production pétrolière du Canada, les projets, pour réussir, devraient être pratiquement libérés de toute taxe. On ne peut en effet tirer de profit d'une source inexistante. Mais, même des projets sans retombées économiques peuvent être économiquement très intéressants si, tout en rapportant un rendement raisonnable à l'exploitant, ils constituent une source d'emplois et produisent du pétrole qui concurrence les prix mondiaux, ce qui réduit ainsi notre dépendance à l'égard des importations.

### ***Le gaz naturel***

Le tableau 12-17 montre les réserves mondiales de gaz naturel et la consommation. Les réserves de gaz d'environ 3 484 milliards (10<sup>9</sup>) mètres cubes semblent immenses, mais elles ne représentent que 4 pour cent des réserves mondiales connues. La part canadienne de la consommation mondiale de 3,3 pour cent est également faible. En raison des prix actuels et des coûts de transport, la majeure partie du gaz naturel ne peut être commercialisée à de grandes distances de la source de production. Les chiffres astronomiques des réserves mondiales laissent penser que, même après l'an 2000, lorsque le prix du gaz aura considérablement monté, le gaz de l'Arctique canadien et d'autres régions frontalières ne sera guère concurrentiel sur les marchés étrangers, sauf peut-être aux États-Unis. Par conséquent, toute augmentation des exportations doit venir principalement des ventes aux États-Unis où notre produit devra entrer en concurrence avec le gaz américain et d'autres sources d'énergie.

À l'opposé de nos réserves de pétrole conventionnel, nos réserves de gaz naturel ont augmenté presque continuellement depuis la Deuxième Guerre mondiale (voir la figure 12-5). Les ventes intérieures de gaz naturel ont augmenté sensiblement pendant les années 1960, mais se sont stabilisées depuis le début des années 1970. L'exportation du gaz naturel aux États-Unis a suivi la même voie. Pour le moment, le gaz canadien représente environ 4 pour cent de la consommation totale de gaz aux États-Unis. Comme la capacité des États-Unis dépasse la demande intérieure et que les prix canadiens à l'exportation dépassent les prix intérieurs américains, nous n'avons pu vendre, au cours des dernières années, que 40 pour cent environ des volumes d'exportation autorisés. Depuis novembre 1984, pour essayer de soutenir ces ventes, le gouvernement fédéral a donné une plus grande

**TABLEAU 12-16 Sommaire des coûts sociaux de l'approvisionnement\*  
(autres réserves de pétrole)**

Source	Coûts sociaux de l'approvisionnement (dollar 1983 par baril)	Observations
Pétrole léger classique de l'Ouest canadien	16 \$	Les risques et les coûts sont relativement bas, mais les stocks sont limités, même avec le nouveau prix de référence du pétrole. La diminution des taxes conduirait à une augmentation des réserves exploitables, celles-ci devenant alors supérieures aux provisions de l'Office national de l'énergie.
Amélioration du taux de récupération des réserves existantes de pétrole de l'Ouest	13 à 25 \$	Certains projets sont rentables; d'autres resteront marginaux dans le cadre actuel des niveaux de prix et du régime des taxes. Une baisse des taxes augmenterait le nombre des projets rentables.
Extraction en surface, à grande échelle, des sables bitumineux pour produire un pétrole synthétique de grande qualité	47 \$	Fondé sur les données <i>Alsands</i> . Risques financiers considérables.
Sables bitumineux <i>in situ</i> production de bitume (sans perfectionnement)	28 \$	Données <i>Wolfe Lake</i> ; encore à l'état expérimental.
Pétrole d'Hibernia de la côte Est	15 \$	Livré à Montréal. Les coûts <i>ne prennent en compte</i> que les phases de développement et de production. Cette donnée ne peut donc totalement se comparer aux autres données d'approvisionnement, puisque les coûts d'exploration ne sont pas compris. Risques techniques considérables (dus aux icebergs, par exemple).
Pétrole de la mer de Beaufort (en cas de découverte commerciale)	15 à 40 \$	Livré à Montréal. Les coûts <i>ne prennent en compte</i> que les phases de développement et de production. Cette source ne peut donc totalement se comparer aux autres données d'approvisionnement non frontalier. Danger considérable pour l'environnement.

Source : Adapté de David Slater, mémoire soumis par le président du Conseil économique du Canada au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, le 24 mai 1984.

a) Coûts sociaux d'approvisionnement = coûts totaux supportés par l'industrie, à l'exclusion des taxes et des redevances. Calculs fondés sur un taux d'escompte de 10 pour cent.

**TABLEAU 12-17 Réserves et consommation mondiales de gaz naturel, 1982**

	Réserves vérifiées (10 <sup>9</sup> mètres cubiques)	Pourcen- tage des réserves mondiales	Consommation (10 <sup>9</sup> mètres cubiques)	Pourcen- tage de la consom- mation mondiale
OPEP	28 834,9	33,3	69,4	4,5
Amérique du Nord -incluant le Canada	3 484,3	4,0	50,7	3,3
Europe de l'Ouest	4 243,5	4,9	207,1	13,5
Europe de l'Est -incluant l'URSS	34 514,6	39,8	445,6	29,0
Autres	10 098,9	11,6	143,1	9,3
Monde entier	86 705,9	100,0%	1 535,4	100,0%

Source : Adapté de Bijan Mossover-Rahmani, « The OPEC Natural Gas Dilemma » dans *Proceedings of the International Gas Markets Conference*, publié sous la direction de Shane S. Streifel, Calgary, Institut canadien de la recherche sur l'énergie, 1983.

Nota : Les chiffres touchant les réserves et la consommation canadiennes proviennent d'estimations de l'Office national de l'énergie (ONE).

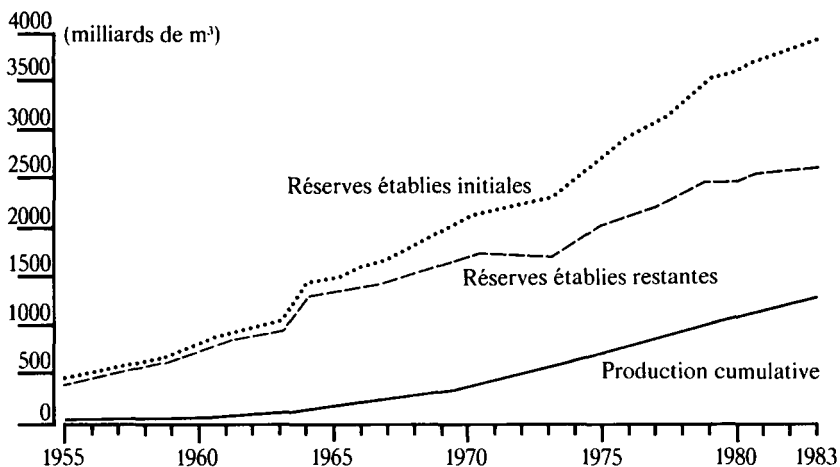
souplesse des prix à l'exportation du gaz et on étudie la question de la fixation des prix intérieurs et des prix à l'exportation.

Cependant, les additions aux réserves des États-Unis ne suffiront probablement pas à répondre aux futures demandes de ce pays. Par conséquent, le PEN s'attend à ce que vers 1987, les exportations vers les États-Unis atteignent 68 pour cent des volumes engagés et constituent en 1990, 90 pour cent des ventes autorisées<sup>6</sup>. Les recettes d'exportation annuelles pendant les années records devraient atteindre 7 à 8 milliards de dollars, soit plus du double des recettes actuelles.

Notre possibilité d'augmenter à ce point les exportations vers les États-Unis et conséquemment les recettes d'exportations dépendent d'un certain nombre de facteurs : politiques futures de fixation du prix du gaz aux États-Unis, importance des nouvelles réserves qui y sont découvertes, sévérité de la législation antipollution et de son application, réduction des prix à l'exportation du Mexique et d'autres exportateurs vers les États-Unis<sup>7</sup>. Bien qu'à l'époque les États-Unis n'aient pas formulé d'objection à la dé-réglementation partielle des prix canadiens à l'exportation, la perspective d'une augmentation des importations, au moment où la demande de gaz aux États-Unis reste stable, a suscité une certaine inquiétude quant à la concurrence canadienne dans ce pays. La demande des États-Unis est tellement stable qu'il semble maintenant peu probable que le Réseau de gazoduc de l'Alaska soit utilisé avant la fin du siècle pour amener le gaz de l'Alaska vers les 48 États américains.



**FIGURE 12-5 Réerves établies et production cumulative de gaz naturel commercialisable au Canada, 1955-1983**



Source : Fondée sur les données de la *Canadian Petroleum Association*. Tirée du Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 57.

La croissance des exportations de gaz dépendra également de l'approvisionnement canadien. Si l'on se fie aux projections publiées par l'Institut canadien de recherche énergétique (ICRE) au début de 1984, l'excédent de gaz des sources non frontalières, c'est-à-dire des sources qui ne seront pas engagées en vertu des licences actuelles ou ne seront pas nécessaires à la consommation intérieure, sera exportable jusqu'aux premières années du prochain siècle. Les prévisions publiées par le PEN en septembre 1984 indiquent que les réserves conventionnelles du Canada suffiront, à elles seules, à soutenir la croissance des exportations jusqu'à l'an 2000 au moins<sup>8</sup>. Les excédents de l'Arctique et des projets au large des côtes pourraient nous permettre d'augmenter nos exportations de gaz pendant quelques années encore.

Ces prévisions supposent que les profits réalisés par les producteurs seront suffisamment élevés pour stimuler l'exploration et le développement. Or, au cours des dernières années, le forage des nappes de gaz du Canada a diminué de façon notable. En 1983-1984, l'exploration et le développement des puits de forage n'ont représenté que 40 pour cent de la moyenne de 1976-1980. Ce déclin a plusieurs causes : la difficulté d'augmenter les exportations aux États-Unis, le ralentissement de la croissance de la demande intérieure en raison de la récession, des hivers plus doux, la forte concurrence des industries électriques et le déclin des revenus nets des producteurs de gaz. Certaines de ces causes, ou d'autres du même genre, pourraient influencer la croissance des approvisionnements à l'avenir. Par exemple, toute augmentation importante de la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain ferait baisser nos recettes d'exportation et, par conséquent, découragerait le forage.

Les nouvelles licences d'exportation ne seront accordées que si les réserves actuelles dépassent la somme des engagements pris en vertu des licences d'exportation existantes, plus 25 fois la demande intérieure de gaz pour l'année en cours. Certains observateurs prétendent que la condition d'un approvisionnement domestique de vingt-cinq ans gêne indûment l'exportation. D'autres la défendent, avançant que l'approvisionnement des sources conventionnelles ne satisfera la demande intérieure prévue et les contrats d'exportation existants que pendant vingt ans, que le gaz de l'Arctique coûtera beaucoup plus cher et que le gaz est plus propre que le charbon et plus sûr que l'énergie nucléaire.

Il faut également mentionner une autre perspective indépendante du marché américain : l'exportation vers le Japon du gaz de l'Arctique sous une forme liquéfiée. Le Japon s'attend à ce que le gaz naturel liquéfié constitue environ 13 pour cent de sa demande énergétique totale en 1990-1995 et a pris des mesures pour en importer d'un certain nombre de pays. Les Japonais prévoient que le Canada fournira environ 6 à 8 pour cent de leurs importations de gaz entre 1990 et 1995<sup>9</sup>.

## **Nouveau cadre énergétique**

### ***L'encouragement à la mise en valeur de nouvelles sources d'approvisionnement***

Le Canada doit surtout répondre à la question des nouveaux approvisionnements. Comment allons-nous satisfaire nos besoins énergétiques, et plus particulièrement nos besoins en pétrole, au cours des vingt à trente prochaines années? Quelle portion de nos besoins peut raisonnablement satisfaire nos sources canadiennes? Quelles politiques doivent accompagner les objectifs que nous nous fixons? Il n'incombe pas aux décideurs d'établir si nous avons du pétrole et du gaz, car nous en avons, mais de déterminer s'il sera profitable de mettre en valeur de nouvelles sources de pétrole et de gaz dans les conditions économiques prévues, au cours des deux ou trois prochaines décennies. La question est de savoir si les stimulants économiques seront suffisants, ou peuvent devenir suffisants, pour encourager l'industrie à réaliser les objectifs fixés.

Une étude du Conseil économique du Canada, publiée avant l'accord énergétique de 1985, montre les effets de la dé-réglementation des prix en vertu des divers régimes de taxation<sup>10</sup>. Le Conseil conclut que la dé-réglementation des prix du pétrole et du gaz encouragerait le remplacement du pétrole par le gaz, en raison du changement des prix qui s'ensuivrait. En moyenne, les importations de pétrole diminueraient d'environ 9 pour cent par an pendant la période 1985-1990 et la demande totale en pétrole baisserait d'environ 4 pour cent. Par contre, la demande en gaz naturel augmenterait de près de 13 pour cent. Du côté des sources, le Conseil indique que la dé-réglementation des prix du pétrole et du gaz naturel stimulera la production et l'exploration pétrolière intérieures au cours des prochaines années. La production de gaz augmentera également, mais il y aura un déclin de l'exploration et du développement.

Le Conseil a également envisagé les conséquences d'une dé-réglementation des prix et d'une modification<sup>11</sup> de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières et a trouvé un autre effet positif d'importance dans les découvertes de réserves de pétrole et de gaz. Avec une simple dé-réglementation des prix, les nouvelles réserves seront de 2,3 pour cent en moyenne par an, entre 1985 et 1990. Avec une dé-réglementation des prix et une modification de la taxe, elles atteindront 8,4 pour cent annuellement. L'exploration de gaz diminuera également, mais seulement de 3,8 pour cent au lieu de 6,6 pour cent.

Les prix et les taxes ne sont que les déterminants les plus évidents de l'activité d'exploration et de développement. Il existe aussi deux autres facteurs importants : d'une part, la structure de réglementation, qui régit l'industrie, d'autre part, la stabilité ou la prévisibilité des prix, des taxes et des réglementations administrées. Les sections suivantes traitent de ces facteurs et des recommandations des commissaires.

**Le prix du pétrole brut** La première question à long terme est la relation entre les prix canadiens du pétrole et du gaz et le prix international. La fixation des prix du pétrole et du gaz naturel canadiens a rarement été laissée à la seule concurrence de marché. La politique nationale du pétrole des années 1960, en empêchant l'utilisation du pétrole brut en Ontario et dans l'Ouest, a fait monter les prix dans ces régions à un niveau qu'ils n'auraient pas atteint autrement. Depuis 1973, le gouvernement fédéral a fixé les prix en-dessous du niveau mondial.

Un certain nombre d'exposés faits à la Commission soutiennent que le Canada doit conserver des prix inférieurs aux prix mondiaux. Ils prétendent en effet que le prix mondial est artificiel, basé non sur le coût international de la production, mais sur le pouvoir exercé par les quelques pays producteurs. Les commissaires n'acceptent pas cet argument. Le prix mondial constitue le coût réel des approvisionnements canadiens, même s'il est la création « artificielle » de l'OPEP. La différence entre le prix mondial et le prix intérieur canadien est la valeur à laquelle on renonce chaque fois qu'un baril de pétrole est consommé au Canada plutôt que vendu à l'étranger. C'est aussi le coût de remplacement de ce même pétrole, si nous sommes forcés d'avoir recours au marché international. Fixer un prix autre que le prix mondial revient à dénaturer les incitatifs à la production et à la demande.

Par conséquent, les commissaires recommandent que le pétrole brut canadien soit vendu au Canada au prix mondial. Nous approuvons d'ailleurs le récent *Accord de l'Ouest*, entente entre le gouvernement fédéral et les trois provinces de l'Ouest, qui adopte cette politique. Toutefois, dans des circonstances extraordinaires, nous laisserions au gouvernement le droit de geler temporairement les prix intérieurs du pétrole. Le fait de forcer les Canadiens à un rajustement brutal, même s'il était annulé peu après, implique un réel coût économique. En cas de mouvement à la hausse du prix mondial, comme cela s'est produit en 1973-1974 et en 1979-1980, il faudrait envisager un gel temporaire ou une échelle mobile des prix. De même, si le prix de l'OPEP devait tomber radicalement, il serait bon de protéger le prix intérieur au moyen d'un régime tarifaire ou de prix à l'importation. Dans ce cas également, la décision de se démarquer des prix mondiaux ne devrait être

prise que par un accord fédéral-provincial. S'il devenait évident, aussi évident que cela puisse être en tout cas, que la montée ou la baisse du prix devienne permanente, nous devrions être prêts à voir nos propres prix suivre les prix internationaux.

Cette recommandation ne signifie pas que le Canada doive nécessairement sacrifier son exploitation marginale frontalière ou non conventionnelle. Elle signifie simplement que nous ne devons pas utiliser des prix artificiellement élevés pour soutenir ces projets. Si nous jugeons valable le développement de ces projets, comme ce serait le cas dans les circonstances actuellement prévisibles, mais si la tendance des prix internationaux les rendait de moins en moins intéressants, il serait toujours temps de prendre d'autres mesures pour les appuyer. Les gouvernements pourraient par exemple, retarder la perception des redevances et des taxes d'un projet donné jusqu'à ce qu'il arrive à un taux de rendement raisonnable ou offrir des crédits d'impôt ou autres subventions.

**Le prix du gaz naturel** Il n'est pas possible de faire de recommandation aussi simple pour le gaz naturel. Comme, à la différence du pétrole, il n'existe pas de marché international du gaz, il n'y a pas de référence toute prête. Il existe deux marchés distincts pour le gaz canadien de l'Ouest : les ventes intérieures et l'exportation vers les États-Unis. Les prix au Canada ont été fixés de façon à ce que le gaz vendu à la limite de Toronto coûte environ 65 pour cent du prix du pétrole brut. Cependant, le prix payé aux producteurs est le prix à la frontière de l'Alberta, fixé par un accord fédéral-provincial. La différence entre les deux, en dehors des coûts de transport, est compensée par des taxes ou des subventions fédérales. Depuis novembre 1984, les prix à l'exportation ont été fixés par des négociations entre les exportateurs de gaz et les consommateurs, mais ils ne peuvent être inférieurs au prix en vigueur sur le marché de Toronto. L'*Accord de l'Ouest* exige d'ici novembre 1985 la mise en œuvre d'un mécanisme de fixation des prix plus souple et plus sensible au marché et les commissaires approuvent cette orientation : on devrait à notre avis laisser les prix du gaz naturel trouver leurs propres niveaux sur les marchés nationaux et d'exportation. Cette politique entraînerait une déréglementation importante des marchés du gaz sur une période de plusieurs années, à la fois pour le producteur et le consommateur. Personne ne tenterait en particulier de fixer le prix du gaz par rapport au prix du pétrole. Compte tenu de la présence relativement plus importante de gaz naturel que de pétrole dans les régions productrices conventionnelles et du marché concurrentiel du gaz aux États-Unis, les prix du gaz naturel resteront probablement inférieurs à ceux du pétrole. Pour assurer une plus grande souplesse du marché intérieur, il faudrait encourager les consommateurs à acheter directement des producteurs de l'Ouest. Cette nouvelle orientation serait facilitée si les compagnies de gazoducs transportaient le gaz dans des conditions et selon des tarifs comparables à ceux qu'ils appliquent à leur propre gaz.

Il faudrait poursuivre le système actuel de réglementation des exportations, par lequel le Conseil national de l'énergie contrôle l'offre et la demande au Canada et approuve les ventes d'exportation négociées dans le privé. Bien que

*l'Accord de l'Ouest* ne traite pas de cette question, nous pensons qu'elle prendra de l'importance en 1985. La sécurité des approvisionnements doit rester un important objectif, mais on doit réévaluer maintenant et périodiquement à l'avenir la période de réserve qui est actuellement de vingt-cinq ans.

**La taxation et les subventions** Comme notre étude historique l'a montré, les secteurs du gaz et du pétrole ont été la cible d'une folle succession de programmes de subventions et de taxes aux niveaux fédéral et provincial. Un certain nombre d'intervenants ont prétendu que l'éventail actuel de ces programmes est trop compliqué, inapproprié et inéquitable et que les conflits qu'il engendre, entre le fédéral et le provincial, nuisent à l'industrie et finalement au pays.

*En vertu du programme énergétique national et des accords énergétiques entre le fédéral et les provinces de 1981 et 1983, l'industrie du pétrole et du gaz naturel est soumise à un lourd régime d'impôts et de redevances et ne reçoit pas le plein prix pour la portion la plus importante de sa production pétrolière. Les décisions gouvernementales réduisent la confiance des investisseurs et affaiblissent la capacité d'investissement. Cette industrie ne devrait pas se voir imposer des taxes discriminatoires que d'autres formes d'énergie n'ont pas à payer.*

(Canadian Gas Association, mémoire, le 1<sup>er</sup> décembre 1983, p. 7.)

*Le troisième point dont j'aimerais parler est celui des mesures d'encouragement. Elles ont, elles aussi, changé et sont passées de mesures fiscales sur le revenu à une formule de prêt. Quoique l'on ait à dire sur cette formule, elle permet plus facilement au gouvernement qui accorde le prêt, qu'à un système fiscal de stimulation, de décider qui le recevra et comment il sera dépensé. Il y a eu un mouvement très net ces dernières années qui nous a fait passer d'un système d'encouragement à l'exploitation et à la mise en valeur de l'énergie du pays qui était principalement associé au système fiscal, et par conséquent procédait d'une analyse très économique et commerciale, à un système qui dépend beaucoup moins de l'analyse économique normale.*

(R.R. Latimer, *Transcanada Pipelines Limited*, transcription, vol. 72, Ottawa, le 15 décembre 1983, p. 15107.)

*La division constitutionnelle de la juridiction sur les ressources a abouti à un fossé de plus en plus profond et à des confrontations entre les gouvernements et l'industrie et a nui à la performance économique du Canada. Le secteur du gaz et du pétrole a particulièrement souffert de cet état de choses.*

(*The Canadian Petroleum Association*, mémoire, le 24 octobre 1983, p. 7.)

Il est temps d'établir des principes fondamentaux pour la taxation et la subvention de l'industrie pétrolière, de trouver un système compatible avec ces préceptes généraux et de s'engager à ne pas modifier le nouveau système dans un avenir prévisible, à moins d'événements majeurs. Par conséquent, les commissaires proposent trois principes pour la taxation du secteur pétrolier et du gaz : les droits des provinces à titre de propriétaire doivent continuer à être reconnus; le traitement des secteurs pétroliers et gaziers, en vertu du système fiscal, ne doit pas différer du traitement de toute autre industrie de ressources

non renouvelables; la taxation qui dépasse les redevances provinciales minimales doit dépendre des profits plutôt que de la valeur de production.

La Commission recommande particulièrement que :

- La province productrice continue d'imposer une redevance à fonction incitative pour traduire la compensation due aux propriétaires d'une ressource non renouvelable, jusqu'à un plafond établi par un accord fédéral-provincial. Le paiement de cette redevance serait déductible au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés. On abandonnerait le système actuel, qui ne permet pas la déduction du paiement des redevances aux fins de l'impôt sur le revenu et qui prévoit une indemnité spéciale de ressources à titre de déduction générale. Le paiement des redevances serait la première revendication, mais non la seule, de la province sur les revenus de l'industrie. Nous suggérons de diminuer le niveau de redevances : la perception de revenus par les gouvernements doit être fonction des profits plutôt que des volumes de production et des recettes brutes, si l'on ne veut pas décourager le développement des approvisionnements marginaux.

Si les provinces acceptaient cette solution, la part de l'impôt sur le revenu augmenterait aux dépens de la part des redevances. Comme il est noté ci-dessous, il faudra sans doute rajuster quelque peu la division des revenus entre les deux niveaux de gouvernement.

Les commissaires font également les recommandations suivantes :

- Les gouvernements doivent toucher leur part restante de rente sous la forme d'impôt sur le revenu des sociétés, aux niveaux provincial et fédéral et éviter les taxes sur la valeur de production. Nous apprécions d'ailleurs l'élimination progressive des formes de taxation annoncées dans l'*Accord de l'Ouest*. Les déductions permises porteraient sur le paiement de redevances jusqu'à un maximum convenu et sur les frais d'entreprise normalement permis dans d'autres secteurs industriels, c'est-à-dire les dépenses d'exploitation (y compris des dépenses d'exploration) et une portion amortie de tous les coûts d'immobilisation, notamment les coûts d'acquisition et de développement. L'épuisement, gagné ou autre, ne serait pas déductible. On pourrait reporter les déductions non utilisées pendant l'année fiscale. Pour encourager l'exploration et l'investissement dans l'industrie pétrolière, on considérerait les déductions inutilisées, correspondant aux dépenses d'exploration ou à l'investissement dans l'industrie, comme des crédits fiscaux remboursables, remplaçant les paiements au titre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, progressivement abandonnés en vertu de l'*Accord de l'Ouest*.
- On prévoira l'imposition d'une taxe temporaire sur les profits excédentaires, après entente avec les provinces intéressées, en cas de bouleversement majeur des marchés pétroliers internationaux.
- En ce qui concerne les ressources de pétrole non conventionnelles et les ressources conventionnelles extérieures au bassin sédimentaire de l'Ouest (notamment l'huile lourde et les sables bitumeux, l'exploitation de terrains tertiaires, les gisements du littoral et des terres de Beaufort et les gisements au large des côtes de l'Est), nous croyons qu'il serait bon de poursuivre le

programme d'encouragement pour deux raisons : le développement économique régional et la sécurité des approvisionnements. Par conséquent, avec l'élimination progressive des paiements d'encouragement à l'industrie pétrolière, il faudrait introduire une mesure d'encouragement un peu plus modeste sous la forme d'un crédit fiscal remboursable pour l'exploration. Cette mesure encouragerait à la fois l'exploration en général et permettrait aux petites entreprises de participer aux projets de gisements frontaliers et non conventionnels. Comme nous l'avons dit plus tôt, là où la mise en valeur continue de ces projets est jugée importante pour le Canada malgré que les tendances du prix international rendent ces projets de moins en moins intéressants, nous croyons que l'on devrait rajuster à la baisse les niveaux de taxation et de redevances ou créer un régime de crédit fiscal remboursable, de redevances ou de trêves fiscales ou toute autre forme de subvention.

**La réglementation** L'industrie pétrolière est soumise à toute une pléthore de réglementations, décrite aux commissaires au cours de nos audiences publiques :

*Les citations suivantes, tirées du rapport annuel d'une petite compagnie pétrolière canadienne très rentable, illustrent le degré de frustration que représente l'intervention du gouvernement : [...] PEN, FIRA, PIP, APIPO, EDIS, DDIS, SOOP, COOP, NORP, IORT, COGLA, PGRT, NGGLT, COSC, et ainsi de suite. Cette liste d'acronymes inintelligibles n'est qu'un exemple des programmes fiscaux du gouvernement actuellement en vigueur dans l'industrie pétrolière. L'interférence et la participation de plus en plus importante des deux niveaux de gouvernement au cours des dix dernières années ont été paralysantes.*

*(Formula Growth Limited, mémoire, le 24 octobre 1983, p. 3.)*

Dans n'importe quel secteur, le sujet de la réglementation pose un dilemme. Prises séparément, les exigences ou les conditions sont presque toujours éminemment justifiables, mais, prises ensemble, les réglementations peuvent devenir un obstacle insurmontable au progrès d'un projet donné. Il n'y a pas de solution simple à ce problème. Les commissaires ne peuvent que demander au gouvernement de simplifier la réglementation et de l'appliquer de façon aussi peu coûteuse que possible. Plus loin, nous donnons quelques suggestions, dans notre étude sur la réglementation de l'environnement, sur la simplification et la coordination des réglementations.

Enfin, les Canadiens doivent reconnaître que si un projet n'aboutit pas, parce qu'il n'a pas réussi à respecter la réglementation (en supposant que celle-ci soit bien conçue), l'échec est naturel et ne doit pas être entravé. Les règlements sont établis pour éviter la formation d'entreprises marginales et un groupe de propositions rejetées ne signifie pas nécessairement qu'il y ait trop de règlements.

**La prévisibilité** Les meilleures politiques du monde ne servent à rien si l'industrie ignore si elles resteront en vigueur assez longtemps pour permettre

de calculer et de comparer le rendement prévu d'un projet particulier. Les commissaires ont entendu les opinions suivantes :

*Dans l'industrie pétrolière et gazière, la politique [...] a toujours été très imprévisible. L'industrie pétrolière et gazière requiert une politique stable, claire et à long terme pour se développer.*

(F. Gordon Dixon, transcription, vol. 41, Calgary, le 7 novembre 1983, p. 8337.)

D'autres intervenants ont également traité de la question de la prévisibilité :

*Les grands projets énergétiques nécessitent une planification de dix à trente ans que doit appuyer un régime fiscal de redevances et autres taxes et encouragements qui sont relativement prévisibles mais souples et pouvant s'adapter aux circonstances. La modification de la règle du jeu à des intervalles fréquents de deux ou trois ans, en réponse à des changements à court terme de politique et à des situations énergétiques cycliques internationales, ne fait qu'accroître les incertitudes et les risques de développement du projet.*

(Dome Petroleum Limited, mémoire, le 25 octobre 1983, p. 5.)

*Ce qu'il faut, c'est plutôt une combinaison d'objectifs à long terme bénéficiant d'un consensus largement établi dans les principaux secteurs de notre communauté (gouvernements, secteur pétrolier et consommateurs) et une faculté d'adaptation à court terme quant aux tactiques à adopter pour répondre rapidement aux exigences d'un environnement énergétique changeant. Un pragmatisme à court terme nous permettrait de réagir en temps opportun devant des circonstances changeantes tandis qu'une stratégie à plus long terme nous empêcherait de trop réagir devant de nouvelles situations.*

(Péto-Canada, mémoire, le 15 novembre 1983, p. 9-10.)

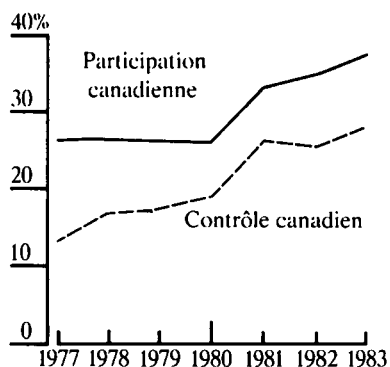
Les commissaires ne peuvent faire ici qu'une recommandation évidente : les gouvernements doivent établir un régime simplifié d'imposition et de réglementation et le conserver. Ils ne doivent le modifier que dans des circonstances particulières et seulement après consultation avec les intéressés et avec d'autres ordres de gouvernement.

**« La canadianisation »** Il importe aussi de savoir dans quelle mesure le pays souhaite poursuivre son objectif de « canadianisation » des secteurs pétrolier et gazier. Le PEN a établi une cible de participation nationale de 50 pour cent en 1990. Pour réaliser cet objectif, le gouvernement fédéral a institué une redevance spéciale pour la « canadianisation » et accordé des prêts d'encouragement en faveur des compagnies canadiennes.

On peut juger des résultats de ces mesures de « canadianisation » dans le tableau 12-6. Les entreprises canadiennes représentent environ 38 pour cent des réserves de l'industrie pétrolière en 1983 par rapport à quelque 27 pour cent en 1977. Pour ce qui est du contrôle, les chiffres sont plus faibles, mais le taux d'augmentation est encore plus élevé. Le changement indique une plus grande participation de compagnies qui étaient déjà propriétés locales, ainsi que le rachat spectaculaire de certaines compagnies étrangères.



**FIGURE 12-6 Participation financière à l'industrie canadienne des hydrocarbures, 1977-1983**



Source : Tirée du Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 25.

Nota : D'après données de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier.

Le présent Rapport traite en termes généraux des coûts et des avantages de la participation étrangère. Doit-on encourager la participation canadienne aux secteurs pétrolier et gazier? Les commissaires le pensent. La sécurité des approvisionnements de pétrole et de gaz est essentielle au bien-être du pays et pourtant le marché pétrolier international est dominé par l'OPEP, dont les intérêts sont souvent peu compatibles avec ceux du Canada. D'autre part, il serait dangereux de nous mettre entièrement entre les mains des multinationales. Les actions des entreprises canadiennes, plus particulièrement des entreprises publiques, sont plus susceptibles de correspondre aux objectifs canadiens établis. D'autre part, notre fierté nationale veut que nous ayons une solide présence dans un secteur international aussi considérable. Pour toutes ces raisons, la Commission encourage à la fois un système d'occupation des terres pour les terres du Canada et un système d'encouragement des firmes canadiennes, dans la mesure où cette politique reste compatible avec nos obligations internationales.

### ***Le partage des revenus***

La dernière grande question concerne la division de la rente économique entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme les commissaires l'ont déjà indiqué dans leur étude sur la taxation, nous recommandons que la province productrice reçoive en premier les rentes économiques, en vertu de son statut de propriétaire. Après quoi, les deux gouvernements pourraient se partager les revenus fiscaux, comme pour un autre secteur, selon l'ensemble des taxes d'accise et des taxes sur les sociétés déjà en vigueur.

La question est de savoir jusqu'où descendra le niveau maximal des redevances sur lequel le gouvernement fédéral et les provinces productrices se

mettront d'accord, afin que ces redevances puissent être déductibles de l'impôt sur le revenu fédéral. Toute recommandation à ce sujet doit être rattachée aux responsabilités fédérales dans le domaine des paiements de péréquation. Si on veut répartir les revenus énergétiques encore plus équitablement qu'ils ne le sont maintenant, on doit augmenter la part fédérale en conséquence, car autrement il y aurait un bon argument pour laisser la part provinciale augmenter. Nous renvoyons le lecteur à la Partie VI pour d'autres réflexions et recommandations.

## Conclusions

Depuis douze ans, les secteurs canadiens du pétrole et du gaz dominent les discussions nationales sur les ressources. Ils sont en effet essentiels à toute économie moderne et suffisamment importants au Canada pour que l'établissement de toute une série de politiques d'intérêt général, directement reliée ou non à ces secteurs, revête une importance considérable. Au moment d'écrire le présent Rapport, ces secteurs font une fois de plus l'objet d'une réforme majeure même si, jusqu'à présent, aucune loi n'a été présentée au Parlement ni aux législatures provinciales.

La Commission a étudié avec soin les secteurs du pétrole et du gaz et a présenté, à titre de politique à long terme, un nouveau cadre énergétique qui s'appuie sur les principes d'efficacité, d'équité et de prévisibilité. Ce nouveau cadre doit atteindre deux objectifs particuliers : permettre à l'industrie énergétique de contribuer pleinement au développement économique du Canada et mettre en place un système suffisamment solide pour que les chocs du futur, qui se produiront inévitablement, soient absorbés plus facilement que par le passé.

## Notes

1. En mars 1985, le gouvernement fédéral et trois provinces de l'Ouest ont signé un accord qui constitue le fondement d'une réforme majeure du Programme énergétique national (PEN). Au moment d'écrire ce Rapport, l'accord n'avait pas encore fait l'objet d'une loi. Gouvernement du Canada, *Accord de l'Ouest*, Ottawa, 1985.
2. Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 103.
3. Banque mondiale, « Price Prospects for Major Primary Commodities », Washington, D.C., Banque mondiale, Economics and Research Staff, vol. 5, 1984.
4. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983-2005*, rapport technique, Ottawa, ONE, 1984.
5. David Slater, mémoire soumis par le président du Conseil économique du Canada au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, Ottawa, 24 mai 1984.
6. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983-2005*, rapport technique, Ottawa, ONE, 1984, p. 64.
7. *Ibid.*, p. 62 à 65.
8. *Ibid.*, p. 67.

9. Shun-Ichi Shimizu, « Characteristics of the Japanese LNG Market and Keys to Success in LNG Projects » dans *Proceedings of the International Gas Markets Conference*, Shane S. Streifel (édit.), Calgary, Institut canadien de la recherche sur l'énergie, 1983.
10. Conseil économique, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*. Le Conseil suppose que les prix mondiaux du pétrole resteront stables. Les projections changeraient légèrement si le prix mondial était différent.
11. La Taxe modifiée sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG) • devient un impôt sur les revenus de production, net des coûts d'exploitation et des dépenses d'investissement dans l'exploration, la mise en valeur et la production annuelle du pétrole et du gaz naturel • (Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, p. 182). L'*Accord de l'Ouest* de 1985 prévoit l'annulation de cet impôt (TRPG).





# L'environnement, la société et l'économie

<b>L'environnement: attitudes changeantes et réactions</b>	559
<b>La dimension internationale</b>	559
<i>Notes</i>	560
<b>Environnement et croissance économique</b>	561
<i>Note</i>	562
<b>Le défi environnemental : nouvelles perceptions</b>	563
<i>Note</i>	564
<b>Les nouvelles valeurs et le mouvement écologiste au Canada</b>	565
<b>Réponses du gouvernement aux questions d'environnement</b>	566
<i>Notes</i>	568
<b>La dynamique de la prise de décision en matière d'environnement</b>	569
<b>Problèmes d'environnement à l'ordre du jour</b>	573
<i>Les pluies acides et les autres formes de pollution atmosphérique</i>	574
<i>Les Grands Lacs et la gestion de l'eau</i>	574
<i>Exportation et détournement des eaux</i>	576
<i>L'environnement arctique</i>	577
<i>Déchets toxiques</i>	578
<i>Protection de la faune</i>	579
<i>Notes</i>	580
<b>Conclusions et recommandations</b>	581
<i>Intégration du développement économique et de l'environnement</i>	581
<i>Mesures préventives</i>	581
<i>Mise en place d'une structure officielle de préservation de l'environnement</i>	582
<i>Revue et évaluation des projets d'environnement</i>	582
<i>Visibilité et participation</i>	583





# L'environnement, la société et l'économie

Au début du Rapport, nous avons passé en revue les perspectives globales et en particulier les grandes questions d'environnement que les citoyens et les décideurs du monde entier devront résoudre dans les années qui viennent. Ces questions, notamment l'épuisement des forêts, l'effet de serre, les pluies acides, la dégradation des sols, les déchets nucléaires, l'extinction des espèces et la qualité de l'eau touchent, dans une certaine mesure, chacun des aspects du mandat de la Commission. Dans la présente section, nous examinons la nature des grands problèmes de l'environnement auxquels les Canadiens doivent faire face, les conséquences de notre prise de conscience de ces problèmes et les moyens à notre disposition pour les résoudre.

## L'environnement: attitudes changeantes et réactions

### La dimension internationale

La position du Canada en tant que moyenne puissance tient dans une large mesure à la part que nous prenons aux décisions internationales sur l'environnement, en particulier dans le cadre des Nations Unies. La participation du Canada aux sessions de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) en est un bon exemple, de même que l'inclusion dans la *Déclaration des Nations Unies sur l'environnement* de 1972 de deux principes juridiques importants proposés par le Canada :

*[...] les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources [...] et le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.*

[...] les États doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces États ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction<sup>1</sup>.

Les récentes négociations commerciales multilatérales montrent elles aussi l'importance croissante, au niveau international, des questions d'environnement dans les secteurs économiques traditionnels. Le sentiment que certaines normes de protection de l'environnement pourraient constituer une tentative déguisée de restreindre la concurrence sur les importations est au moins partiellement responsable de la décision de créer un *Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (Code de normalisation)* aux négociations du *Tokyo Round*. Le Code exige que ses signataires n'utilisent pas les normes portant sur l'environnement, la santé, la sécurité et la protection du consommateur pour créer des obstacles inutiles au commerce international. L'application de ce Code ne sera pas chose aisée. La question de savoir si un règlement donné est une barrière « inutile » est bien entendu une question d'opinion. D'ailleurs, la plupart des normes d'environnement sont établies non par les gouvernements nationaux, mais par les provinces (ou États) ou les municipalités. C'est pourquoi le Code exige que les gouvernements centraux utilisent « les moyens raisonnables à leur disposition<sup>2</sup> », pour que les autres autorités à l'intérieur de leurs frontières respectent ces principes.

En tant que nation prospère occupant une grande partie de la surface terrestre, le Canada a une grande responsabilité en matière d'environnement. Comme les répercussions de l'activité humaine sur l'environnement global sont souvent cumulatives et à long terme, et comme de nombreuses sources de détérioration de l'environnement débordent les frontières nationales, cette responsabilité s'étend au-delà de la présente génération et au-delà des limites de notre vaste pays. Notre degré de civilisation se mesurera en grande partie par la façon dont nous assumerons cette responsabilité chez nous et par notre consentement à offrir aide et direction à l'étranger.

## Notes

1. Citation extraite de la *Conférence sur l'environnement*, Environnement Canada, Ottawa, Information Canada, 1972, p. 10.
2. Seymour J. Rubin et Thomas R. Graham, *Environment and Trade: The Relation of International Trade and Environment Policy*, Totowa, N.J., Allanheld, Osmun pour l'*American Society of International Law*, 1982, p. 9.



## Environnement et croissance économique

Bien des observateurs prétendent que la protection de l'environnement se fait souvent aux dépens de la performance économique. Selon eux, les entreprises canadiennes ne peuvent être compétitives en raison du coût que représente l'observation des normes environnementales, surtout de celles qui dépassent ce que l'on exige des entreprises dans d'autres pays. On mentionne souvent les retards causés par la nécessité d'obtenir l'autorisation d'un projet, parfois de plusieurs autorités qui imposent des normes différentes. On se plaint, aussi, souvent du fait que les contrôles en matière d'environnement contribuent au chômage en détournant le capital des investissements « productifs » vers le non-essentiel. En période de croissance lente, comme c'était le cas récemment, les contrôles peuvent retarder les nouveaux investissements ou les décourager complètement, notamment dans une technologie susceptible de détériorer l'environnement. Ces critiques ne sont pas passées inaperçues car les dernières années ont vu un déclin des dépenses réelles du gouvernement en matière de recherche et de respect des normes.

Du point de vue de la Commission, les efforts que déploie l'industrie pour améliorer sa position compétitive à court terme en évitant ou en retardant les coûts de gestion des ressources et de l'environnement ne font que repousser l'échéance ou laisser au public le soin d'assumer ces coûts sous la forme de dépenses gouvernementales, de dégâts écologiques ou de profits perdus et d'occasions manquées. Notre négligence à l'égard du reboisement n'illustre que trop bien cette position. Les Canadiens doivent trouver un moyen d'aborder cette question qui tienne compte de tous les coûts de l'activité économique, même s'il est difficile de les exprimer en chiffres. Comme l'a fait remarquer le représentant de la *Saskatchewan Environmental Society* devant la Commission :

*Le produit national brut est finalement une fausse mesure de la façon dont nous avons progressé car il ne tient pas compte de facteurs comme l'épuisement des sols et leur coût de restauration [ou] la contamination des chaînes d'alimentation et les conséquences sur la santé.*

(*Saskatchewan Environmental Society*, transcription, vol. 48, Saskatoon, le 21 novembre 1983, p. 9896.)

Dans les prochaines décennies, il importera d'intégrer les décisions portant sur l'environnement aux décisions économiques car, selon les commissaires, il n'y a pas de contradictions fondamentales entre le développement économique et la préservation ou l'amélioration d'un environnement sain et d'une base de ressources durable. *La politique de l'environnement de la Communauté européenne* arrive d'ailleurs à la même conclusion :

*Le souci de ne pas faire supporter des charges supplémentaires à l'industrie fait que certains pays de la Communauté se montrent réticents à accepter des mesures de contrôle antipollution plus sévères, à imposer des impératifs d'utilisation des sols et des restrictions dans l'utilisation des matériaux potentiellement dangereux ou des procédés de fabrication. Les coûts à court terme qu'entraînent manifestement de telles mesures pour l'économie ont trop souvent masqué les avantages intangibles que la société tire à long terme d'un*

*environnement plus sain et les coûts économiques substantiels qu'entraîne à long terme l'absence de lutte contre la pollution<sup>1</sup>.*

**Note**

1. *La politique de l'environnement de la Communauté européenne*, 2<sup>e</sup> édition, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1983, p. 19.

## **Le défi environnemental : nouvelles perceptions**

C'est dans les années 1960 que ces questions ont commencé à préoccuper l'opinion, au Canada et ailleurs. Au cours des années, la définition du problème s'est élargie et compliquée. Au début, on ne s'intéressait qu'à la pollution locale, problème d'environnement limité à un endroit particulier ou à une source unique dont les causes et les effets étaient relativement faciles à identifier. La destruction d'une partie de la côte anglaise à la suite du naufrage du pétrolier *Torrey Canyon* en 1967 est un exemple bien connu de ce genre de problème. Ce type de pollution classique est maintenant largement reconnu et des mesures ont été prises pour y remédier. Même si des catastrophes comme celle du *Torrey Canyon* sont encore malheureusement possibles, nous avons au moins amélioré les techniques qui permettent de nettoyer les dégâts. Sur terre, les usines qui crachent de la fumée noire sont beaucoup moins bien tolérées qu'autrefois, et les émissions sont soumises à un contrôle de plus en plus sévère. Malgré tout, de nombreuses usines continuent de polluer l'air tout comme les naufrages de pétroliers et les déversements délibérés continuent de contaminer les océans.

Les années 1970 ont vu s'accroître notre capacité de gérer les ressources de façon durable. La première crise pétrolière de 1973 et l'étude du Club de Rome « *Halte à la croissance*<sup>1</sup> » ont grandement contribué à la prise de conscience globale de l'épuisement possible des ressources et ont ouvert un débat qui dure encore. Si le problème était de « manquer » et qu'il y avait de sérieux désaccords sur ce point, la solution aurait été de « trouver davantage » et « d'utiliser moins ». On vit donc apparaître une « écosociété », encouragée par les travaux du Conseil des sciences du Canada et par des projets de conservation de l'énergie comme l'*Arche* de l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi qu'un regain d'inquiétude devant l'état de nos forêts.

Les années 1970 ont également vu l'apparition d'une distinction, même si elle est loin d'être absolue, entre les problèmes de pollution classique et ceux beaucoup plus complexes des dangers à long terme qui, à la limite, peuvent être incalculables et irréversibles. Les incidents de la centrale nucléaire de *Three Mile Island* et de l'usine chimique de Bhopâl en Inde illustrent de façon dramatique ce genre de problème. Les questions de santé et de sécurité au travail, comme les effets possibles des écrans cathodiques sur le fœtus, constituent de nouveaux sujets de préoccupation dans la vie quotidienne du Canadien moyen.

On comprend généralement moins bien les dangers à long terme pour lesquels il est plus difficile de trouver un remède, que les problèmes de pollution classique. On fait moins facilement le lien entre les causes et les conséquences de ces dangers et les problèmes ont tendance à être plus graves, comme le prouve l'exemple des contaminants chimiques à effets cancérigènes et mutagènes. Les contaminants durables ont souvent plusieurs sources et sont difficiles à identifier, en partie parce qu'ils n'existent souvent qu'à dose infinitésimale. Même quand leur présence est confirmée, ils sont plus difficiles à neutraliser que les polluants ordinaires. En fait, les dommages causés par bon nombre de ces contaminants sont irréversibles : d'après nos connaissances actuelles, ce qui est fait ne peut être défait. Les effets des dangers à long

terme ont tendance à être plus largement dispersés géographiquement et à avoir une plus grande influence sur l'écologie que la simple pollution. Les dégâts causés par une marée noire sont localisés et relativement de courte durée, mais les effets destructeurs des pluies acides sont internationaux et peuvent persister pendant des dizaines d'années.

Les questions d'environnement des années 1960 et 1970 se limitaient à la gestion de polluants temporaires provenant de sources industrielles et municipales, alors que l'attention se porte maintenant sur les atteintes à l'environnement qui menacent l'avenir de la planète.

### *Note*

1. *Halte à la croissance*, un rapport de Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgan Randers et William W. Behrens III, dans le cadre du rapport du Club de Rome sur les limites de la croissance, New York, Universe Books, 1972.

## Les nouvelles valeurs et le mouvement écologiste au Canada

La nouvelle perception qu'ont les Canadiens du problème de l'environnement reflète et renforce à la fois le changement de nos valeurs, de nos aspirations et de nos attentes. Avant les années 1960, la conservation se limitait à la gestion efficace des ressources de consommation. Même si ce souci de l'utilisation des ressources existe toujours, l'intérêt que l'on portait à la consommation a cédé la place, au cours du dernier quart de siècle, à un nouvel intérêt pour la « qualité de la vie ». Selon ce nouveau courant, l'environnement n'est pas seulement une source de richesse, mais aussi une source de satisfaction moins évidente et l'abus que l'on en fait menace non seulement notre prospérité, mais aussi notre santé, notre sécurité et finalement notre société.

Si l'on a pu reprocher au mouvement écologiste des années 1960 de refléter les goûts esthétiques des Nord-américains favorisés, dont l'intérêt dans la préservation des paysages menacés et des espèces en voie de disparition n'était pas toujours représentatif de l'opinion publique mondiale, il est beaucoup plus difficile aujourd'hui d'ignorer les nouvelles inquiétudes qui mettent l'accent sur la santé et la sécurité et qui reflètent souvent un fort sentiment de responsabilité à l'égard des générations futures. Il est difficile de quantifier l'importance de ces questions, mais il est impossible de les ignorer. En fait, on pourrait sans doute affirmer que cette prise de conscience fermement ancrée à l'égard de l'environnement devient l'une des caractéristiques fondamentales de la société canadienne. Naturellement, dans la mesure où les Canadiens adoptent une nouvelle attitude dans ce domaine, ils s'opposent beaucoup moins aux politiques sur la protection de l'environnement. Il est maintenant plus courant d'entendre des arguments, même des arguments économiques, en faveur des mesures de protection que le contraire. Les audiences sur l'environnement de la dernière décennie ont montré l'importance d'intégrer les questions économiques et sociales et de rechercher à la fois le développement économique et la qualité de la vie.

La participation du public prend de plus en plus d'importance à toutes les étapes; de la prise de décision, de la définition des questions aux choix des politiques. Le mouvement écologiste canadien remonte aux années 1960, époque à laquelle des associations de quartier, des comités de citoyens et des particuliers ont voulu déterminer les conséquences de l'activité industrielle sur l'environnement. Parallèlement, de nombreuses localités ont commencé à se préoccuper de la question des décharges municipales, des plages contaminées, des bouteilles non consignées, des terrains de camping et des sentiers pollués. En réalisant que les problèmes d'environnement avaient de vastes conséquences, les associations locales se sont progressivement constituées en des groupes officiels plus importants afin d'exprimer leurs préoccupations à un niveau plus élevé. La formation du *Pollution Probe* à l'Université de Toronto en 1969 constitue une étape particulièrement marquante dans l'évolution de ces groupes d'intérêt au Canada. Un certain nombre d'organismes moins connus ont également vu le jour pendant cette période, et d'autres, déjà établis, comme les associations de camping et les groupes naturistes, ont ajouté ce sujet à leurs intérêts traditionnels. Aujourd'hui, les problèmes d'environne-

ment qui touchent les Canadiens sont souvent exprimés par des « coalitions » et des « groupes-cadres » qui interviennent aux niveaux national et provincial, alors que les associations locales continuent d'assurer des fonctions importantes sur le plan pratique et éducatif.

## Réponses du gouvernement aux questions d'environnement

Depuis les années 1960, les gouvernements canadiens ont répondu aux problèmes d'environnement par des réformes législatives et institutionnelles. Ils n'ont pas eu à partir de zéro : la *common law* ou les statuts régissant les ressources offraient déjà des moyens de remédier à certains types d'abus écologiques<sup>1</sup>. Cependant, la nouvelle position gouvernementale s'est distinguée à la fois par sa forme et par l'importance qu'elle a accordée aux questions d'environnement. De 1968 à 1972, le Parlement a promulgué plusieurs grandes lois, notamment la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* et la *Loi sur les eaux intérieures du Nord*. Il a aussi ajouté de nouvelles dispositions à la *Loi fédérale sur les pêcheries* et à la *Loi sur la marine marchande du Canada*. En 1971, le gouvernement fédéral a créé le ministère de l'Environnement afin de regrouper en un seul ministère tous les organismes responsables de la protection, de la gestion et de la recherche sur l'environnement. Pendant cette période, la plupart des gouvernements provinciaux ont accordé une plus grande priorité à la réglementation et aux organismes consacrés à l'environnement.

Aujourd'hui, les diverses mesures utilisées par les gouvernements pour décourager ou limiter les activités préjudiciables à l'environnement comprennent des programmes éducatifs, des directives, des règlements régissant les normes et l'attribution de permis, des interdictions et des sanctions, des encouragements d'ordre fiscal et l'obligation d'établir des rapports. Notre Commission ne s'intéresse pas ici au détail des différents programmes, mais plutôt à la capacité de notre système de gestion de l'environnement de répondre aux nouveaux problèmes et aux nouvelles valeurs.

Il est facile d'évaluer le succès des mesures éducatives destinées au grand public ou à des industries particulières. En faisant mieux connaître les problèmes écologiques et les moyens d'y remédier, les programmes éducatifs peuvent contribuer indirectement à la protection de l'environnement. Par contre, on a pu leur reprocher de se substituer à des mesures plus sévères et à des actions plus concrètes. L'observation de ces recommandations, directives et normes de bonne conduite a le désavantage de placer le citoyen « responsable » dans une position désavantageuse par rapport aux entreprises.

Le gouvernement fédéral et les provinces utilisent largement la réglementation qui vise à modifier ou à contrôler les activités préjudiciables à l'environnement pour fixer certaines normes. La *Loi fédérale sur les pêcheries* par exemple permet au ministre de désigner les substances « délétères » et d'empêcher leur déversement dans l'océan ou dans les eaux intérieures

interprovinciales à moins d'en avoir obtenu l'autorisation. De même, la *Loi sur le contrôle de la pollution de l'air* autorise le gouvernement fédéral à établir des objectifs nationaux sur la qualité de l'air et à réglementer les normes qui s'appliquent à une source d'émission. Les sous-comités d'experts du Comité fédéral-provincial sur la pollution atmosphérique définissent les niveaux « souhaitables », « acceptables » et « tolérables » de qualité de l'air et élaborent des objectifs pour le contrôle des principaux polluants comme l'anhydride sulfureux et l'oxyde d'azote.

Une réglementation normalisatrice est souvent une façon administrative simple de traiter la question des polluants non persistants. Cette approche a pourtant fait l'objet de critiques considérables car si l'on applique uniformément une seule norme rigoureuse sur un grand territoire, le niveau de protection de l'environnement sera, dans certaines régions, plus élevé que nécessaire.

Les politiques non statutaires et les examens de projets constituent une grande part du processus de prise de décision en matière d'environnement. Le Processus d'examen des évaluations environnementales (PEEE), établi en 1973 par le Cabinet fédéral, n'a pas de base statutaire. Il veille à ce que les programmes et les projets fédéraux qui impliquent des fonds ou des terrains du fédéral prennent en considération, au tout début de la planification, les répercussions sur l'environnement. Le processus se fait en deux étapes. L'organisme responsable du projet détermine d'abord si ce dernier peut avoir des conséquences importantes sur l'environnement. Dans ce cas, des experts nommés par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et le ministère de l'Environnement entreprennent un examen public, avec audiences, du document détaillé d'évaluation que l'organisme en cause a préparé conformément aux directives des experts. Depuis 1974, le PEEE a examiné ainsi plusieurs grands projets fédéraux. Selon certains critiques, le PEEE n'est en fait que la conscience écologique du gouvernement fédéral, étant donné que son autorité s'appuie sur la persuasion morale plutôt que sur une force exécutoire.

Les limites des méthodes que nous venons de décrire ont encouragé une nouvelle réflexion sur la prise de décision en matière d'environnement et sur les moyens d'intégrer plus efficacement ce processus à la planification des projets publics et privés. Des expériences de médiation ont déjà eu lieu, surtout aux États-Unis, dans le but de réduire les coûts que représente le règlement des différends et de faciliter la participation d'un plus grand nombre de personnes et de groupes intéressés. Cette autre façon de résoudre les conflits est effectivement souhaitable dans certains cas. Cependant, il reste toujours la question du choix des intervenants et des personnes qui peuvent les représenter le plus utilement. D'autre part, ce genre d'accord de médiation risque de ne pas durer puisqu'il dépend de la capacité des parties en cause à en assurer le contrôle et l'application, par les tribunaux, le cas échéant.

On a déjà proposé plusieurs fois au Canada de présenter une déclaration des droits sur l'environnement pour assurer aux citoyens canadiens un environnement propre et sûr où il fera bon vivre et travailler. Les auteurs d'un document sur l'environnement énumèrent quelques-uns des principes qui pourraient figurer dans ces déclarations :

- Le droit à un environnement sain et agréable;
- Le droit de faire appel à la loi pour défendre l'environnement devant les cours et les tribunaux;
- Des études sur l'impact écologique;
- L'accès à l'information;
- La participation publique à l'établissement de normes sur l'environnement;
- La nomination d'un médiateur sur l'environnement;
- Des recours collectifs;
- Le droit de défendre l'environnement à un coût raisonnable;
- Des restrictions sur les décisions des organismes;
- Une étude judiciaire des mesures administratives;
- L'attribution au pollueur de la charge de la preuve<sup>2</sup>.

L'insatisfaction suscitée par les résultats de la plupart des règlements déjà en vigueur a poussé certains économistes à demander l'application de politiques plus orientées vers l'économie pour contrôler les dommages causés à l'environnement. Selon eux, un droit d'émission des effluents serait parfois plus efficace et plus économique qu'une réglementation. Ce droit est en fait un paiement correspondant à la quantité de pollution émise à partir d'une source désignée. Ce genre de programme permettrait d'accorder des droits d'émission des effluents en fonction de la totalité des émissions de pollution permises à partir de toutes les sources dans un endroit donné, soit au moyen de ventes aux enchères, soit en fonction des points d'émission déjà existants. Ces droits pourraient alors être transférés suivant un prix déterminé par l'offre et la demande.

## Notes

1. Un certain nombre de questions connexes sont examinées dans l'étude de D. Paul Emond intitulée « La politique et le droit en matière d'environnement : un examen de l'expérience canadienne » dans *La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés*, vol. 50, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. *Environment on Trial: A Handbook of Ontario Environmental Law*, édition révisée de David Estrin et John Swaigen, Toronto, Association canadienne du droit de l'environnement, 1978, chapitre 21.



## **La dynamique de la prise de décision en matière d'environnement**

La multiplicité des moyens d'intervention du gouvernement dans la gestion de l'environnement montre la complexité de ses réactions aux préoccupations du public sur la protection et les normes environnementales. Un bref examen de la dynamique de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre montrera encore mieux cette impression de complexité.

L'information, qu'elle soit scientifique, technologique, économique ou législative, est essentielle au processus de protection de l'environnement. Bien entendu, pour qu'un contrôle de la pollution soit efficace, il faut d'abord mesurer cette pollution. Par exemple, un organisme responsable de la qualité de l'eau doit, à partir des critères relatifs à la pêche, aux loisirs et à la sécurité, établir des normes pour les solides en suspension et le besoin biochimique en oxygène. Pour fixer le montant total des émissions permises, l'organisme doit également déterminer la capacité d'absorption de l'eau. Lorsqu'il y a plusieurs sources d'émission, il faut trouver un système d'affectation de quotas dont la somme ne doit pas dépasser le total permis. On doit aussi parfois ajuster les totaux et les quotas en fonction de nouvelles données, car bien des effets des polluants ne se manifestent qu'après un certain temps.

L'information scientifique nécessaire au contrôle efficace de l'environnement est coûteuse et difficile à acquérir et à évaluer. Le simple fait de rassembler les données fondamentales nécessaires à notre compréhension de l'interaction entre l'environnement et l'industrie, dans le cas particulier du Canada, représente un travail considérable. Il faut non seulement rassembler l'information scientifique, mais aussi la mettre à la disposition des intéressés : chercheurs, représentants de l'industrie, groupes écologistes et grand public.

Tout comme l'information scientifique, tout ce qui touche à la réglementation et à ses résultats est difficile à obtenir et à évaluer. Dans ce domaine, on a rarement affaire à des règles ou à des normes générales. La plupart du temps, il s'agit d'accords discrets, et généralement confidentiels, passés entre une entreprise et un ministère fédéral ou provincial, à la discrétion du ministre. Les groupes d'intérêt ont bien essayé de contrôler la réglementation, mais leurs ressources sont bien trop limitées et les décisions prises à trop de niveaux pour qu'ils puissent agir à titre de tierce partie.

L'industrie tout comme les groupes d'intérêt déplorent la complexité du processus de réglementation en matière d'environnement. Cette complexité est particulièrement évidente lorsqu'il s'agit d'obtenir l'approbation d'un projet ou d'un produit, ce qui implique souvent la tenue d'audiences. Le temps qui s'écoule entre la soumission d'un grand projet de développement de ressources ou celui d'une entreprise industrielle et la date de son démarrage est particulièrement crucial pour le requérant dont les dépenses pendant cette période doivent être financées par d'autres sources de revenus. Les audiences longues et coûteuses causent donc une frustration considérable, surtout lorsqu'il faut obtenir l'approbation de plusieurs autorités. On a souvent dit que ce genre de décalage décourage le développement économique et plus particulièrement les grands projets.

Les audiences suscitent aussi une insatisfaction notable chez les groupes d'intérêt en ce qui concerne la prise de décision en matière d'environnement. La fragmentation du processus en plusieurs juridictions peut en effet détourner l'attention des grandes questions en donnant trop d'importance aux détails techniques. D'autre part, le fardeau de la participation au processus d'évaluation est souvent lourd, d'où le problème du « resquilleur », bien connu des groupes d'intérêt public. Les groupes d'intérêt ont en effet beaucoup plus de mal à recruter des membres permanents, et par là même des ressources, que les producteurs et les associations industrielles. En effet, les non-membres peuvent obtenir tous les avantages des activités du groupe sans avoir à y contribuer. Par conséquent, les groupes qui, par définition, se préoccupent beaucoup plus des performances en matière d'environnement que d'autres genres d'organismes, doivent surmonter d'énormes obstacles pour essayer de promouvoir et de contrôler les questions d'environnement. Lorsqu'on ajoute à cette faiblesse fondamentale le fait que la prise de décision est particulièrement diversifiée, on comprend l'extrême difficulté de la tâche entreprise par ces groupes. Les commissaires n'ont pas du tout l'intention de suggérer qu'aucun des autres participants ne s'intéresse sérieusement à l'amélioration de l'environnement. Bien entendu, ce n'est pas le cas. Mais le fait est que le niveau d'engagement à l'égard de l'environnement varie énormément suivant les compagnies privées et même les gouvernements.

Le problème des non-membres et la complexité de la réglementation montrent bien la grave faiblesse, au niveau institutionnel, de la prise de décision en matière d'environnement et la nécessité de trouver une solution. La Commission pense qu'il faut augmenter le financement public de ces groupes de façon à renforcer leur présence aux audiences et leurs activités en matière de contrôle et d'application des normes.

Il sera sans doute difficile de trouver un processus de prise de décision qui permette un degré suffisant de participation publique tout en évitant les « retards » excessifs. Quant aux grands projets, pour lesquels il faut toujours l'approbation de plus d'un gouvernement, on pourrait envisager une réforme aboutissant à la tenue d'une seule audience mixte. Une autre réforme importante consisterait à donner une base statutaire au processus d'évaluation de l'environnement par le gouvernement fédéral. Bien entendu, il faudrait établir certaines limites à l'application d'un statut de ce genre; sans quoi, tout projet, même mineur, impliquant une propriété ou un financement fédéral ne pourrait se poursuivre sans la tenue d'une audience. La solution serait donc de définir à partir de quelle importance l'évaluation d'un projet devient obligatoire.

Dans certains cas, le processus de prise de décision est trop long, mais dans d'autres, il ne l'est pas assez. Les questions d'environnement, souvent d'une grande complexité technologique, entraînent des débats scientifiques considérables. Le regroupement des procédés d'examen de deux autorités ou plus permettrait de consacrer plus de temps au débat technique et scientifique. La méthode d'évaluation doit non seulement accorder plus de temps au débat, mais aussi trouver de meilleurs moyens de l'éclairer et de le résoudre. En éclairant le débat scientifique, on exposerait aussi les motifs économiques et politiques souvent sous-jacents aux arguments « scientifiques ». Un

processus d'audience plus exigeant prendrait sans doute plus de temps que maintenant, mais les décisions seraient beaucoup mieux documentées et par conséquent moins coûteuses, à long terme tout au moins.

Les problèmes quotidiens d'application et de mise en vigueur contribuent également à la complexité et à la précarité du processus de protection environnementale. L'absence de mesures gouvernementales uniformes quant à la mise en vigueur, aux normes d'évaluation de la performance et aux nouvelles conditions économiques, entrave considérablement les progrès possibles dans ce domaine.

Les critiques du système actuel prétendent que les gouvernements canadiens ne peuvent pas être neutres étant donné que leurs propres sociétés de la Couronne sont souvent les promoteurs de projets soumis à la réglementation. Selon certains observateurs, le régime de réglementation américain est supérieur au régime canadien, car il facilite les litiges privés et prévoit l'imposition de pénalités sévères. Mais il a l'inconvénient d'entraîner des querelles de procédure coûteuses et excessives dans le cadre du système judiciaire et de la réglementation.

De nombreux observateurs reprochent aussi au gouvernement d'éviter d'imposer des normes universelles d'application en raison d'accords, généralement confidentiels, avec les entreprises. On peut évidemment leur répondre que les accords individuels sont nécessaires dans la mesure où il n'existe pas deux projets industriels produisant exactement le même effet sur l'environnement. Mais on éviterait ce genre de critiques en instituant un système rigoureux de pénalités, connu du public qui entrerait automatiquement en vigueur en cas de non-respect des normes. L'autre solution serait d'imposer des pénalités moins sévères, mais d'obliger l'entreprise à publier son calendrier d'application des directives.

Pour illustrer le mécanisme de réglementation dans sa formule actuelle, prenons l'exemple de deux industries. Dans l'industrie de la pâte à papier, la réglementation s'appuie sur la définition de la quantité d'effluents permis pour chaque usine. Le gouvernement fédéral et les provinces se partagent la juridiction, même si leurs intérêts sont différents : le gouvernement fédéral a autorité sur le poisson; les provinces sur l'eau.

Les autorités fédérales prescrivent les niveaux d'effluents permis pour les transformations propres à chaque usine, alors que les directives provinciales s'appuient sur les caractéristiques de l'usine et la capacité d'absorption de l'eau. Dans les deux cas, les directives tiennent très peu compte du coût d'application des normes. Grâce à un degré raisonnable de collaboration, les deux niveaux de gouvernement se mettent en général d'accord sur l'ensemble de directives le plus rigoureux. Depuis vingt ans, le gouvernement fédéral accorde des indemnités spéciales d'immobilisations pour l'équipement antipollution des usines déjà existantes. En 1979, pour recevoir une aide financière spéciale en vertu d'un programme fédéral-provincial, il fallait d'abord que l'équipement antipollution soit approuvé. De fait, ces mesures se sont révélées de bien faibles stimulants.

Prenons pour deuxième exemple les émissions d'anhydride sulfureux de la fonderie Inco à Sudbury en Ontario. Après la promulgation dans cette province de la *Loi sur le contrôle de la pollution de l'air* en 1967, Inco a dû

construire une seule grande cheminée pour remplacer les trois petites. Les émissions d'anhydride sulfureux devaient être réduites à 4 716 tonnes par jour avant le 1<sup>er</sup> juillet 1970, à 3 991 tonnes par jour avant le 31 décembre 1974, à 3 265 tonnes par jour avant le 31 décembre 1976 et à 680 tonnes par jour avant le 31 décembre 1978. Inco n'ayant pas pu atteindre la troisième cible, on a entrepris des négociations intensives. En 1980, la province promulguait une nouvelle directive imposant une limite immédiate de 2 267 tonnes par jour et une réduction des émissions quotidiennes à 1 769 tonnes avant 1983. Les responsables chez Inco se sont demandés pourquoi on avait été si optimiste, puisqu'on allait juger la performance de l'usine en fonction de ces directives. Selon eux, on avait sans doute surestimé considérablement les perspectives économiques de l'industrie. On s'est alors aperçu que la stricte application de la *Loi sur le contrôle de la pollution de l'air* (de l'Ontario) pourrait obliger certaines fonderies et usines de pâte à papier à fermer leurs portes.

Bien entendu, l'élaboration de directives en fonction des conditions économiques de chaque usine ou fonderie aboutit à des variations de la qualité de l'air et de l'eau suivant les endroits et à une inégalité de la répartition des coûts consacrés à l'amélioration de l'environnement. À la limite, on ne demande pas aux usines ou aux fonderies marginales de prendre des mesures antipollution, mais seulement aux entreprises rentables. Les nouvelles usines doivent respecter des normes plus sévères que les anciennes. Certains commentateurs ont même pu affirmer que les producteurs actuels sont allés au devant des exigences et des subventions au moyen d'indemnités accélérées d'investissement initial, ce qui leur assurait un avantage sur de nouveaux concurrents éventuels.

Ces exemples montrent bien qu'il s'agit de « donnant, donnant », car l'organe de réglementation et les entreprises cherchent à établir un équilibre entre les objectifs environnementaux et les autres. La réglementation, si complexe, fait appel à tous les moyens : la carotte et le bâton, la persuasion et l'information publique. La clé du succès est la suivante : élaborer un ensemble de décisions qu'on puisse respecter de façon durable, ce qui implique des changements réels de comportement. Tous les intervenants dans cette affaire ont maintenant plus d'une décennie d'expérience, mais nous avons vu qu'en dépit des progrès accomplis, les gouvernements, tout comme les entreprises privées, ont parfois réussi à se dégager de leurs anciens engagements. C'est pourquoi les commissaires encouragent le regroupement et le renforcement juridique des nombreuses tribunes où se prennent les décisions sur l'environnement.

Pour que les directives soient appliquées de façon durable, il faudra que l'utilisation de certains moyens, comme les droits d'émission des effluents, se fasse avec une circonspection politique et économique nouvelle. Cela ne veut pas dire que l'imposition de droits sur les effluents constitue en soi une solution suffisante aux problèmes de pollution. La Commission estime plutôt que, utilisée avec d'autres moyens, cette imposition peut contribuer à améliorer de façon durable les comportements, car on limite les coûts de pollution à l'entreprise et on crée une mesure pratique qui encourage les changements des comportements économiques.

L'interaction entre les facteurs scientifiques, institutionnels et économiques en matière de prise de décision environnementale et de mise en œuvre, soumet ces activités complexes à toutes sortes d'interruptions. Les décisions concernant l'investissement dans la recherche sur l'environnement peuvent subir l'influence de nombreux facteurs indépendants. Les différents procédés de réglementation ne sont pas toujours logiques ou utilisent plusieurs tribunes, éprouvant la patience du participant et empêchant la présentation et l'analyse utiles des questions fondamentales. Les efforts de mise en vigueur et de contrôle peuvent être modifiés suivant les budgets des gouvernements et de l'industrie. Tous ces phénomènes sont bien naturels dans ce qui n'est que le début de notre évolution vers une bonne gestion de l'environnement. Mais s'il est vrai, comme les commissaires le croient, qu'il n'y a pas de contradiction à long terme entre la croissance économique et les problèmes d'environnement, et que les décisions touchant l'environnement ne visent que le court terme, il faut trouver un système permanent pour contrôler ce genre de décision. Sans quoi, les Canadiens ne pourront être sûrs que les décisions prises correspondront à l'orientation à long terme qu'ils encouragent largement.

Dans ce sens, les environnementalistes ont raison de demander une forme de comptabilité sociale, indépendante du PNB, qui tienne compte de certains indicateurs non économiques du bien-être. Ceci dit, les commissaires doivent reconnaître qu'il ne sera pas facile de s'entendre sur un système de contrôle de l'environnement. On pourrait par exemple mettre sur pied un organisme national indépendant ayant l'expertise scientifique nécessaire pour identifier les risques existants et potentiels et établir les fondements d'une action préventive. Le système de contrôle pourrait comporter des critères nationaux, régionaux et sectoriels : il contrôlerait les polluants et les risques à haute priorité nationale ou régionale, ainsi que les grandes étendues d'eau et les principales compagnies et sociétés de la Couronne de chaque secteur.

## **Problèmes d'environnement à l'ordre du jour**

Plusieurs grandes questions méritent d'être soulevées en raison de leur importance et des engagements à long terme qu'il faudra prendre pour les résoudre. Il faudra à la fois agir vite et persévérer dans nos efforts, ce qui ne sera pas facile. Les commissaires ont dressé un ordre du jour afin d'aider les Canadiens à comprendre combien il est urgent de s'occuper de certains grands problèmes d'environnement. Nous n'avons cependant pas pu approfondir suffisamment ces sujets pour recommander des solutions précises. Ceci ne relève d'ailleurs pas de notre mandat.

À mesure que notre pouvoir sur l'environnement a augmenté, nous avons trop souvent abusé de notre milieu naturel. La menace de grandes catastrophes écologiques susceptibles d'endommager gravement la planète ne cesse de grandir. Dans de telles circonstances, combien sommes-nous prêts à risquer? Étant donné que c'est généralement par l'expérience que les gens apprennent le mieux, les moyens les plus pratiques d'atteindre nos buts économiques et immédiats entrent souvent en contradiction avec la nature et les procédés naturels. Il importe de détecter rapidement les signes préliminaires de dommages écologiques et d'agir avec sagesse. Toutefois, il arrive que le

processus de détérioration soit déjà bien avancé et presque irréversible, lorsque nous en apercevons les signes.

Au chapitre 2, nous avons passé en revue les principaux problèmes qui menacent les systèmes écologiques de notre planète. Nous aimerions attirer immédiatement l'attention des gouvernements, sociétés et citoyens canadiens sur les pluies acides, les autres formes de pollution de l'air, l'élimination des déchets dangereux, la qualité de l'eau et la conservation des forêts. Parmi les autres problèmes d'environnement particulièrement importants pour le Canada, on note la restauration des Grands Lacs, l'exportation de l'eau, la préservation de la faune et de la flore et la protection de l'Arctique.

## **Les pluies acides et les autres formes de pollution atmosphérique**

L'utilisation de combustibles fossiles par nos centrales électriques, nos usines et nos automobiles, entraîne une foule de problèmes de pollution atmosphérique. Les pluies acides causent des dégâts considérables aux forêts, aux cours d'eau et aux lacs. Les niveaux d'ozone dans l'atmosphère sont déjà suffisamment élevés pour endommager de précieuses récoltes comme le maïs, le blé et le soya. Il est bien connu que les gaz sulfureux et les oxydes d'azote ont des effets néfastes sur la peinture, le papier et les textiles, et qu'ils contribuent à l'érosion de la pierre des bâtiments. Mais l'accumulation à long terme de gaz carbonique dans l'atmosphère constitue probablement le risque le plus grave de la combustion de combustibles fossiles. Les scientifiques prévoient que l'augmentation de cette substance pourrait entraîner une élévation importante des températures du globe d'ici le milieu du siècle prochain. Ces phénomènes constituent des menaces écologiques et systémiques très complexes qui nécessitent une réaction officielle et coordonnée. L'expérience du Canada dans le domaine des pluies acides démontre combien il est difficile d'y parvenir. Comme toutefois, les pluies acides, l'ozone et l'accumulation de gaz carbonique dans l'atmosphère sont des problèmes d'origine commune, on peut probablement leur trouver des solutions communes même si jusqu'à présent, on traitait en général chaque problème séparément. Les systèmes actuellement disponibles pour contrôler les émissions de ces substances sont chers mais non hors de portée. Et si nous continuons à tergiverser, les générations futures risquent de ne plus pouvoir intervenir efficacement.

## **Les Grands Lacs et la gestion de l'eau**

Les Grands Lacs constituent une richesse naturelle sans pareille pour le Canada : ils représentent la plus grande chaîne de lacs d'eau douce au monde et renferment 18 pour cent du volume total d'eau douce de notre planète. À l'heure actuelle, un Canadien sur trois et un Américain sur sept, dépendent des Grands Lacs pour leur approvisionnement en eau. À chaque seconde, nous puisons 140 000 litres d'eau de ces lacs. Le conseil de la Commission mixte internationale (CMI) prévoyait, dans un rapport publié en 1981, que cette demande pourrait s'élever à un million de litres par seconde d'ici 2035, ce qui pourrait entraîner une chute du niveau des lacs Michigan, Érié et Huron. Ce

phénomène s'expliquerait par le fait que les réserves d'eau douce renouvelables des Grands Lacs – c'est-à-dire l'eau qui y tombe sous forme de pluie et de neige – sont déjà utilisées à pleine capacité. Un abaissement permanent du niveau des Grands Lacs entraînerait des pertes économiques de centaines de millions de dollars par an. Vu les prévisions de diminution de la demande d'eau et de ralentissement de la croissance économique générale, la CMI a récemment déclaré qu'on ne peut prévoir avec certitude comment les choses évolueront après l'an 2000. La Commission est cependant convaincue que les réserves d'eau au Canada *posent* un problème et qu'on doit surveiller de près la demande d'eau.

La qualité de l'eau, notamment dans le bassin des Grands Lacs, constitue depuis longtemps un problème au Canada. Les Canadiens semblent décidés à exiger que la loi impose des normes plus sévères pour protéger la qualité de l'eau potable, mais jusqu'ici le Québec est la première province à avoir décrété des normes de qualité. Depuis que le Canada et les États-Unis ont signé l'*Accord de 1972 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, on a enregistré d'importantes améliorations, notamment dans le contrôle à la source du phosphore et d'un certain nombre d'autres polluants urbains et industriels courants. Mais malgré de gros efforts, on n'a pas réussi à éliminer les graves problèmes de pollution dans les Grands Lacs. Peu de progrès ont été réalisés dans 18 bassins de population où la CMI avait signalé d'importantes dégradations de l'environnement en 1981. De plus, les efforts déployés pour maîtriser la pollution des Grands Lacs par les produits chimiques toxiques n'ont pas donné grand résultat non plus. On ne cesse d'y déverser de nouvelles substances. Même si quelques-unes seulement sont dangereuses, il ressort de plus en plus que leurs effets individuels, combinés et à long terme, menacent sérieusement notre environnement. La Commission mixte internationale a remis en question la validité des techniques actuellement utilisées pour l'évaluation des risques écologiques, de même que le degré de confiance que l'on y place. Elle a instamment encouragé les gouvernements canadiens et américains d'une part à redoubler d'efforts pour mettre au point une stratégie coordonnée, fondée sur le résultat des recherches et destinée à réduire l'utilisation des produits toxiques et, d'autre part, à rechercher sérieusement des méthodes de surveillance de la nappe d'eau souterraine dans la région des Grands Lacs<sup>1</sup>.

L'*Accord de 1978 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* marque une étape importante, car il s'agit de la première déclaration internationale qui établit un rapport entre l'activité humaine et l'existence de phénomènes touchant la faune et la flore, la terre, l'eau et l'air dans notre environnement. La CMI soutient que, puisque dans de nombreux pays les programmes relatifs à l'environnement et aux ressources sont compartimentés et répartis entre plusieurs services, toute approche globale exigera, au minimum, une réorganisation de la pensée et peut-être également une réorganisation des ententes officielles.

Il importe que le Canada redouble de vigilance en matière de pluies acides et de surveillance de la qualité de l'eau des Grands Lacs et des autres principaux lacs et cours d'eau. Il importe également que nous mettions en œuvre des plans d'ensemble pour la préservation de nos fleuves et rivières

ainsi que des règlements cohérents pour régir l'utilisation de l'eau, en particulier au nord du soixantième parallèle. Lors de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, l'absence de structure de gestion des eaux, la pollution de l'eau et les problèmes de conservation constituaient les principaux sujets de préoccupation<sup>2</sup>. La gestion des ressources hydriques n'est pas une mince tâche. Avant d'investir dans des infrastructures coûteuses, il faut pouvoir garantir qu'elles assureront notre approvisionnement en eau à long terme, et la répartition de cette eau entre les divers utilisateurs exige de nombreux compromis. Pour mettre au point un plan d'ensemble de gestion de cette ressource essentielle, nous devons probablement engager un processus de consultation lent et répétitif, car il faudra absolument tenir compte des intérêts et des attentes des utilisateurs actuels des réseaux fluviaux, de même que des innombrables réglementations du pouvoir fédéral, des territoires, des provinces et des États qui les régissent.

## **Exportation et détournement des eaux**

L'exportation de l'eau, tout comme son transfert entre les divers bassins hydrographiques du pays représenteront très certainement des enjeux politiques importants dans les prochaines décennies. Ces questions ont soulevé un intérêt considérable lors des récentes audiences du Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, et l'on insiste de plus en plus pour faire détourner ou transférer de l'eau, soit à l'intérieur du Canada (notamment à partir du nord du pays et des Grands Lacs vers les centres urbains du sud), soit vers les États-Unis (en particulier vers les États du sud-ouest frappés d'une pénurie d'eau). Il est cependant prouvé qu'on pourrait éviter ces détournements d'eau si les habitants du Canada et des États-Unis géraient mieux leurs ressources. L'établissement d'un système de fixation des prix de l'eau davantage en rapport avec sa valeur mérite entre autres d'être envisagé.

Deux projets de détournement sont à l'étude depuis de nombreuses années : le plan de la *North American Water and Power Alliance* (NAWAPA), d'une valeur de 150 milliards de dollars, et le plan de la *Grand Canal Company*, de 100 milliards de dollars. Le gigantesque plan de la NAWAPA prévoyait la construction de barrages sur des fleuves du Yukon et de l'Alaska, l'inondation d'une partie du sillon des Rocheuses et un canal reliant l'Alberta aux Grands Lacs. Le plan du *Grand Canal*, qui a suscité davantage d'attention ces derniers temps, propose de transformer la baie James en un lac d'eau douce, d'acheminer une partie de cette eau par divers cours d'eau et canaux québécois et ontariens jusqu'aux Grands Lacs; l'eau serait ensuite détournée à partir de là pour répondre aux besoins d'autres régions éloignées du Canada et des États-Unis.

Parmi les personnes intervenues devant le Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, une sur dix seulement voyait dans l'exportation de l'eau une possibilité intéressante. La très grande majorité a carrément rejeté cette idée, ou l'a assortie de conditions bien trop restrictives pour qu'elle ait des chances de se concrétiser avant des années. Les réserves exprimées reposaient sur trois grands points : l'incertitude des avantages économiques



que rapporteraient de tels projets, la crainte des bouleversements sociaux et, surtout, des effets écologiques qu'ils risqueraient d'entraîner<sup>3</sup>.

Dans le cas de détournements importants, ces effets se feraient sentir à la fois pendant et après la phase des travaux. La perturbation des cours d'eau et des lacs risquerait d'abîmer ou de détruire l'habitat des poissons, et menacerait des populations entières de poissons en les envasant. Les travaux pourraient également nuire à la faune et à la flore des alentours, et risqueraient fort de nous faire perdre à jamais des terres agricoles et forestières. Après l'achèvement des travaux, d'autres effets permanents seraient à prévoir : débordement ou ralentissement du débit des cours d'eau, assèchement des marécages et des lacs, et apport d'espèces étrangères dangereuses dans les cours d'eau. Bien que certains effets soient prévisibles, il est impossible de connaître à l'avance toutes les conséquences écologiques d'un grand projet de ce genre<sup>4</sup>.

En 1982, les huit États des Grands Lacs, ainsi que le Québec et l'Ontario, ont signé une entente qui interdisait tout détournement d'eau du bassin des Grands Lacs avant qu'on ait d'abord étudié en profondeur les conséquences possibles, et obtenu l'accord des gouvernements fédéraux, des provinces et des États concernés. En 1985, ces mêmes gouvernements ont signé la *Charte des Grands Lacs* qui reprenait l'intention de la résolution précédente, et prévoyait davantage de consultations et de collaboration sur l'utilisation des eaux du bassin des Grands Lacs. Dans cette démarche, l'Ontario et le Québec ont pleinement reçu l'appui du gouvernement du Canada.

## L'environnement arctique

Les Canadiens possèdent un patrimoine nordique riche et varié, un paysage d'une incroyable beauté, fragile et hostile. L'océan situé sous la calotte glacière revêt une importance mondiale par sa profonde influence sur le climat du globe. Il représente aussi un précieux terrain de reproduction et un refuge pour les mammifères marins, les oiseaux migrateurs et autre faune.

Au cours des dernières décennies, la construction d'installations de défense, la découverte de pétrole près de et sous l'océan Arctique, ainsi que l'augmentation des activités d'exploration minière nous ont fait réaliser que le développement économique de ces régions pouvait rapidement prendre la forme de défis techniques et scientifiques de grande envergure. Les problèmes techniques sont réels, et nous ne parviendrons à les surmonter que si nous comprenons bien les caractéristiques du climat rigoureux de l'Arctique. Dans cette région, aucun projet ne pourrait être élaboré sans qu'on se soucie à la fois de préserver la qualité de l'environnement et d'assurer un développement social et économique équilibré.

Les poissons et autre faune constituent depuis longtemps la base de l'économie et de la culture traditionnelle des peuples autochtones du Nord du Canada. Seules, la protection et la gestion convenables de ces ressources renouvelables éviteront l'effondrement de l'environnement du Nord et des sociétés qui en dépendent. Bien que le gouvernement canadien ait parlé de « développement équilibré », on ne s'est pas assez préoccupé de protéger certaines régions naturelles extrêmement importantes. Il n'existe aucun

système de zones protégées, bien que les moyens législatifs nécessaires soient à notre disposition depuis quelques années. Seuls quelques-uns des 151 sites écologiques dénombrés dans le Programme biologique international sont préservés et on y trouve une seule réserve nationale de la faune, la passe *Polar Bear*, délimitée en 1982.

Soixante-dix pour cent des côtes canadiennes, les plus longues au monde, bordent l'océan Arctique. Nous partageons ce territoire marin avec cinq autres pays. À l'exception d'un certain nombre de traités bilatéraux particuliers, il n'existe aucun accord international définissant les droits et responsabilités des États dans la région arctique. En fait, l'incertitude règne dans presque tous les domaines : que ce soit l'emplacement des frontières marines, la délimitation et l'étendue des eaux territoriales, le statut et le contrôle de voies de navigation, les limites du plateau continental, les droits aux minéraux marins, la protection de l'environnement, ou la réglementation et la conservation des pêches. Le Canada doit revendiquer ses droits aux ressources de l'Arctique et les faire protéger par la législation nationale.

## Déchets toxiques

La présence et la manipulation des déchets toxiques représente une autre grande question à l'ordre du jour. Outre les effets néfastes de toutes sortes susceptibles de menacer la santé des êtres humains, la contamination de l'environnement par des substances chimiques risque d'entraîner la perte d'espèces alimentaires, la fin d'activités économiques importantes et une foule de changements écologiques irréversibles qui pourraient empêcher l'humanité de demain de jouir pleinement du monde vivant.

On trouve certaines substances dangereuses dans les déchets des villes et des particuliers, mais la majorité d'entre elles sont rejetées par les industries et centrales nucléaires. Ces déchets renferment des huiles, des phénols, de l'arsenic, du mercure, du plomb, des substances radioactives ainsi qu'un grand nombre de produits chimiques de fabrication artificielle. Selon les estimations, la production de déchets toxiques au Canada atteint environ un million de tonnes sèches par an, dont la moitié est attribuable à l'Ontario. Les biphényles polychlorés (BPC) illustrent parfaitement la menace insidieuse que constituent les contaminants chimiques, ainsi que la nature essentiellement politique des décisions nécessaires à leur contrôle. Les BPC étant extrêmement mobiles, leur point d'émission n'a pas grand-chose à voir avec le danger qu'ils représentent. On a retrouvé des corps composés de BPC dans tous les océans, dans certains ours polaires, dans des poissons des Grands Lacs, dans les précipitations atmosphériques et dans des êtres humains. On estime que plus de la moitié des BPC produits ont été rejetés dans des remblais, des décharges d'ordures, sous forme de rebuts de plastique, de peinture et de matériel électrique. Les contaminants, ensuite drainés par les eaux, peuvent pénétrer dans les eaux souterraines, être emportés par la pluie et la neige vers des cours d'eau voisins, et se frayer un chemin jusqu'aux lacs et océans. Plutôt que d'entreposer à long terme les BPC, il est préférable de les détruire grâce aux nombreuses techniques efficaces dont bien des pays se sont servis. Au Canada cependant, on ne trouve pas d'installations pour s'en débarrasser en

toute sécurité. L'incapacité des gouvernements, des industries et des habitants du Canada à s'entendre sur l'emplacement de telles installations a contribué à nous mener à l'impasse actuelle.

Dans les prochaines années, les dommages écologiques provoqués par les déchets toxiques, l'élimination des déchets et le choix de sites pour ce faire ne manqueront pas de soulever des dissensions dans notre société. Le problème ne disparaîtra pas par magie. Il faudra construire des usines de traitement des déchets dangereux au milieu ou près de collectivités, et la résistance du public sera grande. Le problème est d'autant plus complexe que les sites d'enfouissement traditionnels ne sont plus considérés comme des lieux de décharge acceptables pour de telles substances. On entrepose donc actuellement dans des cuves et des citernes des produits non traités, dont certains sont extrêmement corrosifs, en attendant de pouvoir les traiter. Ou bien on entrepose définitivement des déchets dans des puits profonds, et les couches de roches poreuses situées sous le niveau de l'eau absorbent les contaminants liquides. L'expédition des déchets vers des régions « éloignées » du Canada n'est pas une solution. Aujourd'hui, même les régions du Canada les moins peuplées ont des voisins.

L'idéal serait un système qui réduirait au minimum la production et l'utilisation de substances dangereuses, et qui permettrait de garder la trace de tous ces déchets toxiques durant tous les stades d'utilisation, en cours de transport et jusqu'à leur élimination. Nous avons besoin d'installations de traitement modernes. Nous devons cesser de n'intervenir qu'en temps de crise, et commencer dès maintenant à planifier. À long terme, nous avons bien plus à perdre en ne faisant rien pour empêcher la manipulation à l'aveuglette des déchets dangereux, qu'en intervenant pour que leur transport, leur traitement et leur élimination se fassent de façon contrôlée. Il est clair qu'il faudra de plus en plus réglementer la manipulation et l'élimination ou la destruction de ces déchets, et également poursuivre nos recherches dans ce domaine.

## **Protection de la faune**

La faune et la flore répondent en bonne partie à nos besoins quotidiens en matière d'alimentation, de fibre, de logement, de combustibles, de produits chimiques et biomédicaux. N'oublions pas non plus l'aspect récréatif des espèces animales, qui nous apporte des bénéfices économiques, et contribue à la qualité de la vie. En 1977, le Service canadien de la faune a évalué à 7 milliards de dollars les activités économiques liées à la faune<sup>5</sup>.

La gestion de la faune et de la flore, de même que de l'usage que l'homme en fait sont des questions complexes. Étant donné les façons très diverses, et parfois contradictoires, dont nous exploitons la nature, l'art de bien gérer consiste à offrir un choix d'activités capable de satisfaire le plus grand nombre possible, tout en tenant compte de la grande diversité des valeurs culturelles et de la nécessité primordiale de préserver nos ressources pour les léguer aux générations futures.

Entre 1980 et 1982, un comité de la Conférence fédérale-provinciale sur la faune a dressé les *Lignes directrices pour l'élaboration d'une politique de la faune au Canada*<sup>6</sup>. Celles-ci visent trois objectifs fondamentaux :

- Le maintien des écosystèmes dont les animaux et les êtres humains dépendent;
- La préservation de la diversité génétique de notre faune;
- La garantie que la jouissance et l'utilisation de la faune seront préservées.

Les commissaires appuient ces objectifs de même que les principes voulant que tous les Canadiens assument le coût de la gestion qui permettra de préserver les populations animales viables. Selon eux, toutefois, les mesures particulières requises pour les usages intensifs devraient être à la charge de ceux qui en profitent<sup>7</sup>. Les politiques relatives à l'environnement, tout comme à la pollution de l'air devront être élargies et diversifiées afin d'englober la protection et la gestion de l'habitat.

### *Notes*

1. Commission mixte internationale, *Deuxième rapport biennal présenté au terme de l'« Accord de 1978 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs » aux gouvernements des États-Unis et du Canada, et des États et provinces du bassin des Grands Lacs*, Ottawa, 1984.
2. Canada, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, *Audiences : synthèse des audiences publiques*, Ottawa, 1985.
3. *Ibid.*, p. 15 et 50.
4. Anthony Scott, « L'exportation de l'eau » dans *L'industrie primaire au Canada*, vol. 14, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985. Cette étude a été préparée à l'intention de la présente Commission, conjointement avec l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux.
5. Estimation du Service canadien de la faune en 1981.
6. Ministère de l'Environnement, *Lignes directrices pour l'élaboration d'une politique de la faune au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982. Cette publication s'appuie sur la stratégie mondiale de conservation de la nature et de ses ressources avec l'appui du Programme de l'environnement des Nations Unies et du Fonds mondial pour la nature.
7. *Ibid.*

## Conclusions et recommandations

### *Intégration du développement économique et de l'environnement*

Les structures officielles qui permettent de régler des différends ou des problèmes bien définis ne conviennent généralement pas à la résolution des questions d'environnement. Dans ce domaine, les décisions à prendre dépendent de plus en plus souvent de l'application de preuves scientifiques et techniques ambiguës et provisoires à des questions à long terme qui touchent, ou peuvent toucher, aux intérêts d'un grand nombre de parties, dont certaines ne sont même pas identifiables. Qui plus est, les politiques relatives à l'environnement doivent tenir compte des valeurs et des aspirations personnelles des Canadiens, aussi importantes, mais encore plus difficiles à quantifier que les enjeux scientifiques.

Les commissaires estiment qu'il est vital d'intégrer les décisions relatives à l'environnement à celles qui portent sur le développement économique. Lorsque nous effectuerons notre adaptation industrielle, il ne faudra négliger aucune occasion de mettre en application les progrès technologiques axés sur la protection de l'environnement. Les préoccupations dans ce domaine devront recevoir toute l'attention qu'elles méritent malgré notre désir évident de favoriser les possibilités d'expansion à court terme, car, comme nous l'avons démontré, à long terme, il n'y a aucune contradiction entre le développement économique et la préservation d'un environnement sain et d'une base de ressources durable. Notre idée de la richesse et du bien-être devrait inclure la qualité de l'environnement, la santé et la sécurité. En d'autres termes, il ne faudra pas subordonner les objectifs relatifs à l'environnement à ceux des politiques sur les ressources et les industries. Les commissaires préconisent une forme de développement durable qui reconnaisse l'interdépendance de la société, de l'économie et de l'environnement, au plan national et international.

Étant donné la tendance des Canadiens à appuyer leurs décisions sur des considérations à court terme, il importe de renforcer les moyens officiels destinés à contrôler les prises de décisions dans ce domaine. Nous devons croire avec confiance que les décideurs tiendront compte des objectifs à long terme définis par l'opinion publique.

En matière d'environnement, la démarche décisionnelle illustre combien il est difficile d'allier la participation du public à l'expérience technique, et de réconcilier les impératifs à long terme avec l'énorme tentation que représente la réalisation de profits immédiats. Comme nous l'avons vu, les résultats de nos décisions doivent également coïncider avec d'importantes obligations internationales.

### *Mesures préventives*

- Les commissaires recommandent que l'on se préoccupe davantage de prévention lors des prises de décisions liées à l'environnement, de manière à tenir compte et à renforcer le soutien croissant du public aux politiques qui contribuent à la régénération des systèmes écologiques. Le souci de la préservation de l'environnement devrait influencer sur bien des décisions qui touchent entre autres au milieu de travail, à la réglementation et à

l'approbation de projets de grande envergure, ainsi qu'au lancement de nouveaux produits sur le marché.

- Il y aurait lieu d'envisager l'établissement d'un système de comptabilité qui intègre les aspects sociaux et économiques, et tienne compte non seulement des indices économiques conventionnels, mais également de facteurs tels que l'appauvrissement des sols, la dégradation des forêts, les coûts de restauration d'un environnement dégradé et les effets de l'activité économique sur la santé.

### ***Mise en place d'une structure officielle de préservation de l'environnement***

Bien qu'un grand nombre des recommandations de ce Rapport préconisent une réduction de l'intervention de l'État, les commissaires estiment qu'en matière d'environnement au contraire, une plus grande intervention s'avérera nécessaire. Mais pour bien réussir, il faudra pouvoir compter sur une importante collaboration entre le pouvoir fédéral et les provinces. Nous prévoyons également que, à la longue, l'ampleur des problèmes auxquels les Canadiens auront à faire face en matière d'environnement s'accroîtra considérablement. Si nous voulons nous acquitter convenablement de la tâche qui nous attend, nous devons faire un meilleur usage de la structure législative actuellement en place.

Nous recommandons donc que :

- l'on s'efforce d'établir de façon durable une structure officielle dont relèveront les décisions relatives à l'environnement;
- les gouvernements mettent plus l'accent sur les aptitudes scientifiques et analytiques de leur ministère de l'Environnement et augmentent les ressources affectées à l'application de la politique environnementale;
- un organisme national doté d'un service d'experts scientifiques indépendants soit créé pour détecter les dangers qui présentent, ou peuvent présenter, des risques graves. Un tel organisme qui pourrait porter le titre de « Conseil canadien de l'environnement », aurait la responsabilité de fournir des renseignements et des conseils sur les dangers qui constituent des priorités nationales ou régionales : ceux, par exemple, qui touchent aux grands réseaux fluviaux, aux importants groupes industriels ou aux activités de sociétés d'État fédérales et provinciales;
- l'on reconnaisse pleinement l'importance de la recherche et du développement à la fois pour la réglementation et pour l'autosurveillance exercée par les entreprises et associations du secteur privé concernées. Il conviendrait de dégager des fonds pour permettre la poursuite ininterrompue des recherches.

### ***Revue et évaluation des projets d'environnement***

La Commission recommande que :

- les audiences d'approbation de projets soient coordonnées ou regroupées pour éviter les « retards administratifs » excessifs qu'entraînent les

nombreuses démarches imposées. Les grands projets notamment doivent presque toujours recevoir l'approbation de plus d'un gouvernement, et bien souvent de plus d'une agence d'un même gouvernement. En conséquence, nous recommandons instamment l'harmonisation des exigences lorsqu'il n'est pas possible d'éviter la tenue de plusieurs audiences et, dans la mesure du possible, la mise au point de méthodes fédérales-provinciales-municipales communes pour l'examen des projets;

- le processus d'évaluation du pouvoir fédéral soit imposé par la loi, et que l'on établisse des critères permettant de déterminer, en fonction de l'envergure des projets, si l'évaluation est obligatoire dans chaque cas particulier;
- au cours des audiences, on accorde plus d'attention à l'analyse des controverses techniques et scientifiques, afin de mieux comprendre certaines questions scientifiques complexes, mais également de dégager plus clairement les dimensions économiques et politiques sous-jacentes de ce que l'on considère parfois comme des décisions purement scientifiques.

### ***Visibilité et participation***

Les commissaires recommandent :

- la mise en place de mesures garantissant que le public sera constamment tenu au courant de la progression des négociations entre l'État et l'industrie à propos de normes de protection de l'environnement. Dans ce domaine, il conviendra d'accroître l'ouverture au public et l'imputabilité;
- l'octroi accru de fonds publics aux groupes d'écologistes, afin qu'ils puissent assurer une présence plus soutenue lors des audiences et exercer une surveillance accrue.

## Conclusions et recommandations

La contribution du secteur des ressources naturelles au bien-être économique du Canada, à sa vie culturelle ainsi qu'à ses traditions et à ses institutions politiques, a été tout simplement énorme. Et c'est précisément à cause de l'importance que les ressources naturelles ont dans notre passé que nous avons tendance à exagérer leur rôle dans notre avenir. En fait, le secteur des ressources n'a pas connu le taux de croissance auquel nos attentes économiques nous avaient habitués depuis la Seconde Guerre mondiale; et la projection de sa croissance ne correspond pas davantage à nos espoirs pour les décennies à venir.

Il est devenu évident au cours des dernières années – si nous ne l'avions déjà compris – que les ressources naturelles du Canada ne sont pas illimitées. Nos terres agricoles battent en retraite devant l'extension des banlieues urbaines et la prolifération des centres commerciaux. Nos réserves de bois les plus accessibles et les meilleures sont essentiellement épuisées, et nos plus riches filons de minerais ainsi que nos combustibles fossiles les plus accessibles sont déjà en exploitation. Notre mauvaise gestion des pêcheries nous a empêchés de profiter pleinement de la désignation d'une zone de pêche côtière de 200 milles en 1977. Ces problèmes d'approvisionnement sont compliqués par la perspective d'une moindre demande dans les marchés mondiaux pour les produits de la forêt et la plupart des minéraux non combustibles. En outre, nos industries forestières et minières peuvent s'attendre à une concurrence de plus en plus serrée de la part de pays ayant des coûts de production inférieurs et cette concurrence se compliquera davantage du fait des progrès rapides dans la technologie des produits et de leur transformation.

Ces problèmes ne signifient pas que nos industries de ressources de base disparaîtront. Par rapport à d'autres pays, le Canada demeure bien doté en ressources naturelles. Les perspectives pour le pétrole et le gaz, certains des minéraux, l'hydro-électricité, et les céréales de l'Ouest sont favorables. La valeur en dollars de la production dans le secteur des ressources continuera à augmenter, mais la part de production de ce secteur diminuera par rapport à d'autres secteurs de notre économie, même si ce déclin ne doit pas être aussi rapide qu'au cours des deux premières décennies de l'après-guerre. Le total des exportations des produits de ressources continuera à augmenter, et il est peu probable que les termes de l'échange nous soient sérieusement défavorables. De plus en plus, cependant, nous devons remplacer nos exportations de matières premières par des exportations de produits ayant subi une plus grande transformation pour pouvoir préserver notre capacité à acheter des autres pays les biens et services qu'il nous faut importer. Cette courbe de déclin relatif signifie que, généralement, nous ne pouvons espérer de gain net d'emplois dans le secteur des ressources pour l'avenir: une proportion croissante des Canadiens se trouvera une place dans les usines ou dans les bureaux. En effet, le déclin de la part du secteur des ressources dans le nombre total des emplois est l'indice le plus net que ce secteur ne sera plus le moteur de la croissance économique.

La perspective d'un déclin de l'importance relative du secteur des ressources dans notre économie nationale ne justifierait pas que l'on néglige ses problèmes ou ses besoins. Ces industries restent essentielles à la vie



économique de nombreuses régions du Canada. De plus, nous avons l'obligation morale de léguer à nos descendants une gamme d'industries viables dans ce secteur, fondées sur un patrimoine naturel aussi sûr et aussi sain que possible. Le succès du Canada dans l'exploitation de ses ressources relève tout autant de l'ingéniosité humaine que du patrimoine naturel, et de nombreux problèmes de ce secteur peuvent être surmontés, ou du moins amoindris, par des applications judicieuses de cette fameuse ingéniosité. Nous devons appliquer de nouvelles méthodes, de nouveaux procédés, de nouvelles politiques de nature publique et une nouvelle façon de penser aux problèmes de la sauvegarde parallèle de la compétitivité des industries de ressources et de l'intégrité de l'environnement naturel sur lequel elles se fondent.

■ Au chapitre 12, la Commission énonce des recommandations détaillées pour les secteurs individuels. La ligne de force de nos recommandations pour relever les défis qui nous attendent dans chaque secteur, est la suivante :

- Pour l'agriculture, nous recommandons un éventail de mesures, allant de l'expansion des marchés étrangers à un accroissement de la recherche et du développement (R-D) jusqu'à la réforme des offices nationaux de gestion des approvisionnements et de mise en marché, en vue d'accroître l'efficacité d'un secteur plein de promesses à longue échéance.
- Pour les forêts, nous reconnaissons avoir hérité d'une mauvaise gestion et recommandons des modifications profondes dans le mode de fonctionnement de ce secteur, ainsi qu'une injection majeure d'investissements publics et privés.
- Pour ce qui est des pêcheries, il y a surtout absence de volonté politique, et nous recommandons des mesures qui s'appuieraient sur les réformes fondamentales exposées dans les rapports Kirby et Pearse en vue de rééquilibrer les politiques publiques qui favoriseront la viabilité économique des régions côtières du Canada.
- Dans le domaine minier, nous reconnaissons généralement les possibilités plus restreintes. Nous recommandons une approche plus réaliste d'ajustement et une réorientation vers un système fiscal qui tienne compte du facteur profit.
- Pour l'énergie, nous recommandons un nouveau cadre conceptuel fondé sur des principes d'efficacité, d'équité et de prévisibilité et sur la restructuration totale du régime fiscal en matière de pétrole et de gaz naturel.
- Pour ce qui est de l'environnement, nous reconnaissons le défi de plus en plus pressant qu'il faudra relever ainsi que la nécessité d'intégrer les décisions relatives à l'environnement avec celles du développement économique. Nous recommandons une série de mesures pour corriger les stimulants visant la protection de l'environnement et proposons, de façon générale, le renforcement du cadre de la réglementation.

Les commissaires estiment qu'il importe, même si la chose est difficile, d'évaluer les problèmes et les possibilités du secteur des ressources d'une manière plus globale, un peu à la façon des gouvernements qui se concentrent périodiquement sur les problèmes d'ensemble du secteur manufacturier.

■ Les grands principes suivants donnent un aperçu général des recommandations détaillées des commissaires concernant la gestion du secteur des ressources naturelles dans son ensemble.

- Nous concluons que, au Canada, étant donné notre riche patrimoine en ressources naturelles, il n'existe pas de contradiction, à longue échéance, entre la gestion, la préservation et la modernisation de l'infrastructure des ressources naturelles d'une part, et les perspectives de croissance des industries traditionnelles du secteur des ressources d'autre part. Par conséquent, nous croyons qu'il est vital d'intégrer les décisions d'environnement et les décisions de développement économique, et nos propositions dans chacun des secteurs particuliers de ce domaine reflètent cette perception. Ainsi, nous recommandons l'exécution d'une étude sur l'utilisation non agricole des meilleures terres arables, et nous insistons sur le souci que nous cause le problème de la détérioration des sols et de leur salinité. Nous appuyons l'injection massive de fonds, publics et privés, dans le reboisement et la sylviculture, et nous recommandons la prolongation des baux d'exploitation entre les gouvernements et les compagnies forestières afin d'encourager une gestion à long terme des concessions forestières. Finalement, étant donné que les ressources naturelles appartiennent au peuple canadien et qu'elles doivent être léguées à nos descendants, nous croyons que les entrepreneurs privés doivent continuer à payer aux gouvernements des droits en fonction du degré d'exploitation pétrolière, gazière et minérale.
- À bien d'autres endroits de ce Rapport, nous prôtons une intervention moindre de l'État; cependant, pour ce qui est des règlements sur l'environnement, nous sommes obligés de demander une plus grande intervention. À long terme, la tâche de la réglementation de l'environnement deviendra énorme. Nous assisterons à la croissance en nombre et en importance des projets susceptibles d'altérer l'environnement avec toujours plus de polluants et de dangers, avec des effets irréversibles, et parfois impossibles à mesurer, d'un éventail croissant de substances et de procédés industriels, et avec l'émergence des répercussions internationales de nos responsabilités vis-à-vis de l'environnement. Par conséquent, nous recommandons aux gouvernements de consentir davantage de crédits aux efforts analytiques requis pour appuyer cette tâche de réglementation à

long terme. Nous recommandons en outre que les procédures fédérales en matière d'environnement soient consacrées par la législation et qu'il y ait harmonisation des procédures d'examen fédérales et provinciales.

- Les changements de tendance du commerce international présentent au secteur canadien des ressources, de nouvelles possibilités et de nouveaux problèmes. Notre aptitude à saisir ces possibilités — et à survivre à ces problèmes — dépendra de notre capacité à concevoir des stratégies adaptées au contexte global. Cette considération nous a incités à recommander que les secteurs des céréales et des pêcheries adoptent des stratégies de mise en marché et de production qui leur donneront accès aux nouveaux marchés en pleine expansion des pays en voie de développement. Qu'il s'agisse d'étendre nos marchés ou de vaincre la concurrence, nous croyons qu'il est de l'intérêt du Canada d'œuvrer dans le sens du libre échange, multilatéral et bilatéral, avec les États-Unis, principal acheteur de matières premières canadiennes. Les problèmes d'ajustement qu'apporteront les échanges plus libres, et les tactiques de négociation qui seront nécessaires pour y parvenir, varieront selon le secteur de ressources concerné.
- Nous croyons que, dans bien des cas, une plus stricte adhésion aux principes du marché et une augmentation des incitations pour le secteur privé améliorerait les perspectives des industries des ressources du Canada. Nous considérons, par exemple, qu'une politique des prix pour le pétrole et le gaz naturel, déterminée par les forces du marché, offrirait l'incitation essentielle à l'accroissement des efforts d'exploration et de production. Pour le pétrole, le gaz naturel et les produits miniers, nous croyons que la création d'un régime fiscal tenant davantage compte des profits que des volumes de production encouragerait tant l'expansion des sources secondaires que la rationalisation par l'industrie de ses décisions d'allocation des ressources. Sans prôner la cession du droit de propriété sur les territoires boisés à l'industrie privée, nous suggérons que toute modification du système d'exploitation forestière prévoyant l'extension de la durée des baux d'exploitation déboucherait sur une gestion plus responsable des forêts. Finalement, nous recommandons le remplacement progressif des offices nationaux de mise en marché et de gestion des approvisionnements agricoles par un régime de stabilisation des revenus destiné à amortir les grandes fluctuations des revenus des exploitants agricoles.
- Nous croyons qu'il y a lieu d'améliorer sensiblement les modalités de réglementation et l'infrastructure de la manutention, des permis d'exploitation et des transports, qui appuient le secteur des ressources. Nous soulignons l'importance des effets du tarif du Nid-de-Corbeau sur le transport de toutes les

marchandises en vrac, particulièrement des céréales de l'Ouest. Nous croyons qu'il faudra s'orienter davantage vers les principes du marché lorsque viendra le temps de revoir la *Loi sur le transport des grains de l'Ouest* et nous laissons au Comité d'enquête Hall sur la contribution du Nid-de-Corbeau le soin de conseiller des rajustements précis de cette contribution. Dans le secteur minier, nous reconnaissons que la structure de la réglementation est malaisée et lente, et nous recommandons aux gouvernements d'entreprendre l'examen systématique de leurs procédures en vue de les simplifier. Nous attirons également l'attention sur le fait que la gestion des pêcheries a trop souvent débouché sur la surcapacité, les tensions inutiles, l'inconstance de la qualité du produit et, du fait même, sur des occasions perdues. Pour ce qui est du pétrole et du gaz naturel, nous recommandons l'adoption d'un régime fiscal plus simple et d'une formule de prix plus pratique pour amenuiser l'incertitude à moyen et long termes.

- Le secteur des ressources a subi des transformations capitales depuis la Seconde Guerre mondiale. De nouveaux ajustements seront essentiels et inévitables, bien que peut-être moins spectaculaires que par le passé. Nous croyons que, lorsqu'une exploitation donnée n'a pas réussi à réaliser des profits au terme d'une certaine période, les ajustements sont inévitables et qu'il ne faut pas interférer; les gouvernements ne doivent pas appuyer les activités non rentables. On doit abandonner les mines qui ne peuvent plus produire un minerai concurrentiel et nous croyons qu'en général, le même principe s'applique aux pêcheries. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'action du gouvernement est nécessaire dans certains domaines pour prévenir la détérioration de la qualité des ressources renouvelables. En particulier, nous recommandons l'accroissement marqué des dépenses publiques et privées pour le reboisement de la forêt canadienne.
- On peut et on doit tenter d'équilibrer l'efficacité de l'exploitation et la justice envers ceux dont le gagne-pain dépend depuis longtemps des industries traditionnelles des ressources. Dans le cas de la famille agricole, nous reconnaissons les problèmes particuliers dus à l'accès limité de l'agriculteur à des capitaux libres, à l'instabilité des prix agricoles et au principe voulant que la terre soit léguée aux générations futures. Par conséquent, nous appuyons le maintien des régimes spéciaux de crédit agricole et, comme nous l'avons mentionné, nous encourageons vivement la prise en considération d'un régime de stabilisation des revenus pour remplacer les commissions nationales de gestion et d'approvisionnement. Par la même occasion, nous appuyons le remplacement de l'assurance-chômage pour les pêcheurs par de nouvelles primes de production et par un programme de stabilisation des revenus, régime qui encourage-

rait un comportement plus efficace sans réduire les profits d'ensemble. Les pêcheurs seraient également admissibles à des suppléments de revenu en vertu du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), proposés dans nos recommandations sur la sécurité sociale. Dans le secteur minier, nous recommandons la prestation d'une aide à l'adaptation pour les collectivités et les personnes touchées par l'abandon de mines.

- La recherche produit de gros dividendes, mais ses bénéfices semblent souvent trop lointains pour justifier les dépenses aux yeux de l'exploitant de ressources naturelles. Nous reconnaissons qu'il doit y avoir un renouvellement des efforts canadiens dans la recherche fondamentale, surtout dans les industries traditionnelles des ressources, pour que le Canada puisse rattraper les progrès effectués dans les pays concurrents. La recherche sur l'appauvrissement des sols et les nouvelles variétés de récolte mérite un financement à long terme de la part du gouvernement. Il en est de même des recherches relatives à l'aquiculture ainsi qu'à l'entretien et à l'amélioration des forêts. Nous avons également recommandé de consacrer davantage de crédits à la formation en foresterie. Enfin, nous appuyons l'accélération des efforts de recherche dans le domaine de la gestion de l'environnement où, selon nous, il importe de disposer d'une capacité institutionnelle et systématique de consultation scientifique.
- Étant donné l'importance des ressources naturelles pour les perspectives économiques du Canada et la nécessité d'adopter une optique plus intégrée des problèmes et des possibilités de l'ensemble du domaine des ressources, nous recommandons la création d'un Conseil des ministres des ressources naturelles pour guider et accroître la collaboration fédérale-provinciale. Nous reconnaissons que divers groupes ministériels (sur l'agriculture et les mines) existent déjà, mais nous croyons qu'il importe d'élaborer une stratégie coordonnée couvrant toute la gamme des ressources naturelles et s'inspirant des principes énumérés ci-dessous. Nous recommandons également la création, au sein du gouvernement fédéral, d'une plus grande capacité d'analyse des contributions et des problèmes du secteur des ressources naturelles.