

Ser  
Q1  
C212s1  
no. 36

du Nord

**ANALYZED**  
CANADA INSTITUTE FOR S.T.I.  
NOV 03 1978  
OTTAWA  
INSTITUT CANADIEN DE L'INST.

# Économie politique de l'essor du Nord

par K. J. Rea

**ANALYZED**

Conseil des sciences du Canada,  
7<sup>e</sup> étage,  
150, rue Kent,  
Ottawa, Ont.  
K1P 5P4

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1976

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition  
Approvisionnements et Services Canada,  
Ottawa, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire

N° de catalogue SS21-1/36F

Prix: Canada: \$4.00

Autres pays: \$4.80

Prix sujet à changement sans avis préalable

Imprimé par Maracle Press Ltd., Oshawa  
OHO25-6-0003

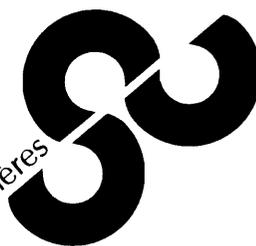


### **Kenneth J. Rea**

M. Kenneth J. Rea est né en 1932 à Saskatoon, Sask. Il fréquenta les écoles de Régina, et étudia l'économie et la politicologie à l'Université de la Saskatchewan, qui lui conféra la maîtrise correspondante en 1955. Il continua ses études à l'École d'économie et de politicologie de Londres, et obtint son doctorat de spécialisation en 1959, puis retourna à l'Université de la Saskatchewan pour y enseigner, et poursuivre ses recherches sur le développement économique. En 1969, il obtint un poste à l'Université de Toronto; il enseigne actuellement l'économie dans le département d'économie politique.

Parmi les diverses publications du professeur Rea se trouve *The Political Economy of the Canadian North* (University of Toronto Press, 1968) qui analyse le développement économique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest jusqu'aux environs de 1965. Il a également préparé un volume de morceaux choisis, en collaboration avec J. T. McLeod: *Business and Government in Canada* (Methuen, 1969). Il s'occupe actuellement de l'histoire économique de l'Ontario depuis la Seconde Guerre mondiale, et il achève un manuel d'introduction à l'économie politique.

Le professeur Rea a été consultant pour la mise en place du régime d'assurance-santé de la Colombie-Britannique, pour le Comité ontarien de l'art de guérir, et pour la Commission ontarienne d'instruction post-secondaire.



Avant-propos	9
Préface	11
Remerciements	13
<hr/>	
<b>I. Introduction</b>	<b>15</b>
Description du problème	16
Description géographique et démographique du Nord	16
Le territoire	16
La population	20
Expansion et développement économiques	26
L'économie politique du développement économique	27
Les questions	27
Les questions économiques	28
Les questions politiques	29
<hr/>	
<b>II. Mécanismes et processus décisionnels</b>	<b>31</b>
Le mécanisme du marché	32
L'entreprise commerciale dans le Nord canadien	33
Caractéristiques générales	33
Accroissement des exportations et dédoublement de l'économie	42
L'action de l'entreprise privée entre 1870 et 1939	42
L'industrie forestière	42
L'exploitation minière	45
Répercussions de la Seconde Guerre mondiale sur l'économie du Nord canadien	57
L'activité boréale du secteur privé depuis la Seconde Guerre mondiale	62
Les industries exportatrices de matières premières	63
Le secteur minier	63

Gisements de fer de la fosse d'Ungava-Labrador	63
Le Nord de l'Ontario et du Québec	65
Les provinces des Prairies	68
La Colombie-Britannique	71
Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest	73
L'industrie du bois	77
Autres activités d'importance	81
Le secteur commercial du Nord canadien	81
La politique de l'État	83
Le rôle historique de l'État dans le développement économique du Canada	83
Les politiques de développement économique du Nord canadien avant 1940	86
Les politiques fédérales	86
Les politiques provinciales	89
Effets de la Seconde Guerre mondiale sur la politique de développement économique du Nord canadien	99
La politique de développement économique du Nord depuis la Seconde Guerre mondiale	100
Investissement public dans les infrastructures: les transports	100
Investissement public dans les infrastructures: l'électricité	118
Les aménagements dans le Nord ontarien	120
Les aménagements dans le Nord québécois	121
Les aménagements à Terre-Neuve	125
Les aménagements dans le Nord de l'Ouest canadien	130
Autres actions officielles de développement économique	138
L'activité de piégeage	140
La pêche commerciale	142
Le secteur du tourisme	147
Programmes d'incitation	148
Le secteur tertiaire dans le Nord	149
Structure de l'industrie boréale	150
Les tendances démographiques	153
L'Administration locale dans le Nord — relations entre la grande ville et l'arrière-pays	155
Le mécanisme politique du développement économique du Nord	161
Le processus décisionnel électoraliste	162
Le processus décisionnel corporatiste	164

<b>III. Organes et processus politiques du développement économique boréal à l'étranger</b>	<b>173</b>
Le problème général de la disparité entre Nord et Sud	174
Les régions arctiques et subarctiques	175
L'Alaska	175
Le domaine scandinave	187
Le Groenland	188
La Norvège	195
La Suède	203
La Finlande	215
Le Nord de l'URSS	225
Évaluation de la pertinence de l'expérience d'autres pays	242
<b>IV. Résumé et conclusions</b>	<b>245</b>
Les problèmes du développement économique du Nord dans le cadre historique	246
Les influences externes et internes en matière de développement économique du Nord canadien	247
La répartition antérieure de la prise des décisions entre secteur privé et pouvoirs publics	248
L'influence des expériences étrangères sur la politique canadienne de développement économique du Nord	250
Bibliographie	253
Publications du Conseil des sciences du Canada	265
<b>Liste des tableaux</b>	
Tableau I.1—Population du Nord par district de recensement 1921-1971	22
Tableau I.2—Données supplémentaires de recensement pour le Nord canadien	22
Tableau II.1—Revenus des habitants des Territoires du Nord-Ouest	151
Tableau II.2—Répartition de la main-d'œuvre entre les divers secteurs économiques des quatre districts de recensement du Nord, 1951-1961	152
Tableau II.3—Répartition de l'emploi dans la région de Fort Chipewyan, dans le Nord albertain	153
Tableau II.4 Évolution des taux de natalité, de mortalité et d'accroissement naturel dans certaines régions boréales, de 1931 à 1971	154

Tableau II.5—Taux de mortalité infantile dans certaines régions du Nord, de 1931 à 1971	154
Tableau III.1—Principales industries de l'Alaska, dans l'ordre de la valeur de leur production	182
Tableau III.2—Répartition de la population active dans les divers secteurs et branches industrielles de l'Alaska, de 1939 à 1971	182
Tableau III.3—Comparaison des revenus et des dépenses de l'État de l'Alaska	183
Tableau III.4—Répartition de la population active groenlandaise entre les différentes activités, de 1951 à 1965	192
Tableau III.5—Exportations des produits de la pêche, de la chasse et de l'élevage ovin, de 1960 à 1969	193
Tableau III.6—Répartition en pourcentage de la population active entre les divers secteurs, dans les provinces boréales et dans l'ensemble de la Finlande	222
Tableau III.7—Répartition de la population dans le Nord de la partie européenne de l'URSS	228
Tableau III.8—Répartition de la population dans le Nord de la Sibérie	229
Tableau III.9—Évolution démographique des populations boréales de l'URSS, de 1959 à 1970	230
Tableau III.10—Peuples hyperboréens de l'URSS	230

## Liste des figures

Figure I.1—Districts de recensement du Nord canadien	17
Figure I.2—Les districts de recensement du Nord de la Colombie-Britannique avant 1971	25
Figure II.1—Le Nord canadien, au delà du 60 <sup>e</sup> parallèle	34
Figure II.2—Agglomérations boréales dans l'Ouest canadien	35
Figure II.3—Agglomérations boréales dans l'Est canadien	36
Figure III.1—L'Alaska	177
Figure III.2—Le Groenland	189
Figure III.3—Comtés boréaux de Norvège et de Suède	196
Figure III.4—Provinces boréales de la Finlande	216
Figure III.5—Le Nord de l'URSS	227
Figure III.6—Carte politique du Nord de l'URSS	227

## Avant-propos

La présente étude, réalisée par le professeur Kenneth Rea, du Département d'économie politique de l'Université de Toronto, est la seconde de six études réalisées à l'initiative du Conseil des sciences, à propos de l'essor du Nord canadien. Elle fait l'historique de celui-ci, d'un point de vue politico-économique, et le compare avec l'essor des régions arctiques et subarctiques de plusieurs autres pays.

Faut-il développer économiquement le Nord canadien? Dans l'affirmative, quand et comment le faire? Qui pourrait s'en charger, et qui en bénéficierait? L'étude de ces questions par le professeur Rea montre qu'une solution équitable doit s'appuyer sur certaines conditions préliminaires. Dans le passé, la mise en valeur du Nord a été dirigée par des pouvoirs de décision économiques et politiques fixés hors de cette région. Cependant, les pouvoirs de décision en place dans le Nord canadien pourraient prendre plus d'envergure, à cause de la croissance du secteur tertiaire boréal, de la décentralisation de certains organes de l'Administration publique, et de l'apparition de quelques groupes d'intérêts dans le Nord, et particulièrement des fraternités d'Amérindiens.

Bien que les sociétés privées et les Administrations fédérale et provinciales fussent d'accord à propos de l'utilisation des ressources naturelles, leur mise en œuvre et leur exploitation étaient le fait des sociétés privées, en grande partie étrangères. Comme le public se préoccupe de plus en plus de cette mainmise, les divers paliers de gouvernement du Canada devraient prendre un rôle plus actif dans le processus de décisions concernant la mise en valeur des ressources. Comme pour toutes les études de documentation, les analyses et les conclusions de l'auteur sont siennes, et ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Conseil des sciences.

Voici les titres des autres études portant sur l'essor du Nord canadien:

– Développement économique du Nord canadien et mécanismes de prospective technologique – Étude de la mise en valeur des hydrocarbures dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort, et dans l'Archipel arctique, Étude de documentation n° 34, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, par R. F. Keith et ses collègues; sous presse.

– *Decision Making in the North: Oil Sands Case Study*, par la firme *Canadian Resourcecon Limited* (W. R. Lee, D. K. Strang, G. A. Constable and G. R. Staple). (Cette étude ne sera pas publiée. On peut s'en procurer des exemplaires photocopiés auprès du Conseil.)

– Le processus décisionnel dans la conception et la réalisation du développement nordique au Canada – La Baie de James, par Eric Gourdeau, avec la collaboration de Pierre Dansereau, Louis-Edmond Hamelin et Guy Rocher. On peut s'en procurer des exemplaires auprès de l'auteur, au 2376, avenue Royale, Québec.

– *Arctic Mining: A Case Study of Decision-Making – The Strathcona Sound Mine – Baffin Island*, par R. Gibson. (Le Conseil décidera sous peu du mode de publication de ce rapport).

– *Offshore Petroleum Exploration on the Labrador Continental Shelf: A Study of Decision-Making*, par R. D. Voyer. (Cette étude ne sera pas publiée. On peut s'en procurer des exemplaires photocopiés auprès du Conseil des sciences.)

J. J. Shepherd,  
Directeur général,  
Conseil des sciences du Canada.

## **Préface**

La présente étude a été conçue pour donner une vue synoptique de l'essor des territoires boréaux du Canada et d'autres pays. Le manque de temps et le peu de moyens ont restreint certains volets de l'étude, particulièrement celui qui concerne les territoires étrangers. Comme le recueil de données nouvelles prend beaucoup de temps, nous n'avons qu'esquissé certains progrès sociaux importants, et particulièrement l'administration des soins de santé et la construction d'établissements d'enseignement dans le Nord canadien, et les rôles joués par les fraternités d'Amérindiens.

Même ces restrictions laissent un cadre d'étude très ample. Nous considérons que le «Nord canadien» englobe les parties boréales de sept provinces, outre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, et que l'essor de cette région s'appuie sur des facteurs politiques et, plus particulièrement, sur des facteurs économiques. Cette perspective d'«économie politique» attire l'attention sur la transformation et le comportement des mécanismes sociaux appropriés pour la prise des décisions, et elle s'appuie sur l'économie et la politicologie, tout en les dépassant; elle englobe l'étude des processus et des structures de l'économie de marché. Celle-ci est l'un des mécanismes grâce auxquels la collectivité peut exprimer ses choix en matière d'utilisation des ressources humaines et des richesses naturelles; notre perspective porte aussi sur la façon dont les choix sont faits par les processus et organismes politiques.

## **Remerciements**

Nous sommes reconnaissants de l'aide que nous ont fournie Ellen Wilson, Ross McArthur et John Rohr, assistants de recherche, qui n'ont pas ménagé leurs efforts au cours de l'été 1974, et plus particulièrement de la collaboration d'Almos Tassonyi et de Douglas Welwood, dont l'activité prodigieuse a permis de recueillir la plupart des matériaux nécessaires à l'élaboration de la III<sup>e</sup> partie. Nous remercions également plusieurs cadres du Conseil des sciences, qui ont recueilli des données, et M. Roger Voyer, directeur de la recherche au Conseil, dont les conseils précieux et les remarques encourageantes nous ont aidés au cours de l'étude. Et, plus encore, je suis reconnaissant à l'égard de ma femme, qui a encore toléré mes préoccupations et ma négligence pendant un autre été.

Kenneth J. Rea  
Toronto  
Avril 1975

# I. Introduction

## **Description du problème**

Nous nous proposons, dans la présente étude, de fournir un tableau synoptique des processus régissant le développement économique du Nord canadien. En gros, ils découlent de l'interaction entre la culture occidentale, basée sur l'industrie, et ce cadre physique particulier qu'on appelle «le Nord», au Canada.

### *Description géographique et démographique du Nord*

#### **Le territoire**

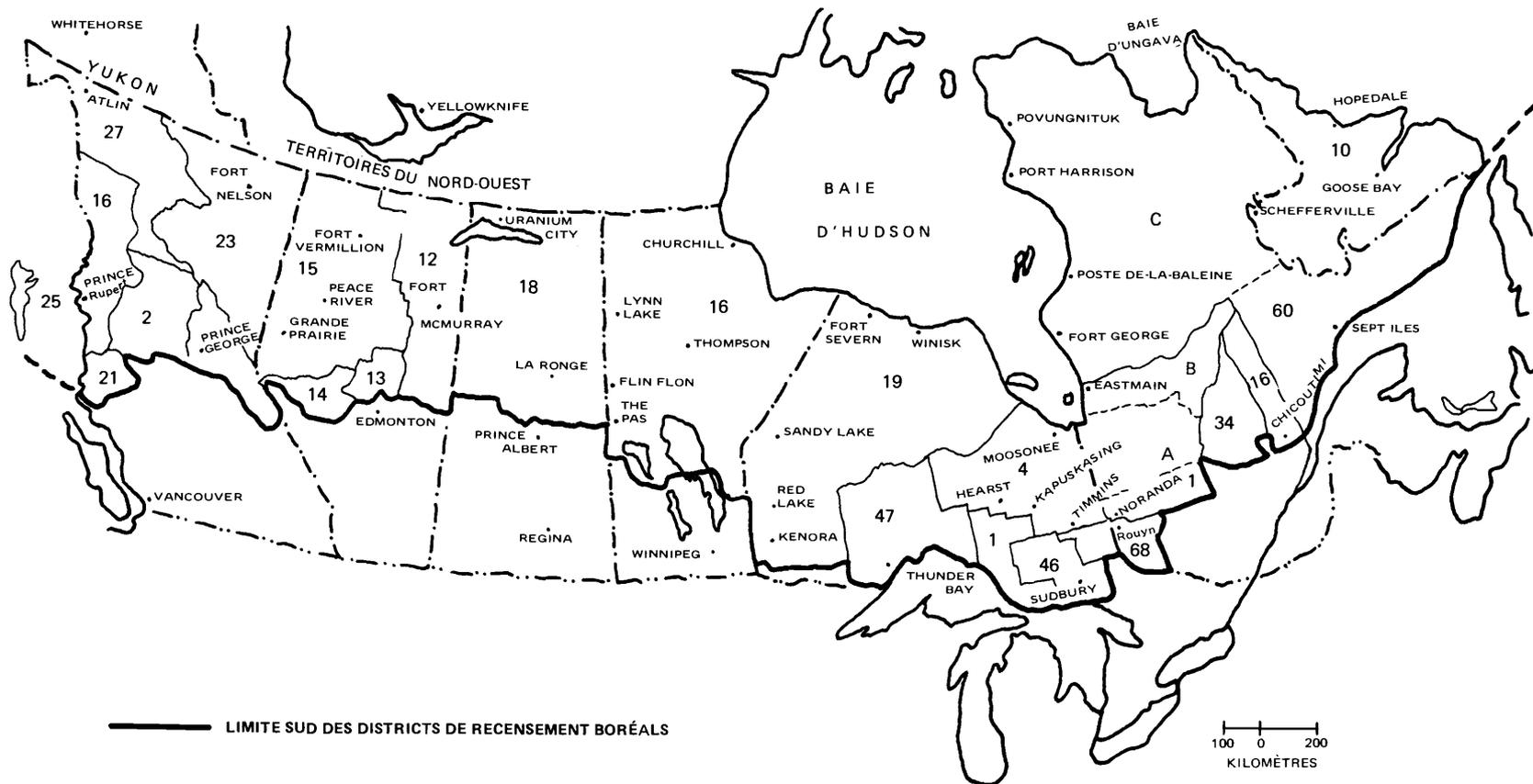
À toutes fins pratiques, nous engloberons arbitrairement, dans le Nord canadien, les régions que la plupart des géographes considéreraient comme boréales, telles les zones à climat arctique et subarctique, la région au-delà de la limite forestière ou au nord de la zone de peuplement continu, mais aussi des régions classées habituellement comme septentrionales par les autorités administratives et politiques. Dans le Nord canadien, nous englobons la plus grande partie du territoire que L.-E. Hamelin appelle l'Extrême-Nord, le Grand-Nord et le Moyen-Nord, et une partie de ce qu'il considère comme le Proche-Nord de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec<sup>1</sup>. Toutefois, pour des raisons d'ordre historique et administratif, nous incluons les régions minières, forestières et celles riches en ressources hydroélectriques, situées dans le Nord de l'Ontario et du Québec.

La région du Nord, telle que nous l'envisageons dans cette étude, comprend tout le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, la partie de la Colombie-Britannique qui s'étend au nord de la voie ferrée Prince George-Prince Rupert, la partie de l'Alberta au nord d'Edmonton, la Saskatchewan au nord de Prince Albert, et le Manitoba au nord du Pas et à l'est du lac Winnipeg. Elle comprend également les districts d'aménagement, en excluant la plupart du temps les grandes agglomérations de Sudbury, Thunder Bay et la région de Fort Francis-Rainy River, de même que les régions adjacentes du Nord-Ouest québécois, de l'Abitibi, du Témiscamingue, de Chicoutimi, de Mistassini, les régions au Nord-Ouest du lac Saint-Jean, celles du Nouveau-Québec et de la Rive nord au delà de Sept-Îles, ainsi que tout le Labrador, mais non l'île de Terre-Neuve (voir la figure I.1).

Du point de vue climatique, la présente délimitation du Nord canadien couvre les zones arctiques et subarctiques du Canada; du point de vue logique, elle englobe pratiquement tout le Bouclier canadien, les terres basses de la baie d'Hudson, une bonne partie de la Cordillère septentrionale et du bassin sédimentaire des grandes plaines centrales. La partie méridionale de cette région est fortement boisée, mais au delà de la limite forestière, c'est la toundra, souvent marécageuse, parsemée d'affleurements rocheux, et couverte de lichens et d'autres végétaux inférieurs.

Le climat de la partie orientale du Nord canadien est généralement glacial, et les Méridionaux considèrent cette région comme peu hospitalière. C'est un véritable climat arctique qui prédomine dans les îles situées de l'extrême Nord de l'Archipel arctique jusqu'au Sud du

Figure I.1 – Districts de recensement du Nord canadien



Source: Recensement canadien de 1971

Nouveau-Québec et du Labrador. Même les régions côtières connaissent un hiver extrêmement rigoureux, et des étés frais et brefs. Le paysage varie du désert polaire de l'Archipel arctique oriental aux régions relativement humides, au sol couvert de mousses, du Nord de l'Ungava, et aux forêts denses s'étendant à l'est de la baie d'Hudson, et au sud du 53° de latitude. Les côtes montagneuses du Labrador, où débouchent de nombreux fiords et rivières, sont dépourvues de végétation. Au sud du Labrador, dans la vallée de l'Hamilton notamment, on retrouve des forêts parsemées de marécages à sphaignes. Le cours de nombreuses rivières de la péninsule du Labrador change brusquement de niveau près des côtes, créant ainsi de nombreux emplacements d'énergie hydraulique.

Vers l'ouest de la baie de James, le climat arctique persiste dans quelques régions du Nord-Est de l'Ontario, malgré les latitudes plus méridionales. Le bassin hydrographique du Nord de l'Ontario se déverse dans la baie de James ou dans la baie d'Hudson. Pour l'objet de notre étude, convenons que le Nord canadien s'étend vers le sud, au delà de la ligne de partage des eaux, et englobe la partie septentrionale du bassin hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Le Nord de l'Ontario se trouve en grande partie dans le Bouclier canadien; il s'étend au sud de la limite forestière qui contourne le littoral des baies d'Hudson et de James. Près des baies, cependant, le Bouclier cède la place à la région plate et marécageuse de la baie d'Hudson, où les arbres sont clairsemés, et disparaissent complètement sur le littoral. Les régions du Bouclier sont parsemées d'innombrables lacs, reliés ensemble par des cours d'eau. Le moskeg et les marécages y abondent; les sols sont minces et impropres à l'agriculture, à l'exception de la zone argileuse qui s'étend le long du 49° parallèle, du lac Abitibi à environ 160 km au sud de la baie de James, aux environs du lac Nipigon. Cette zone argileuse jouit d'un climat et d'un sol favorables à l'agriculture, et elle possède aussi de riches futaies.

Le relief du Bouclier et la forêt boréale s'étendent à l'ouest de l'Ontario et au nord du Manitoba, le long du littoral ouest de la baie d'Hudson, jusque dans le district de Keewatin des T.N.-O. Les conditions climatiques et topographiques de la région située à l'ouest de la baie ressemblent plus à celles des régions du Nord-Est de l'Ontario et du Nord-Ouest du Québec qu'à celles des régions aux mêmes latitudes à l'est de la baie. La limite forestière et les isothermes de janvier s'étendent vers le nord-ouest, et on trouve un meilleur climat subarctique sous les latitudes plus boréales, au fur et à mesure que l'on se dirige vers l'ouest.

Tout le Nord du Manitoba se trouve pratiquement dans le Bouclier canadien, à l'exception des basses terres de la baie d'Hudson, qui s'étendent de Churchill vers le sud, le long du littoral, jusqu'en Ontario. Toute la région est sillonnée par de multiples cours d'eau entrecoupés de rapides et de chutes, qui dévalent du Bouclier vers les basses terres. Autrefois, ils étaient périlleux pour les employés de la Compagnie de la baie d'Hudson mais, aujourd'hui, ils constituent des sources précieuses d'énergie hydraulique. Une grande partie du Nord du Manitoba

est fortement boisée.

Près du 60<sup>e</sup> parallèle, la forêt cède progressivement la place aux broussailles rabougries des terres arides du District de Keewatin. Ce dernier, faisant partie du Bouclier mais dépourvu de végétation, s'étend vers l'ouest dans le District du Mackenzie, où il cède la place aux basses terres de la vallée du Mackenzie, prolongement des grandes plaines centrales vers le nord. Celles-ci s'étendent vers le nord-ouest, en forme de triangle, dont le sommet se trouverait sur le delta du Mackenzie comprimé entre le Bouclier à l'est et les Rocheuses orientales à l'ouest. La limite entre le Bouclier et les plaines intérieures traverse le Nord de la Saskatchewan, dont la partie Est se trouve entièrement dans le Bouclier; à l'ouest, une partie de la Province chevauche la zone de transition entre les plaines et le Bouclier. Seule l'extrémité nord-est de l'Alberta fait partie du Bouclier, tandis que le reste de la partie septentrionale de la province est une savane plate, ou parfois ondulée. Une partie de la région des Prairies, notamment celle de la Rivière de la Paix, est faite de bonnes terres arables. En dépit des latitudes septentrionales, la plus grande partie du Nord de la Saskatchewan et de l'Alberta jouit d'un climat subarctique aux étés chauds, aux hivers rudes et venteux, et aux précipitations assez faibles. Ces conditions atmosphériques prédominent dans presque toute la région des Prairies du Sud, jusqu'au delta du Mackenzie.

Presque tout le Nord de la Saskatchewan est boisé, et bien qu'en certains endroits il soit possible de cultiver, le peu de fertilité des terres et la brève saison de culture ne sont pas propices à l'agriculture commerciale.

Trois régions physiographiques distinctes composent le Nord de l'Alberta. Dans le Nord-Est, près du lac Athabasca, c'est le Bouclier canadien. À l'ouest, des plaines aux sols fertiles s'étendent jusqu'à la vallée de la Rivière de la Paix et joignent les contreforts des Montagnes Rocheuses. Au nord de l'Alberta, de vastes étendues marécageuses et à moskeg, et des forêts à peuplement mixte couvrent une bonne partie de la région. Le climat du Nord de l'Alberta varie beaucoup de l'est à l'ouest, à cause des grands changements d'altitude, mais il s'agit en général d'un climat continental, aux hivers rudes et aux étés chauds.

Les rivières et la similitude de la topographie font de la partie ouest du district du Mackenzie, entre le 60<sup>e</sup> parallèle et la côte arctique, comme un prolongement naturel du Nord de l'Alberta, tandis que les parties plus accidentées du district, à l'est, ressemblent à l'extrême Nord de la Saskatchewan et du Manitoba, mais ne possèdent cependant pas de voies de communication naturelles comparables au réseau fluvial Athabasca – Grand Lac des Esclaves – Mackenzie.

L'extrême Nord-Est de la Colombie-Britannique montre la structure géologique et topographique prédominant dans les plaines boréales-centrales. Bien que nombre de larges vallées intérieures aient des sols fertiles, la forêt prédomine dans tout l'intérieur du pays et en constitue, avec les minerais, la principale ressource naturelle.

À l'ouest des Montagnes Rocheuses et de la chaîne du Mackenzie,

la partie ouest du district du Mackenzie, le Nord de la C.-B. et le Yukon ont des caractéristiques topographiques et climatiques assez différentes de celles des parties est et centrale du Nord canadien. Ces régions se tournent naturellement vers le Pacifique. Presque tout le Nord de la C.-B. est montagneux, et il contient moins de lacs et de rivières que la plupart des régions du Nord canadien. C'est plus l'altitude que la latitude qui fait varier le climat. Sous l'influence des hautes chaînes de montagnes, les précipitations sont très variables dans tout le Nord de la C.-B. et le Yukon.

La partie centrale du Yukon est formée d'un vaste plateau parsemé de collines et de pics solitaires. Elle est limitée à l'est par les chaînes Mackenzie, Franklin et Richardson, qui séparent le Territoire du Yukon du District du Mackenzie, et à l'ouest par les hautes chaînes Cascade, Côtière et Saint-Elias. Le fleuve principal du Nord-Ouest, le Yukon, et ses importants affluents, les rivières Pelly, Stewart, Klondike et Fortymile découpent profondément le plateau intérieur. La partie du Yukon la plus au nord consiste principalement en plaines ondulées, s'abaissant vers la côte arctique. Les parties méridionale et centrale du Yukon sont boisées, mais les forêts commerciales ne se trouvent, en principe, que dans les principales vallées. La forêt s'éclaircit à l'approche de la côte arctique, et disparaît dans l'extrême Nord-Ouest montagneux.

Le littoral arctique occidental est moins inhospitalier que celui de l'Est, bien qu'un climat nettement arctique prédomine à l'est et au nord du delta du Mackenzie. De longs hivers glacials et sombres, et un terrain désertique, font de l'Archipel arctique un des endroits les moins habitables du Monde.

Il serait judicieux d'adopter une perspective zénithale des régions circumpolaires. Les îles de l'Extrême-Nord sont situées dans l'océan Arctique, une mer intérieure de 13 millions de kilomètres carrés. Ainsi que Moira Dunbar l'a décrit, cet océan, de moins de 100 m de profondeur, repose sur un plateau continental entouré de continents. Ces eaux se subdivisent en un certain nombre de mers épicontinentales: des Tchoukches, de Sibérie orientale, des Laptev, de Kara et de Barentz. Cette dernière sert de passage entre l'océan Arctique et la mer de Norvège. D'autres passages de moindre importance sont le détroit de Behring et la baie de Baffin. Le large passage entre la Norvège et le Groenland ouvre la communication entre l'océan Arctique et l'océan Atlantique<sup>2</sup>.

Cette région polaire se caractérise par de longs hivers, extrêmement rigoureux, et par des étés courts et frais, durant lesquels la température ne dépasse pas souvent 0°C. L'été est suffisamment tiède, cependant, pour fondre la neige accumulée au cours de l'hiver, et pour désagréger la banquise qui couvre l'océan pendant toute l'année.

### **La population**

La population du Nord canadien est peu nombreuse, concentrée en villages très éloignés les uns des autres, et elle ne reste pas en place. Comme la croissance des populations locales dépend directement des

entreprises réalisées, et qu'elle est sujette à des fluctuations rapides en fonction des saisons, l'interprétation des statistiques démographiques est particulièrement malaisée. Le recueil de ces données statistiques dans les régions éloignées n'est pas un travail facile. C'est pourquoi il faudrait accueillir avec réserve toute généralisation concernant les populations du Nord.

Il est possible de faire coïncider notre délimitation du Nord avec les districts de recensement canadiens, afin de déterminer la répartition et l'accroissement de la population<sup>3</sup>. Il s'agit là d'un travail subjectif, et ses résultats renferment des anomalies dont nous ferons état ultérieurement.

Les principales données obtenues sont reproduites dans les tableaux I.1 et I.2. La figure I.1 montre les districts de recensement auxquels nous nous référons. À l'Est, le Labrador constitue un district de recensement distinct pour lequel des données existent depuis 1951. L'accroissement rapide de la population, qui a plus que triplé dans les deux dernières décennies, s'explique surtout par l'exploitation des mines de fer et les aménagements hydroélectriques. Moins de 3 pour cent de la population sont des Indiens et des Inuits, et malgré l'augmentation des naissances, presque tout l'accroissement démographique provient de l'immigration.

Au Québec, le plus grand district de recensement est celui du Saguenay (n° 60) qui couvre toute la Rive nord et aussi la région du Nouveau-Québec désignée par la lettre C sur la carte. La population du Saguenay est répartie essentiellement dans des agglomérations le long du Saint-Laurent; certaines sont assez importantes: Sept-Îles (24 320 habitants en 1971) et Baie Comeau (12 109 habitants), notamment. L'accroissement rapide de la population depuis 1951 est encore le résultat de la mise en valeur des mines au nord, qui s'est traduite par l'expansion et l'exploitation d'installations portuaires et autres le long du Saint-Laurent. C'est ainsi que s'explique l'accroissement de la population du Nouveau-Québec depuis 1951 (tableau I.2) dont le tiers (soit 3 000 habitants) résidait dans Schefferville, la ville du minerai de fer, en 1971. La population indienne et inuite du Saguenay et du Nouveau-Québec représente 6 pour cent du total.

Plus à l'ouest, dans le Québec, se trouvent les districts de Chicoutimi (n° 16), du lac Saint-Jean Ouest (n° 34), d'Abitibi (n° 1) et de Témiscamingue (n° 68). Le District de Chicoutimi couvre plusieurs agglomérations importantes, dont Chicoutimi est la plus grande (avec 34 000 habitants environ en 1971), suivie par Jonquière (28 430), Arvida (18 448), Chicoutimi-Nord (14 086) et Kénogami (10 970). Il n'y a pratiquement pas de population indienne.

Le District du lac Saint-Jean Ouest (n° 34) groupe aussi un nombre de villes assez importantes, telles que Dolbeau, Mistassini et Roberval, près de sa limite sud-est.

La grande circonscription d'Abitibi (n° 1) couvre les régions de Mistassini et le «district d'Abitibi» désignés respectivement par les lettres B et A sur la carte. Les 2 700 habitants de Mistassini en 1971 étaient en majorité Indiens (2 535). Par opposition, le «district d'Abi-

**Tableau I.1 – Population du Nord par district de recensement 1921–1971**

District de recensement	1921	1931	1941	1951	1961	1971
10. Labrador	n.a.	n.a.	n.a.	7 890	13 534	28 166
<i>Québec</i>						
60. Saguenay	16 663	22 161	29 419	42 664	81 900	111 272
16. Chicoutimi	35 578	55 724	78 881	115 904	157 196	163 348
34. Lac St-Jean Ouest	22 181	30 031	39 061	50 878	61 310	57 074
01. Abitibi	14 807	23 692	67 689	86 356	108 313	112 244
68. Témiscamingue	11 764	20 609	40 471	55 102	60 288	54 656
<i>Ontario</i>						
48. Timiskaming	26 657	37 043	50 604	50 016	50 971	46 485
04. Cochrane	26 293	58 033	80 730	83 850	95 666	95 836
46. Sudbury	43 029	58 251	80 815	109 590	165 862	198 079
01. Algoma	43 695	46 444	52 002	64 496	111 408	121 937
47. Thunder Bay	49 560	65 118	85 200	105 367	138 518	145 390
19. Kenora	19 139	25 919	33 372	39 212	51 474	53 230
<i>Manitoba</i>						
16.	10 091	19 877	25 452	32 834	46 781	69 218
<i>Saskatchewan</i>						
18.	4 445	6 456	11 039	14 654	20 708	21 821
<i>Alberta</i>						
12.	23 723	34 400	43 973	39 886	47 310	54 647
13.	23 416	37 680	47 155	46 638	45 431	43 786
14.	6 677	10 917	14 281	1 444	19 282	21 665
15.	20 817	44 447	53 491	61 800	76 884	94 762
<i>Colombie-Britannique*</i>						
08.	17 631	21 534	25 276	40 276	74 240	128 205
09.	18 986	18 698	18 051	20 854	38 203	56 242
10.	2 144	7 013	8 481	14 395	31 061	43 816
<i>Yukon</i>	4 157	4 230	4 914	9 096	15 628	18 380
<i>T.N.-O.</i>	8 143	9 316	12 028	16 004	22 998	34 800

\*Anciens districts de recensement

**Tableau I.2 – Données supplémentaires de recensement pour le Nord canadien**

District de recensement	1921	1931	1941	1951	1961	1971
<i>Québec</i>						
A. District d'Abitibi	319	335	2 609	3 385	11 321	21 308
B. Mistassini	841	1 052	1 025	1 348	1 796	2 702
C. Nouveau-Québec	1 958	2 584	3 067	4 470	8 121	10 002
<i>Colombie-Britannique*</i>						
2. Bulkley-Nechako	n.a.	n.a.	7 889	12 075	17 437	27 145
14. Fraser-Ft. George	n.a.	n.a.	7 882	14 801	31 726	64 364
16. Kitimat Stikine	n.a.	n.a.	7 983	9 669	23 031	37 326
21. Ocean Falls	n.a.	n.a.	3 767	5 209	6 260	4 215
23. Peace River Liard	n.a.	n.a.	8 444	14 625	31 352	43 996
25. Skeena "A"	n.a.	n.a.	11 381	13 295	17 592	21 299
27. Stikine	n.a.	n.a.	1 093	804	1 224	1 419

\*Nouveaux districts régionaux

tibi» (A) a connu une forte immigration due, entre autres, à la mise en valeur des mines et autres ressources depuis la Seconde Guerre mondiale. La population a plus que doublé durant chacune des deux dernières décennies de recensement. La population autochtone a donc décliné en pourcentage, lequel est maintenant négligeable.

Les quatre cinquièmes de la population de la circonscription d'Abitibi habitent dans la partie sud-ouest, qui contient les villes minières et les usines de pâtes et de papiers, le long de la voie du CN, à l'est du lac Abitibi. L'accroissement rapide de la population de cette région s'est produit de 1920 à 1940. On retrouve les mêmes conditions au sud, dans le District adjacent de Témiscamingue (n° 68), où la moitié de la population habite dans Rouyn-Noranda. Il s'agit de l'un des rares districts septentrionaux de recensement où l'on assiste à une baisse numérique de la population durant ces dernières années. D'autres exemples sont fournis par les régions adjacentes de l'Ontario, qui partagent la même infrastructure économique.

Le district n° 48 dans l'Ontario (Timiskaming) comprend des villes minières établies de longue date, telles que Cobalt et Kirkland Lake. Leur déclin apparaît dans celui de la population totale du district depuis 1941. On note que la même tendance affecte le grand District de Cochrane (n° 4), plus au nord. Celui-ci comprend une population indienne appréciable, qui ne représente toutefois que 3,5 pour cent du total, car une population en grande majorité non autochtone habite les villes minières, et à proximité des usines de pâtes et papiers, dans la partie méridionale du district.

Les districts de recensement 1 et 46, au sud de Cochrane, comprennent deux villes principales qui ne devraient pas faire partie du «Nord». Le district de recensement n° 46 comprend Sudbury qui, avec ses villes satellites, contient plus de la moitié de la population totale du district. De même, le district de recensement n° 1 (Algoma) comprend Sault-Sainte-Marie qui, en 1971, avait plus de 80 000 habitants, alors que la population totale du district atteignait 122 000 personnes environ.

Plus à l'ouest, les districts de recensement 47 et 19 comprennent toute la partie nord-ouest de l'Ontario, à l'exception de la région sud-ouest de Rainy River. Le n° 47 (Thunder Bay) comprend la ville du même nom, qui comptait 108 411 habitants en 1971, sur une population totale de 145 390 personnes. Le n° 19 (Kenora), plus au nord, est une vaste étendue géographique à population peu nombreuse et clairsemée, dont plus de 20 pour cent sont Indiens.

Le Nord du Manitoba forme un seul district de recensement, le n° 16, qui comprenait une population indienne de 21 000 personnes environ en 1971, ainsi que des agglomérations urbaines importantes: Le Pas, Flin Flon et Thompson. C'est la croissance de cette dernière ville qui est responsable de la plus grande partie de l'accroissement de la population du Nord manitobain durant les deux dernières décennies de recensement. En effet, cette ville comptait 19 000 habitants en 1971 sur une population de 69 218 personnes résidant dans le district.

Le Nord de la Saskatchewan forme aussi un seul district de recen-

sement, le n° 18, dont un peu plus de la moitié de la population est constituée par des Indiens.

Dans la province adjacente de l'Alberta, nous pourrions limiter le Nord aux districts de recensement 12 et 15 mais, pour des raisons que nous exposerons plus tard lorsque nous traiterons du développement économique du nord de l'Alberta, nous y avons inclus les districts 13 et 14. Le tableau I.1 montre que la population du Nord-Est de l'Alberta, dans le district 12, a augmenté lentement au cours des décennies suivant la Seconde Guerre mondiale, alors que celle du district de recensement n° 13 a en fait décliné. Depuis le recensement de 1971, la mise en valeur des sables bitumineux a complètement renversé cette tendance. En 1971, les Indiens représentaient 15 pour cent environ de la population du Nord-Est.

Le Nord-Ouest de l'Alberta contient une population nombreuse, s'occupant d'agriculture, particulièrement dans la région de la Rivière de la Paix, et elle n'est guère typique du Nord. Toutefois, on y trouve une population indienne qui représentait environ 12 pour cent des habitants du district n° 15 en 1971. Le district de recensement n° 14, situé plus au sud, comprend des villes comme Edson (3 818 habitants en 1971), Hinton (4 911) et Whitecourt (3 202).

Nous rencontrons quelques difficultés quand nous tentons de faire cadrer les districts de recensement de la Colombie-Britannique avec notre définition du Nord, car ces districts ont été remaniés conformément aux limites des districts régionaux créés entre les recensements de 1966 et de 1971. La figure I.1 montre les districts établis pour le recensement de 1971. Le tableau I.2 fournit les données correspondantes; la figure I.2 montre les districts antérieurs à 1971. Les données correspondantes sont mises à jour dans le tableau I.1.

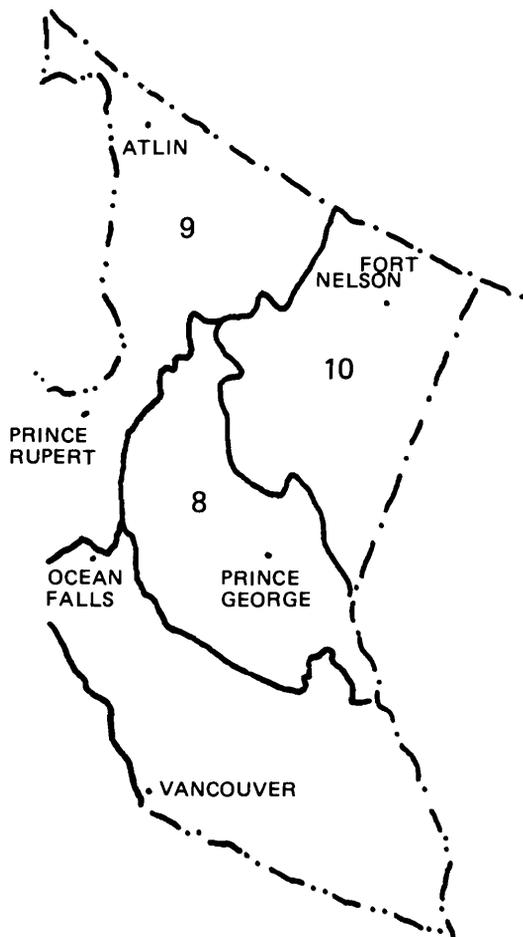
L'accroissement démographique rapide dans le nouveau district de recensement n° 14 (Fraser – Ft. George), s'explique en grande partie par une forte immigration due à l'expansion de l'industrie forestière autour de Prince George. Cette agglomération comptait plus de 33 000 habitants en 1971. La nouvelle ville de Mackenzie (2 332 habitants en 1971) est englobée dans ce district de recensement. D'importantes populations indiennes habitent le Nord de la C.-B., et les districts de l'Ouest en particulier. Environ 16 pour cent de la population totale de Kitimat-Stikine (n° 16) était d'origine indienne, en 1971.

Le Yukon et les T.N.-O. forment des districts de recensement distincts. Une grande partie de la population du Yukon est concentrée à Whitehorse, alors que la population des T.N.-O. habite principalement la vallée du Mackenzie. À peu près 14 pour cent de la population du Yukon se composait d'Indiens en 1971. La population autochtone des T.N.-O. est bien plus nombreuse (7 200 personnes environ en 1971) et son pourcentage dans la population totale est plus élevé (plus de 30 pour cent en 1971). Les T.N.-O. comprenaient une population de 34 807 habitants en 1971, dont 23 657 résidaient dans le district du Mackenzie, 3 402 dans celui de Keewatin et 7 747 dans celui de Franklin.

---

**Figure 1.2 – Les districts de recensement du Nord de la Colombie-Britannique avant 1971**

---



## *Expansion et développement économiques*

Nous établissons une importante distinction entre les termes «*expansion économique*» et «*développement économique*», souvent utilisés l'un pour l'autre dans la conversation courante. Nous emploierons le terme «*expansion économique*» pour qualifier l'accroissement du potentiel de production d'une région ou d'une collectivité, tel qu'il est mesuré, par exemple, par l'augmentation de la valeur réelle des biens ou services qui y sont produits. Cette expansion économique peut découler de la découverte et de la mise en valeur de ressources naturelles encore vierges, ou de l'expansion d'une exploitation minière ou forestière existante. Ainsi, une région pourrait connaître l'expansion économique sans qu'il y ait changement dans la nature des activités économiques qui s'y poursuivent. Par exemple, une collectivité du Nord de l'Ontario, dont l'activité et les revenus dépendent d'une usine de pâtes et papiers, profiterait d'une *expansion* de son économie si cette usine accroissait sa production, d'après la terminologie utilisée dans la présente étude, mais non pas d'un *développement* économique.

Le terme «*développement économique*» signifie un changement de la *structure* d'une économie donnée, et particulièrement un transfert de la main-d'œuvre des activités primaires, telles l'agriculture, les exploitations forestière et minière, vers celles de fabrication et de transformation industrielles.

Naguère, les économistes occidentaux ont employé le terme «*développement économique*» comme quasi-synonyme «*d'industrialisation*». Ainsi, juste après la Seconde Guerre mondiale, la plupart des programmes de développement économique favorisaient l'implantation d'industries de fabrication, et surtout d'industries lourdes, telles la sidérurgie et l'usinage des métaux. Cette politique, maintenant discréditée, cherchait à obtenir un développement économique immédiat par la création d'une industrie moderne dans des pays dépendant de l'extraction de leurs matières premières. En dépit de l'échec de cette politique, on continue à confondre développement économique et industrialisation. Récemment, l'importance donnée aux activités tertiaires (industries des services) dans les pays industrialisés a encore obscurci notre perception du développement économique. Au Canada, la rapidité de l'expansion sur le plan financier et commercial, et celle des services de santé, d'enseignement et autres services «*spécialisés*», dépassent celle de toute autre activité économique. Le déclin de l'emploi dans le secteur primaire a été largement compensé par l'offre d'emplois du secteur tertiaire en plein essor, plutôt que par le secteur de fabrication et autres activités de type secondaire. Ainsi donc, le développement économique s'accompagne d'un déplacement de la population active des emplois du secteur primaire vers ceux du secteur secondaire (production industrielle) ou même ceux du secteur tertiaire (services). On s'en rend compte grâce aux statistiques de l'emploi, par exemple. Ce phénomène est d'importance pour le Nord canadien. Dans le passé, son économie a connu l'expansion sans «*développement économique*». Les plus récentes constatations y montrent une

évolution post-industrielle, court-circuitant l'étape d'industrialisation, à l'exception de quelques régions de la lisière méridionale.

### *L'économie politique du développement économique*

L'expérience des pays sous-développés, depuis la Seconde Guerre mondiale, a montré qu'il existe des interactions entre les forces économiques et politiques qui régissent le développement économique. Bien que le potentiel d'expansion et de développement économiques puisse être restreint par certains facteurs économiques, tels que les matières premières disponibles, les débouchés, le nombre et la qualification de la main-d'œuvre, l'apport de capitaux, etc., leur ampleur effective est régie par des facteurs politiques. De même, les débouchés ouverts aux produits du pays ne dépendent pas de l'offre et de la demande. Partout, les marchés sont réglementés de telle façon que l'offre et la demande ne peuvent déterminer la cadence et la forme de l'expansion et du développement économique. Étant donné cette manipulation intentionnelle et arbitraire des forces économiques, on ferait mieux d'aborder l'expansion et le développement économiques en pensant «économie politique» plutôt qu'«économie de marché». La plus grande partie de la présente étude porte sur la façon dont la politique de l'État a façonné la vie économique du Nord canadien, et sur celle dont les organismes, les groupes et les intérêts divers ont influencé l'élaboration et l'application de cette politique.

Dans la présente étude, le «développement économique» signifie que le Nord canadien doit disposer d'un certain potentiel d'initiatives économiques. Par exemple, l'expansion des exploitations minières permettrait de créer localement des débouchés pour les produits du bois, tels les étais et le bois de mine, qu'une industrie forestière locale pourrait fournir. Ces interactions pourraient conduire à un développement économique auto-entretenu. Mais elles sont en fait très faibles dans le Nord canadien, et c'est pourquoi cette région a connu une «expansion économique» plutôt qu'un «développement économique». Le potentiel d'initiatives économiques du Nord canadien est bien faible par rapport aux influences extérieures.

Parallèlement au «développement économique» on peut envisager des progrès sociaux et la mise en place d'institutions politiques. Ces progrès exigent aussi la création d'un potentiel d'initiatives internes, mettant son empreinte sur l'expérience politique, sociale et culturelle de la région ou du pays.

### **Les questions**

Nous avons choisi le point de vue de l'économie politique pour l'étude des questions politiques et économiques, qui sont fondamentalement les mêmes dans le Nord et ailleurs.

## *Les questions économiques*

Les questions économiques ne portent pas seulement sur l'expansion et le développement économiques, mais aussi sur l'affectation optimale des ressources, la stabilité de l'emploi et la répartition équitable des produits.

Les économistes parlent d'une affectation optimale des ressources, en fonction du bien social, car toute société doit décider comment utiliser ses maigres ressources, telles que la main-d'œuvre, les biens d'équipement et les matières premières. Bien qu'elles puissent laisser cette affectation se faire au hasard, la plupart des sociétés ont essayé de mettre sur pied des mécanismes d'affectation des ressources, afin d'obtenir le bien maximal pour la collectivité. Ces mécanismes ont d'importantes répercussions selon les lieux, surtout dans un pays vaste comme le Canada. Ainsi un problème d'affectation optimale pourrait être formulé comme suit: «Serait-il préférable pour la population canadienne d'affecter un million d'heures d'ouvrier à la réfection d'une route au Yukon, ou à l'élargissement de l'avenue Bayview à Toronto?» L'analyse économique classique évalue ces problèmes comme s'il s'agissait d'un ensemble statique, et elle élabore en conséquence des critères d'«affectation optimale statique». Il est cependant possible d'évaluer cette affectation en fonction de plusieurs objectifs non contemporains, c'est-à-dire sous forme d'une «affectation optimale dynamique». On détermine de cette façon si la collectivité tire un plus grand bien de l'utilisation future d'une ressource, plutôt que de son utilisation actuelle.

La stabilité de l'emploi s'oppose aux fluctuations rapides de l'emploi et du revenu. Il faut utiliser à plein le potentiel de production pour éviter l'absence de satisfaction des besoins qui résulte d'une utilisation insuffisante ou nulle des ressources. Ces questions se posent quand le chômage affecte certaines régions plus que d'autres, ou quand les mesures prises sur le plan national ont des répercussions inégales selon les régions.

Chaque collectivité est tenue d'organiser une répartition équitable des produits de son activité. Les problèmes découlent de l'insatisfaction de certains groupes de travailleurs, ou même de populations entières de quelques régions, à cause de leur part jugée insuffisante des biens et des services. Les États modernes transfèrent souvent les revenus d'une région à l'autre, et les répartissent parmi des groupes de revenus différents, soulevant ainsi des controverses à propos de ce qui est «équitable».

Toutes ces questions se posent au sujet du Nord canadien. Serait-il optimal d'affecter plus de ressources au développement économique du Nord? Est-ce que l'expansion des activités économiques dans le Nord est compatible avec la stabilité de l'économie canadienne et des relations économiques avec l'étranger? Les revenus des gens du Nord sont-ils équitables? Est-ce que l'économie du Nord se développe assez rapidement, ou trop? Si nous comptons sur le seul mécanisme du marché pour prendre toutes ces décisions d'affectation et de répartition, pour maintenir la stabilité de l'économie et la développer à la cadence

désirable, la politique interviendrait moins dans notre vie économique; mais, en fait, nous utilisons aussi nos mécanismes politiques pour prendre ces décisions. C'est pourquoi les questions économiques se teintent de politique.

### *Les questions politiques*

C'est le développement économique du Nord, et l'attribution des avantages à en tirer, qui ont toujours posé les questions politiques fondamentales. Au fil des années, plusieurs gouvernements fédéraux et provinciaux ont formulé des politiques de développement économique du Nord, et nous les aborderons ultérieurement. On s'est parfois demandé si l'expansion et le développement économiques de cette région étaient souhaitables, notamment au début du siècle, lors du lancement du mouvement de protection de la faune, et dernièrement lors de celui de l'écologie. Toutefois, pendant toute la période couverte par l'étude, on a cru que le progrès passait nécessairement par l'expansion et le développement économiques.

Les gouvernements se sont maintenus, ou ont dû céder la place, en fonction de leur capacité à prendre des mesures pour la mise en valeur des ressources du Nord sans plus tarder. Ils ont considéré que le développement économique du Nord posait la seule question des obstacles matériels à la mise en valeur des ressources de la région, c'est-à-dire un problème technique.

L'intérêt manifesté pour l'expansion a fait négliger la question de ses bénéficiaires. Tout le monde en bénéficierait, a-t-on répondu sans hésitation, et avec conviction. Sans perdants apparents, la question n'avait pas d'incidences politiques. Comme les résidents du Nord ne s'intéressaient guère à la politique, ou n'avaient que peu de possibilités de participer à ses jeux, les problèmes latents étaient éludés. Mais la situation est différente à présent, et la question des bénéficiaires du développement économique du Nord canadien domine les débats. L'attitude prédominante des Canadiens, favorables à l'expansion et au développement économiques, a maintenu sous le boisseau une question pertinente, encore plus fondamentale: «Pourquoi donc un développement économique du Nord?» Cette question pourrait être posée si le mouvement du zégisme (*zero-growth outlook*) prenait de l'ampleur.

## II. Mécanismes et processus décisionnels

## Le mécanisme du marché

Le mécanisme décisionnel qui se fonde sur la «loi de l'offre et de la demande», pour régir la vie économique d'une collectivité, est un phénomène relativement moderne, en dépit de l'existence de mécanismes de marché dans les sociétés arctiques et dans certaines sociétés «primitives» actuelles. Nous savons que la population autochtone vit depuis longtemps dans le Nord canadien, mais nous n'avons guère de données sur son économie traditionnelle, et sur la culture qui en constituait l'ossature. Cependant, nous savons qu'avant même l'installation des Européens dans les régions méridionales de ce qui est maintenant le Canada, la majeure partie du Nord canadien participait déjà à la vie commerciale de l'Europe occidentale, et que les Autochtones avaient modifié leur économie traditionnelle pour répondre aux besoins des marchés étrangers.

Il est très remarquable que depuis trois siècles l'économie du Nord canadien ait si peu changé. Jusqu'à récemment, elle se fondait surtout sur l'exploitation des ressources primaires, et elle produisait quelques denrées de première nécessité pour l'exportation. En conséquence, l'expansion économique était régie par des forces extérieures, notamment par les besoins de l'Europe occidentale et du reste de l'Amérique du Nord. Toutefois, ces besoins ne pouvaient être satisfaits sans qu'on récompense l'effort et l'initiative, sans mettre au point des techniques d'utilisation d'un milieu naturel souvent inhospitalier, sans mettre sur pied un mécanisme d'information permettant de noter et de communiquer les demandes et les possibilités, sans organismes capables d'utiliser à bon escient ces renseignements, et sans disposer de main-d'œuvre et de capitaux suffisants.

Le régime de l'entreprise capitaliste, commerciale et industrielle, qui était prédominant en Occident à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, répondait à ces impératifs. C'est la propriété privée des moyens de production qui a basé l'utilisation des ressources sur le critère de rentabilité, et a récompensé l'entrepreneur par le profit. L'utilisation des connaissances scientifiques a permis de mettre au point les techniques de production nécessaires. Les prix du marché ont constitué un mécanisme commode d'information des producteurs et des consommateurs; l'entreprise commerciale en société a permis une concentration sans précédent de capitaux sous une direction unique, tout en réduisant les risques individuels, et en permettant l'élaboration de plans à long terme. L'apparition, au XIX<sup>e</sup> siècle, d'institutions démocratiques et d'un régime libéral dans les grandes nations a convenu à ce système économique. Ils permirent de nouer des relations internationales stables et pacifiques, et favorisèrent les politiques libérales à l'égard des mouvements internationaux de biens, de main-d'œuvre et de capitaux.

Il semble qu'un tel régime dût accorder aux entreprises individuelles la charge principale de la prise de décision. Comme le Canada du XIX<sup>e</sup> siècle avait adopté le slogan du «laissez-faire», on estimait que l'État avait pour rôle de faciliter le commerce et d'obliger les hommes d'affaires. Ce rôle était celui d'un auxiliaire, et non d'un protagoniste, en dépit de l'activité du gouvernement canadien en matière de mise en

place de l'infrastructure (de voies navigables, de routes et de voies ferrées), de l'appartenance des hommes d'affaires et des hommes politiques au même groupe social, et de la faiblesse relative des interdits idéologiques empêchant le gouvernement canadien de participer activement à la vie économique, contrairement à celui des États-Unis. Acceptons provisoirement ce rôle auxiliaire pour l'État, et commençons l'analyse des mécanismes et du processus décisionnels régissant l'activité économique dans le Nord canadien, par une étude du comportement des entreprises industrielles et commerciales.

## **L'entreprise commerciale dans le Nord canadien**

*Veillez consulter les figures II.1, II.2 et II.3 pour repérer les lieux mentionnés dans le texte.*

### *Caractéristiques générales*

Il fallait que les entreprises fonctionnant dans le Nord soient de taille importante pour surmonter les difficultés d'éloignement, d'absence de moyens de transport et de vaste étendue. Il leur fallait se procurer des capitaux auprès d'autrui, généralement à l'étranger, ainsi que de nouvelles techniques, s'aboucher avec des grossistes extérieurs, et exporter les matières premières à l'état brut, sauf à les transformer localement lorsqu'elles y étaient poussées par la loi, des incitations fiscales ou le coût élevé des transports. Les firmes fonctionnant dans le Nord canadien ont dû faire face à des difficultés d'exploitation inhabituelles, causées par un milieu inhospitalier, l'éloignement des grands centres et autres traits géographiques; mais bien des difficultés provenaient du droit de propriété de l'État sur les terrains où œuvraient les principales firmes d'exploitation des richesses naturelles du Nord, car elles devaient obéir à une réglementation qui n'était pas toujours à leur avantage pécuniaire.

Les poissons, les animaux à fourrure et les mammifères marins des eaux arctiques ont été les premières ressources naturelles du Nord canadien à être exploitées commercialement par les Européens. Le littoral du Labrador, l'une des régions boréales les moins occupées actuellement, a été probablement la première à être exploitée. Les pêcheurs européens pêchaient dans ses eaux dès le début du XVI<sup>e</sup> siècle. Cependant, leur installation sur le littoral était découragée par les techniques et l'organisation des premiers groupes de pêcheurs, notamment ceux de France. Lorsque la Grande-Bretagne assit sa suprématie dans la région au XVIII<sup>e</sup> siècle, c'est l'île de Terre-Neuve qui devint la base locale des pêcheurs «nomades» du Labrador, dont l'action complétait celle des pêcheurs de la *West Country* de Grande-Bretagne. Comme le rapporte Fay, les registres douaniers de la *West Country* contiennent, à partir de 1760, des mentions d'entrée de fourrures, d'huile et de peaux de phoque, montrant que le commerce ne portait pas sur le seul poisson<sup>1</sup>.

Les premiers pêcheurs européens entrèrent en contact avec les

Figure II.1 – Le Nord canadien, au delà du 60° parallèle



Figure II.2 – Agglomérations boréales dans l'Ouest canadien

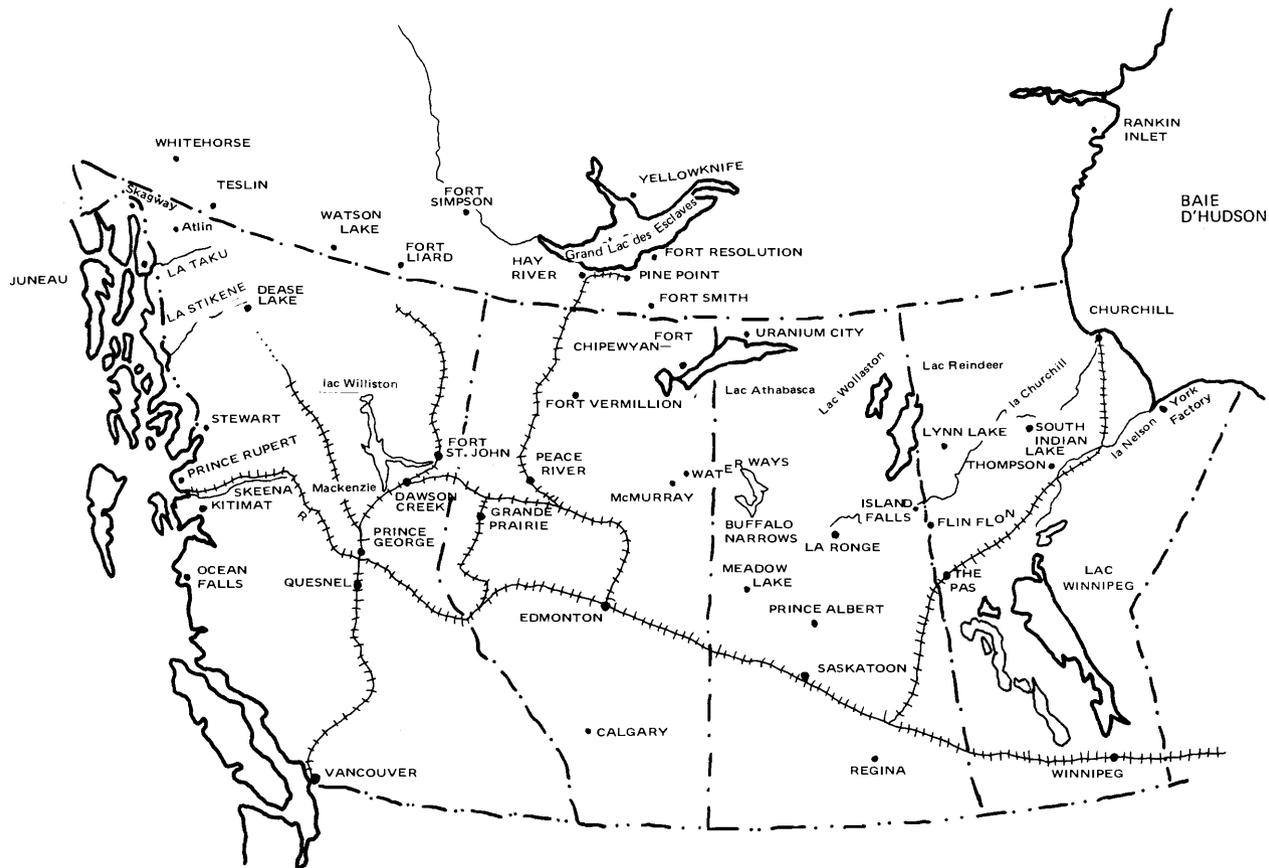
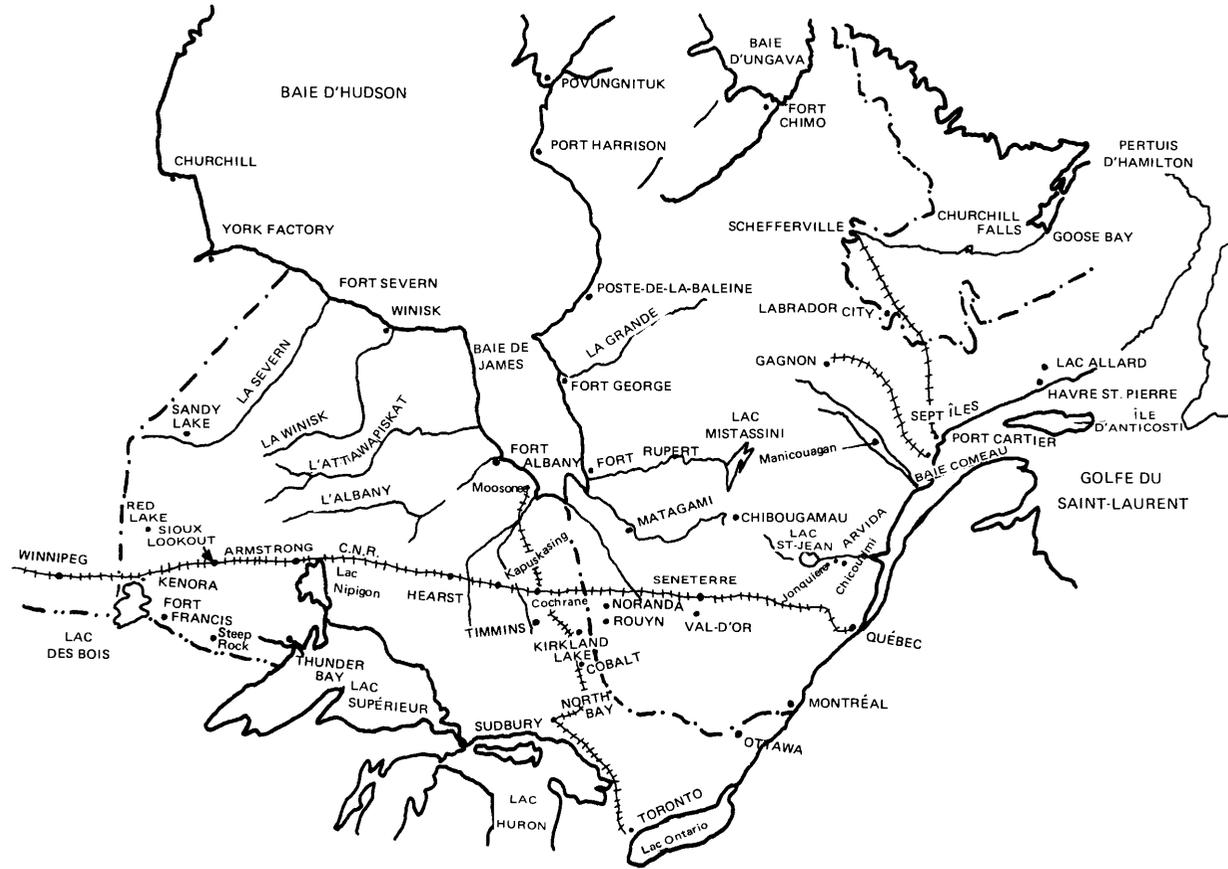


Figure II.3 – Agglomérations boréales dans l'Est canadien



Inuits vivant sur le littoral du Labrador, jusqu'au golfe du Saint-Laurent au sud. Les négociants en fourrures commerçaient avec les Montagnais et les Naskapis vivant dans l'intérieur, au Sud et au Nord. Un petit nombre de pêcheurs européens se fixèrent sur le littoral, se mariant souvent avec des Autochtones et vivant de chasse et de piégeage, outre la pêche.

La Compagnie de la baie d'Hudson établit des postes de traite des fourrures dès la venue des Européens au Labrador, et cette activité domina ensuite l'économie de l'intérieur. Les missions des Frères moraves s'établirent au Labrador, et la première fut celle de Nain en 1771. Ces religieux traitèrent avec les Inuits, en plus de les christianiser et de leur fournir les services de santé et sociaux<sup>2</sup>.

Plus au nord, le long du littoral de l'Arctique, la pêche à la baleine devint une activité importante au début du XVIII<sup>e</sup> siècle; les baleiniers anglais pêchaient particulièrement la baleine franche, tout d'abord dans le détroit de Davis et dans la baie de Baffin, puis plus tard dans les eaux moins accessibles de l'Archipel arctique, lorsque les baleines se firent rares. Les baleiniers de la Nouvelle-Angleterre s'intéressèrent à la région après 1850<sup>3</sup>, ce qui entraîna des répercussions fâcheuses pour l'économie autochtone de l'Arctique; en effet, les pêcheurs hivernaient dans le Nord afin de profiter, en un seul voyage, de deux saisons de pêche. Lorsque la pêche à la baleine déclina dans l'Arctique oriental à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en raison de la disparition des baleines, certains baleiniers se mirent à faire du commerce avec les Autochtones, alors que d'autres chassèrent les petites espèces de baleine, tel le béluga, et aussi le phoque, le morse et l'ours polaire.

Ce genre d'activité économique, établi sur le littoral arctique oriental aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, ne subit que très peu de changements jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Divers pêcheurs résidents ou non résidents continuèrent à pêcher au large du Labrador. Le nombre de pêcheurs habitant le Labrador resta faible. Vers 1930, on ne comptait que 5 000 résidents dans toute la région. Les pêcheurs non résidents se subdivisaient en deux groupes: les quelques centaines de patrons – pêcheurs qui, chaque été, quittaient Terre-Neuve et s'établissaient dans des camps provisoires au Labrador afin d'y pêcher la morue à bord de petits bateaux à l'équipement rudimentaire, puis de saler leurs prises sur la terre proche; et le second groupe constitué de marins-pêcheurs de grande pêche naviguant à bord de goélettes, bateaux assez gros pour leur permettre de suivre le poisson et de ramener leurs prises à Terre-Neuve pour salaison<sup>4</sup>. Cette pêche côtière au Labrador était un genre d'entreprise commerciale peu commun dans le Nord, en ce sens qu'elle était concurrentielle, qu'elle utilisait nombre de petites unités de production, et qu'elle employait une main-d'œuvre assez nombreuse. Pourtant, comme les autres entreprises boréales, la pêche au Labrador exploitait une richesse naturelle; la plupart de ses produits étaient exportés au loin, et vendus à des prix que le producteur ne pouvait influencer; la plupart du temps, les capitaux, la main-d'œuvre et l'initiative venaient de l'extérieur, et l'activité locale de transformation était minime. La pêche labradorienne n'a pu suivre

l'évolution des marchés dans les années 1950. La morue très salée du Labrador était vendue sur des marchés relativement stables autour de la Méditerranée et à Porto-Rico jusqu'après 1920, mais la mise en œuvre d'une politique d'autarcie dans certains grands pays importateurs, le changement du goût des consommateurs et une concurrence plus forte des pêcheurs diminuèrent les revenus et, vers 1954, la pêche avait cessé d'exister. Elle avait été condamnée par l'individualisme des pêcheurs et leur incapacité à obtenir des subventions de l'État<sup>5</sup>.

Tel n'a pas été le cas de la pêche à la baleine dans l'Arctique oriental. La concurrence existait entre les baleiniers, dont chacun possédait un navire bien conçu et bien équipé, et s'appuyait sur les ressources financières et le réseau de vente des marchands et armateurs de ports tels que Dundee, en Écosse, et Boston aux É.-U. Là encore, les produits, principalement l'huile et les os de baleine, étaient exportés après transformation minimale dans les régions de pêche. La plupart de la main-d'œuvre venait de l'extérieur, à l'exception de quelques Inuits.

La théorie traditionnelle des prix explique les pratiques commerciales des baleiniers: ils s'efforçaient de maximiser leurs profits individuels en exploitant un bien collectif<sup>6</sup>. Les bénéfices étaient parfois élevés, mais l'absence de réglementation laissa les baleiniers non seulement exterminer les baleines, mais aussi détruire l'économie traditionnelle des Autochtones de l'Arctique oriental. Ils contribuèrent indirectement à l'appauvrissement des ressources fauniques qui étaient la subsistance des Inuits<sup>7</sup>, et ils répandirent l'usage de l'alcool chez ces derniers et leur transmirent des maladies qui les empêchèrent de faire face à la détérioration de leur milieu de vie. Les scientifiques qui explorèrent la région vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle furent consternés par l'état des Autochtones<sup>8</sup>.

La traite des fourrures à l'intérieur du Labrador et dans le Nord du Québec faisait partie de l'activité du secteur nord-américain de la pelleterie, dont les pôles étaient Montréal et la baie d'Hudson. Les principaux postes de traite des fourrures étaient établis près de l'embouchure des grandes rivières, le long du littoral du Labrador, autour de la baie d'Ungava et sur la rive orientale de la baie d'Hudson. Toutefois, ce n'est que vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que les Européens explorèrent les bassins hydrographiques de ces cours d'eau. Dès 1839, les employés de la Compagnie de la baie d'Hudson empruntaient un itinéraire terrestre pour aller du poste de Fort Chimo, sur la Koksoak, au fond de la baie d'Ungava, jusqu'aux postes du cours inférieur de la Hamilton. Cependant, la plupart du commerce de la région se faisait par navires côtiers, et l'intérieur du pays était abandonné aux Inuits dans le Nord, aux Indiens et à un petit nombre de trappeurs européens dans le Sud, jusque vers la moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

La traite des fourrures du Labrador comprend deux volets bien distincts: le commerce avec les Indiens dans le Sud, dont l'organisation et les produits sont similaires à ceux du reste du Nord, et le commerce avec les Inuits, qui n'avait pas été organisé systématiquement avant le début du XX<sup>e</sup> siècle, lorsque la Compagnie de la baie d'Hudson et certains de ses concurrents plus faibles furent attirés dans l'Arctique par

l'enchérissement de la fourrure de renard bleu par rapport aux autres. Les Inuits du Nord du Labrador et du Québec entrèrent donc, au même titre que les Indiens, dans le circuit commercial de la pelleterie européenne, en conservant certaines particularités importantes: jusqu'à tout récemment, ils restaient très nomades; leur territoire de chasse était commun, et très étendu. Ils ont toujours vécu près de l'océan, chassant le phoque, notamment le phoque annelé, et le renard bleu quand il y en avait et que sa fourrure avait de la valeur.

Le premier poste de traite avec les Inuits a été établi en 1909 à Wolstenholme, dans la baie Eric, sur la rive méridionale du détroit d'Hudson. Plusieurs autres furent créés dans la région jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. La Compagnie, bien sûr, avait des objectifs purement commerciaux, et les bénéfices entrevus attirèrent d'autres firmes plus petites, dont certaines survécurent assez longtemps. Cependant, vers 1950, toutes avaient disparu, pour des raisons évidentes: le rendement incertain d'un produit unique (l'instabilité est causée par les fluctuations de la population des renards bleus et par celles du prix des fourrures) a causé de sérieuses difficultés à la Compagnie et aux Inuits. Les revenus de ceux-ci subissaient de fortes baisses, parfois désastreuses. Quant à la Compagnie, elle supportait de lourdes pertes jusqu'à deux années sur quatre. De plus, «il fallait tenir compte des mises de fonds considérables et toujours croissantes, du coût très élevé du transport des approvisionnements et du personnel, et du nombre relativement faible de trappeurs en comparaison de l'étendue du territoire»<sup>9</sup>.

L'expansion de la traite des pelleteries dans la région du Saint-Laurent constitue la trame de l'histoire du Canada. La traite des pelleteries sur le fleuve obligeait les négociants à pénétrer toujours plus loin dans les territoires vierges de l'Ouest, à mesure que s'étendaient l'agriculture et l'exploitation forestière, et qu'ils y étaient attirés par l'abondance des fourrures.

L'histoire économique traditionnelle du Canada considère que la traite des pelleteries a été un facteur dynamique, mais transitoire, pour la colonisation du Canada central, du Nord-Ouest, du littoral du Pacifique, et finalement de l'extrême Nord-Ouest et de l'Arctique. Elle fait partie du commerce des denrées de nécessité sur lesquelles s'est basé le développement économique du Canada. Ces denrées ont contribué à l'accroissement des investissements, de la population et des activités commerciales, ainsi qu'aux progrès sociaux et au développement des institutions politiques de la vallée du Saint-Laurent, véritable cœur du pays, au temps du régime français jusqu'à l'exploitation de nouvelles ressources de base dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>10</sup>.

L'analyse du rôle de la traite des pelleteries dans le développement économique du Nord canadien révèle des aspects différents. Elle a tracé les grandes voies de communication, elle a déterminé l'emplacement des agglomérations, et elle a aussi constitué un des piliers de l'économie politique du Nord. En effet, on peut définir le Nord comme cette partie du Canada où la traite des pelleteries est demeurée un élément important de la trame sociale, économique et politico-administrative après 1821.

La réorganisation de la traite des pelleteries après la fusion de la Compagnie de la baie d'Hudson et de la Compagnie du Nord-Ouest, en 1821, a créé un monopole centralisé d'économie politique dans tout le Nord canadien. Ce sont les quatre «Comptoirs» de la Compagnie de la baie d'Hudson réorganisée qui ont façonné les structures sociales, économiques et administratives de tout le Nord, en fonction de décisions prises à Londres. Cependant, le territoire ainsi gouverné était grignoté par la création de nouvelles agglomérations. Le Comptoir de Montréal, qui couvrait les deux Canadas (et plus tard le Labrador), était le plus bousculé par le développement économique et l'expansion territoriale des régions qui forment maintenant le Sud du Québec et de l'Ontario. Le Comptoir de l'Ouest, qui avait la haute main sur le commerce à l'ouest des Montagnes Rocheuses, était poussé par l'expansion de la colonie de la C.-B. et par la concurrence des marchands étatsuniens et russes. Les comptoirs les moins dérangés étaient celui du Sud, qui régissait la région à l'est de la baie d'Hudson et la région se trouvant entre la baie de James et le territoire du Comptoir de Montréal, et celui du Nord, qui dominait la région située entre la baie d'Hudson et les Montagnes Rocheuses, des États-Unis à l'océan Arctique<sup>11</sup>. Ce dernier a vraiment gouverné l'intérieur du pays jusqu'en 1869. Même après que les gouvernements fédéral et provinciaux eurent établi leur souveraineté sur ce territoire, ses parties boréales demeurèrent, par carence des autorités politiques, une chasse gardée pour la traite des fourrures et l'activité des missionnaires.

H. A. Innis montre comment le Comptoir du Nord de la Compagnie de la baie d'Hudson était un excellent exemple d'exercice de monopole dans la traite des pelleteries. Rarement, écrit-il, un monopole s'est exercé sur un aussi grand territoire, pendant aussi longtemps, et dans une seule activité, comme ce fut le cas pour le Comptoir du Nord de 1821 à 1869<sup>12</sup>. H. A. Innis, et d'autres auteurs, ont montré que le monopole visait à réduire le plus possible les coûts de production. (La Compagnie, probablement, ne pouvait guère augmenter l'offre de façon substantielle, ou déterminer les prix de vente). Les mesures d'économie très strictes du Comptoir du Nord comprenaient une manipulation de l'octroi des crédits aux Indiens, de façon à les maintenir dans un état de subordination les poussant à produire<sup>13</sup>. Chaque poste de traite s'efforçait de satisfaire ses propres besoins alimentaires par une production locale; des normes strictes d'embauche et de formation, et autres politiques de personnel étaient appliquées aux émigrants d'Angleterre et aux «Canadiens»; on avait mis sur pied un réseau de transport et de communications permettant de réduire les frais de personnel, autant que possible.

Même après que les changements politiques et économiques du XX<sup>e</sup> siècle eurent mis fin au monopole de la Compagnie de la baie d'Hudson et à ses pouvoirs administratifs et commerciaux, l'économie du Nord canadien en conserva certaines caractéristiques. La plupart de la population dépendait de l'emploi et des revenus offerts par cette entreprise extérieure; les postes de traite et les voies de transports par eau qui les reliaient concentrèrent l'activité économique du Nord;

l'administration locale et toutes les décisions étaient l'affaire des Européens en résidence temporaire dans le Nord; l'éventail des ressources était fort étroit; les revenus et l'emploi étaient instables à court terme, et incertains à long terme, car ils dépendaient des fluctuations du nombre des fourrures récoltées, de l'orientation des prix internationaux, et de la raréfaction toujours possible des animaux à fourrure.

Le déclin de la traite des fourrures dans le Canada méridional s'explique aisément par l'incidence de la mise en culture sur la faune. Dans le Nord, ce sont les exploitations minières et forestières qui ont réduit la traite des fourrures. Toutefois, de vastes régions du Nord, favorables aux animaux à fourrure, ne furent pas touchées par ces travaux. Ce furent les méthodes de piégeage qui causèrent leur raréfaction. De nombreuses régions furent exploitées ainsi de façon excessive pendant la rivalité entre la Compagnie de la baie d'Hudson et celle du Nord-Ouest, avant 1821.

De 1830 à 1850, la Compagnie de la baie d'Hudson s'est efforcée de reconstituer la population de castors, en réduisant le nombre et la taille des peaux qu'elle achetait, et en modifiant ses barèmes pour encourager les trappeurs à épargner les espèces menacées. Mais la Compagnie n'a pu garder ses coudées franches en matière de gestion de la faune, à cause de la concurrence serrée d'autres négociants en fourrure et de la multiplication des trappeurs blancs qui parcouraient le Nord à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>14</sup>. Un expert, un peu partial peut-être, a écrit ce qui suit:

«Il faut dire que l'Indien, s'il n'est pas inquiété par le trappeur blanc, est naturellement un trappeur avisé. En d'autres mots, il sait que son intérêt est de favoriser le maintien des populations d'animaux à fourrure, qu'il lui faut donc éviter tout piégeage excessif pour laisser les espèces se reproduire. Les trappeurs blancs d'expérience fixés sur place pensent de même. C'est le trappeur itinérant qui est en grande partie responsable de la disparition des castors. Il piège dans une région donnée pendant une saison ou deux, ne se soucie pas de ce qui y arrivera ensuite, et cherche à gagner le plus d'argent possible, le plus vite possible. Par conséquent, il piège sans discernement, souvent avec cruauté, sans égard à la perpétuation de l'espèce. L'Indien en butte à cette concurrence se rend compte qu'il doit attraper ce qu'il peut, et il abandonne toute prudence. Le résultat est la disparition de l'espèce piégée<sup>15</sup>».

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, les gouvernements provinciaux et territoriaux imposèrent des restrictions au piégeage du castor, du rat musqué et d'autres espèces menacées; depuis, ils ont édicté d'autres mesures de protection de la faune, source traditionnelle de revenus des gens du Nord. Toutefois, la période de transition entre le monopole de la Compagnie de la baie d'Hudson et l'adoption de mesures efficaces de protection de la faune a été marquée par l'extinction d'espèces à fourrure de grande valeur dans certaines régions, et par l'appauvrissement des familles autochtones; ce n'est que récemment que l'Administration a pris conscience de ces problèmes.

## *Accroissement des exportations et dédoublement de l'économie*

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle apparurent d'autres activités économiques, qui complétèrent les activités traditionnelles de pêche, de chasse aux mammifères marins et de piégeages des animaux à fourrure. Les exploitations forestières et minières, les usines à pâtes et papiers, les transports, les aménagements hydroélectriques et quelques entreprises agricoles élargirent l'éventail des ressources du Nord et lancèrent la croissance économique. En dépit des emplois créés et des revenus additionnels dont bénéficiaient ainsi les gens du Nord, la structure économique n'était guère modifiée. La raison en est, en partie, le dédoublement de l'économie, très courant dans bien des régions accueillant l'industrialisme occidental: les nouvelles activités industrielles s'effectuent dans des enclaves isolées des secteurs d'activité économique et des structures sociales ambiantes. Ce dédoublement de l'économie apparaît sous diverses formes élémentaires au cours de l'histoire du Nord canadien, et particulièrement entre 1870 et 1939. Depuis, l'économie de cette région a été largement modifiée, autant par l'apparition d'un vigoureux secteur tertiaire, que par l'intervention de l'État dans la mise en valeur des ressources et la mise sur pied d'institutions politiques. Dans le reste de la présente section, nous passerons en revue certaines des grandes actions de mise en valeur des ressources boréales par l'entreprise privée avant 1939, et nous examinerons le rôle d'orientation assumé par l'État en cette matière. Nous étudierons ensuite les événements pertinents de la Seconde Guerre mondiale et de l'après-guerre.

### **L'action de l'entreprise privée entre 1870 et 1939**

#### *L'industrie forestière*

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, l'industrie forestière outrepassa, au moins temporairement, la limite méridionale du Nord canadien central. Les besoins des Britanniques en bois équarris, et le tarif douanier préférentiel dont ils bénéficiaient depuis les guerres contre Napoléon avaient encouragé les entreprises privées à exploiter les forêts le long du Saint-Laurent et ses principaux affluents. Grâce à la réglementation minimale des gouvernements d'avant la Confédération, les entreprises forestières coupèrent à blanc les peuplements d'arbres adultes. Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les besoins étatsuniens en bois de sciage donnent un nouvel essor à l'exploitation forestière dans le Canada central. Comme les entreprises forestières flottaient les billes de bois jusqu'aux scieries, la ligne de partage des eaux entre le bassin hydrographique du Saint-Laurent et celui de la baie d'Hudson limitait les progrès de l'industrie forestière dans le Nord. Son expansion ultérieure, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, s'orienta vers l'ouest, lorsque le CP et le Grand Trunk posèrent leurs rails dans les forêts au Nord et à l'Ouest des Grands Lacs.

Cette exploitation forestière au XIX<sup>e</sup> siècle a tracé la limite nord du Canada central. En effet, malgré le sérieux antagonisme entre les exploitants forestiers et les agriculteurs, les terres que ces derniers

occupaient provenaient du déboisement effectué par les premiers, et leur production servait à nourrir les bûcherons et les travailleurs de l'industrie forestière. Mais ces activités se déroulaient en marge de l'économie du Nord, et ne l'influençaient que fort peu. Ce ne fut pourtant pas le cas des usines de pâtes et papiers qui furent créées au commencement du XX<sup>e</sup> siècle. Au début, elles étaient installées à la limite méridionale du Nord, mais il devint possible, tant techniquement que commercialement, de les implanter au sein des lointaines forêts d'épicéas (*épinettes*) du Bouclier canadien. Au XX<sup>e</sup> siècle, l'industrie forestière s'étendit de la vallée du Saint-Laurent jusque dans le Nord-Ouest québécois, l'Ontario et le Nord des Prairies.

Dans le Canada central, l'industrie du papier avait utilisé tout d'abord des peuplements d'épicéas, qui n'avaient guère de valeur pour le sciage; il y en avait des quantités facilement transportables, et ce bois convenait parfaitement pour la pâte à papier. Vers 1890, cette industrie était établie depuis longtemps dans le Canada central; elle avait été créée au début du siècle, et elle utilisait les chiffons comme matière première; après 1860, elle les remplaça par la pâte de bois<sup>16</sup>. Toutefois, ce n'est qu'au XX<sup>e</sup> siècle que les besoins croissants des États-Unis en papier journal donnèrent une forte impulsion à cette industrie canadienne. Les utilisateurs américains de papier journal se tournaient vers les fournisseurs étrangers, à cause de l'épuisement des matériaux ligneux dans l'Est des É.-U. En dépit de son volume, le bois à pâte était transporté par les moyens de communications existants vers les usines à papier des É.-U. Cependant, les gouvernements du Québec et de l'Ontario s'efforcèrent d'encourager la construction d'usines à papier au Canada, en restreignant l'exportation de bois à pâte. Il s'ensuivit une longue querelle entre les utilisateurs étatsuniens de papier journal et les fabricants de papier des É.-U., au sujet de l'utilisation éventuelle de droits de douane pour faire lever ces restrictions. Cette querelle fut conclue à l'avantage des éditeurs de journaux. Non seulement aucune mesure de rétorsion ne fut imposée mais, à compter de 1913, le papier journal canadien put entrer aux États-Unis en franchise. Bien que les États-Unis continuassent d'importer du bois à pâte, l'absence de droit de douane sur le papier journal incita une grande partie de l'industrie étatsunienne concernée à s'installer au Canada.

Ainsi donc, la construction de grandes usines à pâtes et papiers dans le Canada central résulta-t-elle de la croissance des débouchés étrangers, principalement aux É.-U., et de la migration de capitaux et d'entreprises, surtout des États-Unis vers le Canada. La plupart des usines furent construites au Québec et en Ontario, bien que certaines s'installassent dans les Maritimes et en Colombie-Britannique. Les lieux d'implantation méridionale furent Trois-Rivières, Sturgeon Falls, Iroquois Falls, Kapuskasing, Lakehead, Kenora etc. D'autres usines furent établies plus au nord, en plein cœur du Bouclier<sup>17</sup>.

Les gros besoins énergétiques de ces usines furent satisfaits grâce à la construction de petites centrales hydroélectriques locales, sur les affluents septentrionaux du bassin du Saint-Laurent. Bien des premières

centrales hydroélectriques du Québec furent conçues par des Canadiens, mais ce sont des étrangers qui fournirent les capitaux d'immobilisation et qui exploitèrent les centrales.

«Les entrepreneurs québécois ont imaginé nombre de ces plans, et ont obtenu les emplacements de l'Administration pour presque rien; cependant, si quelques centrales ont été construites grâce à des capitaux canadiens, la plupart des entrepreneurs furent obligés d'emprunter des capitaux à l'étranger, particulièrement aux États-Unis. La direction des centrales hydroélectriques passa entre les mains des managers et des ingénieurs étatsuniens, dont les connaissances techniques étaient encore plus nécessaires»<sup>18</sup>.

Certaines usines à pâtes et papiers s'établirent aux alentours des nouvelles centrales hydroélectriques, afin d'acheter à bon compte l'énergie qui leur était nécessaire.

L'industrie des pâtes et papiers du Québec et de l'Ontario se développa considérablement au cours de la décennie 1919 – 1929. Le nombre des entreprises s'accrut rapidement. De nouvelles entreprises étatsuniennes s'établirent au Canada, et des anciennes traversèrent la frontière; des firmes britanniques, françaises et belges s'adjoignirent à la branche des pâtes et papiers, et certaines entreprises forestières actives dans les provinces centrales s'y convertirent. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, cette industrie fut caractérisée par un potentiel de production excessif, la concentration en quelques mains des intérêts prépondérants et de la direction, la fixation des prix par collusion, et l'intervention croissante de l'État.

Entre 1920 et 1929, le potentiel de production des usines à pâtes et papiers du Canada fit plus que doubler; les nouvelles installations étaient implantées surtout au Québec et en Ontario<sup>19</sup>. Au cours de cette période, trois entreprises parvinrent au premier rang dans la branche des pâtes et papiers: la *Canadian International Paper Company*, filiale de la *U.S. International Paper and Power Company*; ses usines de papier journal se trouvaient à Trois-Rivières, Kipawa, Hawkesbury et Gatineau, son usine de sacs en papier à Ottawa, ses usines de carton fort à Gatineau et à Midland, ses centrales électriques à Ottawa et sur la Gatineau, et diverses entreprises au Nouveau-Brunswick<sup>20</sup>; la *Canada Power and Paper Company*, un consortium qui fut créé grâce aux efforts de Sir Herbert Holt, président de la Banque Royale; et enfin, l'*Abitibi Power and Paper Company*, qui avait succédé à l'*Abitibi Pulp and Paper Company* pour faire des aménagements hydroélectriques sur l'Abitibi, en Ontario. Elle exploitait une usine à papier journal à Iroquois Falls, et détenait un intérêt prépondérant dans les usines de la *Sainte-Anne Paper Company* et de la *Manitoba Paper Company*. Après 1920, elle s'associa à l'importante *Spanish River Company* et, en 1928, les deux entreprises fusionnèrent et acquirent un intérêt prépondérant dans les usines à papier journal d'Española, de Sturgeon Falls et de Sault-Sainte-Marie<sup>21</sup>.

Ces fusions dans l'industrie du papier se multiplièrent en 1930<sup>22</sup>. V. W. Bladen soutient que ces fusions permettent de réduire les coûts grâce aux progrès techniques, de maintenir les prix en réduisant la

concurrence, et aussi de vendre des actions des consortiums de sociétés de pâtes et papiers.<sup>23</sup>

Ces fusions n'ont cependant pas permis de constituer des cartels pour régir la production des firmes individuelles et fixer les prix. Malgré diverses tentatives de création d'un organisme réglementaire qui aurait pris la suite du leadership en matière de fixation des prix exercé par l'IPC de 1920 à 1929, la dégradation du marché du papier après 1930 causa un effondrement financier de la plupart des entreprises. Presque toutes les grandes sociétés de papier journal de l'Est canadien ne payèrent pas leurs obligations ou furent mises sous séquestre<sup>24</sup>. De nombreuses usines fermèrent leurs portes ou réduisirent leur production, causant ainsi une désastreuse réduction de l'emploi et des revenus dans les agglomérations voisines. V. W. Bladen cite le cas d'Española, petite ville d'entreprise (*company town*) où l'emploi dépendait de l'usine à papier *Spanish River Pulp and Paper Company*. L'usine ferma ses portes en 1930; la population passa de 4 000 habitants en 1928 à 1 200 en 1940, dont 1 000 dépendaient de l'assistance publique<sup>25</sup>.

«Quand usines à papier journal et journaux appartiennent au même propriétaire, les éditeurs ne réduisent leurs achats de papier que du minimum indispensable. Et même, comme c'est le cas pour bien des journaux quand ces éditeurs achètent une partie de leur papier journal à des firmes qu'ils ne possèdent pas, ce sont ces derniers achats qui sont réduits les premiers. Ainsi donc, ces liens financiers aidèrent les usines à papier en mains étatsuniennes à conserver leurs débouchés. De plus, les services commerciaux de ces dernières ont des liens plus étroits avec les éditeurs que les services correspondants des firmes entre mains canadiennes, et réussissent mieux à retenir leur clientèle»<sup>26</sup>.

A. Marshall, F. A. Southard et K. W. Taylor ont estimé que les dix firmes étatsuniennes sur les vingt-trois entreprises de papier journal fonctionnant au Canada en 1930 fabriquaient 40 pour cent de la production<sup>27</sup>. Dans son étude, J. A. Guthrie estime que ce potentiel atteignait 54 pour cent en 1935<sup>28</sup>.

L'incapacité des firmes de papier journal à s'entendre pour surmonter le marasme causé par le suréquipement et la crise économique incita les gouvernements du Québec et de l'Ontario à intervenir. Leurs premiers ministres insistèrent auprès de certaines entreprises pour qu'elles obéissent à la réglementation des abattements de prix et autres méthodes préjudiciables à l'industrie du papier, et adoptent un plan de répartition proportionnelle de la production, élaboré de concert par les administrations provinciales et les firmes papetières n'appartenant pas à des éditeurs. Ces dernières ne participèrent pas au plan; malgré cette lacune et de sérieux problèmes de discipline parmi les firmes y participant, le plan permit de stabiliser leur activité en 1938 et 1939.

### *L'exploitation minière*

Avant la Seconde Guerre mondiale, la mise en valeur des ressources minières du Nord canadien était financée et dirigée par des sociétés

privées relativement modestes, souvent créées dans le but d'exploiter un gisement particulier. Au XIX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement avait effectué les relevés cartographiques et géologiques nécessaires à la réglementation des terrains miniers, délivré des permis de prospection et d'exploitation minière, perçu des redevances tréfoncières et des impôts, etc.; mais la prospection était l'affaire des seuls prospecteurs privés, et l'exploitation des gisements découverts était celle des sociétés minières privées. Les coûts très élevés des transports et autres travaux, et les risques nombreux limitaient la mise en valeur des richesses minérales dans le Nord canadien; on s'y bornait à rechercher les métaux précieux dans les régions minéralisées les plus accessibles, entre autres, le Centre et le Nord de l'intérieur de la C.-B., le Yukon, et certaines parties du Nord de l'Ontario et du Québec, que la construction d'un chemin de fer entre 1867 et 1914 avait rendues accessibles.

Au sujet du développement économique et des progrès politiques de la côte du Pacifique, H. A. Innis déclare:

«Le bassin hydrographique du Pacifique nord-américain contraste à tous points de vue avec le grand territoire relativement plat dont les eaux s'écoulent vers les océans Atlantique et Arctique. L'économie des Autochtones et celle des Européens qui s'établirent dans cette région le montre de façon saisissante. Son relief escarpé et son éloignement terrestre ou maritime de l'océan Atlantique restreignirent le développement économique et les voies d'expansion éventuelles. Dans le Nord, la traite des fourrures basée sur le Saint-Laurent, la baie d'Hudson et le Missouri débordait la ligue de partage des eaux jusqu'aux fleuves du littoral du Pacifique, le Colombia, le Fraser et le Yukon. Mais la direction de ce commerce était malaisée, et la Compagnie de la baie d'Hudson elle-même dut créer un Comptoir spécial. L'histoire politique mouvementée de la côte du Pacifique reflète la mainmise mal assurée des grandes entreprises de l'Est canadien et l'antagonisme entre les détenteurs des approches maritimes et terrestres»<sup>29</sup>.

Le Nord de la Colombie-Britannique et le plateau central du Yukon se sont ouverts à l'industrialisme occidental par l'intermédiaire de la traite des fourrures et de l'exploitation des placers aurifères. L'activité d'orpaillage dans l'Ouest débuta en 1848, avec la ruée vers l'or de Californie. Quand les placers californiens furent épuisés, les orpailleurs gagnèrent le Nord en quête de nouveaux gisements. Il en résulte que l'extraction de l'or alluvionnaire du Nord-ouest canadien a découlé directement des activités d'une foule cosmopolite de prospecteurs, de travailleurs et de petits entrepreneurs venant des É.-U., munis de capitaux importants provenant en grande partie de l'exploitation des placers californiens, et des techniques indispensables. «Chaque découverte successive d'or alluvionnaire agissait comme une pompe gigantesque dégorgeant irrésistiblement, mais inopinément, d'énormes masses de main-d'œuvre et de capital dans les placers, puis créant de nouvelles industries»<sup>30</sup>.

Dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les négociants en fourrures connaissaient l'existence d'or alluvionnaire à l'intérieur de la Colombie-

Britannique, et dans les îles côtières. Mais la Compagnie de la baie d'Hudson préférait que les Autochtones continuassent le piégeage. En 1858, la nouvelle de la découverte d'or alluvionnaire dans le cours inférieur du Fraser atteignit San Francisco, et la première ruée vers l'or commença en territoire canadien. Malgré les efforts de milliers d'orpailleurs qui y participèrent, aucune découverte importante ne fut faite avant l'année suivante, alors qu'ils avaient pénétré loin dans l'intérieur. Le bassin de la Caribou produisit beaucoup d'or après 1860, et la production maximale fut atteinte en 1863. Les placers étaient exploités par des orpailleurs indépendants qui utilisaient des techniques fort laborieuses. Cette activité attira une population considérable en Colombie-Britannique. Entre mars et juin 1858, par exemple, plus de 20 000 hommes voguèrent de San Francisco vers Victoria, et 8 000 autres y vinrent par voie terrestre<sup>31</sup>.

Bien que l'activité fiévreuse d'orpaillage fût de courte durée, elle eut une forte influence sur le développement économique du Nord de la Colombie-Britannique. Elle entraîna de nombreux travaux de prospection dans toute la région, la construction des premières routes, et l'instauration d'une administration politique efficace.

La recherche de nouveaux placers s'étendit à partir du bassin de la Caribou de 1870 à 1890. Les seules découvertes importantes furent faites dans le district de Cassiar. En 1872 et en 1874, d'importantes découvertes dans la Thibert (qui se jette dans le lac Dease), dans la Dease et la McDame, attirèrent quelque 1 400 personnes dans la région, lesquelles créèrent les villages de Laketon et McDame<sup>32</sup>. Mais il se produisit la période de vaches maigres qui suit généralement l'orpaillage. La production atteignit son maximum en 1876; on améliora les moyens de transport; on entreprit la construction de routes et on établit une ligne de navigation sur le lac Dease; on créa des points d'approvisionnement pour les aliments, le combustible et les matériaux de construction. Après l'exploitation des placers les plus riches, on intensifia les opérations grâce à un équipement plus important, qu'on utilisa même pendant l'hiver. En dépit de ces efforts, le district dut être abandonné au cours de la décennie qui suivit.

On découvrit d'autres placers dans le Nord de la Colombie-Britannique, dans les rivières Parsnip (1861), Vital (1869), Germanson (1870), Manson (1871), Atlin (1898), McConnell et Ingenika (1899). Ceux de l'Atlin étaient de beaucoup les plus grands<sup>33</sup>. Mais c'est la ruée vers l'or du Klondike, après 1890, qui entraîna la création du Territoire du Yukon

C'est après 1870 que les orpailleurs voyageant à l'intérieur du pays, de Sitka vers l'aval du Yukon, déclenchèrent la ruée vers l'or du Klondike. Ils exploitèrent un certain nombre de placers avec succès entre 1870 et 1890, mais ces découvertes furent éclipsées par celle de la Bonanza en 1896; ce fut celle-ci qui lança l'industrie minière du Yukon et fit progresser toute la région sur les plans politique et économique. On fit des efforts pour ouvrir l'éventail des ressources exploitées quand l'effondrement caractéristique de l'orpaillage se produisit<sup>34</sup>.

Pendant les premières années de la ruée vers l'or du Klondike, les orpailleurs exploitèrent les placers les plus riches et les plus accessibles. Après 1900, on utilisa des méthodes intensives de dragage et d'abattage hydraulique des graviers aurifères. Comme l'Administration n'avait pas mis en place les infrastructures indispensables, ce furent des grandes sociétés capables de financer la construction de leurs propres centrales électriques, canaux d'approvisionnement en eau et grandes dragues mécaniques qui acquirent la haute main sur le Klondike. Et comme cette exploitation massive des placers ne nécessitait que peu de main-d'œuvre, la population de la région diminua rapidement; en même temps, la plupart des industries secondaires qui l'avaient servie au cours des premières années de croissance spectaculaire fermèrent leurs portes.

En dépit d'un rendement plus faible, l'extraction à grande échelle de l'or alluvionnaire demeura la principale industrie du Yukon jusque vers 1930. On découvrit de nombreux gisements d'autres métaux peu après 1900, et on produisit du minerai de cuivre, d'argent et de plomb, particulièrement pendant la Première Guerre mondiale, lorsque le prix des métaux atteignit des niveaux record. On exploita le cuivre de petits gisements de haute teneur, situés près de Whitehorse, et le minerai de plomb argentifère de la Galena. En dépit de la fermeture des mines de cuivre après la guerre, la mise en exploitation d'importantes mines d'argent, de plomb et de zinc, après 1920, maintint l'activité minière du Yukon. Les gisements les plus importants étaient ceux de Keno Hill, près de Mayo. L'absence de moyens de transport en toutes saisons entre Mayo et Whitehorse constituait l'obstacle principal à l'expansion de la production de plomb argentifère. Cette dernière localité était reliée par rail avec le littoral par la vallée du Yukon et le col White. Il en résulta que la plus grande partie des mines de la région de Mayo tomba après 1970 sous la haute main d'une société disposant de grosses ressources financières, la *Treadwell Yukon Company*.

Le même tendance à la concentration se produisait dans l'industrie d'extraction de l'or alluvionnaire, et elle aboutit à la formation de la *Yukon Consolidated Gold Corporation* en 1929. La hausse du prix de l'or après 1930 permit à cette société d'intensifier l'exploitation des placers du Klondike, particulièrement à la suite de sa réorganisation en 1935.

Contrairement à l'exploitation minière dans le Nord-Ouest, pour laquelle on mit en place des réseaux de transport, celle du Nord-Est canadien fut la conséquence d'une telle mise en place. Il en fut ainsi dans le bassin de Sudbury, dont les gisements furent découverts pendant la construction du chemin de fer du Pacifique, en 1883. Ce fut aussi le cas de la région de Cobalt, qui devint, dès 1903, le centre d'activité minière le plus important du Nord canadien. Les découvertes minières de Cobalt furent la conséquence directe de la construction d'une voie ferrée par l'Administration de l'Ontario, entreprise pour encourager la mise en culture des terres argileuses à l'ouest du lac Témiscamingue; cette région est fertile, contrairement à ce qu'on trouve en général dans le Bouclier canadien. Vers 1900, il y existait déjà quelques exploitations forestières, et un petit nombre de cultiva-

teurs s'y étaient installés. L'Administration jugea que le grand obstacle à son développement économique était l'absence de moyens de transport. Le négoce des fourrures de la région se faisait par voie d'eau et, de même, les grumes abattues étaient flottées sur les eaux du lac Témiscamingue, puis de la rivière des Outaouais. L'Administration entreprit donc la construction du *Timiskaming and Northern Ontario Railway*, afin de relier Haileybury et New Liskeard au Sud de l'Ontario, et d'encourager ainsi l'agriculture dans cette région.

Il arriva que le tracé choisi traversait de riches filons argentifères, facilement accessibles, situés à 166 km au nord de North Bay. L'activité minière qui s'ensuivit à Cobalt fut déterminante pour le futur développement économique de tout le Nord canadien. Elle constitua une source de capitaux, de main-d'œuvre, d'initiatives et de technologie pour la mise en œuvre des gisements miniers de tout le Bouclier canadien: tout d'abord pour les villages miniers voisins de Porcupine et de Kirkland Lake, et ensuite pour des régions beaucoup plus éloignées. Indirectement, ces circonstances déterminèrent la structure économique qui allait régir la mise en œuvre de ces mines, notamment la concentration des droits de propriété et de direction entre les mains des grandes sociétés minières, la dépendance à l'égard de l'étranger pour l'apport de capitaux, de techniques, de main-d'œuvre et de clientèle, la lente apparition des syndicats ouvriers dans le secteur minier du Canada, et le pouvoir limité des autorités politiques et administratives locales en matière d'expansion régionale.

Les premiers gisements d'argent de Cobalt furent découverts par des ouvriers construisant la voie ferrée. Le minerai se trouvait dans de riches filons visibles dans les affleurements, et il fut aisé de les mettre en valeur avec le minimum de capital et de connaissances techniques. Il en résulta que les mines furent d'abord exploitées par un grand nombre de petites sociétés de personnes ou par actions. Certaines de ces sociétés furent créées sur les lieux. Mais, dès le début, même Cobalt, le village des mineurs bricoleurs, avait besoin des ressources financières extérieures<sup>35</sup>.

La cadence de la prospection, de la mise en valeur, et surtout du lancement de la région minière de Cobalt s'accéléra en 1904, lorsque l'importante mine de Coniagas fut découverte. À la fin de 1906, plus de 263 sociétés avaient été créées pour l'exploitation minière dans le district de Cobalt<sup>36</sup>. L'emploi s'accrut rapidement dans la région. En 1905, 438 hommes travaillaient dans 15 mines. En 1908, il y avait 2 500 mineurs dans la région, et 3 500 en 1912<sup>37</sup>.

Au début, les mines de Cobalt ne produisaient que du minerai à haute teneur, mis en sacs et expédié directement à des raffineries des États-Unis. Au fur et à mesure que la production s'intensifia, il fallait de plus en plus de capitaux pour foncer des puits, construire des ateliers de valorisation des minerais et des centrales électriques, et relier ces mines à la voie ferrée. Une partie de ces capitaux provenaient des bénéfices réalisés grâce aux premières exploitations minières de Cobalt mais, comme le fait remarquer H. A. Innis, il se produisit aussi un afflux de capital de l'extérieur<sup>38</sup>.

Le potentiel technique devint un facteur important lors des étapes ultérieures de la mise en valeur des gisements de la région de Cobalt. Les minerais étaient généralement complexes et très difficiles à traiter; de plus, la structure même des gisements présentait de sérieux problèmes. Beaucoup furent résolus grâce à l'arrivée de mineurs expérimentés qui vinrent d'autres régions minières de l'Ouest de É.-U., d'Alaska et d'Afrique du Sud; en outre, les ingénieurs canadiens et américains mirent au point de nouveaux procédés pour le traitement de ces minerais complexes.

Entre 1904 et 1936, année concluant un déclin de dix ans, on avait extrait près de 300 millions de dollars de métal des minerais du district de Cobalt. Trente-trois sociétés avaient produit environ 97 pour cent d'une quantité totale d'argent valant environ 288 millions de dollars<sup>39</sup>. E. S. Moore fait remarquer que les Américains avaient un intérêt majeur ou prépondérant dans plusieurs de ces sociétés, y compris la *Nipissing Mines Company*, qui à elle seule payait la moitié de tous les dividendes versés par les sociétés en mains étatsuniennes<sup>40</sup>.

Il fallut étendre le réseau de transport au fur et à mesure qu'on trouvait des gisements de plus en plus éloignés de la ligne principale. On traça des pistes hivernales pour mettre en œuvre nombre de ces gisements, notamment les mines d'Elk Lake, qui ouvrirent vers 1908. Par la suite, certaines de ces pistes furent améliorées par l'Administration publique ou, dans certains cas, par les sociétés minières elles-mêmes, parfois avec l'aide des commerçants locaux. On utilisa des bateaux à vapeur et des chaloupes à moteur sur plusieurs lacs, et on relia par rail Cobalt à Kerr Lake en 1908, Earlton à Elk Lake en 1912 et Cobalt à Silver Centre<sup>41</sup>.

On utilisa tout d'abord des machines à vapeur alimentées au bois et au charbon pour fournir la force motrice nécessaire; cependant, vers 1910, le district disposait en général d'énergie électrique<sup>42</sup>. Au cours des quelques années qui suivirent, des compagnies construisirent trois centrales hydroélectriques dans un rayon de 40 km de Cobalt, et le prix du kilowatt-année subit une réduction importante, et tomba de 200 ou 235 \$ à 67 \$<sup>43</sup>.

L'expansion rapide de l'activité minière dans le district entre 1904 et 1911 transforma Cobalt en une agglomération importante, peut-être la plus grande ville minière du Bouclier canadien. Comme Dawson au Yukon, sa croissance première se fit au hasard. Cobalt ne devint pas une ville d'entreprise, car un grand nombre de sociétés et de petits exploitants s'y installèrent; mais le manque d'organisation centralisée et de direction entraîna le désordre des constructions, et de graves difficultés d'hygiène publique et de lutte contre les incendies. Des institutions municipales furent établies en 1906, lorsqu'on créa le comté de Coleman. Toutefois, elles se révélèrent insuffisantes. Le coût de la lutte contre l'épidémie de typhoïde de 1909 fut payé par une contribution des sociétés minières, sous l'égide de la *Mine Managers' Association*, qui fit aussi construire un hôpital pour la région<sup>44</sup>. En dépit de ces difficultés, et contrairement à certaines villes de l'argent aux É.-U., Cobalt devint rapidement une ville paisible.

La création des syndicats ouvriers parmi les mineurs de Cobalt constitue l'un des premiers exemples d'intervention ouvrière dans la mise en valeur des ressources boréales. En 1906, l'une des sociétés minières les plus importantes de la région, en mains étatsuniennes, la *Nipissing Company*, congédia un de ses mineurs pour avoir essayé d'organiser un syndicat. Les autres grandes sociétés minières décidèrent alors de ne pas embaucher d'ouvriers syndiqués. Une grève éclata en juillet 1906: au moins une société accepta de satisfaire les exigences des mineurs à propos de modification des horaires de travail, de hausse des salaires et de réduction des retenues pour hébergement; mais les sociétés les plus importantes décidèrent de remplacer les ouvriers spécialisés par des manœuvres, la plupart des immigrants embauchés à Montréal. La grève échoua largement pour des raisons que H. A. Innis affirme être «l'importance décroissante de la main-d'œuvre, et celle croissante du capital» dans les activités minières de Cobalt<sup>45</sup>. Plus loin, il observe que «la situation des propriétaires de mines se consolida, et ils créèrent un bureau central d'emploi pour compiler la liste des mineurs engagés ou congédiés<sup>46</sup>». La *Western Federation of Miners* était le syndicat le plus actif à Cobalt.

Le développement de l'activité minière du Nord de l'Ontario doit beaucoup aux hommes d'affaires de Cobalt, en raison de leur rôle dans la mise en valeur des gisements aurifères de Porcupine et de Kirkland Lake.

Le district de Porcupine, situé à environ 145 km au nord-ouest de Cobalt, avait été exploré par des géologues dès 1899. En 1909, Harry Preston et d'autres prospecteurs découvrirent des affleurements de quartz aurifère, qui par la suite formèrent la riche *Dome Mine*, au sud-ouest du lac Porcupine. La même année, Alex Gillies et Benny Hollinger, en explorant la partie ouest du lac, examinèrent une excavation abandonnée et découvrirent du quartz à forte teneur en or. Ces deux prospecteurs jalonnèrent les terrains. Ceux de B. Hollinger devinrent une importante mine qui porte son nom, tandis que ceux d'A. Gillies devinrent la mine Acme. Vers la même époque, Sandy McIntyre et un associé jalonnèrent des terrains miniers plus à l'est, dont l'un devint la fameuse mine McIntyre.

En quelques années, le district tout entier fut prospecté, et le terrain à l'entour des gisements de Dome, Hollinger et McIntyre fut jalonné. Les mines Dome et Hollinger commencèrent à donner du minerai en 1910, puis de nombreux gisements de moindre envergure furent exploités. Peu avant 1940, près de 40 mines de la région avaient produit pour environ 500 millions de dollars d'or, dont plus de 50 pour cent tirés de la mine Hollinger et 20 pour cent de chacune des mines Dome et McIntyre<sup>47</sup>.

Les coûts de mise en valeur de ces gisements étaient élevés, surtout à cause du manque de transports. On utilisa les pistes hivernales pour transporter le matériel lourd et les approvisionnements au cours des premiers hivers. Pendant l'été, on utilisait des chemins de charroi et les voies d'eau. Cependant, l'Administration publique fit rapidement construire des routes et des prolongements des voies ferrées. À l'été de

1911, le rail atteignit South Porcupine<sup>48</sup>.

Malgré ces améliorations des transports, les prix des combustibles soulevaient des problèmes; celui du charbon apporté dans la région, et la raréfaction du bois de chauffage, encouragèrent les sociétés privées à construire des centrales hydroélectriques. En juin 1911, la centrale de Sandy Falls de la *Porcupine Power Company* produisit de l'électricité, et un an après on termina une centrale à Wawatan<sup>49</sup>. Ces deux centrales étaient petites. En 1924, la *Canada Northern Power Company* achevait la construction d'une centrale de 7, 5 MW à Quinze, et en 1925 la société Hollinger termina une centrale encore plus importante, de 20 MW, à Island Falls.

À mesure que les coûts du transport baissaient, le coût de la vie diminuait dans la région, et les sociétés minières tentèrent de réduire les salaires en conséquence. Une grève éclata aussitôt et dura de novembre 1912 à juin 1913<sup>50</sup>.

Bien que les mines de Porcupine eussent attiré des capitaux américains et anglais, il y eut aussi un fort apport de capitaux canadiens pour la mise en valeur de ces ressources. Certains Canadiens, tels les frères Timmins et le groupe O'Brien voulaient réinvestir une partie de leurs gros bénéfices tirés des mines de Cobalt dans la mise en valeur de celles de Porcupine. Une seule des trois grandes actions de mise en valeur dans cette région s'appuyait largement sur des investissements étatsuniens. La mise en exploitation de la mine Dome fut financée par un groupe associé à l'*International Nickel Company*. Les mines Hollinger furent exploitées par les frères Timmins et leurs associés de Cobalt, et l'exploitation de la mine McIntyre fut aussi, en grande partie, financée et dirigée par des Canadiens. Cependant, même les sociétés minières en mains canadiennes firent grand usage de cadres de direction étatsuniens<sup>51</sup>.

C'est Timmins, fondée en 1912, qui devint l'agglomération principale de la région minière de Porcupine. En 1921, sa population atteignit 3 843 habitants, et 14 200 dix ans plus tard.

En 1911, W. H. Wright découvrit le premier gros gisement aurifère juste à l'est de Swastika, près du lac Kirkland, à environ 97 km au nord de Cobalt. Peu de temps après, Harry Oakes et les frères Tough jalonnèrent le terrain qui devint la mine Tough-Oakes et, plus tard, un autre qui devint la mine Lake Shore. Ces gisements étaient fort riches.

Après 1912, les sociétés concernées mirent en valeur les grands gisements du lac Kirkland, qui fournirent une certaine production malgré les perturbations causées par la Première Guerre mondiale; mais ce ne fut qu'après 1920, et la réorganisation de certaines de ces sociétés, que la production s'accrut. Le coût de l'électricité était élevé. H. A. Innis note qu'aucune des sociétés protagonistes n'avait des moyens financiers suffisants pour construire ou acheter sa propre centrale électrique, ce qui les obligea à acheter leur électricité aux centrales fournissant de l'énergie aux mines de Cobalt. Ce n'est qu'après le déclin des activités minières à Cobalt qu'il devint plus facile d'en obtenir pour celles du lac Kirkland<sup>52</sup>.

Les plus grands producteurs des années 1920 et 1930 furent les gisements de Lake Shore, la mine Teck-Hughes, les gisements Wright-Hargreaves et la *Sylvanite Gold Mines*. La plupart des mines du lac Kirkland furent mises en exploitation grâce à d'importants capitaux étatsuniens, ce qui fut moins souvent le cas pour les mines de Porcupine<sup>53</sup>.

Les environs du lac Kirkland bénéficièrent d'une diversification de leurs ressources, à cause des nombreuses mines et d'un surplus d'énergie électrique. Outre les débouchés locaux pour le bois de mine et les produits alimentaires nécessaires à l'exploitation minière, il existait une usine à pâtes et papiers construite à Haileybury par la *Northern Ontario Light and Power Company*, afin d'utiliser ses surplus d'électricité.

Au cours des années 1920 et 1930, on rechercha les minerais dans de nombreux terrains jalonnés du Nord-Est ontarien, et on y effectua certains travaux de mise en valeur. On exploita avec succès plusieurs petits gisements sans fortes immobilisations, grâce aux ateliers de traitement à façon des minerais et aux centrales hydroélectriques des environs. Les principales mines mises en exploitation se trouvaient à l'est du lac Kirkland.

La première activité minière important du Nord du Québec découle de celle de l'Ontario. Les gisements aurifères et cuprifères du grand district minier de Rouyn, au nord-est du Québec, furent découverts par Ed. Horne, un prospecteur domicilié à New Liskeard. Après 1920, Ed. Horne et quelques associés formèrent une petite société de prospection, le *Tremoy Lake Prospecting Syndicate*, pour rechercher les minerais dans la région du lac Osisko. Leurs terrains jalonnés furent ultérieurement mis en valeur par un groupe financier de New York qui en avait acquis la propriété, en même temps que celle d'autres terrains miniers, accaparant ainsi une grande superficie<sup>54</sup>. Ce groupe financier créa une nouvelle société, la *Noranda Mines*, pour exploiter ces gisements. Il lui fallut investir de fortes sommes dans la construction d'une usine de traitement de ses complexes minerais cuprifères, aurifères et argentifères. La *Canada Northern Power Corporation* fournit l'électricité nécessaire, grâce à une ligne électrique de 80 km, partant de Quinze. Pour les transports, la *Noranda Mines* conclut un accord avec l'Administration du Québec et la Compagnie du CN, laquelle construisit une voie ferrée de Taschereau à Noranda en 1926. En 1927, on relia Noranda à Swastika, sur la voie ferrée du *Timiskaming and Northern Ontario Railway*<sup>55</sup>. En 1926, la *Noranda Mines* avait construit une fonderie avec l'aide financière de la *Hollinger Consolidated*<sup>56</sup>.

Le complexe minier de Noranda devint un modèle de grande entreprise minière bien intégrée dans le Bouclier canadien. Bien que la complexité de ses minerais nécessitât des installations de traitement très perfectionnées, elle lui permit aussi de se tirer d'affaire pendant les années 1930, où la production du cuivre n'était pas rentable alors que celle de l'or était très profitable. La ville modèle construite à Noranda contrastait fortement avec Rouyn, la ville voisine de

construction spontanée. La société *Noranda Mines* fit preuve d'un remarquable dynamisme dans l'acquisition d'autres terrains miniers dans les districts voisins du Nord du Québec et de l'Ontario, et ailleurs au Canada. Elle s'intéressa aussi à la production d'énergie (la *Noranda Power Company*, acquise en 1938 par le Québec), à l'affinage du cuivre, à la fabrication de câbles métalliques et, plus tard, à la production de pâtes et papiers et à diverses activités financières.

La mise en valeur des gisements de Rouyn-Noranda encouragea la prospection dans tout le Nord-Ouest du Québec et, après 1930, on y exploita de nombreuses mines, en particulier des mines d'or. En 1938, ces mines furent reliées au réseau ferré du Nord par un embranchement allant de Senneterre à Rouyn.

La mise en valeur de plusieurs terrains minéralisés du lac Larder progressa lentement jusque vers 1935. En 1938, plusieurs de ces mines furent groupées sous le nom de *Kerr-Addison Gold Mine*, laquelle devint la plus importante exploitation de minerais aurifères du Canada.

L'utilisation du moteur à combustion interne facilita la pénétration des sociétés minières dans l'intérieur du Bouclier canadien, particulièrement après 1920. Selon H. A. Innis, «Le moteur à explosions des avions, des bateaux et des tracteurs accéléra la mise en œuvre des gisements éloignés des voies ferrées<sup>57</sup>». Un peu avant 1930, et après, la mise au point du moteur diesel fournit une force motrice économique pour le matériel lourd, et permit la construction de petites centrales électriques bien adaptées aux besoins de petites mines éloignées des grandes centrales électriques. Ainsi le moteur à explosions et le moteur diesel ont-ils accru la prééminence des sociétés privées dans la mise en valeur des ressources du Nord canadien. Des particuliers et de petites sociétés purent prospecter des endroits éloignés, et aussi mettre suffisamment en œuvre des gisements de valeur marginale pour en montrer la rentabilité. Les grandes sociétés minières s'y intéressaient alors, en finançaient la mise en exploitation, et finissaient par en acquérir une part majoritaire. Cette rentabilité justifia également la mise en place, grâce aux deniers publics, d'un réseau de transport, de centrales électriques et d'institutions sociales.

Ce sont les entreprises de la *Noranda Mines* dans l'Est du Bouclier, à leurs débuts, qui montrèrent les possibilités du transport aérien<sup>58</sup>. Plus à l'ouest, les meilleurs exemples de mises en valeur furent ceux des mines d'or du district de Red Lake, dans le Nord-Ouest de l'Ontario, de Flin Flon dans le Nord du Manitoba, et l'exploitation du pétrole, de l'or et du radium du District du Mackenzie. L'exploitation débuta peu avant 1900 dans le Nord-Ouest de l'Ontario, mais l'extraction en grand des minerais de métaux industriels ne se développa qu'ultérieurement. C'est également un peu avant 1900 qu'on mit en valeur le gisement de fer de la mine Helen, au nord-ouest du Sault-Sainte-Marie, dans la chaîne des monts Michipicoten. Il en résulta un développement des industries dans la région, et notamment la construction, en 1903, d'une grande fonderie au Sault-Sainte-Marie. Le groupe F. H. Clerque fit construire une voie ferrée jusqu'à la mine Helen et la poussa ensuite jusqu'à Hearts, sur la ligne du National

Transcontinental (qui devint plus tard le CN)<sup>59</sup>. En 1918, la mine Helen ferma à cause de la baisse de ses réserves, mais rouvrit en 1939.

Aux alentours de 1890, on avait mis en exploitation quelques gisements aurifères dans la région du Lac des Bois. Cependant, certaines de ces entreprises furent des désastres financiers, et E. S. Moore estime que les piètres résultats de ces investissements constituèrent un revers pour l'activité minière; les milieux miniers du Canada ne s'en relevèrent qu'après les succès de la production aurifère de la mine Porcupine, montrant ainsi le potentiel de la Province en cette matière<sup>60</sup>.

Cependant, plus au nord, dans l'Ouest du district de Patricia, l'extraction des minerais aurifères s'installa solidement. La région de Red Lake, à 450 km au nord-ouest du lac Supérieur, avait été explorée par les négociants en fourrures de la *Northwest Company* vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. La Compagnie de la baie d'Hudson y établit un poste de traite vers 1790<sup>61</sup>. Robert Bell fit le relevé géologique de cette région après 1890 et, peu de temps après, les prospecteurs d'un syndicat minier anglais découvrirent, puis abandonnèrent, un affleurement aurifère sur l'île Mackenzie. La mine Howey, jalonnée en 1925, fut la première mine exploitée dans la région. Bien que cette dernière fût peu accessible, plusieurs centaines de prospecteurs y furent attirés par la nouvelle de la découverte. Cependant, la mise en valeur de ce gisement fut lente et coûteuse; elle fut menée à bien grâce à des initiatives personnelles, et en particulier grâce à celle de J. E. Hammond, plutôt qu'avec l'appui des grandes sociétés minières. De nombreuses difficultés étaient causées par la nécessité d'acheminer les approvisionnements successivement par voie d'eau et par voie de terre, à partir de Hudson sur le CN, sur une distance d'environ 300 km. L'autre possibilité était d'utiliser les transports aériens au taux de 2,20 \$ par kilogramme en cas d'urgence<sup>62</sup>. En 1929, le coût du transport des marchandises fut réduit grâce à un accord entre la société Howey et l'Administration: chaque partie payait la moitié du coût de construction d'une voie de roulement le long de quatre portages, permettant aux barges de se rendre jusqu'à Red Lake sans décharger<sup>63</sup>. Un autre accord entre les mêmes parties prévoyait la fourniture à prix modique d'énergie électrique à la société minière, qui s'engageait à construire une ligne électrique de 72 km et à s'abonner à la fourniture de 1, 5 MW par la centrale d'Ear Falls.

Le potentiel minier à long terme de la région de Red Lake resta incertain jusqu'aux alentours de 1937. Cependant, entre 1935 et 1939, on mit en valeur quatre nouveaux gisements, et on créa cinq nouvelles agglomérations dans la région.

Les premiers gisements importants mis en œuvre dans le Bouclier au Nord des Prairies furent ceux de Mandy, et de Flin Flon à proximité; ils avaient été découverts en 1914 – 1915, à la frontière de la Saskatchewan et du Manitoba.

La mine de cuivre de Mandy, sur le lac Schist, à environ 115 km au nord du Pas, fut mise en valeur et exploitée en 1917 par la *Tonopah Mining Company* du Nevada<sup>64</sup>. La mine était située à 275 km de la voie ferrée, de sorte que seuls les minerais à très haute teneur pouvaient être extraits profitablement. Lorsqu'en 1920 ces minerais

furent épuisés, on suspendit l'exploitation; le prix trop bas du cuivre empêcha toute exploitation de la mine jusqu'en 1940, qui fut alors acquise par la *Hudson Bay Mining and Smelting Company*, créée pour exploiter les mines voisines de Flin Flon.

En 1914, on avait découvert à Flin Flon de gros gisements de minerais complexes de cuivre et de zinc, et on les avait jalonnés en 1915. Leur exploitation se heurta non seulement aux difficultés habituelles de transport, mais aussi aux obstacles techniques du traitement de minerais complexes. De nombreuses réorganisations de structure et de capital conduisirent à la création de la *Hudson Bay Mining and Smelting Company*, une société financée en grande partie par des groupes étatsuniens, qui y détenaient un intérêt prépondérant. Elle put mettre au point les techniques métallurgiques indispensables, et construire les ateliers d'enrichissement des minerais et d'électrolyse du zinc, et la fonderie qui étaient nécessaires. Des filiales, telles la *Churchill River Power Company* et la *Northern Manitoba Power Company*, construisirent une centrale hydroélectrique à Island Falls sur la Churchill<sup>65</sup>. E. S. Moore remarque que: «la *Hudson Bay Mining and Smelting Company* a été un facteur capital du développement industriel du Nord albertain . . . les Américains se montrent très capables de réaliser ces entreprises, probablement parce qu'il existe à New York des ressources financières pour la mise en œuvre initiale, et que les groupes miniers étatsuniens ont une longue expérience de l'exploitation des mines de cuivre»<sup>66</sup>.

Dans les années précédant 1930, on mit en œuvre dans le Nord manitobain un autre grand gisement de cuivre, propriété de la *Sherritt Gordon Mines*, à quelque 69 km au nord-est de Flin Flon. Cette mine utilisait l'électricité de la centrale d'Island Falls, et envoyait ses concentrés à la fonderie de la *Hudson Bay Mining and Smelting Company* pour extraction des métaux. L'exploitation commença en 1931, mais elle fut suspendue l'année suivante, à cause du bas prix du cuivre. La mine fut rouverte en 1937. En 1928, la construction d'un embranchement de 136 km joignit Flin Flon au réseau du nouveau *Hudson Bay Railway*. L'année suivante, cette compagnie, avec l'aide des sociétés minières et du gouvernement provincial, construisit un autre embranchement de Cranberry Portage jusqu'aux mines Sherritt-Gordon<sup>67</sup>. La *Hudson Bay Mining and Smelting Company* construisit l'agglomération de Flin Flon, et la *Sherridon Development Company*, filiale de la *Sherritt-Gordon Company*, fit de même pour Sherridon<sup>68</sup>.

Bien que la mise en œuvre des gisements du Nord manitobain s'appuyât sur les nouvelles techniques mises au point entre les deux guerres, la rentabilité des mines dépendait des décisions entièrement indépendantes de construction du *Hudson Bay Railway*. Mais c'est la mise en œuvre de nouvelles méthodes, entre 1920 et 1939, qui s'avéra décisive dans l'extraction du pétrole à Norman Wells, du radium au Grand Lac de l'Ours, et de l'or à Yellowknife.

La première mise en valeur du pétrole du Nord canadien fut réalisée au bord du Mackenzie, au nord du poste de traite des fourrures de Norman. En 1914, des prospecteurs d'or du Yukon jalonnèrent des

terrains pétrolifères et gazifères autour du Grand Lac des Esclaves et au nord de Fort Norman, mais ce n'est qu'en 1919 qu'une filiale d'*Imperial Oil* y fit des forages. En août 1920, elle trouva du pétrole dans les terrains Norman. Peu après, plusieurs sociétés pétrolières y effectuèrent des forages; bien qu'elles eussent foré un autre puits potentiellement productif, il ne s'ensuivit aucune production commerciale. Une petite raffinerie construite par la *Northern Company* (une filiale d'*Imperial Oil*) à Norman Wells produisit de l'essence et du gazole pour consommation locale. La production resta minime jusqu'à la mise en valeur des gisements de pechblende près du Grand Lac des Esclaves, et des gisements aurifères de Yellowknife vers 1935, laquelle causa une augmentation des besoins. Cette expansion des débouchés poussa l'*Imperial Oil* à exploiter deux nouveaux puits à Norman Wells, et à y construire une raffinerie vers 1939.

C'est Gilbert Labine qui découvrit en 1928 les gisements de pechblende et d'argent sur la rive orientale du Grand Lac de l'Ours; l'*Eldorado Gold Mines Limited* les mit en valeur par la suite. Les principales difficultés furent causées par l'absence de moyens de transport et d'énergie électrique, et de techniques de traitement des minerais. Cette dernière lacune fut comblée ultérieurement, grâce à un nouveau procédé mis en œuvre dans une affinerie construite par la société à Port Hope, sur le bord du lac Ontario. La mine produisit son électricité grâce à des génératrices accouplées à des moteurs diesel, dont le carburant était transporté par barges à partir de Norman Wells. Les transports furent assurés par les avions d'une filiale, et une ligne de navigation fluviale sur le Mackenzie, exploitée par une autre filiale. En 1934, la mine produisit, bien qu'elle fût située à 40 km du cercle Arctique.

C'est l'exploitation de l'or filonien de Yellowknife qui constitua l'autre activité importante dans la région, après 1930. Un jalonnage intense avait été suivi par la mise en valeur de trois principaux gisements: Con, Negus et Giant en 1936 et 1937. L'exploitation débuta en 1936, mais la Seconde Guerre mondiale interrompit son expansion.

Ces mines causèrent un changement capital dans l'économie du District du Mackenzie. De 1921 à 1938, la population des villages miniers s'accrut de 8 000 à 11 000 habitants<sup>69</sup>.

### *Répercussions de la Seconde Guerre mondiale sur l'économie du Nord canadien*

Jusqu'à 1939, l'économie de cette région n'était guère complexe: une activité d'exportation de matières premières tirées de l'intérieur, superposée à une activité autochtone traditionnelle, elle-même fortement influencée par l'industrialisme occidental. Le volet traditionnel de l'économie boréale était largement l'œuvre de la traite des fourrures des Européens, qui avaient enrôlé les chasseurs autochtones dans une sorte d'emploi salarié compatible avec certains aspects de leur ancienne culture. La prédominance de la traite des fourrures dans l'économie amérindienne apparut clairement quand le déclin de cette traite au

XIX<sup>e</sup> siècle entraîna la réduction du train de vie des Autochtones.

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les industries forestières et minières devinrent la principale force de changement dans le Nord; vers 1939, l'industrie des pâtes et papiers et les mines de métaux précieux fournissaient la plus grande partie de l'emploi et des revenus. L'activité des sociétés privées ayant lancé ces entreprises, et les exploitant, donnait à l'économie boréale l'apparence d'une économie de marché, bien que presque toutes les terres forestières et minéralisées fussent domaniales, et que l'Administration publique eût payé des deniers publics les dépenses d'infrastructures ferroviaire, routière, et autres qui assuraient la rentabilité des investissements du secteur privé.

La Seconde Guerre mondiale interrompit brutalement l'expansion de «l'économie commerciale» du Nord, car elle désorganisa les marchés, réduisit la main-d'œuvre et épuisa les capitaux. Malgré cela, l'activité générale dans le Nord fut maintenue par de nombreuses et importantes entreprises militaires, qui utilisèrent, et souvent débordèrent, les services des transports, les services sociaux et les capacités de la main-d'œuvre locale.

L'incidence directe de la guerre sur l'économie commerciale fut probablement moins importante pour l'avenir du Nord que son influence indirecte sur les institutions de prise de décisions. Ce n'est qu'actuellement qu'on commence à l'évaluer. Il serait doublement erroné de soutenir que la Seconde Guerre mondiale constitua le point de transition entre une régulation par les *pressions du marché* et une régulation institutionnelle. Cette opinion sous-estimerait, d'une part, la grande influence de la politique générale sur le développement des industries de matières premières avant la Seconde Guerre mondiale et, d'autre part, l'influence des marchés mondiaux sur le développement économique boréal après cette guerre. Mais les événements de la Seconde Guerre mondiale ont montré au grand public (par le canal de reportages détaillés) que les techniques disponibles permettaient de surmonter les obstacles climatiques, quand on disposait des fonds nécessaires à la construction; ils ont aussi mis en évidence les possibilités d'une régulation institutionnelle (*control by policy*) pour contrer, au lieu d'encourager, les activités découlant des pressions du marché. Dans tout le Canada, l'expérience de la crise économique suivie de l'économie de guerre mit en question la valeur du critère de «faisabilité commerciale» pour la répartition judicieuse des ressources. Ce changement d'optique étayait la régulation publique du développement économique du Nord par les autorités politiques. Bien que la «faisabilité commerciale» demeurât un critère, certaines entreprises qui n'y satisfaisaient pas pouvaient être justifiées par d'autres critères: règles plus strictes d'efficacité de la répartition des ressources, tenant compte de l'absence de corrélation entre les pressions antérieures du marché et l'évolution des prix et de la production; la structure du capital-actions des sociétés; leur stabilité, et la vogue des concepts d'expansion et de développement économiques, particulièrement pour les pays du Tiers-Monde, après la guerre.

Ainsi donc accorda-t-on plus d'intérêt aux stratégies de développe-

ment économique, dès ce moment. Bien que les industriels gémissent à propos des interventions politiques dans leurs activités, il n'y avait pas opposition entre les objectifs des hommes politiques et ceux des entreprises participant à la ruée sur les ressources boréales, entre 1950 et 1970. Bien plus, la politique de l'État combla l'entreprise privée en favorisant la mise en place des infrastructures de transports et de production d'énergie, dont la rentabilité commerciale n'était pas évidente.

Le parallèle entre cette action pour l'expansion et le développement économique, et la politique keynésienne de stabilisation, est évident. On ne s'est pas opposé aux décisions politiques et monétaires tant qu'elles furent expansionnistes. Mais on contesta leur bien-fondé quand il fallut freiner l'expansion, en conformité des principes keynésiens. On peut faire des observations similaires à propos de la mise en valeur des ressources. Lorsque, après 1970, un courant d'opinions anti-expansion économique apparut, et influença la politique générale, il suscita inévitablement de l'antagonisme entre partisans d'une régulation institutionnelle et partisans d'une régulation par les pressions du marché. Nous examinerons, dans la section «Politique générale», l'évolution du processus de prise de décision en matières boréales depuis 1945.

La guerre eut probablement pour effet immédiat d'ébranler l'économie boréale traditionnelle de la chasse, de la pêche et du piégeage des animaux à fourrure, et de mieux asseoir l'exportation des matières et quelques activités complémentaires locales. Pendant la guerre et juste après, le prix des fourrures haussa considérablement, peut-être à cause de l'augmentation du revenu familial des Nord-Américains, et de la forte participation des femmes au travail extérieur. Les Amérindiens négligèrent le piégeage, en raison des nombreux emplois disponibles dans la construction des routes, des aéroports et autres entreprises militaires, et des habitudes de vie sédentaire qu'ils avaient acquises dans ces occupations. Bien que ces travaux ne fussent entrepris que dans certaines régions, les Amérindiens en vinrent à considérer le piégeage, la chasse et la pêche comme des «emplois inférieurs», et préféraient des emplois rémunérés, même temporaires ou occasionnels, quand ils en trouvaient; ils retournaient parfois à leurs activités traditionnelles quand il n'y avait plus d'emploi, ou se contentaient des allocations sociales, quand elles devinrent disponibles grâce à la réorganisation des services sociaux, après la guerre. Ainsi M. Brochu attribue-t-il la diminution du nombre des peaux de phoque récoltées à Fort Chimo, au Nouveau Québec, à «l'établissement pendant la Seconde Guerre mondiale d'une base aérienne étatsunienne en cet endroit, laquelle avait sédentarisé les Inuits»<sup>70</sup>. Même le simple espoir d'obtenir un emploi rémunéré suffit parfois pour que les Autochtones ralentissent ou abandonnent leurs activités de piégeage et de chasse<sup>71</sup>.

Pendant la guerre, les industries exportatrices de pâtes et papiers et les exploitations minières étaient soumises directement à la réglementation officielle; cependant, leur développement ne subit guère de modifications, à l'exception de l'extraction des minerais radioactifs.

Pendant la guerre, la production des usines à pâtes et papiers du Nord canadien demeura stable. Leur potentiel de production suffit à satisfaire les besoins beaucoup plus considérables du marché américain après 1942, en dépit du manque de main-d'œuvre et d'énergie électrique. On exempta à titre exceptionnel les bûcherons du service militaire<sup>72</sup>, en raison de la priorité accordée à la production de papier.

Le destin de l'industrie minière fut plus mouvementé. L'extraction de l'or, en plein essor à la suite de la crise économique, subit un recul très prononcé, notamment à Yellowknife où la production ne faisait que débiter, mais aussi dans le Nord ontarien où cette industrie était la raison d'être de plusieurs centres miniers. La priorité accordée à l'extraction de l'or au début de la guerre, en vue de financer le déficit commercial toujours croissant entre le Canada et les É.-U., fut subitement annulée après l'entrée en guerre de ces derniers et la conclusion d'accords commerciaux canado-étatsuniens.

L'industrie de l'or filonien fut sacrifiée ensuite, après avoir perdu la moitié de ses mineurs et toute priorité d'approvisionnement<sup>73</sup>.

Par contre, on maintint les mines de métaux industriels à leur plus haut niveau de production, mais aucune nouvelle région ne fut exploitée. La production globale de cuivre, de plomb et de zinc atteignit un sommet en 1942: «On exploita les mines à leur capacité maximale, en extrayant les minerais les plus riches, et le traçage souterrain fut pratiquement arrêté. Certains estimèrent que l'exploitation acharnée pendant la guerre avait causé des dommages irréparables aux mines, et réduit considérablement leur durée de production»<sup>74</sup>. Les grands gisements mis en valeur pendant la guerre furent celui de fer à Steep Rock, en Ontario, celui d'uranium à Port Radium dans le District du Mackenzie, et celui de mercure à la mine Pinchi, en C.-B.

La forte consommation d'acier pour les besoins militaires accéléra la recherche de nouveaux gisements nord-américains de fer, pour compenser l'épuisement des réserves, particulièrement celles de la Chaîne Mesabi aux É.-U. Le Canada n'avait jamais extrait assez de minerai de fer pour satisfaire ses besoins, même en temps de paix: en conséquence, la pénurie qui se produisait aux É.-U. aurait de fortes répercussions au nord de la frontière. Cependant, l'on connaissait l'existence de gisements ferrifères importants dans au moins deux endroits du Canada: la lointaine région d'Ungava-Labrador, et le lac Steep Rock, près d'Atikokan sur la voie du CN, dans le Nord-Ouest de l'Ontario.

La Commission géologique du Canada découvrit ces gisements en 1897, mais leur mise en valeur ne commença qu'après 1937, quand on eut réuni les fonds nécessaires. Des experts étatsuniens confirmèrent la valeur des gisements en 1942, et signalèrent l'épuisement du minerai de gros calibres et de haute teneur dans les mines de la Chaîne Mesabi; ce genre de minerai est nécessaire au cours des dernières étapes de la fabrication de l'acier Martin. Ils indiquèrent que «les besoins du temps de guerre avaient poussé les ingénieurs miniers à utiliser des expédients pour extraire du minerai de gros calibres, et que la plupart de ces méthodes n'étaient pas satisfaisantes . . .» Cependant, à propos du gisement de Steep Rock, les experts remarquèrent que «tous les résul-

tats de la campagne de sondage des deux derniers hivers indiquent qu'au moins 25 pour cent du minerai à extraire est de très haute teneur, et de gros calibres comme il est préférable<sup>75</sup>.

L'appétit pour ce minerai était tel qu'on fit des prouesses techniques pour mettre en valeur le gisement de Steep Rock. Sa masse principale était située sous le lac de Steep Rock, qu'il fallait vider. Mais le lac lui-même servait de déversoir à une rivière, la Seine, qu'il fallait barrer. En outre, la présence d'une centrale hydroélectrique de 8 MW, qui deviendrait inutilisable, compliquait la situation. Le gouvernement fédéral accorda la priorité à ce projet, et les travaux de détournement de la rivière débutèrent en 1943. L'exploitation minière à ciel ouvert débuta l'année suivante, et dix ans plus tard on entreprit l'exploitation souterraine.

La mine de Steep Rock était inhabituelle à plusieurs points de vue. Sa mise en valeur s'apparentait cependant à d'autres entreprises importantes d'après-guerre, réalisées dans le Nord canadien, car sa faisabilité commerciale dépendait de l'intervention de l'État. Une certaine «collaboration» de ce dernier avait aidé au développement de l'industrie des pâtes et papiers et à celle de l'extraction des métaux précieux, depuis leur début; mais, avant la Seconde Guerre mondiale, cette collaboration avait, en général, pris la forme d'un soutien indirect; relevés géologiques et cartographiques; droits minimes pour l'utilisation des ressources domaniales; fiscalité légère et, dans certaines provinces comme l'Ontario, aide au financement de la construction des centrales électriques et des moyens de transport. Il est probable que bien des installations antérieures à 1940 auraient dû être abandonnées sans cette aide. Un soutien indirect devint nécessaire à mesure que la guerre progressait, et que l'on s'intéressait aux gisements de métaux industriels, et en particulier au minerai de fer. Dans le cas du gisement de Steep Rock, par exemple, le coût direct du détournement de la rivière, de l'assèchement du lac et de l'enlèvement des morts-terrains atteignit 7 500 000 \$, que la société exploitante devait payer grâce à un emprunt contracté aux États-Unis. On estima que le coût direct de construction d'une ligne électrique de 201 km jusqu'à la mine, d'une liaison ferrée avec Atikokan, et des quais de chargement au bord du lac Supérieur atteindrait 5 500 000 \$, à la charge de l'*Ontario Hydro*, du CN et du gouvernement fédéral. En outre, ce dernier devait subventionner le transport des cinq premiers millions de tonnes de minerai jusqu'aux quais de chargement<sup>76</sup>.

Le coût effectif de la mise en valeur du gisement de Steep Rock dépassa fortement les prévisions. Vers 1959, les immobilisations de la société minière avaient dépassé 200 millions de dollars. Elle avait vendu environ 22 millions de tonnes de minerai, et elle poursuivait d'autres travaux de mise en valeur<sup>77</sup>.

Vers cette époque, deux autres sociétés: la *Canadian Charleson* et la *Caland Ore Company* prirent part à la mise en valeur de la formation ferrifère de *Steep Rock*. On avait cru que ce minerai de fer ne nécessiterait aucune valorisation. Mais il devint nécessaire de construire des ateliers d'enrichissement pour les besoins en minerai à

haute teneur des aciéries. Les sociétés minières *Caland* et *Steep Rock* installèrent également de grands ateliers de bouletage dans la région.

La guerre désorganisa les marchés et entraîna la fermeture des mines d'argent et de radium d'*Eldorado Gold Mines Limited*, au Grand Lac de l'Ours, en 1940. Mais on rouvrit la mine en secret en 1942, afin d'extraire de l'uranium pour la construction de bombes nucléaires aux É.-U. Deux ans plus tard, le gouvernement fédéral expropria la mine, et la remit à une société d'État, l'*Eldorado Mining and Refining (1944) Limited*.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, ce sont les pouvoirs publics qui organisaient les travaux de prospection, de mise en valeur et d'exploitation des gisements d'uranium; en 1948, cependant, les organismes publics se contentèrent d'assurer l'affinage et la mise en marché des métaux fissiles, laissant l'entreprise privée s'occuper de la mise en valeur des gisements<sup>78</sup>.

On effectua un important effort de prospection de l'uranium dans le Nord canadien, au cours de la période de mainmise de l'État sur la nouvelle industrie d'extraction de l'uranium; mais on ne mit en valeur de nouvelles mines que vers 1949. À cette époque, la prospection de l'uranium stimulait la recherche et la mise en valeur d'autres gisements boréaux. La création ultérieure de nouveaux centres miniers dans le Nord saskatchewanais et le Nord-Ouest ontarien infléchit l'effort de l'industrie minière hors des sentiers battus jusque là.

Les besoins militaires justifèrent la mise en valeur d'un petit gisement de minerai de mercure dans le Nord-Ouest de la C.-B. La Commission géologique avait fait mention de la découverte, en 1937, de mercure au lac Pinchi, sur le plateau Nechako, dans la région de Fort St. James. Deux gisements y furent mis en valeur en 1940, et leur exploitation se poursuivit jusqu'en 1944; elle cessa à cause de l'annulation des contrats du temps de guerre. Plusieurs autres gisements ont été signalés au long des 193 km de la faille Pinchi<sup>79</sup>.

### *L'activité boréale du secteur privé depuis la Seconde Guerre mondiale*

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le secteur privé a axé son activité boréale sur l'exploitation des matières premières. Les activités traditionnelles, comme la chasse, le piégeage et la pêche, dépendent de plus en plus d'un soutien et d'une orientation de la part des autorités publiques; c'est pourquoi elles ont presque entièrement perdu leur caractère commercial; il serait donc plus judicieux de les étudier en fonction des autres mesures d'intérêt public.

C'est l'expansion du secteur tertiaire qui a constitué le plus important changement dans l'économie boréale depuis 1945: défense, services de santé, enseignement et services sociaux. Cet accroissement des services a probablement eu plus d'effets directs sur l'économie du Nord que la ruée sur les ressources naturelles entre 1950 et 1970. En effet, celle-ci avait produit la plupart de ses effets sur les revenus,

l'emploi et les échanges hors du Nord canadien, ou dans certaines enclaves au sein de celui-ci.

## **Les industries exportatrices de matières premières**

### *Le secteur minier*

Depuis 1945, les exploitations forestières et minières sont restées les principales activités privées attirant des capitaux et des hommes dans le Nord, et étaient suivies par les aménagements hydroélectriques et la mise en valeur des gisements d'hydrocarbures. C'est la mise en valeur de gisements, relativement importants, de métaux industriels qui a entraîné la pénétration des sociétés minières dans les régions éloignées: gisements de fer du Labrador, gisements de *Lynn Lake* et de *Thompson* au Manitoba, de *Pine Point* dans le District du Mackenzie, de *Cassiar Asbestos* en Colombie-Britannique et de *Faro* et *Clinton Creek* dans le Territoire du Yukon.

*Gisements de fer de la fosse d'Ungava-Labrador:* Les besoins ayant justifié la mise en valeur du gisement de *Steep Rock* ont également suscité celle des gisements beaucoup plus importants de minerai de fer dans l'intérieur de la péninsule. L'ampleur de cette entreprise suggère qu'aucune ressource boréale n'est maintenant inaccessible. La mise en valeur des gisements de fer de la fosse d'Ungava-Labrador a été l'une des entreprises les plus importantes du secteur privé dans le Nord canadien.

C'est en 1893 qu'A.P. Low, de la Commission géologique du Canada, avait découvert d'importants gisements de fer dans la fosse allant de la baie d'Ungava au Labrador. Les premiers terrains y furent jalonnés en 1914, mais aucun relevé n'y fut réalisé avant les années 1930, alors que la *New Quebec Company* y fit des recherches<sup>80</sup>. Les conditions commerciales et autres n'étaient guère favorables, et cette entreprise échoua faute de financement, tout comme d'autres de cette période. C'est finalement J. R. Timmins qui groupa les sociétés minières œuvrant au Labrador sous la houlette de la *Hollinger Consolidated Gold Mines Company*; il convainquit la *M. A. Hanna Coal and Ore Company*, de Cleveland, de participer à une action minière d'envergure. Il en résulta la formation d'un consortium: l'*Iron Ore Company of Canada*, dont le capital social atteignait 225 millions de dollars, provenant surtout des États-Unis. Les autres sociétés participantes étaient la *Wheeling Steel Company*, la *National Steel Corporation*, la *Youngstown Sheet and Tube Company* et la *Republic Steel Corporation*.

Le gisement choisi pour l'entreprise fut celui de *Knob Lake*, situé presque au centre de la péninsule, à plus de 1 600 km des hauts fourneaux, et presque inaccessible, sauf par avion. Comme l'a déclaré G. Humphreys: «Cet endroit n'avait aucune importance historique. Les tribus de la région du lac Knob étaient nomades, et n'avaient pas établi de camp permanent à l'intérieur des terres. Vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, la Compagnie de la baie d'Hudson avait construit un poste de traite au lac Petitsikapau, à environ 48 km, mais elle l'avait abandonné parce qu'il n'était pas rentable<sup>81</sup>.» L'*Iron Ore Company* fit hardiment

face aux difficultés habituelles du milieu boréal. Elle fit transporter tous les approvisionnements dans les avions de la *Hollinger Ungava Transport*, de même que les matériaux et l'équipement pour la construction d'une centrale hydroélectrique sur la Menihék; et pour transporter le minerai de fer aux hauts fourneaux, elle fit construire une voie ferrée de 574 km jusqu'à Sept-Îles: le *Quebec North Shore and Labrador Railway*. Pour le transbordement du minerai sur les péniches et les minéraliers, elle fit édifier 3 km de quais en eau profonde.

L'*Iron Ore Company* recruta une main-d'œuvre surtout franco-phonie pour l'exploitation à ciel ouvert, qui débuta en 1953. Elle fit construire l'agglomération de Schefferville selon les plans de l'Administration québécoise, et environ 5 000 personnes s'y installèrent en dix ans. Mais il s'y produit un fort roulement de la population, dont le nombre varie beaucoup selon les saisons, car l'extraction n'est possible que pendant 175 à 205 jours par an.

Par la suite, deux autres formations ferrifères furent mises en valeur au lac Carol et au mont Reed, au sud de Schefferville. L'*Iron Ore Company of Canada* mit en valeur un gisement au lac Carol à la fin des années 1950 pour fournir le minerai en boulettes de plus en plus réclamé par les métallurgistes. Cet important gisement ferrifère à faible et moyenne teneurs, la mine Smallwood, fournit du minerai à une usine de boulettage située à environ 10 km, au bord du lac Wabush. Le dispositif d'ensemble a été entièrement automatisé, et il peut traiter 15 millions de tonnes de minerai chaque année<sup>82</sup>. Les produits de l'usine de boulettage sont alors acheminés par un embranchement de 64 km jusqu'à la ligne du *Quebec North Shore and Labrador Railway* aboutissant à Sept-Îles. L'énergie nécessaire à la mine est fournie par une centrale hydroélectrique de 180 MW aménagée à Twin Falls, à plus de 160 km à l'est, par la *British Newfoundland Corporation*. L'*Iron Ore Company* a construit Labrador City, sur le bord du lac Wabush, en utilisant les mêmes méthodes que pour Schefferville.

Après 1960, la *Wabush Mines*, société formée par la *Steel Company of Canada Limited*, la *Dominion Foundries and Steel Limited* et un certain nombre de sociétés sidérurgiques étatsuniennes, mit en valeur un autre gisement important dans la même région. Elle utilise des méthodes de production similaires à celles de l'*Iron Ore Company* au lac Carol, à environ 13 km; mais le minerai est concentré sur place, puis expédié à l'usine de boulettage de Pointe Noire, le nouveau port en eau profonde de la société dans la baie de Sept-Îles, à quelques kilomètres à l'ouest de cette ville. Bien qu'autonome à bien des points de vue, la *Wabush Mines* utilise la voie ferrée du *Quebec North Shore and Labrador Railway* pour acheminer ses concentrés jusqu'à Pointe Noire, et elle se sert de l'énergie de la centrale hydroélectrique de Twin Falls.

L'activité minière de «seconde génération» se déroule aux alentours du mont Reed, au Québec, à quelques 160 km au sud-ouest des mines des lacs Wabush et Carol. Il s'agit d'une autre exploitation intégrée verticalement, celle de la *Quebec Cartier Mining*, filiale de la *United States Steel Company*; le gisement contient d'importantes quan-

tités de minerai de fer à faible teneur, extrait à ciel ouvert. La *Hart Jaune Power Co.*, une filiale de la *Wabush Mines* construisit une centrale hydroélectrique de 60 MW pour approvisionner la mine, distante de 14 km. La Compagnie de Chemin de Fer Cartier, autre filiale, construisit une voie ferrée de 322 km pour relier la mine à Port-Cartier, juste à côté de l'ancienne agglomération de Shelter Bay (rebaptisée Port-Cartier en 1959). Un village, Gagnon, fut aménagé pour loger le personnel de la mine et de l'atelier de concentration<sup>83</sup>.

Une autre entreprise minière d'importance a contribué à la transformation de l'économie de la Rive Nord du Saint-Laurent après la Seconde Guerre mondiale; il s'agit de la mise en valeur des vastes gisements d'ilménite (titanate de fer) découverts durant la guerre aux alentours du lac Allard, au nord du Havre-Saint-Pierre, par la *Quebec Iron and Titanium Corporation*, filiale de la *Kennecott Copper Corporation* et de la *New Jersey Zinc Company*. L'extraction se fait à grande échelle et à ciel ouvert. Le minerai est transporté par rail, sur une ligne de 43 km construite par la société minière jusqu'aux quais du Havre-Saint-Pierre, où il est chargé à bord de minéraliers pour transport jusqu'à l'usine d'extraction de la société, à Sorel. C'est un groupe électrogène diesel qui fournit l'énergie nécessaire à la mine, et c'est la centrale hydroélectrique de la *Shawinigan Water and Power Company*, sur le cours supérieur de la Saint-Maurice, qui fournit les grandes quantités d'électricité nécessaires à l'usine d'extraction du titane à Sorel.

*Le Nord de l'Ontario et du Québec:* Les autres entreprises minières d'après-guerre dans le Nord du Québec et de l'Ontario paraissent de faible importance, si on les compare avec les énormes mines de fer de la fosse d'Ungava-Labrador et, de même, leurs techniques semblent bien traditionnelles. Au Québec, les principales actions de mise en valeur ont porté sur de nouveaux gisements de cuivre, plomb et zinc dans le Nord-Ouest, et de nouveaux gîtes aurifères dans la zone de l'or. Les deux nouvelles régions minéralisées en métaux industriels étaient celles de Chibougamau et Matagami. On avait découvert des gisements de cuivre en Abitibi au début du siècle, et un certain effort de mise en valeur y avait été accompli après 1930; mais les coûts peu élevés du métal, et le grand coût de la mise en valeur le freinèrent jusque vers 1948. En 1947, l'Administration provinciale fit achever la route de Chibougamau au lac Saint-Jean, et l'activité minière se développa. Les premières expéditions de concentré de cuivre de la région de Chibougamau eurent lieu en 1954<sup>84</sup>. C'est une ligne de l'Hydro-Québec partant de Saint-Félicien qui fournissait l'électricité nécessaire aux mines. Le CN construisit une voie ferrée de 319 km de Barraute à Chibougamau en 1957, puis une autre, de 201 km, de Saint-Félicien à Chibougamau en 1960<sup>85</sup>.

La mise en valeur des ressources du district de Matagami commença après 1950, par celle d'un gisement de cuivre, plomb et zinc appartenant à la *Mattagami Lake Mines*. Au début, on transportait le minerai par la route construite en 1961 jusqu'à Amos, à 177 km au

sud. L'énergie provenait aussi d'Amos, par une ligne électrique de l'Hydro-Québec. La société envoyait les concentrés de minerai de zinc à la fonderie de Noranda. Ultérieurement, le CN construisit un embranchement de 97 km jusqu'à sa voie ferrée principale, en retour de garanties d'utilisation par la *Mattagami Lake Mines*.

C'est la mise en valeur du gîte d'amiante du mont Asbestos, dans le Nord de l'Ungava, par l'*Asbestos Corporation*, qui donna le départ à l'exploitation minière de l'Arctique québécois vers 1969. Cette mine, dont la mise en œuvre avait coûté 65 millions de dollars, a commencé à expédier du minerai brut en 1972 en Allemagne occidentale, où il était traité; l'amiante était vendu en Europe. Après 1970, la *New Quebec Raglan Mines Ltd.* mit en valeur un gisement de nickel et cuivre au cap Smith, sur le rivage de la baie d'Hudson.

En Ontario, de nouvelles régions minéralisées ont été mises en valeur après 1945, grâce à l'exploitation des gîtes de métaux industriels et à celle, intense mais de courte durée, des gîtes uranifères. On a également mis en valeur un certain nombre de gisements importants dans des régions minières déjà connues, ou à leurs alentours: citons les mines de métaux industriels de la *Texas Gulf Sulphur* près de Timmins, la mine de fer Adams, appartenant à la *Jones and Laughlin Steel Corporation* qui l'ouvrit en 1965 près du lac Kirkland, et plusieurs mines d'or dans le Nord-Est ontarien. Cette activité donna un regain de vie à une région dont l'économie était en perte de vitesse. Celle de Porcupine bénéficia de la production de cuivre et de zinc de plusieurs sociétés minières: la *Kam Kotia Porcupine Mine*, la *McIntyre* et la *Canadian Jamieson Mine*.

La forte demande d'uranium qui se produisit un peu avant 1950 ouvrit de nouvelles perspectives à l'industrie minière canadienne. C'est le Nord saskatchewanais et le Nord-Ouest ontarien qui en ressentirent le plus les effets. Le plus grand gîte uranifère du Canada, en forme de Z, fut découvert à environ 129 km à l'est du Sault-Saint-Marie. Ce sont des groupes étatsuniens qui en firent jalonner la plus grande partie, et qui entreprirent la mise en valeur préliminaire après 1950. Une grande firme minière britannique, la *Rio Tinto Ltd.*, acquit le capital – actions de plusieurs sociétés formées pour exploiter des gisements jalonnés par les premiers découvreurs. En 1960, la *Rio Tinto* exploitait huit gîtes uranifères. La *North Denison Mines Ltd.*, ultérieurement réorganisée sous le nom de *Consolidated Denison Mines Ltd.* finança la mise en valeur d'une autre série de gisements. En tout, onze mines séparées, équipées d'un atelier de concentration, furent exploitées entre 1954 et l'effondrement du marché de l'uranium en 1960. Selon L. Carson-Brown, «La plus petite de ces entreprises était énorme par rapport à toute autre mine d'uranium du Monde . . .» Ensemble, elles pouvaient concentrer 32 000 tonnes de minerai d'uranium par jour<sup>86</sup>.

L'occasion d'aménager une ville modèle ne fut pas perdue: «la petite ville d'Elliot Lake est une agglomération modèle, l'une des plus pittoresques au Canada; elle dispose de toutes les commodités, et elle offre un réel intérêt pour les visiteurs: c'est un bel exemple d'urbanisme réussi»<sup>87</sup>.

Malheureusement, l'arrêt inattendu des achats d'uranium par les États-Unis rendit inutile le potentiel de production des mines d'Elliot Lake et d'ailleurs au Canada. Un plan d'étalement des livraisons, et le programme d'entreposage de l'Administration fédérale permirent une réduction graduelle de l'activité minière à Elliot Lake. «La brève histoire d'Elliot Lake ressemble à celle de nombreux centres miniers du Nord; mais elle est d'un intérêt particulier, parce qu'elle est l'exemple de mauvaise planification d'une ville minière, accordant plus d'importance aux bâtiments et aux infrastructures qu'aux ressources qui étaient la raison d'être de la ville»<sup>88</sup>. Cet épisode a soulevé certaines questions de fond, au sujet des mécanismes privés et publics de prise des décisions concernant les grandes actions de mise en valeur des ressources dans les régions éloignées.

La principale région minière mise en exploitation dans le Nord-Ouest ontarien après 1950 entoure le lac Manitouwadge, au sud-ouest de Geraldton. Cette action s'est déroulée comme à l'accoutumée: rapports d'affleurements métallifères par un géologue de l'État après 1930, prospection et jalonnement des terrains par des prospecteurs amateurs, création d'une société minière pour évaluer le gisement, et financement ultérieur par un important groupe minier pour le mettre en exploitation. Dans ce cas particulier, la mine *Geko* fut prise en charge par la *Mining Corporation of Canada Limited* qui commença la production en 1957<sup>89</sup>. Un autre gisement fut mis en valeur par les *Willroy Mines Limited*, qui en mirent un troisième en exploitation en 1965.

L'acheminement du matériel nécessaire aux premiers travaux de mise en valeur des gisements de la région de Manitouwadge se fit par la voie des airs, et par les pistes hivernales. Par la suite, l'Administration fit construire une route; le CN et le CP raccordèrent la nouvelle ville de Manitouwadge à leur réseau. La planification urbaine de cette dernière fut un essai de l'Administration ontarienne, qui créa également une municipalité d'une superficie de 373 km<sup>2</sup>, l'*Improvement District of Manitouwadge*, pour assurer l'administration locale<sup>90</sup>.

La découverte, en 1964, d'un énorme gisement de minerai de cuivre, d'argent et de zinc par la *Texas Gulf Sulphur Company*, juste au nord-ouest de Timmins, offre un intérêt particulier. Non seulement a-t-elle réveillé l'intérêt pour la prospection dans le Nord de l'Ontario et redonné un avenir à Timmins et à d'autres centres miniers dépendant presque entièrement de gisements aurifères qui s'épuisaient rapidement, mais elle a aussi ouvert la voie à un nouveau style d'activité minière dans le Nord canadien. La *Texas Gulf Sulphur Co.* avait utilisé systématiquement de nouvelles techniques perfectionnées de prospection minière. Elle s'occupa elle-même de la planification, du financement et de la mise sur pied de l'exploitation, sautant les étapes traditionnelles de la prospection individuelle, de l'évaluation du gisement, du financement et de la formation d'une société minière, lesquelles caractérisaient les débuts de l'industrie minière canadienne. À la fin de 1966, la société était prête à extraire quotidiennement 5 400 tonnes de minerai de son exploitation à ciel ouvert. En 1967, l'atelier de concentration produisait à la cadence de 8 100 tonnes par jour.

Après 1970, la société réalisa un programme d'expansion considérable de la capacité de production de la mine et de l'atelier de concentration. Une usine d'affinage du zinc fut construite en 1972, au coût de 70 millions de dollars. La Société de développement du Canada a acquis un intérêt important dans la société exploitante<sup>91</sup>.

*Les provinces des Prairies:* C'est la mise en œuvre du gisement de nickel de Thompson par l'*International Nickel Company*, après 1950, qui a constitué la principale entreprise minière d'après-guerre dans le Nord manitobain. La société *Sherritt-Gordon* ouvrit les activités minières dans la région minéralisée en métaux industriels du lac Lynn encore plus au nord, et la *Hudson Bay Mining and Smelting Company* étendit ses activités à Flin Flon par la mise en œuvre de nouveaux gisements.

Celle du gisement de Thompson constitua un autre exemple des méthodes de prospection et d'exploitation caractéristiques de l'après-guerre. Cette société minière importante voulait découvrir de nouveaux gîtes. Elle mit sur pied un programme coûteux de prospection grâce à des techniques perfectionnées, afin de faire le relevé géophysique de grandes surfaces, et elle concentra les travaux dans les régions des lacs Mystery et Moak, dans le Nord manitobain. Cependant, elle s'intéressa à une autre région plus prometteuse en 1956. Une vaste campagne de sondage montra vite qu'il existait des gîtes nickélifères justifiant la construction d'une importante affinerie. Bien que la région ne fût qu'à 48 km de la voie ferrée de l'*Hudson Bay Railway*, il fallut transporter les approvisionnements et le matériel lourd par des convois tirés par tracteurs durant l'hiver. On pourrait être tenté d'attribuer le succès obtenu en partie à l'existence d'une voie ferrée, ce qui serait conforme à l'histoire de l'activité minière canadienne. Mais ce n'est pas le cas. Elle n'a pas pesé lourd dans les décisions de ce «géant minier», planifiant et réalisant une exploitation minière intégrée verticalement. Une étude du Nord manitobain, réalisée en 1958 par la firme A. D. Little Inc., observe qu'en dépit des avantages de l'existence d'une voie ferrée pour l'entreprise de l'*International Nickel*, «il n'y a aucun doute que l'importance des investissements et des bénéfices prévus aurait justifié l'entreprise, même s'il avait fallu que l'*International Nickel* construise une voie ferrée nouvelle»<sup>92</sup>.

On a décrit le contrat de mise en œuvre du gisement de Thompson comme «le plus important de l'histoire minière dans le Monde»<sup>93</sup>. Dès 1961, les installations de surface complètement intégrées d'exploitation minière et de traitement du minerai produisaient du nickel brut d'électrolyse. À cette date, la société avait déjà investi 125 millions de dollars<sup>94</sup>. En 1971, la population de Thompson atteignit 25 000 personnes. L'énergie hydroélectrique était fournie par la centrale aménagée par la *Manitoba Hydro* à Grand Rapids, sur la Nelson, à environ 80 km au nord-est. Une partie des frais de construction furent payés par la société minière.

L'activité minière dans la région du lac Lynn, au nord de Flin Flon, est attribuable à la société *Sherritt Gordon Mines*, qui recherchait

de nouveaux gisements à cause de l'épuisement de sa mine de Sherridon. En 1945, la société y avait trouvé un gîte de cuivre et zinc. Après la fermeture de la mine Sherridon en 1950, elle fit transporter toute l'usine et les maisons du village par convoi tracté sur 266 km de pistes hivernales, jusqu'à l'emplacement de la nouvelle exploitation. Trois ans plus tard, en 1953, elle avait terminé le déménagement, et elle exploitait déjà la mine. Le CN construisit un embranchement jusqu'à Sherridon; deux petites centrales aménagées sur la Laurie fournissaient l'énergie électrique. La société mit en œuvre un autre gisement au lac Fox, à environ 48 km au sud, de concert avec un groupe japonais; la production commença dès 1970. La *Sherritt Gordon Mines* expédie ses concentrés par rail à l'affinerie de Fort Saskatchewan, près d'Edmonton. L'ammoniac nécessaire à l'affinage est fourni par le gaz naturel. Le concentré de cuivre est affiné à Flin Flon<sup>95</sup>. En 1973, la société mit en œuvre un autre gisement de cuivre et zinc au lac Rutland, environ 130 km au sud-est de Lynn Lake.

En Saskatchewan, c'est dans les deux régions minières déjà actives: Flin Flon et le rivage nord du lac Athabasca, que l'activité minière eut l'incidence la plus forte. Les services fournis aux mines de la première se trouvaient dans sa partie saskatchewanaise, et notamment la centrale hydroélectrique d'Island Falls. Dans celle du lac Athabasca, on avait exploité la mine d'or de Goldfields pendant plusieurs années avant 1940.

Après 1945, l'activité économique de la région minière de Flin Flon s'étendit en Saskatchewan, triplant la population de Creighton entre 1945 et 1955, jusqu'à plus de 1 500 personnes.

Les gisements de pechblende, découverts aux alentours du lac Athabasca après 1930, ne déclenchèrent aucune activité minière avant 1944, quand la société d'État *Eldorado Mining and Refining* découvrit et mit en valeur un gisement uranifère au lac Ace. C'était la première fois qu'une entreprise publique organisait et finançait la mise en valeur d'un important gisement boréal. Lorsque, en 1948, le gouvernement rescinda les restrictions à l'exploitation des gisements d'uranium par des sociétés privées, la prospection s'intensifia, et certaines sociétés mirent des gisements en valeur peu après. Elles utilisèrent pour ce faire le bassin hydrographique en amont du Mackenzie, dans le Nord-Est albertain, durant la saison de navigation, les pistes en hiver, et la voie des airs. La première agglomération moderne du Nord de la Saskatchewan, Uranium City, fut construite près de la mine d'*Eldorado Mining*. En 1956, sa population était d'environ 3 400 personnes, mais sa croissance s'arrêta quand les débouchés de l'uranium se fermèrent. Bien que la ville soit restée un important centre de services pour le Nord saskatchewanaise, sa population a diminué. Toutes les exploitations minières, sauf celle d'*Eldorado Mining* clorent leurs portes au cours des années 1960. Après 1970, certains pays étrangers, n'ayant pas de combustible fissile en quantités suffisantes pour leurs centrales électro-nucléaires, s'intéressèrent à l'exploitation de l'uranium canadien. Ainsi, en 1970, la société *Gulf Minerals*, grâce à l'aide financière d'une société

ouest-allemande, entreprit de mettre en valeur son gisement du lac Rabbit, dans la région du lac Wollaston<sup>96</sup>.

Outre la région minière de Flin Flon, il existe une seule autre mine de métaux industriels en Saskatchewan: celle de la baie Waden du lac La Ronge. Des gisements de sulfures de cuivre y avaient été découverts dès 1915. En 1966, la société *Anglo-Rouyn Mines* mit le gisement en exploitation, en envoyant les concentrés par camions jusqu'à Flin Flon, à 426 km, pour extraction du métal<sup>97</sup>.

Le Nord albertain ne possède que fort peu de régions minéralisées en métaux industriels; en 1947, cependant, l'activité pétrolière gagna Leduc puis s'étendit dans tout le Nord de la province. Deux des trois principales régions mises en valeur après le champ de Leduc se trouvent au nord d'Edmonton. Le champ pétrolifère des collines Swan, au nord-ouest d'Edmonton, fut découvert en 1957, et celui du lac Rainbow, dans le coin nord-ouest de la province, le fut en 1965<sup>98</sup>.

Dans le Nord-Est albertain, c'est la mise en valeur des sables bitumineux de l'Athabasca qui a constitué la principale action minière réalisée depuis 1945. La *Great Canadian Oil Sands Limited* y commença la production de pétrole brut synthétique en 1967 dans son usine de Fort McMurray. «Le plus grand projet industriel jamais réalisé en Alberta» pour l'exploitation des sables bitumineux a exigé que la *Great Canadian Oil Sands* investisse environ 235 millions de dollars avant toute production<sup>99</sup>.

Les sables bitumineux couvrent environ 77 700 km<sup>2</sup> dans le Nord albertain. On estime que les 17 km<sup>2</sup> concédés à la *Great Canadian Oil Sands* contiennent à eux seuls suffisamment d'hydrocarbures pour fournir 45 000 barils par jour pendant 30 ans. Les hydrocarbures sont acheminés jusqu'à Edmonton par un pipeline de 41 cm de diamètre et de 428 km de longueur, appartenant à la société.

L'exploitation a nécessité la mise au point de nouvelles techniques de déblaiement des énormes quantités de morts-terrains couvrant les sables bitumineux, d'excavation des sables à ciel ouvert et d'extraction des hydrocarbures qu'ils contiennent. La construction, en 1969, d'un convoyeur auxiliaire et certaines modifications à l'usine de traitement ont permis d'augmenter la capacité de production, qui atteignit 10 millions de barils de pétrole brut synthétique en 1969.

Deux autres combustibles fossiles sont extraits dans le Nord albertain depuis 1945: le gaz naturel et le charbon. Le gaz naturel trouvé lors des sondages pétroliers dans le Nord de la province n'a été exploité commercialement qu'un peu avant 1960. Certaines agglomérations de la région de la Rivière de la Paix étaient alimentées en gaz peu après 1950, mais il fallut attendre la construction d'un gazoduc par la *West Coast Transmission Company* jusqu'aux champs gazifères en 1957 pour que l'exportation du gaz devienne possible<sup>100</sup>. La vente du gaz naturel nécessite un traitement de ce dernier, et de nombreuses usines d'épuration furent construites dans le Nord albertain avant 1970. C'est l'usine érigée en 1968 par la *Banff Oil Limited*, au coût de 15 millions de dollars, pour le gisement Rainbow qui est la plus septentrionale. La plus grande est celle de Fox Creek, construite par

l'*Hudson's Bay Oil and Gas Company* au coût de 28 millions de dollars<sup>101</sup>.

Bien que les gisements de charbon de l'Alberta méridional aient été largement mis en valeur lors de la construction du chemin de fer, peu après 1900, on croyait peu à leur exploitation commerciale au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. Après 1960, cependant, la société *McIntyre Porcupine Mines Limited* entreprit une étude géologique détaillée de la région de la Smoky, sur le versant oriental des Montagnes Rocheuses. Elle y découvrit de grands gisements d'excellent charbon cokéifiable. Seuls manquaient les débouchés et les moyens permettant de transporter ces matières lourdes et volumineuses. Les premiers furent trouvés au Japon, où l'industrie sidérurgique avait un besoin pressant de ce genre de charbon cokéifiable, et acceptait de signer des contrats d'approvisionnement régulier à long terme. Le problème du transport fut résolu par la construction d'une voie ferrée de 377 km par l'*Alberta Resources Railway*, le long des montagnes depuis Brûlé (près de Hinton) jusqu'à Grande Prairie. Le charbon cokéifiable de la *McIntyre Porcupine Mines* est envoyé directement à Vancouver par trains spéciaux de 80 à 100 wagons.

La centrale thermique construite près des mines par la *Canadian Utilities Limited* utilise d'autres genres de charbon extraits dans la région. Cette centrale produit 150 MW, qui sont distribués par le réseau existant de Grande Prairie<sup>102</sup>. Les travailleurs de ces mines logent dans une «ville-champignon», Grande Cache, construite en 1969. L'année suivante, la population, composée pour la plupart d'employés de la *McIntyre Porcupine Mines*, dépassait déjà 1 300 personnes.

*La Colombie-Britannique:* L'industrie minière de la C.-B. s'est développée différemment de celle du Bouclier canadien qui se trouve à l'est, d'une part à cause des différences géologiques entre les massifs de la cordillère canadienne et le bouclier précambrien et, d'autre part, en raison des différents moyens de transport et sources d'énergie. À part l'industrie d'extraction de l'or alluvionnaire, en déclin depuis le début du siècle, l'activité minière du Nord colombien se caractérise par l'exploitation spasmodique ou éphémère de petits gîtes à haute teneur. Cette caractéristique a persisté jusque vers 1959, alors que plusieurs activités furent entreprises, promettant un développement économique plus régulier. C'étaient les champs d'hydrocarbures du Nord-Est de la province, les mines d'amiante de Cassiar et les mines de molybdène de l'*Endako* et de la *British Columbia Molybdenum Company*.

C'est en 1927 qu'on jalonna pour la première fois le gisement Stella, à l'ouest du lac Fraser. Il fut mis en valeur par intermittences au cours de nombreuses années, mais les résultats étaient peu satisfaisants. Après 1960, un ingénieur minier indépendant, Andrew Robinson, fit largement progresser le traçage, de sorte qu'une société minière connue, la *Canadian Exploration Company*, prit l'affaire en mains<sup>103</sup>. Avec un soutien financier suffisant, elle effectua une délimitation précise du gisement entre 1962 et 1965, prouvant l'exis-

tence d'un important volume de minerai exploitable à ciel ouvert; elle ouvrit officiellement la mine en 1965, et devint par la suite le deuxième producteur de molybdène au monde. L'usine de concentration avait une capacité de 10 000 tonnes de minerai par jour; les réserves de minerai commercial atteignaient plus de 60 millions de tonnes, de même que celles de minerai à faible teneur<sup>104</sup>. Les principaux débouchés actuels pour les produits d'*Endako Mines* se trouvent au Japon et en Europe occidentale.

Un autre gisement connu depuis longtemps dans la même région, et récemment mis en valeur, est le gîte de cuivre de l'île McDonald, près du lac Babine. Le terrain fut d'abord jalonné durant la Première Guerre mondiale, et sondé un peu plus tard, avant 1929, par la *Consolidated Mining and Smelting Company*. Mais les conditions du marché ne permettaient pas une mise en valeur poussée. Après 1950, la *Granisle Copper Limited* mena à bien les travaux, et l'exploitation à ciel ouvert commença avant 1969. En 1972, la société accrut la capacité de l'usine de concentration de 4 500 à 12 700 tonnes par jour. Les concentrés étaient expédiés au Japon. Cette exploitation ressemble à celle de beaucoup d'autres petits gîtes de métaux non ferreux du Nord colombien. Elle reflète à la fois l'influence de la hausse des prix des métaux et celle de l'utilisation de nouvelles techniques très économiques, permettant d'exploiter des gisements précédemment non rentables: nouvelles méthodes de prospection, meilleur équipement de forage, d'utilisation plus souple et, plus encore peut-être, engins compacts et efficaces de terrassement et de transport des matériaux. Ainsi mettait-on en valeur, avant 1969, plusieurs gîtes de cuivre et zinc, et même de fer au nord-ouest de Prince George, au nord de Prince Rupert et dans les îles Reine-Charlotte, outre ceux que nous avons mentionnés.

La région à l'est de l'«Appendice de l'Alaska» (*Alaska Panhandle*) connaissait une forte activité minière avant 1969, alors que la *British Columbia Molybdenum* extrayait du minerai de molybdène à Lime Creek, au sud du bras Alice, que *Silbak Premier Mines* expédiait de l'or, de l'argent, du plomb et du zinc, et que *Granduc Mines* produisait du cuivre. Cette dernière mine est d'importance, et on évalue ses réserves à 39 millions de tonnes. Sa mise en valeur a exigé le creusement de plus de 16 km de galeries, sous quatre massifs montagneux et trois glaciers. Son usine de concentration a une capacité de 6 800 tonnes par jour, et les concentrés sont transportés par mer de Stewart aux fonderies de Tacoma<sup>105</sup>.

La mise en valeur des hydrocarbures du Nord-Est colombien s'est tout d'abord déroulée sous les auspices de l'Administration provinciale, et non grâce à l'entreprise privée. Les premiers puits ont été forés au nord d'Hudson Hope après 1921, mais en vain. L'Administration fit exécuter un autre forage infructueux en 1940, à l'ouest de la Dawson. Avant 1949, la recherche pétrolière y fut permise à l'entreprise privée, qui découvrit un gisement de gaz naturel près de Pouce-Coupé, proche des puits de pétrole de l'Alberta. D'autres forages réalisés de 1950 à 1952 délimitèrent le champ d'hydrocarbures de Fort St. John. Son

exploitation dépendait cependant de l'ouverture de débouchés pour le gaz naturel aux États-Unis. Le permis d'exportation ne fut accordé qu'en 1955. En 1957, on termina la construction du gazoduc reliant le champ de Fort St. John au réseau étatsunien de gazoducs; on entreprit alors un programme dynamique de mise en valeur dans la région<sup>106</sup>. En 1965, plus de 530 puits étaient exploités dans le Nord-Est de la C.-B.<sup>107</sup>.

L'activité pétrolière a été moins dynamique à l'est de Fort St. John jusqu'à 1959, alors qu'on mit en exploitation le champ pétrolifère du lac Boundary, le long de la frontière de l'Alberta. En 1965, on avait foré environ 500 puits de pétrole dans la région de la Liard et de la Rivière de la Paix<sup>108</sup>.

La plus septentrionale des exploitations minières importantes de la Colombie-Britannique réalisées depuis 1945 est celle de *Cassiar Asbestos*; elle est située à 160 km au sud de la frontière du Yukon. L'absence de moyens de transport avec les principaux centres du Sud a obligé à mettre en valeur cet important gisement d'amiante du mont McDame à partir du Yukon, grâce aux moyens de transport disponibles dans le Nord.

C'est la construction de la route de l'Alaska qui a ouvert la région, et en a facilité la prospection. Le gisement fut jalonné en 1950 et, l'année suivante, la *Conwest Exploration Company* prit une option et constitua la *Cassiar Asbestos Corporation* pour mettre en valeur et exploiter le gisement<sup>109</sup>. Outre sa situation au sommet d'une montagne, ce gisement d'amiante offre une autre particularité: il se trouve dans le pergélisol, lequel facilite la séparation des fibres d'amiante de la roche stérile<sup>110</sup>. Le transport du minerai a posé les problèmes habituels; on a construit un embranchement routier de 140 km de la route de l'Alaska jusqu'à l'usine de concentration, située dans la vallée adjacente à la mine. Le minerai y est transporté par télébennes. La production a commencé en 1954; l'amiante était transporté par camions jusqu'à Whitehorse, à 610 km de la mine, d'où il était ensuite acheminé vers Skagway par la voie ferrée du *White Pass and Yukon Route Railway*. Il était enfin transporté par bateau jusqu'à Vancouver, pour exportation.

Les liens de la *Cassiar Asbestos* avec le Yukon ont été renforcés par le jumelage du camionnage de son minerai avec celui des concentrés de plomb et de zinc de la mine *United Keno Hill*, située au nord de Whitehorse. Plus récemment, la *Cassiar Asbestos* a mis en valeur un énorme gisement d'amiante à Clinton Creek dans le Yukon; il s'agit de l'une des plus importantes exploitations minières de la région, depuis la ruée vers l'or alluvionnaire du Klondike.

*Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest:* Après 1945 et jusqu'en 1960, l'activité minière au Yukon resta stagnante. Les anciennes mines de la *Treadwell Yukon Company*, qui se trouvent à Mayo, furent rouvertes en 1945 par une nouvelle société minière, la *Keno Hill Mining Company*, qui devint ensuite la *United Keno Hill Mines Limited*. Elle construisit une nouvelle usine en 1947. Après 1945, c'est l'extraction de l'argent qui fournit la plupart des revenus miniers de

Mayo; cependant, l'extraction du plomb et du zinc fournissait un apport appréciable quand ils étaient en demande. La construction de la route de Mayo à Whitehorse, en 1950, permit d'atténuer les graves difficultés de transports. On remplaça l'ancien mode de transport fluvial des concentrés par un camionnage de la mine à Whitehorse. L'aménagement d'une petite centrale hydroélectrique sur la rivière Mayo par la Commission fédérale d'énergie des Territoires du Nord-Ouest (ultérieurement Commission énergétique du Nord canadien) permit d'améliorer la fourniture d'énergie après 1950. Le charbon nécessaire au chauffage des installations provenait de la mine de charbon de la société à Carmacks<sup>11</sup>. En 1966, la *United Keno Hill* annonça qu'elle cesserait toute activité à Mayo, à cause de l'épuisement du gisement; cependant, bien qu'elle fût ralentie, la production continuait encore lors de la rédaction du présent rapport.

Avec l'arrêt de toute exploitation notable des gisements d'or alluvionnaire au Klondike après 1960, et l'épuisement des mines de Mayo, l'industrie minière du Yukon paraissait au bout de son rouleau. Mais on y mit en valeur plusieurs gisements après 1970. Leurs installations sont modernes et fortement mécanisées, comme celles de la Colombie-Britannique. Les plus importantes sont, sans nul doute, le gisement d'amiante de Clinton Creek mis en valeur par la *Cassiar Asbestos*, les mines de cuivre entourant Whitehorse et rouvertes par la *New Imperial Mines*, et la grande mine de plomb, zinc et argent exploitée par *Anvil* dans la région de la Ross, à environ 185 km à vol d'oiseau au nord-est de Whitehorse.

La société *Cassiar Asbestos* commença à exploiter la mine de Clinton Creek en 1967. Elle fit construire une ville pour son personnel (au lieu de le loger à Dawson) et reçut une aide appréciable de l'Administration fédérale, y compris un service de traversier à Dawson, et une télébenne pour le transport du minerai au-dessus du fleuve Yukon<sup>12</sup>. Les mines de cuivre de la société *New Imperial Mines*, situées à environ 13 km au sud de Whitehorse, commencèrent à produire des concentrés de cuivre en 1967. Certaines entreprises japonaises ont fourni une partie des capitaux nécessaires, en s'assurant, en retour, une part de la production.

La mise en valeur de la mine de plomb et zinc du district de Vangorda Creek, dans le centre du Yukon, par la société *Anvil-Dynasty*, a constitué l'une des plus grandes entreprises minières réalisées récemment dans le centre du Yukon.

En 1964, la *Dynasty Explorations*, une petite société minière d'alors à Vancouver, entreprit la délimitation d'un gisement qui avait été jalonné dix ans auparavant par un prospecteur local, Alan Kulan<sup>13</sup>. Les progrès furent lents jusqu'en 1965, alors qu'une entreprise de Los Angeles, la *Cyprus Mines Corporation*, intervint pour financer les travaux. Le gouvernement fédéral y mit la main également, et consacra 25 millions de dollars à la construction de routes d'accès, de lignes électriques et de moyens de communication, à l'aménagement du site urbain, ainsi qu'à un programme de formation des travailleurs<sup>14</sup>. Grâce à cette aide, on put mettre la mine en exploitation en 1969. De

nouveau, des débouchés pour la production furent trouvés au Japon, dans le cadre d'un contrat de huit ans. Les concentrés étaient transportés par camions jusqu'à Whitehorse, puis par rail jusqu'au quai de chargement de Stagway, par le *Yukon and Whitepass Railway*.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'activité minière fut beaucoup plus forte dans les T.N.-O. que dans le Yukon, surtout à cause de la réouverture des mines de quartz aurifère de Yellowknife, et de la ruée vers l'uranium après 1950. La prospection pour ce dernier métal fut menée avec vigueur dans les Territoires, mais on ne mit en exploitation qu'un seul gisement, celui de Bayrock au nord de Yellowknife. La mine ensuite fut fermée, comme celles du Grand Lac de l'Ours quand la fièvre de l'uranium déclina, quelques années plus tard. Cependant le gisement d'*Echo Bay Mines Limited* fut remis en valeur ultérieurement, pour en extraire de l'argent et du cuivre.

Ce sont les quatre grandes mines d'or de la région de Yellowknife, dont la principale était la mine Giant, qui constituaient la base de l'industrie minière du district du Mackenzie entre 1950 et 1970. On les avait mises en exploitation après 1930. Les gisements aurifères étaient du type filonien. Les nouveaux modes d'exploitation, qu'on commençait à utiliser ailleurs au Canada, n'apparurent dans les Territoires qu'avec la mise en valeur du gisement de plomb et zinc de *Pine Point*, sur la rive sud du Grand Lac des Esclaves.

Cette dernière entreprise nécessita des dépenses publiques considérables pour la construction, très controversée, d'une voie ferrée, le *Great Slave Lake Railway*, entre Pine Point et les fonderies du Sud. De même, une usine hydroélectrique fut construite sur la Taltson par la Commission d'énergie du Nord canadien, grâce à 10 millions de dollars de deniers publics, pour fournir de l'énergie à la mine. Le principal gisement, détenu par la *Consolidated Mining and Smelting*, fut mis en exploitation en 1964. D'autres sociétés minières étaient actives dans le voisinage mais, comme d'habitude, elles furent absorbées par la plus grande, et à la fin des années 1960, la *Pine Point Mines* (filiale de la *Consolidated Mining and Smelting Corporation*) prit en main la mine Sphinx, adjacente à la sienne et appartenant à la *Pyramid Mining Company*; en 1972, elle acquit la mine de la *Coronet Mines*. En 1973, la mine de Pine Point produisait 900 tonnes de minerai par jour; les concentrés étaient acheminés vers les fonderies de la *Cominco* et aussi vers des fonderies étatsuniennes, japonaises et européennes.

On mit en valeur deux gisements moins importants dans les T.N.-O., entre 1950 et 1970, grâce aux nouvelles techniques de prospection et d'exploitation. Ils se trouvent dans des endroits reculés, l'un au nord de Watson Lake juste à l'est de la frontière entre le Yukon et les T.N.-O., et l'autre à Rankin Inlet sur le littoral occidental de la baie d'Hudson.

C'est la société *Canada Tungsten Mining Corporation* qui mit en valeur les gisements de tungstène découverts dans le Sud-Ouest du district du Mackenzie après 1960. L'Administration fédérale l'aida en faisant construire un embranchement routier à la route allant de

Watson Lake à Ross River, dans le Yukon. La mise en exploitation de la mine fut ralentie par l'incendie de l'usine de traitement, en 1966. Cependant, en 1969, elle traitait 450 tonnes de minerai. L'exploitation est de taille relativement faible, mais très mécanisée.

L'autre gisement, contenant du nickel et du cuivre et situé à Rankin Inlet, à plus de 483 km au nord de Churchill, n'a été exploité que de 1957 à 1961; l'exploitation offre cependant un intérêt particulier, car elle a constitué un cadre idéal pour l'essai des techniques boréales et l'emploi d'une main-d'œuvre inouïte dans des postes industriels. La plupart des travaux souterrains ont été accomplis dans le pergélisol; il fallait stocker les concentrés pour les expédier pendant la courte saison de navigation; et tous les services nécessaires ont dû être fournis sur place. Il n'y avait que quelques familles inouïtes qui vivaient dans les alentours avant l'ouverture de la mine; mais celle-ci a vite fait d'attirer assez de monde pour devenir l'un des plus gros villages de l'Arctique oriental. Mais le gisement s'épuisa rapidement, et lorsque la mine fut fermée, la communauté resta sans ressources économiques. Elle survécut cependant comme centre de services, grâce aux emplois du secteur public et aux transferts sociaux de revenus<sup>115</sup>.

Les perspectives offertes par les gisements filoniens des T.N.-O. n'étaient guère encourageantes au cours des années 1960; on a cependant délimité plusieurs gros gisements, notamment dans l'Arctique oriental, loin des régions minières du district du Mackenzie. On s'est particulièrement intéressé à un volumineux gisement de minerai de fer du centre-nord de l'île de Baffin, et à un gîte de plomb et zinc à Arctic Bay, dans la même île. Seule parmi ces gisements, la mine de plomb et de zinc Arvik, appartenant à la *Cominco and Bankeno Mines Limited*, et située dans l'île de Cornwallis<sup>116</sup>, était préparée pour la production lors de la rédaction du présent rapport.

Toute cette activité boréale d'extraction des minerais métalliques a été éclipsée, peu avant 1970, par la mise en valeur des hydrocarbures de l'Arctique, laquelle captura l'attention du public. Jusqu'à cette époque, la possibilité d'exporter des hydrocarbures extraits dans cette région paraissait fort aléatoire. En fait, l'expérience des années 1940 et 1950 ne permettait même pas d'envisager l'exploitation des hydrocarbures pour satisfaire les besoins locaux.

Les grandes sociétés pétrolières internationales n'avaient obtenu que des résultats décevants de leurs efforts de recherche des hydrocarbures dans les régions de la rivière Peel et du delta du Mackenzie, dans le Sud-Est du Yukon, ainsi que dans les îles Cornwallis et Bathurst, après 1960. Elles ne furent encouragées qu'en 1968 par la découverte du gros gisement d'hydrocarbures de la baie Prudhoe en Alaska. En conséquence, elles accrurent fortement les crédits à la recherche d'hydrocarbures au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, en les portant à 75 millions de dollars en 1971<sup>117</sup>. Entre le 1<sup>er</sup> juillet et la fin d'octobre 1968, l'État accorda des permis de recherche pétrolière couvrant 4 000 km<sup>2</sup> de cette région. À la fin de 1970, plus de trente installations de forage fonctionnaient dans le Grand Nord.

La première découverte d'hydrocarbures ayant attiré l'attention

publique fut celle de l'*Imperial Oil* à la pointe Atkinson, dans la péninsule de Tuktoyaktuk, au début de 1970. Plus tard dans l'année, *Panarctic Oils*, un consortium de sociétés privées et de l'État, découvrit du pétrole à l'île Roi-Christian. Bien que cette entreprise mixte État-secteur privé procède encore à des recherches dans l'Archipel arctique, elle a accordé des contrats de recherche à des sociétés privées de recherche pétrolière pour une partie du territoire couvert par ses permis. On vit de nouveau apparaître le processus d'absorption des petites entreprises par les plus grosses. Le *Globe and Mail*, de Toronto, publia ce qui suit dans son numéro du 13 octobre 1970 (et qui est cité par Jim Lotz dans la section du Yukon et des T.N.-O. de la *Canadian Annual Review* de 1970): «La plupart des permis de recherche pétrolière détenus par de petites entreprises et des particuliers sont rachetés par les grandes sociétés pétrolières, la plupart étatsunienne; celles-ci domineront vraisemblablement la recherche pétrolière dans l'Archipel arctique dès l'an prochain»<sup>118</sup>.

En 1971, les forages entrepris par l'*Imperial Oil* à la pointe Atkinson et à Taklu donnèrent des indices d'hydrocarbures; la société *B.P.* avait foré deux puits près de la baie Satellite, à l'île Prince-Patrick, et la société française *Elf* faisait un forage de reconnaissance dans l'île de Banks. Ailleurs dans les Territoires, la société *Shell Oil* faisait des forages dans le delta du Mackenzie, ainsi qu'au sud-est, dans la région appelée *Glacier Block*<sup>119</sup>. L'une des sociétés les plus actives dans la région, l'*Imperial Oil*, fit une troisième découverte d'hydrocarbures dans le delta au cours de l'hiver 1971 – 1972, et commença les forages à partir de son île artificielle dans la mer de Beaufort, à quelques 10 km au large. En février 1972, la *Panarctic Oils* découvrit du pétrole dans la péninsule Fosheim, sur la côte occidentale de l'île d'Ellesmere. Au cours de l'hiver 1972 – 1973, une douzaine d'installations de forage fonctionnaient sur le littoral de la mer de Beaufort<sup>120</sup>. Peu après, la *Panarctic Oils* découvrit d'autres gisements de gaz naturel grâce à son puits Hecla, sur la péninsule Sobine à l'île de Melville. Au moment de la rédaction du présent rapport, on ne savait pas encore si l'on trouverait des réserves d'hydrocarbures suffisantes pour alimenter un pipeline vers les régions méridionales de consommation. Mais les découvertes déjà faites suscitaient un débat national à propos d'un échancier, de l'échelonnement des travaux et des méthodes de mise en valeur des gisements d'hydrocarbures. Les grandes sociétés pétrolières, les organismes officiels et privés de protection de l'environnement, les paliers de gouvernement, les universitaires, et le public en général étaient tous fortement préoccupés par ces problèmes.

### *L'industrie du bois*

L'industrie du bois, notamment la branche des pâtes et papiers, reprit son rôle de moteur de la mise en valeur du Nord canadien après 1945, spécialement dans l'Ouest, où la forêt subarctique était demeurée pratiquement intacte. Cet effort de mise en valeur n'est pas entièrement privé. La branche des pâtes et papiers a toujours été régie par les autorités publiques canadiennes. En effet, les massifs boisés appartiennent

ment à l'État, qui applique également une politique commerciale, et avait édicté une réglementation de la concurrence entre firmes suréquipées pendant l'entre-deux-guerres, afin de favoriser la stabilité de l'économie. Après 1945, les autorités publiques intervinrent encore plus largement. Les Administrations provinciales, non seulement utilisèrent les appâts traditionnels pour attirer les firmes de pâtes et papiers, mais elles s'associèrent également avec certaines d'entre elles.

Les régions forestières les plus productives du Labrador couvrent le bassin des rivières qui se déversent dans le lac Melville et la baie Sandwich, et les vallées des rivières qui coulent vers l'Atlantique. Environ 15 pour cent de la superficie du Labrador est classée comme forêt productive, sans compter quelque 65 000 km<sup>2</sup> de forêts subarctiques clairsemées. Voici l'inventaire de ces massifs forestiers<sup>121</sup> après 1960:

*Concessionnaires forestiers*

Massifs domaniaux non concédés	340 400 ha
Newfoundland & Labrador Corp.	1 072 000
British Newfoundland Corp.	340 400
Newfoundland Pulp and Chemical Co.	2 530 400
<i>Total</i>	<i>4 283 200 ha</i>

La première exploitation commerciale des forêts du Labrador résultera vraisemblablement du soutien accordé par l'Administration terreneuvienne à la construction d'une vaste usine de cartonnages à Stephenville, avant 1970. Les forêts du Labrador devaient fournir les copeaux de bois dont cette usine avait besoin. Cette entreprise, organisée et administrée comme une firme privée, en dépit de l'injection considérable de fonds publics par l'Administration provinciale, illustre bien la nouvelle stratégie industrielle de cette dernière. Ce projet, comme plusieurs autres ailleurs au Canada, se trouva en difficulté avant son achèvement; en 1972, l'Administration terreneuvienne racheta les actions de l'entreprise privée et créa une société de la Couronne pour achever la construction de l'usine, et la faire fonctionner de concert avec l'exploitation forestière dans le Labrador<sup>122</sup>.

En Ontario, la branche des pâtes et papiers se développa après 1950. De 1949 à 1957, le chiffre d'affaires des usines de pâtes et papiers du Nord-Ouest ontarien s'accrut de 72 pour cent; malgré les progrès de l'industrie minière, la branche du papier demeurait la principale source d'emploi et de revenus dans la région. Cette expansion passée et actuelle paraît due en grande partie à la modernisation de l'exploitation forestière, grâce à l'utilisation de scies à moteur portatives et de débardeuses. Ainsi, l'embauche forestière dans le Nord-Ouest ontarien n'a-t-elle augmenté que de 26 pour cent, alors que la valeur brute de la production s'accroissait de 72 pour cent au cours de la période mentionnée<sup>123</sup>.

Après 1970, l'Administration provinciale a accordé beaucoup d'importance à la création d'emplois par la croissance de l'industrie du papier dans le Nord ontarien, et surtout dans le Nord-Ouest. Le rapport officiel intitulé: *Design for Development: Northwestern Ontario*

*Region*, recommandait la création de 4 000 à 5 000 emplois dans la branche des pâtes et papiers au cours d'une période de 20 ans. En 1974, le premier ministre de l'Ontario annonça que cet objectif serait probablement atteint, grâce à la réalisation de deux importants projets d'exploitation forestière intégrée verticalement dans les régions de Dryden et de Red Lake par l'*Anglo-Canadian Pulp and Paper Mills Limited*, et à l'expansion des installations de la *Great Lakes Paper Company* à Thunder Bay, au coût de 163 millions de dollars. On ne sait pas quelle a été l'intervention du gouvernement dans ces projets, mais on peut noter que le président de cette dernière société aurait laissé entendre à ses actionnaires qu'elle aurait pu perdre certains de ses permis d'exploitation forestière si elle n'avait pas entrepris cette expansion<sup>124</sup>.

Dans les Prairies, l'existence d'une industrie des pâtes et papiers est due presque entièrement à l'effort d'encouragement à sa création consenti par les gouvernements provinciaux entre 1950 et 1970.

Au Manitoba, le seul projet important de fabrication de pâtes et papiers réalisé après 1945 a été celui de la *Churchill Forest Industries*, qui causa un scandale financier. Comme l'avait annoncé le premier ministre Roblin en mars 1966, le gouvernement provincial avait signé un contrat avec *Monoca A.G.*, une société de fiducie suisse, pour la construction d'une usine de pâtes à bois et scierie au Pas. Le coût prévu était de 100 millions de dollars, et l'entreprise avait obtenu les droits de coupe sur un massif forestier couvrant 104 000 km<sup>2</sup>. Plus tard dans l'année, la société obtint un prêt de 3,5 millions de dollars du *Manitoba Development Fund*<sup>125</sup>. Vers la fin de 1968, la société ouvrit une scierie ayant coûté 1,5 million. En janvier 1971, le gouvernement manitobain imposa sa tutelle à l'entreprise.

La première et seule usine de pâtes et papiers de la Saskatchewan fut terminée en 1968, au coût de quelque 65 millions de dollars. L'usine, située à Prince Albert, fut construite par *Parsons and Whittemore* de New York, en collaboration avec le gouvernement provincial. La société privée obtint 70 pour cent du capital social de l'entreprise, en contrepartie d'un investissement de 7 millions de dollars. L'Administration provinciale, propriétaire du reste, garantit un emprunt de 46 millions de dollars de la société auprès de capitalistes étatsuniens; l'Administration mit en œuvre d'autres incitations: construction des routes forestières nécessaires, prix garanti pour les billes fournies à l'usine par une société d'État créée pour l'abattage des arbres, droits de coupe réduits, plants pour reboisement gratuits et construction d'un gazoduc pour l'usine<sup>126</sup>. Outre ce soutien provincial, celui du gouvernement fédéral consista en une subvention de 5 millions de dollars dans le cadre du programme d'incitations à l'industrie. Le chef de l'Opposition CCF-NPD s'éleva à ce moment contre ces libéralités en les qualifiant de «plus beau présent depuis celui de l'île de Manhattan»<sup>127</sup>.

En dépit des critiques, l'usine est exploitée avec succès, et elle a été largement étendue après 1970. Apparemment satisfait des résultats obtenus, le gouvernement manitobain négocia, avec la même société, la construction d'une seconde usine plus grande encore, dans la région du

lac Meadow. Cependant, en 1971, le changement de gouvernement fit annuler l'entente qui apparaissait comme «une imprudence sur le plan financier»<sup>128</sup>.

La première usine de pâtes et papiers de l'Alberta fut mise en route en 1955, grâce à une association entre la *St. Regis Paper Company* et la *Canadian Oils Limited*, et à l'intervention active de l'Administration de l'Alberta. L'usine est située à Hinton, sur l'Athabasca, au centre d'un massif forestier de 7 800 km<sup>2</sup> affermé par la *North Western Pulp and Power Company*.

La seconde usine de l'Alberta, située près de Grande Prairie, fut inaugurée après 1970 grâce aux efforts de l'Administration provinciale. Les firmes canadiennes ne s'y intéressaient aucunement; mais, en 1970, une société étatsunienne, *Proctor and Gamble Cellulose Limited*, entreprit la construction à l'aide d'un soutien provincial étendu et d'une subvention de 12 millions de dollars accordée par le ministère fédéral à l'Expansion économique régionale. L'exploitation forestière et le fonctionnement de l'usine occuperont 700 personnes, grâce à une mise de fonds atteignant 80 millions de dollars.

Dans le Nord colombien, on construisit des usines à pâtes et papiers après 1950, telle celle d'un complexe d'usines à pâtes et papiers à Port Edward (joutant Prince Rupert) par la *Colombia Cellulose Limited*, filiale de la *Celanese Corporation of New York*. La première unité de ce complexe, une usine à pâtes au bisulfite blanchie pour synthèse de l'acétate de cellulose et de la viscosse a été construite en 1951 pour alimenter les usines de textiles, de plastiques et de papiers spéciaux de la société-mère dans le Sud-Est des États-Unis. La seconde unité du complexe, une usine de papier d'emballage, construite au coût de 80 millions de dollars par les sociétés *Svenska Cellulose* et *Columbia Cellulose*, commença à produire en 1967<sup>129</sup>. Elle menace de fermer ses portes à cause de frais d'exploitation exceptionnellement élevés, attribuables en partie à la rareté des déchets de sciage. En 1973, le gouvernement provincial acquit un intérêt majoritaire dans la *Columbia Cellulose* (qui devint ensuite la *British Columbia Cellulose*)<sup>130</sup>.

Le complexe *Eurocan* pour le traitement des produits ligneux fut construit sur le littoral, à Kitimat, grâce à un financement presque total par un groupe financier finlandais, et à la participation d'une entreprise sous mainmise provinciale. Les usines très automatisées fabriquent les pâtes, les papiers et les sciages, lesquels sont expédiés d'un port en eau profonde situé dans le bras nord du chenal Douglas.

Cependant, l'influence de ces entreprises sur l'essor du Nord colombien est éclipsée par celle des nouvelles usines de pâtes et papiers construites dans la région de Prince George et, plus au nord, dans la nouvelle «ville champignon» de Mackenzie, sur le bord du plan d'eau créé par le barrage Bennett. Bien qu'on ait tenté, sans succès, d'installer une usine à pâtes et papiers à Prince George après 1920, on y réussit en 1966. Elle avait été construite par la *Canadian Forest Products of Vancouver* et le *Reed Paper Group of London*, partenaires égaux dans la nouvelle société *Prince George Pulp and Paper Limited*. En 1974, l'usine produisait quotidiennement 363 tonnes de pâte à papier

d'emballage et autant pour les cartonnages. On construisit une seconde usine de pâtes en 1968 à côté de la première, dont elle partagea la direction. En 1966, la *Northwood Pulp Limited*, une société formée par la *Noranda Mines of Toronto* et *The Mead Corporation of Dayton*, Ohio, construisit une troisième usine importante dans la région.

L'aménagement hydroélectrique de la Rivière de la Paix, vers 1965, créa un énorme plan d'eau donnant accès à de grands massifs forestiers. La *British Columbia Forest Industries Limited* et la *Cattermole Timber Limited* y obtinrent des droits de coupe. En 1966, la BCFI construisit une grande scierie et, par la suite, une scierie à bois de charpente et une usine à pâtes de bois; la société *Cattermole* implanta une usine à pâte mécanique raffinée et une scierie, à proximité de ce qui devint Mackenzie. En 1972, la population de cette ville dépassait 4 500 personnes. Depuis 1969, la *Noranda Mines* est actionnaire majoritaire de la BCFI<sup>131</sup>.

#### *Autres activités d'importance*

Ce sont le bois à pâte, les produits minéraux et les fourrures d'animaux sauvages qui ont constitué la base de l'expansion économique du Nord canadien. Certaines régions septentrionales ont également attiré des entrepreneurs s'intéressant à l'exportation de billes et de bois d'œuvre, de poisson, de fourrures d'élevage et de certains produits agricoles. La fourniture de services aux touristes et aux vacanciers constitue également une activité essentielle du Nord, permettant d'acquérir des devises. Mais ce sont des activités d'exportation d'envergure secondaire; rarement ont-elles été menées sur une échelle suffisante pour attirer des investissements privés ou publics d'importance capitale pour l'essor du Nord. Elles sont comparables plus aux industries secondaires et tertiaires qui fonctionnent dans les localités boréales qu'aux industries de base mentionnées plus haut. L'envergure et la nature de l'entreprise constituent les critères de son classement. Dans le Nord, les scieries et les industries du bois (autres que les usines à pâtes et papiers), de même que la plupart des fermes, des élevages d'animaux à fourrure et des entreprises de pêche en mer ou en eaux douces sont de petites entreprises locales appartenant, au plus, à quelques associés. On peut citer plusieurs exceptions bénéficiant généralement d'un soutien collectif, subventions ou protection d'un office de commercialisation, ou contrepois quelconque aux désavantages de la faible envergure et de la concurrence dans le monde industriel que nous connaissons. C'est pourquoi nous étudierons ces autres activités essentielles comme parties intégrantes du secteur commercial du Nord canadien.

#### **Le secteur commercial du Nord canadien**

L'emploi et les revenus fournis dans le Nord canadien par les principales industries exploitant les substances minérales et le bois à pâte bénéficient surtout aux non-résidents, à qui des services sont fournis par de petites industries secondaires et tertiaires exploitées par des gens du Nord. Certains emplois pour ces derniers sont également fournis par des entreprises commerciales vendant, par exemple, les

carburants et les produits finis nécessaires aux industries essentielles. Le secteur commercial ainsi établi offre certaines caractéristiques qui aident à comprendre l'économie politique du Nord canadien. Ce secteur est très divisé entre des centres d'activité dispersés, constitués par les principales exploitations minières ou usines à pâtes et papiers. Chaque centre reproduit, en plus petit, l'échelle des salaires, l'éventail des modes de vie, la gamme des préférences des consommateurs, et les techniques des centres industriels méridionaux. Les divers centres d'activité n'ont guère de liens entre eux, non plus qu'avec l'activité des Autochtones. Cette dernière, qui s'étaye sur la chasse, le piégeage et la pêche, décline de plus en plus, et elle n'offre plus assez d'emploi aux populations de Métis, d'Indiens et d'Inuits qui en vivaient traditionnellement. Les revenus extrêmement bas et incertains procurés par ces activités traditionnelles empêchent leurs bénéficiaires d'être autre chose que des clients épisodiques pour la plupart des commerces locaux. Bien peu de ceux-ci pourraient survivre grâce à cette seule clientèle. Ils n'ont pu s'organiser systématiquement à cause du manque de liens entre les divers centres d'activité, et entre les activités modernes et les reliquats des activités traditionnelles.

L'expansion énorme du secteur tertiaire après 1945, surtout sur le plan de l'Administration publique, a largement modifié ce tableau. Ses retombées économiques ont entièrement éclipsé celles du secteur commercial.

Ce manque d'articulation entre activités modernes et activités traditionnelles a engendré un dédoublement de l'économie, maintenant la population locale, surtout amérindienne, dans une pauvreté contrastant avec l'opulence de la population de non-résidents, souvent de passage. La philosophie de l'État-providence, adoptée après 1940, a encouragé la prolifération des services sociaux, et la mise en œuvre d'actions d'expansion régionale pour alléger les disparités criantes. Ces modifications n'ont guère eu d'effets pour les industries de matières premières, mais elles ont transformé l'économie des collectivités boréales. Les nouveaux programmes d'aide sociale ont constitué des sources de revenus et offert quelques emplois à la population résidente en fonction non du succès des entreprises locales, mais plutôt de leurs échecs. On étendait l'action des programmes sociaux chaque fois qu'une activité productrice entrait en déclin.

De plus, les entreprises locales se sont trouvées défavorisées par les progrès des transports, des télécommunications et de la technologie, qui accroissaient la concurrence des entreprises méridionales vendant des biens et des services.

Il en résulte que l'économie boréale est de plus en plus axée sur les services, et de moins en moins sur la production. Comme les services sont principalement ceux d'organismes publics, ce sont leurs décisions, et non celles du marché, qui régissent l'économie.

## La politique de l'État

### *Le rôle historique de l'État dans le développement économique du Canada*

L'étude précédente sur le rôle de l'entreprise privée dans le Nord canadien a montré que l'envergure, le caractère monopolisateur et l'orientation des entreprises vers l'extérieur ont façonné l'histoire économique de la région. L'action de l'État y a été remarquablement similaire: elle était monopolisatrice, par la centralisation extrême de la prise des décisions où n'intervenaient que très peu des intéressés; de même, les organes administratifs chargés d'appliquer ces décisions étaient fortement centralisés et inaccessibles aux influences locales ou autres. Ces organismes politiques opéraient également à grande échelle, régissant d'immenses territoires, et s'appuyant sur de vastes réseaux de communication et de direction. Leurs centres nerveux se trouvaient bien au sud, tout comme les directions des entreprises commerciales.

Cette similarité structurale entre entreprises commerciales et organismes décisionnaires était renforcée par celle de leurs objectifs respectifs. Si cette similarité découlait parfois des pressions du monde des affaires sur les hommes politiques, elle provenait plus souvent d'une identité des points de vue des chefs d'entreprises et de ceux des dirigeants politiques.

À cet égard, il faut noter la différence entre les traditions canadiennes et étatsuniennes en matière d'économie politique. Dans notre pays, le rôle de l'État a toujours été économique. La création même du Canada découle largement d'une stratégie gouvernementale de développement économique. Cette stratégie ne reflétait pas l'échelle des valeurs de la culture étatsunienne: gouvernement par les masses, concurrence entre entreprises, décentralisation des pouvoirs. Au lieu de cela, elle favorisait un gouvernement responsable, l'entreprise monopolisatrice et la centralisation du pouvoir. Avec ces principes, il n'y avait pas plus de raison pour que l'entreprise privée et le gouvernement fussent opposés ou même séparés, que pour empêcher le Cabinet de siéger à l'Assemblée législative. De même, la décentralisation des pouvoirs et la concurrence des entreprises n'apparaissaient pas souhaitables. Au contraire, les nécessités pratiques, et le danger d'absorption par les États-Unis, allèrent à l'encontre de ces tendances. Voici une opinion citée par le professeur Donald Smiley:

«S. D. A. Clark écrivait en 1964: L'ensemble politique canadien n'a pas été créé par un peuple à la recherche d'une personnalité nationale distincte, mais par certains groupes du monde des affaires, de la politique, de la religion et de la culture, désireux de fonder un pouvoir monopolisateur. Les caractéristiques géographiques, qui ailleurs en Amérique du Nord favorisaient l'entreprise individuelle et la limitation de l'intervention politique dans la gestion des affaires économiques, sociales et religieuses, privilégiaient ici les grands organismes administratifs et l'intervention ubiquitaire de l'État». Selon S. D. A. Clark, le développement économique du Canada a suivi des voies administratives et mandarinales; celui des

États-Unis est le résultat de l'entreprise individuelle, et il en est découlé deux échelles de valeurs très différentes. L'argumentation de S. D. A. Clark est fondée largement sur les différences entre les territoires vierges (*frontier*) du Canada et ceux des É.-U. et leurs relations avec leurs centres de décisions respectives. Les territoires neufs des É.-U. ont été colonisés par des cultivateurs individuels, et les impératifs de construction de la nation n'exigeaient pas la mise en place d'un mécanisme d'administration centrale autoritaire. Le capitalisme étatsunien s'est imprégné de ces principes individualistes. Par contraste, le Canada a été ce que le regretté H. A. Innis qualifiait de territoire excentrique (*hard frontier*). L'exploitation de ses ressources a nécessité de grandes masses de capitaux, l'intervention de formes collectives d'entreprise et le soutien de l'État . . .<sup>132</sup>».

Le Nord canadien a certainement été un «territoire excentrique» et l'État a toujours dû intervenir dans son développement économique, depuis le temps lointain de la pêche à la baleine dans l'Arctique jusqu'aux grandes entreprises minières et énergétiques actuelles. Les autorités politiques ont toujours assumé ce rôle, quels que fussent les avatars des institutions, depuis le Pouvoir impérial de Londres au XVIII<sup>e</sup> siècle, jusqu'au gouvernement fédéral d'Ottawa après 1867, ou aux autorités provinciales et territoriales compétentes sur certaines régions. Le soutien de l'État aux grandes entreprises monopolisatrices actives dans le Nord a naturellement pris différentes formes: octroi de droits exclusifs d'exploitation, associés à une politique de non-intervention de l'État dans les affaires internes du territoire ainsi concédé, ou paiement, à même les deniers publics, des infrastructures, telles que des réseaux de transport et ceux d'électricité. Lorsque l'entreprise privée était incapable de créer un organisme de l'envergure indispensable, l'État intervenait directement en s'associant avec elle, ou en créant des monopoles de commercialisation des produits, ou même des sociétés d'État. Rien ne montre mieux la permanence de ce soutien de l'État aux monopoles (et l'absence ici de la séparation entre entreprise privée et chose publique qu'on observe aux É.-U.) que la similarité du rôle actuel de la Société de développement de la baie James avec celui de la Compagnie de la baie d'Hudson autrefois, au Nouveau-Québec.

L'État a mis en œuvre des mesures favorisant le développement des entreprises, et les incitant parfois à exploiter les richesses naturelles du Nord canadien, poussant ainsi à l'expansion économique basée sur l'exportation. Ce rôle n'a guère changé en cette matière au cours de l'histoire. Cependant, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, ce rôle a, en fait, changé sur le plan de l'économie interne du Nord canadien. Cette réorientation s'est faite après 1940 par l'abandon brusque du traditionnel laisser-faire en cette matière, et par une intervention de plus en plus grande de l'État, à la tête, dix ans plus tard, du secteur d'activité le plus important de la région.

On ne peut que résumer ici la longue et complexe implantation des institutions publiques chargées d'administrer le Nord canadien. La majeure partie de cette région se trouvait sous la souveraineté britan-

nique jusqu'en 1870; le bassin hydrographique de la baie d'Hudson, ou Terre de Rupert, et le Territoire du Nord-Ouest (englobant les régions sur lesquelles la Grande-Bretagne revendiquait la souveraineté) étaient théoriquement administrés par Londres. Sur le littoral pacifique, la Colombie-Britannique avait déjà presque atteint ses limites actuelles, et elle disposait d'un gouvernement élaboré, installé à Victoria; sa structure était celle du gouvernement des colonies britanniques bien assises, et comprenait une assemblée législative élue, et un Cabinet muni d'un pouvoir exécutif solide. En 1871, lors de l'entrée de la Colombie-Britannique dans la Confédération, son gouvernement acquit aisément son statut juridique provincial, et continua d'administrer son vaste arrière-pays boréal et intérieur, dont la plupart des ressources étaient propriété de la Couronne, représentée par les autorités provinciales. Comme ailleurs dans le nouveau Dominion, c'est l'autorité fédérale qui prit la charge des Indiens. Elle conserva la propriété de certaines terres adjacentes à la voie ferrée du Canadien Pacifique et compétence sur le district de Rivière de la Paix, dans le Nord-Est, entre 1906 et 1930<sup>133</sup>.

Le Nord de la C.-B. a envoyé des députés à l'Assemblée provinciale dès les premiers temps (mais M. Zaslow remarque: «bien que la population ne le justifîât pas»); de cette façon, les résidents de la région pouvaient faire connaître leurs besoins à l'Administration, à Victoria<sup>134</sup>. On remarque que celle-ci envoyait des commissaires aux mines pour la représenter dans les camps miniers, souvent temporaires et turbulents. Ces fonctionnaires, à l'aide de quelques policiers provinciaux, et parfois d'un douanier, constituaient une sorte d'Administration locale dans les localités boréales de la Colombie-Britannique. Elle n'avait pas les caractéristiques des Administrations locales étatsunien-nes. M. Zaslow laisse entendre qu'elle visait en fait à *empêcher* la création d'un gouvernement régional par les résidents eux-mêmes:

«Le gouvernement craignait que, s'il ne s'intéressait pas suffisamment aux mineurs, ceux-ci institueraient des autorités *de facto* semblables aux conseils de mineurs créés autrefois dans l'Ouest des États-Unis. Comme le gouvernement ne voulait pas que ces conseils se référassent à Washington, ou osassent se constituer en gouvernement, il ordonna à ses commissaires aux mines de surveiller de près les conseils de mineurs et de les transformer en porte-parole de la population, pour en exprimer les besoins et demander l'intervention du gouvernement<sup>135</sup>.»

Au fur et à mesure que les localités minières prenaient forme, le gouvernement leur faisait choisir des autorités municipales utilisant des pouvoirs délégués par la province, ce qui était le régime général de la plus grande partie du Canada colonisé. Le gouvernement fédéral conserva la compétence sur les ressources naturelles de la plus grande partie du Nord-Ouest canadien bien après 1900. Le transfert de la souveraineté sur de grandes régions des Territoires du Nord-Ouest aux nouvelles provinces d'Alberta et de Saskatchewan en 1905, et au Manitoba en 1912, donna à leur gouvernement un petit rôle dans le développement économique du Nord; mais ce rôle resta trop limité

jusqu'en 1929, année où les gouvernements des provinces des Prairies obtinrent la propriété de leurs ressources naturelles. Les gouvernements territoriaux accordés au Yukon avant 1900, et aux Territoires du Nord-Ouest après 1920, exercèrent une certaine influence locale sur la politique d'essor de ces régions; mais elle était aussi limitée, car le gouvernement fédéral avait conservé la propriété des ressources naturelles.

Dans le centre du Canada, la lisière méridionale du Nord canadien était régie par la politique de développement économique des gouvernements de l'Ontario et du Québec, tandis que les terres situées au nord de la frontière contestée demeurèrent sous compétence fédérale jusqu'au transfert de leur souveraineté aux provinces en 1912. Le littoral du Labrador demeura sous la souveraineté britannique, déléguée au gouvernement de Terre-Neuve, jusqu'en 1949, alors que cette province entra dans la Confédération.

### *Les politiques de développement économique du Nord canadien avant 1940*

#### **Les politiques fédérales**

Le gouvernement fédéral s'est énergiquement occupé de développement économique entre 1867 et la Première Guerre mondiale, mais cette activité visait surtout à la construction d'une voie ferrée transcontinentale et à la colonisation des Prairies. L'influence de ces programmes actifs de développement n'a été que fortuitement ressentie dans le Nord. Le gouvernement fédéral y accomplissait un rôle surtout réglementaire: maintien de l'ordre et application des lois parmi les Autochtones et les Blancs venus du Sud, aide à la traite des fourrures, et résolution des problèmes posés par l'exploitation minière au fur et à mesure de leur apparition. Il y faisait réaliser, comme ailleurs au Canada, des travaux d'arpentage et de cartographie, des relevés géologiques, et y réglementait les transports, y compris les transports aériens après la Première Guerre mondiale. Au cours du dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Administration fédérale s'occupait des affaires indiennes, réglementait la pêche, limitait la chasse et le piégeage (particulièrement de la part des nouveaux venus) dans les districts de l'Athabasca, de l'Ungava, de Franklin, du Mackenzie et du Yukon. La Gendarmerie du Nord-Ouest était chargée de l'application de ces règlements, ce qui l'entraîna de plus en plus au Nord des Prairies méridionales, son domaine originel, entre 1880 et 1900<sup>136</sup>.

L'afflux de nouveaux venus dans le Yukon, après 1890, incita le gouvernement fédéral à en faire un territoire distinct en 1898. La Loi de 1898 sur le Territoire du Yukon constituait un gouvernement comprenant: un administrateur en chef, portant le titre de Commissaire, nommé par le gouvernement fédéral; un Conseil nommé, ayant pouvoir de connaître de la plupart des questions «provinciales», telles que décrites par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à l'exception de la gestion des ressources naturelles<sup>137</sup>. Au départ, les fonctionnaires constituant ce mécanisme administratif étaient tous nommés. L'année

suiuante, une certaine représentation fut accordée à la population yukonaise mais, en dépit de ses protestations continues, elle n'obtint une représentation complète qu'en 1908. Même à ce moment, comme le souligne Lingard, «Le commissaire n'était responsable qu'envers le gouvernement fédéral, de l'accomplissement de ses vastes tâches de direction et d'administration». Le Conseil élu pouvait «proposer et adopter des lois dont le Commissaire recommandait l'approbation, le rejet ou l'acceptation avec réserves par le gouverneur en conseil, sans pour autant avoir droit de regard sur leur mise en application»<sup>138</sup>. Le déclin de l'exploitation de l'or alluvionnaire après 1900 amena le gouvernement fédéral à réduire les frais d'administration du territoire du Yukon. Bien que l'Administration yukonaise désirât favoriser l'exploitation des gisements d'or filonien, le gouvernement fédéral ne prit de mesures d'encouragement qu'avec réticence, et réduisit systématiquement les crédits budgétaires pour les travaux de voirie et pour les actions de soutien favorisées par le Conseil.

L'aspect crucial de la politique de développement économique du Yukon était l'octroi de concessions minières et de droits de pompage de l'eau aux grandes sociétés minières de l'extérieur. Comme nous l'avons indiqué, elles voulaient utiliser des techniques d'exploitation hydraulique et de dragage à grande échelle, nécessitant de gros investissements, pour exploiter les gisements alluvionnaires dont les poches à haute teneur avaient été épuisées par les orpailleurs. Les exploitants locaux de mines s'opposaient fermement à ces mesures, avec l'appui du Conseil yukonais. Par contre, le gouvernement fédéral tendait à les favoriser. L'octroi par celui-ci d'une de ces concessions, la *Treadgold*, à un consortium britannique, fut une question politique capitale au Yukon, de 1901 à 1904, et y engendra une amertume permanente<sup>139</sup>. En 1906, le gouvernement fédéral promulgua la Loi sur l'extraction de l'or alluvionnaire du Yukon, en dépit de ces sentiments; cette loi favorisait les grandes sociétés minières. La *Yukon Gold Company*, une filiale de l'empire financier de Guggenheim aux É.-U., acquit alors les anciennes concessions de la *Treadgold*. On modifia la loi en 1920, pour permettre l'octroi de plus grandes concessions. L'efficacité des grosses sociétés ne faisait aucun doute, car leur activité permettrait de systématiser la construction des routes, des lacs-réservoirs, des stations de pompage, des pipelines, des centrales énergétiques et des réseaux de distribution d'électricité dans la région minière<sup>140</sup>. Les mainmises se poursuivirent et, en 1929, on créa la *Yukon Consolidated Gold Corporation* pour absorber presque toutes les exploitations importantes d'or alluvionnaire au Yukon<sup>141</sup>.

Dans les territoires du Nord demeurés sous son autorité directe, le gouvernement fédéral ne modifia guère sa politique de développement économique jusqu'après 1920. La loi de 1905 modifiant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest avait créé le poste de commissaire, et remis l'administration de ces territoires à un Conseil. En pratique, ils étaient administrés par la Gendarmerie royale. Le Conseil ne fut nommé effectivement qu'en 1921, alors qu'on porta le nombre de ses membres de quatre à six, et que le ministre adjoint aux Affaires intérieures fut

nommé Commissaire. C'est une direction du ministère fédéral des Affaires intérieures qui fut chargée de la tâche d'administrer, et elle créa plusieurs services locaux dans le district du Mackenzie, après 1920.

C'est la découverte pétrolière de Norman qui entraîna l'installation des services de l'Administration dans cette région, car elle avait avivé les espoirs concernant les possibilités économiques de cette dernière. Mais ceux-ci étaient prématurés et, pendant trente années, le gouvernement fédéral n'eut pas à étendre ces services. La vie sociale dans les territoires continuait à être dirigée par la Gendarmerie royale, les négociants en fourrures et les missionnaires. Après 1921, l'effort législatif du Conseil se borna aux travaux quotidiens, et les fonctionnaires fédéraux accomplirent presque tout le travail effectif. Ni le gouvernement fédéral, ni le gouvernement territorial qui en étaient l'émanation, ne prirent d'initiatives en matière d'essor économique; mais la mise en route d'activités minières dans le district du Mackenzie, peu avant 1930, exigea l'élaboration d'autres lignes de conduite. En particulier, l'apport de main-d'œuvre méridionale créa des besoins de transports, de services urbains et autres commodités que l'ancienne société régie par les négociants en fourrures, les missionnaires et la Gendarmerie royale ne pouvait fournir. L'instauration de certaines formes d'administration locale à Yellowknife, avant 1939, entraîna quelques progrès; mais l'évolution des circonstances, y compris la réorientation de la politique de l'État après 1940, fit que les progrès les plus importants ne furent réalisés qu'après la guerre.

Les auteurs traitant de l'essor économique s'accordent à soutenir que la mise en place d'un gouvernement stable est généralement indispensable à l'expansion industrielle. Le régime d'administration du Nord canadien sous compétence fédérale, mis en place avant la Seconde Guerre mondiale, y pourvut. Il mettait l'accent sur cette stabilité, soit, en pratique, la préservation du reliquat d'activité de traite des fourrures, l'apaisement des antagonismes entre Autochtones et Blancs, et l'aide aux organismes religieux offrant une instruction élémentaire et des services de santé et d'aide sociale aux Amérindiens. Rien n'indiquait qu'on voulût favoriser l'essor industriel. Dans la mesure où il existait une ligne de conduite en cette matière, elle visait à régir les activités nouvelles entreprises. En fait, il s'agissait de réglementer l'activité de l'industrie minière et des autres industries de matières premières. Comme au Yukon, la réglementation favorisait la mise en valeur des ressources par les grandes sociétés. Le caractère trop restrictif des règlements de 1921 régissant l'exploitation du pétrole fit l'objet d'une dénonciation à la Chambre des Communes, car «il protège indûment les grandes sociétés, en leur permettant de s'approprier entièrement les gisements pétrolifères des Territoires . . .». Le gouvernement ne se préoccupa pas de réfuter cette accusation<sup>142</sup>.

Un autre aspect de la politique fédérale d'avant 1940 pour le Nord canadien était le désir du gouvernement d'affirmer la souveraineté du Canada dans l'Extrême-Arctique. Bien que cette intention n'eût aucun lien direct avec le développement économique de cette région, le gouvernement fédéral y manifesta sa présence en finançant des

expéditions scientifiques, et en imposant des mesures de protection de la faune, en particulier aux baleiniers et autres Méridionaux. Ces mesures nécessitaient la présence de la Gendarmerie royale. En 1903, on en établit de petits détachements à Fort McPherson et à l'île Herschel dans l'Arctique occidental puis, quelques années plus tard, à la baie d'Hudson.

Dans les régions subarctiques de l'Ouest canadien, où l'Administration fédérale avait gardé la propriété des richesses naturelles, même après la création des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, ce sont les transports qui avaient monopolisé son attention. Il fallait établir l'infrastructure de la navigation, améliorer les voies fluviales, construire des aérodromes et, surtout, des voies ferrées. La plupart de ces entreprises visaient à favoriser l'établissement d'agriculteurs, en particulier toutes les voies ferrées. Aucune ne cherchait à provoquer l'essor économique du Nord. Même l'*Hudson Bay Railway*, dont la voie aboutissait à Churchill, a été construit dans l'intérêt des agriculteurs des Prairies.

C'est la Colonie de Terre-Neuve qui administrait officiellement le Labrador avant la Seconde Guerre mondiale; mais les droits de pêche et de propriété sur le littoral avaient suscité des contestations dès le XVIII<sup>e</sup> siècle. En 1763, le Labrador avait été annexé à Terre-Neuve, transféré au Canada en 1774, puis annexé de nouveau à Terre-Neuve en 1809. Cette annexion fut confirmée en 1825, bien que les rivages du Saint-Laurent, l'île d'Anticosti et les îles de la Madeleine fussent transférés au Bas-Canada<sup>143</sup>. La frontière Québec-Labrador est encore contestée aujourd'hui. La faiblesse de l'économie de Terre-Neuve explique peut-être l'absence de politique économique pour le Labrador; à part la réglementation de la pêche, et la perception des droits de douane, le gouvernement colonial de Terre-Neuve laissait faire les gens. Le négoce des fourrures était régi par la Compagnie de la baie d'Hudson et les missionnaires de Moravie. Il n'y avait pas d'autre administration locale. Les services de santé et d'aide sociale, et l'enseignement, étaient assurés par les missionnaires et l'Association internationale Grenfell; celle-ci était une association bénévole créée au début du siècle pour assurer l'instruction des Autochtones du littoral du Labrador et du Nord de Terre-Neuve, et leur fournir des services de santé.

### **Les politiques provinciales**

Alors que le gouvernement fédéral s'intéressait au développement économique de l'Est à l'Ouest du pays, celui du Sud au Nord était le fait des gouvernements provinciaux avant 1939. Contrairement à la Colombie-Britannique, le Québec et l'Ontario ont dû arracher la souveraineté sur leurs régions boréales au gouvernement fédéral, et cette entreprise n'a pris fin qu'en 1912. Au cours de la même année, le «Nouveau Manitoba» fut soumis à l'autorité du gouvernement provincial de Winnipeg. Bien que les provinces de la Saskatchewan et du Manitoba possédassent leurs frontières boréales actuelles depuis leur création en 1905, les richesses naturelles permettant l'essor économique

de ces régions restèrent sous la mainmise du gouvernement fédéral jusqu'en 1929.

La politique de mise en valeur du Québec après 1867 visait deux buts principaux: premièrement, encourager et soutenir les entreprises privées désireuses d'entreprendre des exploitations minières ou forestières ou des aménagements hydroélectriques; deuxièmement, favoriser l'établissement d'agriculteurs dans les terres de valeur marginale des lisières méridionales du Nord, grâce à des concessions foncières à bon compte, des subventions et autres mesures d'incitation. «Le programme dynamique de colonisation lancé par les associations nationalistes de colonisation et l'Église catholique, et repris par le gouvernement provincial, étendit l'écoumène non seulement aux terres argileuses du lac Saint-Jean et du Témiscamingue, mais aussi aux friches mal égouttées de l'Abitibi, au climat rigoureux pour les cultures»<sup>144</sup>.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'extension de l'exploitation forestière dans les régions boréales de l'Ontario et du Québec avait été gênée par les obstacles topographiques. De nombreux cours d'eau des hautes terres des Laurentides étaient coupés par des chutes sur les escarpements rocheux du Bouclier. C'est la mise au point de nouvelles techniques, l'ouverture de débouchés pour les pâtes et papiers et l'utilisation des ressources hydroélectriques, vers 1900, qui permirent d'en tirer parti et favorisèrent l'implantation d'un nouveau genre d'industrie forestière plus compatible avec la colonisation agricole.

Les recommandations de la Commission de la colonisation, formulées en 1903, visaient à la protection des forêts et à la limitation des coupes abusives des colons, soulignant ainsi l'intérêt d'une exploitation judicieuse des massifs forestiers.

Jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle, l'industrie minière n'a pas occupé une place primordiale dans le Nord du Québec. Cependant, les activités minières dans la partie méridionale avaient justifié la promulgation d'une Loi générale sur les mines en 1880, et la nomination d'un ingénieur minier de la Province<sup>145</sup>.

Parmi les principaux moyens utilisés par l'Administration québécoise pour encourager la branche des pâtes et papiers et, plus tard, l'industrie minière à s'installer dans les régions boréales, citons l'octroi de concessions de sites hydrauliques à très faible prix aux entreprises d'énergie hydroélectrique, de concessions foncières aux compagnies ferroviaires construisant des voies ferrées dans le Nord, et la construction de routes pour aider à la mise en valeur de ressources naturelles.

La politique des ressources hydrauliques du Québec consistait, au départ, à concéder les sites hydroélectriques au prix d'une concession foncière, souvent très bas. Après 1884, la Province concéda séparément le pouvoir hydraulique et le terrain, mais toujours pour des prix peu élevés. M. Zaslow fait remarquer que, même en 1899, des sites hydrauliques aussi importants que ceux de Grand-Mère et de Shipshaw ont été vendus pour les faibles montants de 5 000 \$ et 10 000 \$ respectivement<sup>146</sup>.

Au cours de la période de construction à outrance de voies ferrées aux alentours de 1900, le gouvernement du Québec, souvent de concert

avec celui du Canada, concéda des terrains et alloua des subsides aux compagnies ferroviaires pour les inciter à construire de nouvelles lignes. C'est le réseau ferré du *National Transcontinental*, financé par le gouvernement fédéral, qui permit de coloniser une grande partie du Nord québécois; cette entreprise favorisa l'établissement et l'expansion de l'industrie forestière dans l'amont de la Saint-Maurice et dans le district d'Abitibi, entre 1900 et 1920. Le gouvernement provincial subventionna la construction de voies ferrées remontant les vallées de la Gatineau, de l'Outaouais, de la Rivière du Nord et de la Saint-Maurice<sup>147</sup>.

Entre les deux guerres, l'Administration québécoise persista à favoriser le peuplement des lisières septentrionales de l'écoumène, et la pénétration des entreprises de pâtes et papiers dans la forêt boréale. En vue de stimuler cette expansion, le Québec rivalisa avec l'Ontario, pour attirer les capitaux étatsuniens, après 1920. Cette politique provinciale favorisa un essor exagéré de l'industrie, évident dès 1926. Le ralentissement qui s'ensuivit causa de graves problèmes sociaux, surtout dans les régions limitrophes du Nord.

Même si l'Ontario suivait une politique de développement économique différente, les moyens utilisés étaient semblables. Le Québec voulait encourager la mise en culture des terres de valeur marginale dans le Bouclier, afin de donner une base agricole à la culture francophone de la région; l'Ontario, par contre, voulait créer une agriculture commerciale et stimuler l'exploitation minière et forestière. Ses incitations étaient néanmoins semblables: droits de propriété cédés à bon marché, financement des projets ferroviaires et de voirie, et aide aux sociétés minières et forestières ayant besoin d'énergie hydroélectrique. Par contre, cette action de l'Administration ontarienne avait une caractéristique inhabituelle: son empressement à utiliser des sociétés d'État pour construire les installations énergétiques et les voies de communication nécessaires aux consommateurs privés. Comme exemples notables, citons la construction par l'Administration provinciale du *Timiskaming and Northern Ontario Railroad*, et la création de l'*Ontario Hydro*.

Les politiques foncières de l'Ontario remontent à l'époque de la colonie, dont les forêts méridionales de pins et, plus tard, les terres agricoles constituaient les principales ressources. L'idée de régime domanial (terres de la Couronne) avait été adoptée pour réserver le bois de haute futaie à la construction des navires. Jusqu'en 1820, on n'accordait aucun permis de coupe à d'autres fins; mais, en pratique, ces restrictions n'étaient guère respectées, de même que la perception des droits de coupe. La rivalité entre, d'une part, colons et spéculateurs fonciers, désirant essarter les terrains et, d'autre part, les fonctionnaires de la Colonie chargés de percevoir les droits de coupe, entraîna la promulgation d'une série de lois de 1830 à 1850, pour réglementer l'utilisation des terres. Néanmoins, l'entraînement à la mise en culture des terres vierges fut si fort que de nombreux colons s'établirent dans des terres de rendement marginal, comme celles de la région Ottawa-Huron entre la rivière des Outaouais et le lac Simcoe, qui se révéla

impropre à l'agriculture. Le gouvernement colonial et, après 1867, le gouvernement provincial avaient encouragé cette entreprise de défrichement, en faisant arpenter des régions qu'on croyait favorables à l'agriculture et construire les voies d'accès.

En 1900, le gouvernement provincial chargea dix équipes d'arpentage d'explorer les parties septentrionales des districts de Nipissing, d'Algoma, de Rainy River et de Thunder Bay. Elles découvrirent environ 64 500 km<sup>2</sup> (1 km<sup>2</sup> = 247 acres) de terre arable dans une zone à limons argileux (*Clay Belt*). En 1912, le ministère des Terres de la Couronne créa une division du développement économique du Nord, pour appliquer la nouvelle Loi sur le développement économique, promulguée en 1912. (En 1926, cette division du développement économique du Nord devint un ministère distinct). Un programme d'établissement agricole des anciens combattants de la guerre des Boers, largement étendu pour couvrir ceux de la Première Guerre mondiale, encouragea la colonisation de la zone à limons argileux. La construction de la ligne ferroviaire du Transcontinental, de Cochrane à Hearst, avant la Première Guerre mondiale, facilita l'application de ce programme de mise en culture, tout comme celle du *Timiskaming and Northern Ontario Railroad*. L'exploitation des mines de Cobalt et des autres mines, le long du parcours de ce dernier, repoussèrent sa fonction première au second plan<sup>148</sup>. Ces deux compagnies de chemin de fer avaient obtenu des concessions foncières de l'État.

C'est peut-être la colonisation de la région de Kapuskasing qui a entraîné l'effort le mieux concerté de l'Administration provinciale. Les candidats colons étaient soigneusement choisis, car l'expérience antérieure avait montré qu'il leur faudrait beaucoup de ténacité. Les terrains étaient répartis de façon à favoriser la vie sociale; les frais de transport étaient remboursés; des subventions à la construction des maisons étaient accordées, de même que des prêts pour l'achat d'outillage et de bétail. À dater de 1920, plus d'une centaine d'anciens combattants s'établirent dans la colonie; mais les plaintes à propos des conditions ambiantes furent si nombreuses qu'une commission d'enquête recommanda le démembrement de la colonie, et son accès à tous les intéressés. La *Spruce Falls Company* fit l'acquisition d'une partie de la région et obtint d'importantes concessions de futaies. Elle construisit une usine de pâtes et papiers, et créa la ville de Kapuskasing<sup>149</sup>.

D'autres efforts furent déployés pour établir des colons dans la zone à limons argileux peu avant 1930 et au cours de la crise économique, mais sans trop de succès. La plupart des habitants qui sont restés dans cette région bénéficiaient d'emplois dans les industries minières ou forestières, en dépit de la rentabilité de certaines exploitations laitières et céréalières. Au début de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement ontarien avait abandonné l'effort de colonisation<sup>150</sup>.

Cette tentative de développement économique du Nord s'inspirant de l'expérience méridionale a montré qu'une entreprise de petite dimension – dans ce cas l'agriculture – n'aurait pas de succès dans le Nord, même si elle recevait des subventions d'un programme officiel dynamique. Les gouvernements du Québec et de l'Ontario en avaient

tiré leurs conclusions avant 1939. Cependant, le ministère de la Colonisation du Québec ne fut démantelé qu'après 1960, laissant, selon un observateur: «un nombre regrettable de fermes de valeur marginale et de villages fantômes, des populations défavorisées sur les plans économique et culturel et dispersées le long de la périphérie septentrionale de l'écoumène, de l'Abitibi à l'ouest aux hauteurs de Gaspé, à l'est»<sup>151</sup>.

Les seules industries rentables de la région étaient les mines et les usines à pâtes et papiers. Elles avaient cependant besoin d'une aide importante, sous forme de concessions des droits d'utilisation de vastes terres de la Couronne.

Lorsqu'en 1905 les électeurs ontariens portèrent au pouvoir un gouvernement favorisant le développement économique du «Nord ontarien», on savait que de grands peuplements de bois à pâte existaient au nord de la ligne de partage des eaux. Cependant, les usines à pâtes et papiers de l'Ontario méridional éprouvaient des difficultés financières si grandes qu'on remit à plus tard la mise en valeur de nouvelles régions. Au cours de la campagne électorale de 1905, on avait critiqué sévèrement la politique forestière «indulgente» de l'Administration libérale. Celle-ci avait accordé des concessions, sans soumission publique, et s'était montrée trop indulgente à l'égard des entreprises de pâtes et papiers<sup>152</sup>. Après l'élection, le gouvernement conservateur remania l'octroi des concessions, en donnant plus d'importance aux soumissions publiques; mais ces réformes restèrent lettre morte, à cause de la faiblesse de l'Administration. La plupart des exploitants miniers et forestiers contournaient les règlements d'exploitation forestière, et ils réussirent même à abattre et à exporter du bois à papier des forêts domaniales vers les usines américaines, en dépit de l'interdiction promulguée en 1900. Le jalonnage d'un terrain minier permettait d'acquérir les droits de coupe exempts de ces interdictions. Au moment où ces abus furent rendus publics, les besoins d'approvisionnement des États-Unis avaient changé, et les sociétés américaines envisageaient la construction d'usines à pâtes et papiers au Canada.

Un nombre de plus en plus grand de protecteurs de la Nature et de réformistes en puissance étaient déconcertés par les tractations des politiciens et des spéculateurs et entrepreneurs désireux de s'approprier les futaies domaniales. Même le parti réformiste porté au pouvoir en 1919, sous l'étiquette des *United Farmers*, était vulnérable aux machinations d'entrepreneurs forestiers comme E. W. Bachus qui, à un moment donné, présidait aux destinées de 13 entreprises, y compris quatre usines à pâtes en Ontario, et détenait six concessions de bois à pâte octroyées par le gouvernement provincial<sup>153</sup>. Après 1920, la tactique suivie par les promoteurs d'usines à pâtes et papiers consistait en général à obtenir du gouvernement de vastes concessions de bois à pâte, grâce auxquelles ils attireraient ensuite les capitaux nécessaires à la construction de l'usine. En retour de ces «concessions», ils s'engageaient à respecter certains délais de construction, à donner une certaine enveloppement à l'usine et à créer un certain nombre d'emplois, etc. En général, l'Administration faisait preuve d'indulgence lorsque le promoteur éprouvait quelques difficultés à respecter l'échéancier convenu,

car il était en fait à la recherche des capitaux indispensables. R. S. Lambert rappelle les apaisements que le premier ministre Ferguson avait adressés à une entreprise en 1926:

«Le gouvernement s'attend au respect des engagements et obligations dans leurs grandes lignes. Il prendra toujours en considération toute difficulté empêchant l'obéissance rigoureuse aux stipulations du contrat . . . Le gouvernement est, dans un certain sens, le plus récent actionnaire (de votre société), parce qu'il a fourni l'énergie et le bois à prix très abordable, permettant ainsi à votre entreprise de réussir»<sup>154</sup>.

Cette attitude, en dépit des critiques qu'elle s'attira, favorisa l'expansion rapide de l'industrie des pâtes et papiers dans l'Ontario septentrional, après 1920. Cette industrie fournit beaucoup d'emplois, en particulier aux colons appauvris de la «Zone à limons argileux».

Malheureusement, le potentiel de production excédentaire des usines à pâtes et papiers construites au Québec et en Ontario, conjugué avec les effets de la grande crise économique, entraîna la fermeture de nombreuses installations. Afin de protéger les emplois, les gouvernements provinciaux réduisirent leurs exigences financières à l'égard des entreprises forestières. En même temps, ils firent adopter des lois leur conférant des pouvoirs plus étendus pour réglementer les conditions de travail, et le prix versé aux colons pour leurs billes, et pour retirer les concessions aux firmes ne voulant, ou ne pouvant les exploiter, afin de les confier à d'autres, en mesure de le faire<sup>155</sup>. En 1934, l'interdiction d'exportation des rondins à pâte tirés des forêts domaniales fut rescindée.

L'insatisfaction générale causée par ce renversement apparent d'un effort vers une meilleure gestion des forêts suscita la création, en 1939, d'un Comité parlementaire pour enquêter sur l'activité du ministère ontarien des Terres et Forêts. Les difficultés du Ministère découlaient, en partie, de politiques incompatibles. Comme le faisait remarquer W. R. Smithies: «Le Ministère devait administrer deux grands programmes: d'un côté il cédait les terres à bon compte, ou même pour rien; de l'autre, il cherchait à maximaliser les revenus des droits forestiers et miniers. Cette incompatibilité fondamentale gênait fortement la mise en œuvre de la politique»<sup>156</sup>. Cette incompatibilité s'est maintenue sous forme de divergence entre l'utilisation des richesses naturelles pour remplir les coffres de l'État, et celle de moteur de l'emploi et du développement économique<sup>157</sup>.

La politique minière de l'Ontario, antérieure à la Seconde Guerre mondiale, suscitait moins de controverses que sa politique forestière. En 1891, le gouvernement provincial créa le Bureau des mines, et le chargea d'administrer les terrains miniers relevant antérieurement de la compétence du ministère des Terres de la Couronne. La politique minière prit plus d'importance à la suite du développement des régions minières de Cobalt et de Sudbury, et il s'ensuivit la création d'un ministère des Mines en 1919. La politique minière a résulté de cette activité à Cobalt et à Sudbury, et de la construction de voies ferrées destinées à accélérer la mise en culture des terres. La politique minière

provinciale visait explicitement à accroître les revenus sans décourager les investisseurs. Comme le souligne H. A. Innis: «L'exploitation des richesses tréfoncières nouvelles, comme de celles de la forêt, suscite souvent des tractations d'ordre politique»<sup>158</sup>. En Ontario, ces dernières ont surtout consisté à convaincre les sociétés minières de traiter les minerais avant exportation. Dans le cas de l'*International Nickel*, cette pression aboutit, en 1918, après plusieurs années de résistance, à la mise en chantier d'une raffinerie de nickel<sup>159</sup>. Par la suite, les stipulations de la Loi ontarienne sur les mines indiquaient l'envergure du traitement à appliquer à tous les minerais, à l'exception du minerai de fer, avant exportation<sup>160</sup>.

Les barèmes ontariens de taxation et les droits tréfonciers étaient en général fonction de la rentabilité moyenne des activités minières, et ne visaient guère à en favoriser la viabilité<sup>161</sup>. On ne peut évaluer l'ampleur de l'aide indirecte fournie à l'industrie minière dans son enfance, car on n'a guère fait de recherches sur cet aspect de l'histoire économique de la province. Cependant, on peut tirer quelques conclusions générales de l'ouvrage de H. V. Nelles<sup>162</sup>.

L'action précoce du gouvernement ontarien en matière d'aménagements hydroélectriques, de construction de réseaux de transport d'électricité, ainsi que d'un réseau ferré septentrional, fournit les instruments nécessaires à la mise en œuvre d'une politique expansionniste. L'*Ontario Hydro*, créée en 1905, put non seulement aménager des sites hydrauliques non rentables commercialement, mais aussi en répartir les coûts parmi tous les usagers de la province.

Juste avant 1939, la politique du gouvernement de l'Ontario en matière d'activités traditionnelles dans ses régions septentrionales, comme le piégeage, la chasse et la pêche, visait surtout à leur donner quelque stabilité. (Le gouvernement fédéral avait pris en mains l'administration des pêcheries lors de la Confédération). Cette politique résultait des préoccupations manifestées en Ontario à l'égard d'une gestion rationnelle de la faune, en même temps que le mouvement nord-américain de protection de la nature se développait, au début du XX<sup>e</sup> siècle. Les parcs Algonquin et Rondeau furent aménagés en 1893 et 1894.

L'Ontario comptait parmi les appuis les plus importants de la Commission canadienne de conservation qui a œuvré de 1909 à 1921. Cependant, malgré cet intérêt évident à l'égard de la gestion à long terme des ressources renouvelables, les lois visant à préserver la faune et les autres richesses naturelles ne furent pas rigoureusement appliquées. Les études et les efforts de planification de la Commission de conservation attirent l'attention, même s'ils n'ont guère eu d'influence sur l'utilisation des ressources. W. R. Smithies constate que: «les gouvernements provinciaux de cette époque étaient peu enclins à consacrer des deniers publics à la réalisation de projets ne procurant pas directement d'avantages économiques ou de revenus pour le Trésor», et il conclut à l'inefficacité du mouvement de protection de la Nature, car l'Administration n'appréhendait pas comment «les sciences de la Nature et la recherche en matière de protection de la Nature pourraient faire un

apport à la croissance économique»<sup>163</sup>.

Au XX<sup>e</sup> siècle, l'activité commerciale basée sur la faune a délaissé le commerce des fourrures pour les loisirs et le tourisme. Tant que la traite des fourrures s'est maintenue, elle a constitué une source de revenus pour les Autochtones du Nord ontarien. Le bien-être des Indiens relevait surtout des autorités fédérales, et si l'Administration provinciale s'efforçait d'agir dans le même sens, rien n'indique qu'elle se soit réellement préoccupée du bien-être des Autochtones avant la Seconde Guerre mondiale. Par contre, le gouvernement de l'Ontario s'est fortement intéressé à celui des colons nouvellement installés, et des gens du Nord travaillant dans les usines à pâtes et papiers et dans les mines.

Au fur et à mesure de l'installation des gens dans le Nord, comme l'indique M. Zaslow:

«ses habitants ont fait pression pour qu'on les consulte au sujet des problèmes de la région – en demandant, par exemple, au gouvernement de réinvestir sur place la moitié des revenus provenant de leur district. Comme ces électeurs avaient envoyé une douzaine de députés à l'Assemblée législative, les deux partis provinciaux, de forces égales, leur firent une cour assidue. Les six députés qu'ils avaient envoyés au parlement fédéral constituaient une force politique non négligeable»<sup>164</sup>.

Mais elle représentait un secteur industriel nouveau, et non la société traditionnelle.

En 1909, la Commission Kelly Evans fit remarquer que la croissance de la population septentrionale, et la plus grande facilité d'accès dans le Nord, avaient causé une raréfaction de certaines espèces d'animaux à fourrure. Le gouvernement décréta des périodes de fermeture de la chasse au castor et à d'autres espèces précieuses, mais l'application des règlements fut extrêmement difficile. La hausse des prix des fourrures après la Première Guerre mondiale aggrava le problème; le ministère de la Chasse et de la Pêche s'efforça alors de régulariser le commerce des fourrures par l'émission de permis de chasse et l'enregistrement des prises. Après 1920, on créa dans le Nord un certain nombre de réserves fauniques de la Couronne, en vue de sauvegarder le castor, la martre, le pékan et autres espèces menacées de disparition. L'Administration ne fit guère plus après 1945, alors qu'elle imposa un régime d'enregistrement des rondes de piégeage<sup>165</sup>.

Nous avons étudié assez longuement la politique de l'Administration de l'Ontario à l'égard de ses régions septentrionales, non seulement à cause de leur superficie et de leur importance relative, mais parce que certaines des lignes de conduite ontariennes ont été adoptées dans les provinces de l'Ouest<sup>166</sup>.

C'est le gouvernement fédéral, plus que les gouvernements provinciaux, qui lança la mise en valeur des richesses naturelles des provinces des Prairies avant 1939. Il cherchait à établir une économie céréalière dans les plaines du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Son instrument d'action était la voie ferrée. Il fit construire, avant la Première Guerre mondiale, une seconde ligne au nord de la ligne du

CPR terminée après 1880, en vue de desservir, grâce à des embranchements, les régions agricoles fertiles situées entre les deux lignes ferroviaires.

Les politiques provinciales n'envisageaient que les problèmes des producteurs céréaliers et des commerçants qui en dépendaient. Elles ne s'occupaient guère des régions septentrionales des provinces, sauf si leur potentiel agricole était intéressant. Toute ligne de conduite en matière d'affaires septentrionales découlait de cet effort général d'aide au producteur céréalier. Ainsi, le gouvernement fédéral fit-il construire la voie ferrée du *Hudson Bay Railway*, et contribua-t-il à celles de la région de Rivière de la Paix et de Waterways, en amont d'un affluent du Mackenzie, pour répondre aux demandes des producteurs céréaliers, et non pour développer l'économie du Nord.

Seul, le gouvernement provincial du Manitoba fit un effort délibéré d'expansion de l'activité industrielle dans ses régions septentrionales, sous forme de subventions à la construction d'embranchements ferrés pour desservir les exploitations minières. En 1926, par exemple, il paya le coût du prolongement de la voie ferrée du Pas à Flin Flon<sup>167</sup>. Il donna une certaine importance au Pas, qui devint le centre administratif provincial pour le «Nouveau Manitoba», en matière de réglementation du piégeage, du sciage de bois d'œuvre et autres petites activités forestières qui se développaient.

En Saskatchewan, peu d'activités nécessitèrent l'attention du gouvernement provincial avant 1939, sauf la mise en valeur du gisement de Flin Flon, et des gîtes aurifères du lac Athabasca, de même qu'une certaine activité de pêche commerciale.

Même la prise en main des ressources naturelles par les Administrations saskatchewanaise et manitobaine, en 1930, n'entraîna aucune modification importante des politiques septentrionales respectives. Au Manitoba, comme le fait observer J. A. Jackson:

«Ce transfert n'a pas entraîné une ruée sur les richesses cachées du Bouclier canadien, mais plutôt un arrêt des efforts déjà entrepris»<sup>168</sup>.

«La prise en mains des ressources par le gouvernement provincial, en 1930, n'a pas entraîné la mise en œuvre d'une nouvelle politique septentrionale, ni le choix de nouveaux objectifs, ni la découverte de nouvelles idées pour l'exploitation des ressources éventuelles de cette région . . . Il ne faisait aucun doute que l'on accordait plus d'importance aux vastes ressources agricoles du Sud qu'aux richesses naturelles du Nord»<sup>169</sup>.

En Alberta, la situation était quelque peu différente, pour des raisons géographiques et politiques. Le Nord-Ouest albertain englobe de vastes étendues de terres propres à l'agriculture; le Nord-Est avait apparemment des ressources pétrolières sous forme de sables bitumineux. De plus, les gens du Nord de l'Alberta avaient accordé un appui important au parti libéral de 1900 à 1920. Le gouvernement provincial écoutait les électeurs des comtés du Nord-Ouest qui disposaient d'une représentation disproportionnée au sein de l'Assemblée législative: «Ces circonstances ont donné aux libéraux une mainmise

sur le gouvernement provincial jusqu'en 1921, les incitant à répondre aux demandes d'Edmonton et du Nord albertain, pour lesquels fut mis en œuvre le premier programme d'expansion régionale»<sup>170</sup>.

Ce sont les voies ferrées septentrionales qui constituèrent la pierre angulaire de la politique albertaine avant 1929. Le zèle ferroviaire des gouvernements albertains s'explique, en partie, par leur crainte, qui s'est avérée vaine, de voir la Colombie-Britannique, ou même la Saskatchewan, construire des voies ferrées pour accaparer le commerce du Nord de l'Alberta et du Nord canadien; mais ces provinces y pensaient: le gouvernement de la Saskatchewan garantit un emprunt pour la construction d'un embranchement du *Canadian Northern* de North Battleford à Athabaska Landing qui ne s'est pas concrétisé. En 1912, le gouvernement de la Colombie-Britannique fournit un soutien financier à la construction du *Pacific Great Eastern*, qui devait traverser Prince George et pénétrer dans la région de Rivière de la Paix. Ce projet a cependant été abandonné et, en 1918, le gouvernement provincial dut prendre possession du *Pacific Great Eastern* avant même que la voie ferrée n'atteigne Prince George<sup>171</sup>.

Le gouvernement albertain participa largement à cet effort de construction de voies ferrées et il accorda à cette fin des garanties financières à certaines sociétés désirant construire des embranchements ferroviaires dans le Nord. Trois sociétés associées y parvinrent dans la région de la Rivière de la Paix et à l'Est. L'*Edmonton, Dunvegan and B.C. Railroad* fut construit au Nord-Ouest d'Edmonton, jusqu'à Pouce Coupé en Colombie-Britannique. On construisit un embranchement de 483 km à cette voie, peu après Edmonton, vers le nord-est, jusqu'à Waterways. Cette ligne de l'*Alberta Great Waterways* fut achevée en 1921. La voie du *Central Canada Railway* fut construite de McLennan à Peace River, puis jusqu'à Fairview en 1928. Aucune de ces lignes ne s'est révélée rentable; le gouvernement provincial en a fait l'acquisition, puis les a toutes revendues au CP et au CN en 1929. Elles furent, par la suite, exploitées sous la raison sociale de *Northern Alberta Railways*<sup>172</sup>.

Il est difficile d'évaluer l'apport de ces entreprises ferroviaires à l'économie du Nord canadien, à cause de la grande crise de 1929, et aussi d'une sécheresse particulièrement désastreuse qui frappa l'Ouest canadien. Ces entreprises furent des fiascos sur le plan commercial; elles encouragèrent le dépassement des limites des zones agricoles de l'Ouest canadien. En favorisant la mise en culture des terres de rendement marginal au cours du mouvement «du retour à la terre» après 1930, leur action a été antiproductive, et cause de régression sociale. En matière d'exploitation minière et forestière, ou d'économie boréale traditionnelle, ces nouvelles voies ferrées ont facilité les activités, sans qu'on puisse dire qu'elles les ont engendrées. Les projets ferroviaires avaient, au moins à court terme, une «rentabilité électorale» pour les gouvernements qui les lançaient <sup>173</sup>. Mais les difficultés des chemins de fer entre les deux guerres mondiales ont été si grandes que pendant trente ans on s'est abstenu d'en proposer d'autres. Ce n'est qu'après 1960 que la Colombie-Britannique et l'Alberta réalisèrent les projets

dont on avait déjà rêvé au début du siècle.

Avant 1939, la politique en matière d'économie traditionnelle du Nord de l'Ouest canadien différait un peu de celle suivie dans l'Ontario et le Québec. De 1920 à 1939, les Administrations provinciales de l'Ouest mirent en œuvre des mesures pour la préservation et la reconstitution des populations d'animaux à fourrure. Plusieurs Administrations firent l'essai de programmes de commercialisation des fourrures pour maintenir les revenus des trappeurs et des éleveurs d'animaux à fourrure. Même si elles ont été efficaces, elles n'ont guère réussi à transformer l'économie traditionnelle et la société boréale. Au Manitoba:

«La Compagnie de la baie d'Hudson continuait à régner dans la Nature sauvage, et ses employés à jouer le rôle d'arbitres locaux, tout comme autrefois. Les techniques de conservation permirent l'amélioration de la récolte de fourrures – de rat musqué, en particulier – grâce à l'apport des élevages de Netley, Delta, Le Pas, et ailleurs. Les fourrures en provenance de ces élevages étaient vendues par l'Administration provinciale dans l'intérêt des trappeurs»<sup>174</sup>.

«Depuis l'arrivée des premiers groupes de commerçants européens et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le mode de vie de la plupart des Autochtones du Nord de la Saskatchewan n'avait guère changé. Leur vie sociale était encore fondée sur leur mouvement saisonnier entre le poste de traite et le territoire de chasse. Malgré les pouvoirs et les règlements de la Compagnie, puis de l'Église, et ensuite du gouvernement provincial, et une certaine concurrence des «commerçants indépendants», les Autochtones demeuraient sous la coupe des sociétés commerciales, et de la Compagnie, en particulier»<sup>175</sup>.

L'économie traditionnelle des Amérindiens du Nord, dans son ensemble, n'a guère été influencée par la politique de l'État avant 1939.

### *Effets de la Seconde Guerre mondiale sur la politique de développement économique du Nord canadien*

Cette politique fut profondément modifiée par les événements de la Seconde Guerre mondiale, auxquels le Nord canadien participait, après les désastres de la crise économique. Au lieu de réagir aux investissements privés en soutenant leurs activités productives, les autorités politiques prirent l'initiative, en devançant parfois le secteur privé. Si elles favorisaient toujours les grandes entreprises, elles s'efforcèrent d'amender le monopole privé par un monopole public, investirent dans des entreprises en participation, et les favorisèrent. Il devint plus difficile de distinguer entre secteur «public» et secteur «privé» de l'économie d'exportation des ressources septentrionales. Même en matières militaires, on chargea les sociétés privées, non seulement de construire les installations, mais aussi de les entretenir et de les faire marcher. Une distinction, autrefois facile à faire, s'obscurcissait ainsi, tout comme y avait poussé la conversion de certaines installations militaires à des usages commerciaux, à la fin de la guerre.

Superficiellement, il semble que la Seconde Guerre mondiale eut surtout des effets économiques par le truchement des grandes actions en matière de transports militaires: Route de l'Alaska, aérodromes des routes logistiques du Nord-Ouest et du Nord-Est, oléoduc Canol, améliorations à la voie ferrée du *White Pass and Yukon Railway* et aux chenaux navigables du Mackenzie. Si ces entreprises ont pu avoir un effet à long terme sur le développement économique du Nord, ce sont les effets à court terme qui ont prédominé, et parfois négativement, sur le plan social.

Leur principal effet fut plus culturel qu'économique, non seulement dans le Nord, mais aussi dans les centres d'où l'on dirigeait les activités de développement économique boréal, ce qui est encore plus important.

C'est ainsi que le public méridional prit conscience de la valeur stratégique, et éventuellement économique, du Nord canadien; que certains spécialistes se rendirent compte de l'efficacité des techniques connues pour surmonter les obstacles matériels à la mise en valeur des ressources boréales, pourvu que l'exploitation soit réalisée sur une échelle suffisante; et que les autorités publiques comprirent que le niveau de vie de nombreux gens du Nord était incroyablement bas.

Au sein même du Nord canadien, les événements du temps de guerre contribuèrent à un renversement des structures sociales et économiques traditionnelles, en ouvrant des emplois temporaires, en amenant des vagues passagères de méridionaux, et en exposant les indigènes aux séductions de la civilisation industrielle du Sud par le canal des télécommunications.

### *La politique de développement économique du Nord depuis la Seconde Guerre mondiale*

#### **Investissement public dans les infrastructures: les transports**

La société industrielle repose sur des infrastructures de transports et de télécommunications, de production et de transport de l'électricité, d'adduction d'eau et d'égouts dans les agglomérations, et de bâtiments tels que les écoles, les hôpitaux et autres édifices nécessaires aux services publics. Ce sont les deniers publics qui ont en général servi au paiement de ces infrastructures, dont l'exploitation est restée entre les mains d'organismes publics, contrairement à ce qui s'est passé aux É.-U., où ce sont des compagnies privées qui s'en occupent, sous la surveillance de l'État. Dans le Nord, les autorités politiques ont, en général, investi les deniers publics avec plus de circonspection que dans le Sud. C'était le cas avant la Seconde Guerre mondiale, et les gens du Nord protestent encore contre cette insuffisance, selon eux, des infrastructures installées chez eux.

Bien entendu, il existe des raisons à cette circonspection des autorités publiques en matière d'infrastructures; les exploitations minières et forestières boréales sont très dispersées, et il est difficile de justifier la fourniture de services publics à ces firmes; en effet, l'ampleur des installations entraîne leur sous-utilisation économique, et les autorités

politiques pourraient être accusées de favoritisme à l'égard de certaines firmes. L'éloignement des entreprises exploitantes exige des moyens de transport et des sources d'énergie dépassant de beaucoup les besoins de la région. De plus, la durée d'exploitation des mines et même des usines à pâtes et papiers est courte, et il n'est parfois pas possible d'amortir pendant cette période le coût de la voie ferrée, de la centrale hydroélectrique ou des autres installations, surtout si leur construction est rendue encore plus onéreuse par l'éloignement ou la dimension des ouvrages. C'est pourquoi les gouvernements élus investissent insuffisamment dans ces installations. Lorsqu'ils ont péché par excès contraire, et à l'exception de bonnes fortunes comme la construction du *Timiskaming and Northern Ontario Railroad*, les attaques politiques qu'ils ont dû endurer ont mis au jour suffisamment de gabegies pour les inciter à plus de prudence. Il n'est donc pas surprenant que les autorités gouvernementales se soient contentées d'une politique de laisser-faire, idéologiquement respectable, pour éviter de se compromettre. Cette attitude a favorisé les grandes entreprises, habituellement financées par l'étranger, pour la mise en valeur des ressources boréales, aux dépens des petites firmes locales.

Le peu d'empressement officiel à mettre en place des infrastructures avant ou en même temps que les besoins se manifestent, après la rage de construction des voies ferrées entre 1890 et 1929, aura peut-être été transformé par l'expérience des grandes actions techniques dans le Nord, au cours de la Seconde Guerre mondiale. Celles-ci montrèrent, une fois de plus, les possibilités des nouvelles techniques de construction et l'accroissement de l'efficacité du transport aérien au fur et à mesure de l'augmentation des charges utiles. Il y a une étroite ressemblance entre les actions techniques sensationnelles (même si elles furent presque inutiles) réalisées à des fins militaires dans le Nord canadien au cours de la Seconde Guerre mondiale, et bien des actions de mise en valeur effectuées dans la même région après-guerre. Toutes ces entreprises exigeaient un effort technique massif, très capitalistique (*capital-intensive*) pour surmonter les obstacles de l'éloignement, du froid et du retard économique de la région.

Pendant les années de la guerre, la construction de la Route de l'Alaska, de l'oléoduc Canol et des terrains d'aviation de la route logistique du Nord-Ouest montrèrent le pouvoir des techniques et des capitaux nord-américains dans le Nord-Ouest. Dans l'Est, on avait construit les aérodromes de la «Route Crimson». Dans la période de «guerre larvée» (*Cold War*) qui suivit la Seconde Guerre mondiale, on construisit deux chaînes de radars à travers l'Arctique et le Proche-Arctique. Toutes ces actions avaient certaines caractéristiques communes: peu de souci des coûts économiques ou autres; frais payés, en grande partie, par les États-Unis; et aucun rapport avec les besoins ou les désirs des Autochtones; de même engendraient-elles une fièvre économique de courte durée dans les régions concernées, créant des emplois, surchargeant les moyens de transport et autres services, et laissant dans son sillage de profondes modifications sociales, écologiques et économiques, comme on n'en avait pas vues depuis la ruée

vers l'or au Klondike.

L'aéronautique a été l'instrument capital de la Seconde Guerre mondiale, et la plupart des grandes actions réalisées dans le Nord canadien au cours de la guerre en dépendaient d'une façon ou d'une autre. Les avions de transport de 1940 exigeaient encore de vastes installations au sol, tout au long de leurs principales routes aériennes, pour se diriger et s'y ravitailler en essence. On créa quatre routes de ce genre dans le Nord canadien, durant les premières années de la guerre. L'une d'elles allait de Montréal ou Mingan, par Goose Bay, au Labrador, le Groenland et l'Islande jusqu'au Royaume-Uni. L'aéroport de Goose Bay fut construit rapidement en 1941, et de concert par le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni, afin de fournir une alternative à celui de Gander (Terre-Neuve) qui était fréquemment inutilisable à cause du brouillard. Les avions convoyés vers le Royaume-Uni partaient de Gander et faisaient étape à des aéroports, tel celui de Narsarsuaq, près de Julianehaab, dans le Sud du Groenland.

Une seconde route aérienne traversait l'Est du Canada, des avionneries du Sud-Ouest des États-Unis, via Great Falls, Montana, Le Pas, Churchill, Coral Harbour sur l'île de Southampton, jusqu'à Frobisher Bay. Les avions construits dans le Centre-Ouest (*Mid-West*) des É.-U. étaient convoyés par Fort-Chimo, dans le Nord du Québec, tandis que ceux qui venaient des avionneries de l'Est étaient convoyés par Mingan, sur le Saint-Laurent pour rejoindre Frobisher Bay. Les bases aériennes constituant la Route Crimson étaient grandes et très bien équipées. T. Lloyd souligne que ces aérodromes étaient conçus en vue d'un usage commercial ultérieur:

«Pour qui estimait qu'un poste de traite était le summum du luxe dans l'Arctique, la visite d'une de ces bases aériennes était une révélation des changements rendus possibles par l'aviation. Leurs concepteurs n'avaient oublié aucun des équipements d'un aéroport bien administré. On en retirait l'impression que ces bases étaient non seulement des étapes logistiques du temps de guerre, mais aussi qu'on pouvait rapidement les convertir en aéroports commerciaux du temps de paix»<sup>176</sup>.

Mais, en fait, ces aérodromes furent peu utilisés, même durant la guerre, et ils furent démodés par l'accroissement d'autonomie des avions, et le perfectionnement des techniques de navigation. Quelques-uns continuèrent à fonctionner comme stations météorologiques et goniométriques, et comme terrains d'atterrissage d'urgence. Les bases d'aviation construites au Canada furent ensuite rachetées par l'État pour quelque 30 millions de dollars, bien que T. Lloyd soulignât, en 1947, non sans raison: «qu'il est peu probable qu'elles aient une telle valeur pour l'aviation boréale»<sup>177</sup>. Cependant cette acquisition permit de reprendre les droits des États-Unis sur des terrains stratégiques en plein Canada.

Dans le Nord-Ouest du Canada, on créa une chaîne similaire de bases aériennes, la *Northwest Staging Route*, à partir d'Edmonton via Grande Prairie, Fort S. John, Fort Nelson, Watson Lake et Whitehorse, jusqu'à Fairbanks (Alaska). Plusieurs de ces terrains avaient fait l'ob-

jet d'un relevé topographique officiel avant la guerre, et la série en fut complétée après 1940, à cause de l'intérêt que lui accordèrent les autorités militaires des É.-U. Cette route logistique montra son utilité pour acheminer militaires et matériel vers l'Alaska, au cours de l'expansion guerrière du Japon et, plus tard, pour convoier les avions vers la Sibérie, puis l'ouest de l'Union soviétique. Les installations permanentes construites par les États-Unis le long de cette route aérienne furent également rachetées par l'État canadien à la fin de la guerre, et il en fut fait un large usage par les avions commerciaux.

La route de l'Alaska fut construite en partie pour l'approvisionnement des bases d'aviation de la route logistique du Nord-Ouest, mais aussi pour relier, par voie terrestre, l'Alaska et le Yukon au réseau routier de l'Amérique du Nord. Cette route, de plus de 2 400 km de longueur, fut construite en un peu plus d'un an, à des normes techniques peu exigeantes, il est vrai, et ouverte à la circulation militaire à la fin de 1943<sup>178</sup>.

La quatrième route aérienne ouverte durant la guerre fut celle de la vallée du Mackenzie, allant d'Edmonton à Norman Wells. Dès 1942, on construisit une série de terrains d'atterrissage au long de cette route pour permettre le transport des militaires et du matériel, car la voie navigable du Mackenzie était surchargée par l'urgente transformation des installations de Norman Wells en usine de carburants pouvant approvisionner l'armée américaine dans le Nord-Ouest, au cas où les Japonais interrompraient les lignes maritimes d'approvisionnement de l'Alaska. Bien que ces terrains d'atterrissage ne fussent guère utilisés durant la guerre, les stations météorologiques et l'infrastructure de télécommunications installées le long de la route aérienne accrurent la sécurité et la fiabilité des lignes aériennes commerciales desservant Yellowknife et les autres agglomérations de cette région. Après-guerre, ces installations permirent aussi d'utiliser de plus gros avions, plus économiques.

La construction de l'oléoduc Canol, bien qu'un peu incongrue, fut l'une des entreprises les plus sensationnelles de génie militaire pendant la guerre. Cette entreprise commune des Administrations canadienne et étatsunienne exigea l'extension du champ pétrolifère de Norman Wells par l'*Imperial Oil*, la construction d'un oléoduc long de 930 km et d'une route de service parallèle traversant la région sauvage et montagneuse entre le Mackenzie et Whitehorse, celle d'une raffinerie à Whitehorse, celle d'un oléoduc de Whitehorse à Skagway, et celle d'entrepôts et d'installations auxiliaires à Skagway et à Prince Rupert. L'entreprise fut achevée au printemps de 1944, à un coût dépassant 134 millions de dollars<sup>179</sup>. Cependant, cette chaîne pétrolière ne fut jamais utilisée, car la situation militaire avait changé. Elle fut abandonnée, à l'exception de l'oléoduc reliant Whitehorse à Skagway, qui fut utilisé dans le sens inverse par une société privée pour approvisionner Whitehorse en produits pétroliers à partir du littoral pacifique. C'est un bon exemple des forces du marché agissant en temps de paix au détriment des productions locales dans le Nord.

La construction de la chaîne pétrolière Canol et les autres néces-

sités du temps de guerre avaient surchargé les moyens de transports du Nord-Ouest, et particulièrement la voie navigable du Mackenzie. Plusieurs entreprises commerciales transportaient les marchandises par bateaux à vapeur et chalands vers le Nord en longeant les lacs, les affluents du Mackenzie et le fleuve sur environ 3 900 km. En dépit de la courte saison de navigation, des transbordements indispensables et du volume incertain du fret, ces transports furent assurés sur un plan compétitif, par opposition aux tentations du monopole qui s'était établi ailleurs dans le Nord. Peu avant 1939, les principales sociétés de navigation étaient la *Mackenzie River Transport Company*, la *Northern Transportation Company* et l'*Hudson's Bay Transport*. Cette dernière était une filiale de la Compagnie de la baie d'Hudson, tandis que la *Northern Transportation Company* était une filiale de la société *Eldorado Gold Mines*. Lorsque cette dernière fut nationalisée en 1944, la société *Northern Transportation* devint une société de la Couronne.

Par suite des diverses lignes de conduite adoptées par l'Administration fédérale à propos de la voie navigable du Mackenzie, la *Northern Transportation Company* y obtint en quelques années le monopole du transport fluvial, et en outre le cabotage sur plus de 1 600 km de littoral de l'Arctique occidental, dépendant de la voie navigable. Tel n'était pas l'objectif de la politique fédérale; mais cette situation découla du refus de l'Administration fédérale d'améliorer à grands frais le chenal navigable du Mackenzie. Certaines améliorations lui avaient été apportées aux frais des contribuables, surtout durant la guerre, mais les principales entraves à la navigation ne furent pas éliminées. Il fallait donc que les sociétés de navigation achetassent un nouveau matériel flottant, plus manœuvrable, tels les chalands légers en acier et les puissants remorqueurs à moteur diesel. La *Northern Transportation Company* disposait de certains avantages sur ses concurrents dès le début, et elle acquit un nouvel équipement en prenant de l'expansion à la fin de la guerre. Ses rivaux disparurent alors, laissant tout le transport fluvial à la discrétion de cette société d'État, qui pourtant fixait ses prix et ses conditions financières sur une base strictement commerciale<sup>180</sup>. Après une courte période de tassement, le volume du fret s'accrut, en raison de la reprise des activités minières et de la construction du Réseau avancé d'alerte (*DEW Line*) d'un bout à l'autre du Nord canadien<sup>181</sup>.

Les difficultés de navigation en amont de la voie navigable, dans le Nord de l'Alberta, furent soulagées quelque peu par la construction, en 1939, à des fins militaires, de la Piste hivernale du Mackenzie, conduisant de Grimshaw, en Alberta, jusqu'au Grand Lac des Esclaves. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, on améliora cette piste pour en faire une route aux normes habituelles; c'était la première fois qu'on dépensait largement des deniers publics pour une route dans cette région. Plus tard, après 1950, on lui donna un prolongement contournant la rive occidentale du Grand Lac des Esclaves jusqu'à Yellowknife. Le coût de construction du premier tronçon de 113 km au nord de Grimshaw fut payé par le gouvernement de l'Alberta; ceux du tronçon suivant, long de 375 km, aboutissant à la limite des T.N.-O., furent acquittés de

concert par le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta; le tronçon allant de cette limite jusqu'à Yellowknife fut payé par le gouvernement fédéral.

Bien que la Route de l'Alaska et la Piste hivernale du Mackenzie se justifiaient par les nécessités militaires, elles constituèrent les artères principales du réseau routier du Nord-Ouest. Le développement de ce réseau résulta des initiatives prises par l'Administration fédérale après 1950, dans le cadre de sa politique d'accélération de la mise en valeur des ressources boréales.

Peu après 1950, le gouvernement fédéral subventionna la construction de routes donnant accès aux mines et autres ressources des territoires, souvent par un partage des frais avec les entreprises concernées, selon une pratique suivie depuis longtemps dans d'autres régions du Canada. En 1957, l'Administration fédérale annonça la mise en œuvre d'une nouvelle politique routière pour le Yukon, dans le cadre de laquelle elle paierait la totalité du coût de certaines routes de mise en valeur, et 85 pour cent des frais d'entretien, dont les 15 pour cent restants seraient payés par l'Administration yukonaise. En 1958, le gouvernement fédéral étendit les bénéfices de cette politique aux provinces et aux Territoires du Nord-Ouest, en vertu du «Programme d'accès routier aux ressources».

Dans les deux territoires, ce programme permit de construire de longs prolongements, sans fonction économique précise, aux routes de l'Alaska et du Mackenzie. C'est pourquoi on critiqua sévèrement cette politique, d'autant qu'on n'avait guère accordé d'attention aux comparaisons coûts-avantages d'autres modes de transport, et particulièrement des terrains d'atterrissage pour avions gros porteurs<sup>182</sup>. Néanmoins, cette politique permit la construction d'un réseau routier assez complet, reliant la plupart des agglomérations populeuses du centre du Yukon, et lançant des embranchements qui le réuniront peut-être à la route projetée de la vallée du Mackenzie. D'autres chemins temporaires d'accès aux mines et autres ressources furent construits grâce à des subventions des gouvernements territoriaux<sup>183</sup>. On continuait à construire des pistes d'hiver souvent avec un appui financier officiel, mais parfois grâce à la seule initiative privée. La piste d'hiver à péage longeant le Mackenzie sur 772 km, de Fort Simpson à Fort Good Hope, a constitué un exemple remarquable de ce genre de route, dont la *Western Electronics and Engineering*<sup>184</sup> avait achevé la construction en 1970.

Le réseau routier de certaines provinces fut aussi agrandi, grâce à la construction du Réseau avancé d'alerte et aux initiatives du gouvernement pour favoriser le développement économique pendant l'après-guerre.

Le Nord de la C.-B. tira grand avantage de la construction de la Route de l'Alaska, première artère de transport à l'intérieur de la région de la Rivière de la Paix. En 1952, on construisit la route John Hart, de Dawson Creek à Prince George, réalisant ainsi la première liaison est-ouest dans la région. Après-guerre, c'est le ministère de la Voirie de la C.-B. qui était chargé de la réalisation du programme provincial des

grandes routes dans le Nord colombien, quoique les ministères des Forêts et des Mines fussent aussi chargés de la construction de routes, en vertu de la législation provinciale. Dans les régions où les petites entreprises forestières étaient incapables de construire les routes qui leur étaient nécessaires, la Loi des forêts de la C.-B. autorisait le ministère des Forêts à les construire pour «améliorer et régulariser la production forestière, et la rendre plus économique, afin d'assurer un rendement continu des forêts»<sup>185</sup>. Vers 1965, on avait construit, sous l'empire de cette Loi, des routes carrossables en toutes saisons sur une longueur d'environ 185 km, au nord de la voie ferrée du CN. De même, l'article 15 de la Loi des mines et des hydrocarbures autorisait le ministère des Mines à construire des routes pour faciliter la prospection du sous-sol, ou à payer jusqu'à 50 pour cent du coût de construction des routes nécessaires à la mise en valeur d'un gisement. En vertu de ces dispositions, on construisit plusieurs centaines de kilomètres de route pour l'exploitation pétrolière dans le district de Peace River, une autre route «minière» au nord de Fort St. James, et certaines sections de l'importante route Stewart-Cassiar, terminée en 1973<sup>186</sup>.

En 1964, l'entretien de la section colombienne de la Route de l'Alaska fut pris en charge par le ministère fédéral des Travaux publics, tout comme celui des autres sections. La plus récente grande route traversant le Nord de la Colombie-Britannique est celle de Yellowhead, couvrant 1 083 km de Prince Rupert aux limites de l'Alberta, et qui fut terminée en 1970<sup>187</sup>.

Le programme dynamique de construction routière d'après-guerre en C.-B. devait beaucoup à l'initiative du gouvernement fédéral, mais plus encore peut-être à la stratégie de développement économique du gouvernement provincial. Il mit en œuvre un ensemble de mesures très énergiques, particulièrement après l'arrivée au pouvoir du Parti du Crédit social en 1952, dans le but, semble-t-il, d'accélérer la mise en valeur des ressources de l'arrière-pays.

Comme ailleurs dans le Nord, cette activité a pris beaucoup d'ampleur. Les dirigeants créditistes qui gouvernèrent la Colombie-Britannique la plupart du temps de 1952 à 1969 favorisaient les petites entreprises concurrentielles. Comme l'exploitation des mines et des forêts constituait la principale source d'emploi et de revenus pour les électeurs, il fallait que le gouvernement, non seulement s'accommodât des grandes sociétés exploitantes, mais aussi les aidât, même s'il soutenait en même temps les petits entrepreneurs locaux. R.A. Shearer déclare que la politique du Crédit social, délibérément ou non, «procureait d'ingénieuses réponses» à ce dilemme politique: «Les difficultés d'accès et de transport sont en tête de liste des obstacles à la mise en valeur des ressources naturelles. Viennent ensuite celles de l'approvisionnement et des services. L'Administration colombienne résolut ces problèmes grâce à une expansion fantastique des moyens de communication: grandes routes, ponts, chemins d'accès, et voies ferrées»<sup>188</sup>.

Ce réseau de communications contribua largement à resserrer les liens entre Vancouver et le Nord colombien, en contrebalançant l'attrait

exercé par Edmonton, particulièrement dans le Nord-Est. Il facilita aussi la création de petits centres d'approvisionnement dans le Nord même, notamment Prince George<sup>189</sup>. Cependant, quelle qu'ait été l'influence des grandes routes, celle de l'extension du réseau du *Pacific Great Eastern Railway* illustre spectaculairement la politique expansionniste du gouvernement colombien entre 1952 et 1969.

Peu après son élection en 1952, le gouvernement créditiste de W.A.C. Bennett entreprit l'amélioration et l'expansion de ce réseau ferré, comme principal instrument du développement économique du Nord colombien. Ce fut une belle réussite que la métamorphose de cette entreprise, honnie en 1918, alors que le premier ministre du temps, John Oliver, la qualifiait de «rejeton illégitime de deux parents contre nature», d'«enfant abandonné sur le pas de ma porte . . . conçu dans le péché des expédients politiques . . . engendré par la corruption d'un demi-million de dollars versés à la caisse électorale»<sup>190</sup>, mais que le premier ministre Bennett citait en 1964 comme «le joyau économique de notre société dynamique»<sup>191</sup>. Cette volte-face résultait de la ruée sur les richesses naturelles d'après 1950, et aussi de la gageure du gouvernement investissant des fonds dans ce réseau de transport, dans le ferme espoir que cet effort serait rentable. Cette espérance s'est matérialisée, même si quelques artifices comptables, tel un taux d'amortissement insuffisant, l'ont enjolivée<sup>192</sup>.

Depuis sa prise en mains réticente par l'Administration colombienne, le *Pacific Great Eastern Railway* était régulièrement déficitaire. Son principal défaut était l'absence de raccordement avec Vancouver au Sud, et avec une grande artère au Nord. En effet, l'intention du *Grand Trunk Pacific* de créer un terminus au Sud avait avorté, en raison de son intégration dans le réseau du CN qui avait déjà un débouché sur le Pacifique, à Prince Rupert. Ainsi donc, le *Pacific Great Eastern Railway* n'assurait que les transports locaux dans une bande territoriale longue de 602 km entre Quesnel et Squamish. Les passagers et les automobiles étaient transportés par traversier de ce terminus à Vancouver, soit sur une distance de 48 km.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement colombien étudia la possibilité de prolonger cette voie ferrée pour favoriser «la mise en valeur des ressources du Nord». Il envisageait clairement cette entreprise comme une action commune des gouvernements fédéral et provincial, et le premier ministre estima qu'«il est fort possible qu'un accord puisse être conclu entre les compagnies ferroviaires du CN et du CP, et le gouvernement provincial, pour compléter le réseau du *Pacific Great Eastern Railway*, et l'exploiter»<sup>193</sup>. Le gouvernement fédéral accorda une petite subvention pour son prolongement sur 129 km, depuis Quesnel jusqu'à Prince George, où passe l'artère du CN<sup>194</sup>. Ce raccordement fut réalisé entre 1949 et 1952, mais il apparut que le gouvernement fédéral ne voulait pas continuer à subventionner l'extension de ce réseau. Cette attitude causa des récriminations amères des dirigeants du Crédit social quand ils prirent le pouvoir et décidèrent de poursuivre l'entreprise.

C'est l'absence de politique nationale de développement économi-

que du Nord qui est cause du désaccord, persistant de 1952 à 1969, entre gouvernements provincial et fédéral, à propos du prolongement du réseau ferré dans le Nord colombien. Il est, par conséquent, impossible de rationaliser l'affectation des deniers publics à cette fin de grande importance, pourtant, pour la desserte du Yukon.

La présentation du budget provincial de 1955 résumait ainsi l'argumentation en faveur d'une participation du gouvernement fédéral:

«De nombreuses raisons militent en faveur de cette participation.

En voici les principales: le transport ferroviaire a toujours été une responsabilité du gouvernement fédéral; l'histoire du CN et l'aide financière fédérale aux autres voies ferrées le prouvent. La structure actuelle de l'assiette fiscale accorde au gouvernement fédéral la plus grande part des revenus fiscaux découlant du développement économique, sans lui imposer d'obligations en matière de mise en valeur et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles. D'autres réseaux ferroviaires, et plus particulièrement celui de l'État, profiteront largement de l'augmentation de trafic résultant du prolongement de la ligne vers le nord»<sup>195</sup>.

Cette argumentation ne reçut cependant qu'une «attention polie», comme dit le premier ministre, et l'Administration puisa dans le trésor provincial pour terminer le raccordement ferré entre Squamish et North Vancouver en 1956, et le prolongement vers le nord, de Prince George à Chetwynd, bifurquant de là jusqu'à Dawson Creek et Fort St. John. Le réseau continua à s'étendre après 1960, grâce à la construction d'un prolongement à l'Est, vers Fort Nelson, et d'un autre à l'Ouest, vers Fort St. James, puis en direction de Dease Lake. La voie longue de 400 km entre Fort St. John et Fort Nelson fut ouverte en septembre 1971. Déjà, le premier ministre Bennett parlait de son réseau long de 1 770 km, qui fut rebaptisé *British Columbia Railways*, comme étant le troisième en envergure du Canada, et il annonçait la construction pour 1974 du prolongement ouest, long de 676 km, de Fort St. James à Dease Lake.

Le succès de l'entreprise semblait déjà évident, du moins au point de vue du «développement économique». Comme le soulignait le vice-président et directeur général de la compagnie ferroviaire en 1972: «Les administrateurs de la Compagnie et les pouvoirs publics ont toujours été convaincus que le PGE serait un instrument de développement économique répondant aux besoins de la Province, et particulièrement de cette vaste région au Nord de l'artère Est-Ouest du CN qui aboutit à Prince Rupert»<sup>196</sup>.

Une partie du trafic marchandises du PGE, qui s'accrut régulièrement de 16 000 wagons en 1952 à 120 000 en 1971, provenait d'entreprises déjà établies, et notamment des exploitations agricoles de la région de la Rivière de la Paix, qui auparavant expédiaient sur Edmonton. Mais une grande partie provenait de nouvelles activités, et principalement des industries forestières que la voie ferrée avait permis de créer. L'expansion rapide des activités dans l'intérieur de la Colombie-Britannique après 1960 s'appuyait largement sur l'extension du réseau ferré, telle la construction de scieries à Mackenzie, la «ville cham-

pignon», de trois grandes usines de pâtes de bois à Prince George et d'une autre à Quesnel.

Ces résultats furent cités à plusieurs reprises par le gouvernement provincial dans des nombreuses demandes d'aide adressées au gouvernement fédéral. C'est en invoquant les «nombreux précédents» de participation fédérale à la construction de voies ferrées pour l'exploitation des ressources, que le premier ministre souligna plusieurs fois que: «Le réseau ferroviaire provincial a été très injustement traité par le gouvernement national . . . Il faudrait donc que ce dernier accorde à la compagnie *Pacific Great Eastern Railway* les mêmes subventions de construction, d'exploitation et de compensations tarifaires et salariales que celles qu'il accorde au CN et au CP pour que les voies ferrées soient concurrentielles dans toutes les régions»<sup>197</sup>.

Ces récriminations n'étaient naturellement que l'expression du mécontentement presque traditionnel de la Colombie-Britannique à l'égard de la Confédération, comme l'a souligné E.R. Black, au cours d'une conférence intitulée *The Politics of Exploitation*:

«L'attention que le gouvernement actuel accorde aux questions économiques plutôt qu'aux services sociaux, par exemple, est caractéristique de l'attitude des autorités provinciales depuis la création de la Province. Les relations qu'elles entretenaient avec l'Administration fédérale consistaient en querelles à propos de questions pécuniaires et économiques, guère plus. Dès le début, les habitants de la Colombie-Britannique «achetèrent» leur entrée dans la Confédération, à un prix mentionné dans un contrat explicite appelé *Terms of Union*. Beaucoup soutiennent qu'ils ne sont pas encore des Canadiens de cœur. Les élections provinciales ne portent jamais sur le développement culturel, l'enseignement, l'amélioration du sort des pauvres, ni sur la nécessité d'une forme plus efficace d'administration régionale. Les questions qui ont toujours intéressé les électeurs concernent le développement économique. Les sentiments et l'agitation séparatistes y remontent au temps de la Confédération, et se manifestent presque invariablement par l'assertion selon laquelle l'économie de la Province serait en meilleur état si elle était indépendante et souveraine. Bien peu d'hommes publics ont justifié le maintien des liens entre la C.-B. et le reste du Canada pour des raisons non matérialistes»<sup>198</sup>.

Ce désaccord entre les dirigeants de la Colombie-Britannique et les autorités fédérales, en matière de développement économique du Nord, soulève un problème particulier, en raison des liens étroits entre les activités du Nord colombien et celles du Yukon. La Colombie-Britannique a offert à plusieurs reprises, la plus récente en 1964, d'annexer le Yukon afin de résoudre ce problème; mais ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement territorial du Yukon n'ont considéré qu'il s'agissait d'une éventualité pratique.

La coordination des investissements en moyens de transport dans le Nord-Ouest devint plus difficile après 1970, alors que la voie ferrée du BCR s'approchait des limites du Yukon. Deux autres considérations vinrent compliquer la situation. L'une découlait d'une étude d'amé-

nagement régional, laquelle recommandait que la voie de Dease Lake passe à l'Ouest du tracé prévu, sur une distance de 240 km, afin de desservir la région minière mise en valeur juste à l'Est de l'Appendice de l'Alaska (*Panhandle*)<sup>199</sup>. On espérait que le nouveau tracé permettrait la mise en valeur des ressources forestières des vallées de la Nass et de l'Iskut, et des gisements de cuivre, d'argent, de plomb et de zinc de la région.

L'autre considération était la construction d'un quai de chargement pour le charbon Sukunka de la région de la Rivière de la Paix. Comme l'avait annoncé le gouvernement Bennett, ce quai devait être construit à Squamish, et le charbon y serait transporté par le BCR. Cependant, les autorités fédérales indiquèrent qu'elles favorisaient le transport du charbon par le CN jusqu'à Prince Rupert. La forte opposition des associations de défense de la Nature au projet de transport du charbon via Squamish incita le BCR à proposer de construire son port charbonnier à Britannia Beach, plus en aval dans la baie Howe<sup>200</sup>.

En cas d'adoption du projet du BCR, il aurait été cependant possible de consolider l'économie ébranlée de Prince Rupert, grâce à un nouveau tracé de la ligne de Dease Lake qui y acheminerait son trafic marchandises. Cette éventualité parut possible en 1973, quand le gouvernement fédéral annonça son entente de principe avec le BCR, selon laquelle le CN construirait un embranchement entre Terrace ou Hazelton et le nouveau tracé de la voie du BCR, plus au nord. Les convois de ce dernier pourraient alors circuler sur la voie du CN de Prince Rupert à Prince George, dans le cadre de cette fusion des deux réseaux dans le Nord. En 1973, les travaux de la voie ferrée de Dease River furent interrompus par le nouveau gouvernement du NPD, en attendant les résultats de l'étude du tracé et d'autres négociations avec le gouvernement fédéral. Celles-ci ne furent pas plus faciles que naguère. En novembre 1973, comme le BCR manquait de wagons couverts et que ses employés étaient en grève, le premier ministre Barrett accusa le CN et le CP de priver le BCR de wagons, «comme s'il s'agissait d'une guérilla»<sup>201</sup>.

En Alberta, l'Administration provinciale finança certaines améliorations au réseau ferré après 1945; elle aida à la construction de la ligne du Grand Lac des Esclaves, de Grimshaw à Pine Point, sur sa rive méridionale, puis, plus récemment, de la ligne d'*Alberta Resources Railway* le long des avant-monts des Montagnes Rocheuses, dans le Centre-Nord albertain.

La voie ferrée du Grand Lac des Esclaves fut construite par le CN, en tant qu'action fédérale de mise en valeur des mines de plomb et de zinc de Pine Point, appartenant à la *Consolidated Mining and Refining*. Cette ligne permettait aussi de desservir le district du Mackenzie, en soulageant le trafic marchandises sur la voie navigable du Mackenzie et sur la route du même nom, tout en ouvrant l'accès au Nord albertain. Une Commission royale étudia deux tracés possibles en 1959: l'un traversant la région à agriculture prédominante, et l'autre passant par la région minière du Nord-Est. La majorité des membres recommandaient le premier, et une ligne longue de 607 km fut construite de

Roma, sur la ligne du *Northern Alberta Railway*, jusqu'à Hay River, sur la rive méridionale du Grand Lac des Esclaves, avec un embranchement de 89 km jusqu'aux mines de Pine Point; elle fut achevée en 1966. La plupart des coûts d'immobilisation, atteignant presque 100 millions de \$, furent payés par le Trésor fédéral et le reste, soit 12 500 000 \$, fut fourni par la *Pine Point Mines Limited*. Cette entreprise a contribué au développement du Nord albertain et du district du Mackenzie; dès 1970, le trafic marchandises engendré par les mines de Pine Point était égalé par celui qui provenait d'autres entreprises<sup>202</sup>.

Le second projet de voie ferrée fut présenté par le premier ministre Manning à l'Assemblée législative au début de 1965. Il annonça que le Trésor provincial consacrerait jusqu'à 40 millions de \$ pour la construction d'une voie ferrée rattachant la région de la Rivière de la Paix dans le Nord-Ouest de l'Alberta à l'artère du CN à l'ouest d'Edmonton, raccourcissant ainsi le trajet de Peace River au Pacifique d'environ 800 km, tout en permettant l'exploitation de nouvelles ressources minières et forestières<sup>203</sup>. La voie ferrée devait être construite et exploitée par le CN, grâce aux capitaux d'immobilisations fournis par l'*Alberta Resources Railway Corporation*. Le CN obtint le droit d'acheter la voie ferrée en tout temps, contre remboursement de ces immobilisations et des intérêts.

La présentation du budget provincial de 1967 soulignait que cette voie ferrée visait à «desservir les régions du Nord-Ouest albertain dont les ressources naturelles ne sont pas exploitées»<sup>204</sup>. Selon l'entente conclue avec le CN, la ligne devait être construite en trois étapes: de Solomon, sur l'artère du CN, jusqu'à la Smoky (178 km); de la Smoky à la Wapiti (192 km) et de la Wapiti à Grande Prairie (8 km). Les travaux de la première section commencèrent en 1967; celle de Grande Prairie fut achevée en 1969.

Le coût global de la ligne atteignit près de 100 millions de \$. En demandant à l'Assemblée législative d'autoriser l'emprunt de cette somme en 1968, le ministre manifesta de l'inquiétude devant «l'ampleur de ces dépenses», mais souligna que le gouvernement était convaincu «de la rentabilité du développement économique du Nord-Ouest albertain grâce au réseau ferré, qui profiterait non seulement aux habitants de la région, mais aussi à toute la province»<sup>205</sup>. Cette espérance devait s'avérer justifiée. La construction de la voie permit la mise en valeur immédiate de la mine de charbon McIntyre Porcupine à Smoky River. Les expéditions de charbon vers le Japon, via la Colombie-Britannique, débutèrent en 1970.

L'Administration albertaine fit également construire des routes et des aérodromes. Il n'y avait alors que bien peu de grandes routes dans le Nord albertain. Après 1950, l'Administration fit construire la route du Mackenzie jusqu'à Fort Vermilion, et plusieurs autres routes, à des normes peu exigeantes, jusqu'au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. L'Administration fédérale fit construire plusieurs routes dans le parc national Wood Buffalo pour desservir des scieries. Une Commission royale de l'Alberta fut créée pour étudier le développement économique du Nord albertain et signala que diverses routes avaient été construites dans le Nord par

des entreprises forestières et pétrolières. La politique provinciale en cette matière, selon la Commission royale, prévoyait :

« . . . qu'en général, ces entreprises devraient construire les routes dont elles ont besoin pour accéder aux forêts et aux régions pétrolifères. Il n'y a pas de politique bien établie à cet égard, et la contribution du Trésor provincial aux frais de construction de ces routes est subordonnée aux circonstances. Les demandes d'aide adressées au gouvernement pour la construction de ces routes sont étudiées par un comité consultatif, et chaque cas est évalué selon ses mérites. Si la route devait servir à des populations voisines, il est probable que le gouvernement accorderait son appui en payant une partie du coût de construction»<sup>206</sup>.

La Commission n'exprima pas de désaccord à propos de cette politique, mais laissa entendre que les investissements publics dans les réseaux de communication du Nord albertain étaient peut-être inférieurs à ce qui serait souhaitable pour l'avantage de toute la province, parce qu'il n'était que trop aisé de diriger vers des projets plus urgents les fonds requis pour la mise en valeur de ce vaste territoire peu colonisé de 228 000 km<sup>2</sup> carrés, habité par seulement 9 000 âmes, et que «cela pourrait être préjudiciable à la province dans son ensemble».

Pour résoudre ce problème et celui de la coordination du financement officiel des transports dans le Nord, la Commission proposa la création d'un Conseil consultatif pour le développement économique du Nord albertain. La construction des routes est un exemple des avantages de son action éventuelle :

«En matière de routes, par exemple, ce serait du gaspillage de construire des routes ici et là dans tout le Nord; par contre, pour pouvoir développer une région sur le plan économique, il faut pouvoir y accéder. Le Conseil consultatif pour le développement économique du Nord albertain pourrait faire des recommandations à ce sujet; il pourrait placer le développement du Nord sous son aspect véritable, quand il s'agirait de répartir les crédits d'infrastructure entre cette région et d'autres, où les populations expriment catégoriquement leurs désirs pour plus de crédits, bien qu'elles soient fort avantagées»<sup>207</sup>.

Quelque temps plus tard, en 1963, le gouvernement provincial institua le «Conseil de développement économique du Nord albertain» pour obtenir son avis en matière de développement économique de la région située au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. La création de ce Conseil fut largement soutenue par les chambres de commerce et par les organismes sociaux. Ils lui fournirent des renseignements sur les nécessités du développement économique du Nord et des évaluations des programmes existants.

En 1965, le gouvernement alloua au Conseil des crédits de 5 millions de dollars pour réaliser les projets recommandés. Ces crédits furent accrus jusqu'à 21 millions de \$ pour répondre aux besoins jusqu'en 1970, date d'achèvement des programmes. Voici le détail de l'utilisation de ces crédits, presque tous consacrés aux transports<sup>208</sup> :

<i>Actions</i>	<i>Crédits</i>
Pistes d'atterrissage et aérodromes	1 844 774 \$
Routes et ponts	18 129 395
Écoulement des eaux et lutte contre les inondations	670 000
Adduction d'eau et hygiène	500 000
Parcs	369 000
Protection de la faune	77 000
Relevés et recherches	135 000
Actions de réadaptation	54 416
<hr/>	
Total	21 779 585 \$

Les investissements consacrés aux infrastructures par l'Administration saskatchewanaise depuis 1945 se sont limités à une modeste extension des grandes routes dans le Nord de la province. Contrairement à la Colombie-Britannique et à l'Alberta, la Saskatchewan n'a pas eu l'ambition, ni l'occasion, d'ouvrir au commerce les régions situées au nord de ses propres limites. C'est peut-être la raison de l'absence d'artères semblables à celles qui traversent le Nord des provinces occidentales. Les voies de communication déjà en place ont permis de desservir les deux seules régions minières du Nord saskatchewanaise: celle de Flin Flon, à la limite Est de la province, est reliée au Sud par l'*Hudson Bay Railway* et une grande route manitobaine, et à l'Ouest, celle du lac Athabasca, où se trouve Goldfields et Uranium City, est desservie par la voie navigable du Mackenzie. La région centrale était desservie par la *Saskatchewan Government Airways*, un société provinciale, créée en 1946. Celle-ci devint la Saskair, puis fut cédée à une société privée, la *North Canada Air Limited*, en 1966. Peu de routes furent construites dans le Nord saskatchewanaise jusqu'en 1957. C'est alors que le ministère des Richesses naturelles entreprit de construire, au coût de 400 000 \$, une route d'accès à la région minière au nord du lac La Ronge, et de prolonger la route de Buffalo Narrows dans le Nord-Ouest. Entre 1946 et 1958, on construisit 4 000 km de routes dans le Nord de la province<sup>209</sup>. En 1958, le ministre des Finances annonça une forte expansion du programme routier, afin de profiter de l'offre de partage des frais faite par le gouvernement fédéral dans le cadre de son «Programme d'accès routier aux ressources». Mais en fait, les crédits provinciaux pour la construction de routes d'accès aux mines du Nord diminuèrent par la suite.

En 1965, le ministère de la Voirie prit charge des routes d'accès aux ressources dans le Nord saskatchewanaise, et le nouveau gouvernement fédéral annonça plusieurs projets de construction de grandes routes dans la région: crédits de 725 000 \$ pour une route donnant accès à la mine *Anglo-Rouyn*, ouverte récemment, prolongement de la route n° 2 jusqu'au lac Reindeer, au coût de 1 million de \$, crédits de 528 000 \$ pour une route conduisant à Cumberland House, et de 1 150 000 \$ pour terminer la grande route d'Island Falls<sup>210</sup>. À la fin des années 1960, le gouvernement provincial fit construire une piste hivernale dans la région minière du lac Wollaston, moderniser la route

allant de Prince Albert à La Ronge, et construire un certain nombre de chemins d'accès aux forêts.

Depuis 1945, les conditions du transport dans le Nord manitobain ressemblent plus à celles qui existent dans l'Est qu'à celles de l'Ouest canadien, car une infrastructure de transports y existait. Il s'agissait donc d'améliorer celle-ci pour favoriser le développement économique, plutôt que de créer de nouveaux moyens de transport. Le Manitoba disposait déjà d'un réseau de transport fluvial aboutissant au lac Winnipeg, de l'*Hudson Bay Railway*, des grandes routes provinciales conduisant au Pas et à Flin Flon, et d'un réseau de transports aériens bien développés dans le Nord. Il ne restait plus, après la guerre, qu'à prolonger le réseau ferroviaire pour desservir la nouvelle exploitation minière de *Sherritt Gordon* à Lynn Lake; cette entreprise était soutenue par le gouvernement fédéral à titre de «travaux d'intérêt public». Par la suite, on construisit de courts embranchements vers d'autres centres miniers.

Une prospective du développement économique du Nord du Manitoba, faite à la demande de son gouvernement en 1956, conclut que les besoins actuels et futurs de transports de cette région ne justifiaient pas la construction d'«installations additionnelles considérables» et que le Nord manitobain avait surtout besoin d'«une réduction des tarifs de transport ferroviaire qui accroîtrait l'utilisation du réseau actuel, plutôt que de construire de nouvelles voies ferrées ou de nouvelles routes»<sup>211</sup>.

Toutefois, encouragé par le «Programme d'accès routier aux ressources», le Manitoba commença, en 1959, à construire des nouvelles routes pour relier les agglomérations du Nord, y compris Thompson, au réseau routier provincial. Lorsque ce programme prit fin, le gouvernement du Manitoba s'en plaignit amèrement, disant que «cette suppression porte un dur coup au développement économique du Nord manitobain»; il accusa «l'organisme fédéral chargé d'établir ce programme d'avoir perdu de vue les besoins et les objectifs des régions excentriques», et il réclama le rétablissement du programme, «complété par d'autres actions fédérales visant à rendre plus attrayante la vie dans le Nord et plus fructueuse l'activité économique»<sup>212</sup>.

Une Commission royale de la province, créée en juin 1967 pour étudier le transport dans le Nord du Manitoba, proposa, en août 1969, la réalisation de nouvelles actions, dont la construction de routes ouvertes en toute saison pour desservir Lynn Lake et Churchill, la réduction des tarifs de transport ferroviaire, et l'amélioration des installations aéroportuaires. Comme le gouvernement Weir avait été renversé par le NPD en 1969, surtout grâce à la défection des électeurs du Nord<sup>213</sup>, les recommandations furent appliquées sans attendre. La présentation du budget de la session parlementaire suivante faisait mention «du défi présenté par le développement économique du Nord, dont le gouvernement devrait s'occuper en priorité». Ce dernier forma un groupe parlementaire de recherches sur le Nord, et accéléra la construction de la route de Lynn Lake pour montrer ses bonnes intentions<sup>214</sup>. En 1972, il annonça «des services tout à fait nouveaux» pour le Nord manitobain, le choix «d'une méthode fondamentalement différente» pour

aborder les problèmes du Nord, et l'élaboration de nouveaux «principes de développement économique pour le Nord». Cette nouvelle formule comprenant l'allocation de crédits pour les routes du Nord et les pistes d'atterrissage, ainsi que pour les écoles et «autres améliorations d'infrastructure»<sup>215</sup>.

Les investissements que l'Administration ontarienne consacra après-guerre aux transports du Nord servirent surtout à combler les lacunes des anciens réseaux ferroviaire et routier. Le réseau ferré du Nord ontarien resta ce qu'il était avant la guerre: l'artère principale du CN contournait la limite méridionale du bassin hydrographique de la baie d'Hudson, la ligne *Algoma Central* reliait Sault-Sainte-Marie à Hearst, et la ligne *Ontario Northland* (anciennement appelée *Timiskaming and Northern Ontario*) allait de North Bay à Moosonee. Le seul autre chemin de fer de la région était la voie ferrée appartenant à la *Smoky Falls Pulp and Paper Company*, et reliant Kapuskasing à Smoky Falls sur la Matagami. Après 1950, les principales routes desservant le Nord de l'Ontario étaient la route 67, de Timmins à Iroquois Falls, la route 11, de Kirkland Lake à Rouyn (Qué.) et la route 101, du lac Abitibi à Matheson.

On a déjà dit que, pour l'Ontario dans son ensemble, «le développement économique était l'objectif principal de la politique du gouvernement provincial après 1950». Dans la mesure où les investissements publics dans les transports apparaissaient comme moyens de développement économique, ils furent consacrés à la construction de routes d'accès aux mines. Cependant, on s'intéressait encore à la construction de routes pour favoriser la colonisation agricole dans le Nord ontarien. Comme le constate W. R. Smithies:

«Les vieilles traditions s'accrochent et, tout au long des années 1950, les communiqués officiels faisaient encore mention, de temps à autre, des avantages de la colonisation des terres à vocation agricole du Nord. La présentation du budget par le premier ministre Frost, en 1958, décrivait un programme d'amélioration des routes d'accès au Nord, afin de «permettre la mise en culture de bonnes terres arables». La présentation du budget de 1959 faisait encore allusion à la viabilité d'une telle politique, et ce n'est qu'après 1960 que cette assertion disparut»<sup>216</sup>.

La construction éventuelle d'un port important à Moosonee suscita quelque intérêt avant 1959, à cause des possibilités d'exploitation du minerai de fer des îles Belcher et d'autres gisements le long du littoral occidental de la baie d'Hudson<sup>217</sup>. Toutefois, ces projets ne furent pas réalisés, et les seuls investissements publics d'importance dans de nouveaux moyens de transport pour le Nord concernèrent les routes d'accès aux mines construites, à partir de 1951, par le ministère des Mines. Ce programme fut élargi et confié à un comité interministériel. La présentation du budget de 1960 signalait que:

«Tandis qu'on construisait des routes au bénéfice de l'industrie minière, on tenait compte également de la mise en valeur des forêts, de la lutte contre les incendies forestiers, de la mise en culture des terres agricoles et du tourisme. Presque tous les travaux

entrepris dans le cadre de ce programme interministériel ont été exécutés. Avant la fin de 1959, on avait consacré 6 millions de dollars à la construction de plus de 800 km de routes. Des 57 projets entrepris, 30 furent entièrement financés par le trésor provincial, et le coût des 27 autres fut payé en partie par les entreprises qui en bénéficiaient»<sup>218</sup>.

Ce programme fut élargi de nouveau en 1959, lorsque l'Ontario adhéra au «Programme d'accès routier aux ressources» en vertu duquel on consacra 15 millions de \$ aux routes du Nord ontarien jusqu'en 1967. Un des points saillants du programme d'expansion routière avait été la réalisation d'un levé topographique aérien couvrant une grande partie du Nord-Ouest de l'Ontario:

«Afin d'obtenir le rendement maximal des fonds investis dans cette entreprise, et de construire les routes aux endroits les mieux appropriés, on réalise le levé topographique aérien d'une région 166 000 km<sup>2</sup> au nord de la voie du CN allant de Nakina à la limite du Manitoba. Cette entreprise est d'une envergure sans précédent au Canada, et peut-être dans le Monde. On a déjà achevé le programme de photographie aérienne, et les résultats sont en voie de publication. La majeure partie des frais de ce levé est à la charge du trésor provincial, et l'Administration fédérale paye le reste»<sup>219</sup>.

En outre, les entreprises forestières et minières construisaient des chemins d'accès privés et, en considération de leurs dépenses, le gouvernement provincial leur accorda une exemption de taxe et de permis pour les véhicules utilisant ces routes<sup>220</sup>.

Les programmes de construction de routes de la période 1950 – 1969 ont permis de relier la plupart des agglomérations du «Proche-Nord» ontarien au réseau routier méridional. Pour accéder à l'extrême Nord-Ouest de l'Ontario, il faut encore utiliser de petits avions. Jusqu'à maintenant l'Administration provinciale ne considère pas que l'aménagement de pistes d'atterrissage dans cette région soit prioritaire, et elle laisse aux municipalités le soin de couvrir les frais d'entretien et 50 pour cent du coût en immobilisations des aérodromes construits. En 1972, il n'existait que sept pistes d'atterrissage dans une région couvrant 518 000 km<sup>2</sup>, au nord du chemin de fer du CN. Le Nord manitobain en disposait de 40, et le Nord québécois, de plus de 22 au nord de Québec<sup>221</sup>.

Le Nord ontarien est mieux servi car, en vertu de la Loi des aéroports de 1968, le ministère ontarien des Transports a mis en œuvre un programme d'aménagement de pistes d'atterrissage dans le Nord-Est, dans le cadre d'«un réseau intégré de transport aérien» desservant les régions délaissées par les autres réseaux de transport<sup>222</sup>.

Les investissements de l'Administration québécoise en matière de transport dans le Nord, depuis la guerre, ont surtout porté sur la construction de routes, bien qu'un certain nombre de pistes d'atterrissage aient été construites, particulièrement dans la région de la baie de James, pour répondre aux besoins de l'aménagement hydroélectrique. L'exploitation des gisements de fer du Québec et du Labrador fut

facilité par la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent, à l'initiative du gouvernement fédéral, et par celle d'une voie ferrée se dirigeant vers le nord à partir de la rive septentrionale du Saint-Laurent, grâce à l'entreprise privée. Vers 1945, la politique du gouvernement du Québec à l'égard des investissements publics visant au développement économique était plutôt circonspecte. En 1946, le Trésorier de la province déclara à l'Assemblée législative :

« Dans notre économie, il y a place pour l'industrie privée, les coopératives et, dans certains cas, pour les sociétés d'État; chacune de ces catégories d'entreprises doit agir dans l'intérêt de la société. Le principe suivi par le gouvernement est que l'État doit exercer un contrôle sur les entreprises privées, mais non s'y substituer. De plus, je crois que l'État ne peut raisonnablement se lancer dans des entreprises aléatoires, et y investir des sommes considérables. L'argent que le gouvernement exige des contribuables doit lui permettre d'améliorer les services à l'avantage de la collectivité, mais non de se lancer dans des entreprises qui ne rentrent pas dans ses attributions »<sup>223</sup>.

Au cours de la décennie qui suivit, l'Administration québécoise construisit des routes postérieurement (plutôt qu'antérieurement) à la mise en exploitation des mines, des forêts, et autres ressources. Elle construisit aussi, avant 1959, une route reliant la région de Chicoutimi à Québec et avant 1949, une autre reliant le lac Matagami, dans l'Ouest de l'Abitibi, au réseau routier provincial. Le programme de routes d'accès aux mines, et surtout aux forêts, fut élargi après 1960, en vertu du « Programme d'accès routier aux ressources ». En 1963, on acheva la construction de la grande route Amos-Matagami « pour relier le Nord-Ouest du Québec au réseau routier de la province »<sup>224</sup>.

La construction de routes pour stimuler la mise en valeur du Nord, et particulièrement des régions forestières, soutenue par le « Programme d'accès routier aux ressources », fut encouragée par les besoins du tourisme. En 1966, le ministère provincial de la Voirie entreprit d'aménager des terrains de camping et des aires de pique-nique pour mettre en relief la valeur récréative et touristique de ces routes.

En 1971, on entreprit un nouveau programme de constructions dans le Nord-Ouest de la province, où des mines établies depuis longtemps fermaient leurs portes. Il disposait d'environ 2,5 millions de \$ de crédits, auxquels l'Assemblée nationale ajouta d'autres fonds pour la construction d'une route allant de Matagami au lac Chibinoche, et d'une autre de Manic V à Gagnon. Au cours de la même année, la responsabilité de ces entreprises fut retirée au ministère des Richesses naturelles, et confiée au ministère de la Voirie.

Après-guerre, l'amélioration des transports le long du littoral du Labrador et dans l'Arctique oriental ne nécessita pas d'ouvrages, à l'exception de certaines améliorations portuaires payées par le Trésor fédéral, mais elle exigea l'organisation d'un service régulier de cabotage par le ministère fédéral des Transports. Durant la saison de navigation, soit de juillet au début d'octobre, presque tout le fret encombrant est transporté sur des cargos nolisés que des brise-glaces de la Garde

côtière du Canada précèdent. L'opération d'approvisionnement ressemble plus à un exercice militaire qu'à un service commercial, car elle est systématiquement organisée et coordonnée par la Direction des opérations de la Marine du ministère fédéral des Transports, l'équivalent moderne d'un monopole. Comme le cabotage dans l'Arctique occidental est également à la charge de l'Administration fédérale, par le truchement des services de la *Northern Transportation Company* basée sur la voie navigable du Mackenzie, le développement des transports par eau dans le Nord canadien après-guerre a entraîné la nationalisation de tout le réseau de navigation. Cette nationalisation n'a pas découlé d'une politique, mais d'une réaction normale de l'Administration canadienne à la nécessité d'une utilisation suffisamment efficace du matériel pour desservir des centres très dispersés d'activités commerciales, administratives et militaires.

L'extension des services aériens a complété le transport maritime dans l'Arctique oriental. On a pu utiliser à cette fin certains des grands terrains d'aviation aménagés pendant la guerre, notamment celui de Frobisher Bay. Cependant, la plupart des petits centres, tout comme dans le Nord des autres provinces, sont desservis par des avions légers, capables d'atterrir sur skis ou sur des pistes d'atterrissage rudimentaires.

### **Investissement public dans les infrastructures: l'électricité**

L'expansion du secteur hydroélectrique depuis la guerre, tout comme celle du transport que l'on vient de décrire, illustre bien la tendance de l'État à se substituer à l'entreprise privée pour la mise en place d'une infrastructure industrielle dans le Nord. À part quelques variantes régionales, on adopte le modèle de l'*Ontario Hydro* dans tout le Canada, même dans les territoires de compétence fédérale. Du point de vue du développement économique, deux aspects du secteur hydroélectrique sont à souligner: on peut utiliser la fourniture d'électricité et manipuler son prix pour encourager la création d'industries, particulièrement si elles en sont grosses consommatrices; en second lieu, on peut exporter de fortes quantités d'électricité grâce aux techniques modernes de transport de courant à haute tension.

Ces deux caractéristiques semblent complémentaires, mais l'expérience acquise dans le Nord canadien montre qu'elles ne le sont pas. Tout comme l'amélioration du transport des denrées a contribué à la disparition de l'agriculture marginale du Nord, les techniques modernes de transport de l'électricité sous haute tension ont permis d'éloigner l'usine consommatrice de la centrale hydroélectrique. La proximité n'est nécessaire que quand la source des matières premières se trouve près de l'aménagement hydroélectrique, comme c'est le cas pour les usines à pâtes et papiers, ou quand on peut transporter cette matière première près de cet aménagement à un coût aussi faible qu'ailleurs, comme c'est le cas pour les usines d'électrolyse de la bauxite, qui sont implantées près d'un port. L'Administration peut alors pousser à la mise en valeur des ressources en énergie du Nord, pour l'exporter ou attirer d'autres industries. Et c'est ce qu'elle a fait. Avant la guerre, la plupart des Administrations provinciales encourageaient l'industrialisation en

concedant, à faible prix, des emplacements d'énergie hydraulique aux sociétés minières et papetières, parfois même en contribuant à payer leurs frais d'immobilisations dans les aménagements hydroélectriques; dans le cas de l'Ontario, en particulier, l'Administration provinciale a fait aménager à ses frais des emplacements d'énergie hydroélectrique abondante, et construire des réseaux de distribution avec des deniers publics, afin de fournir de l'électricité à un coût inférieur à celle des centrales privées ou publiques plus petites. Cette ligne de conduite a, sans contredit, contribué à l'essor des industries forestières et minières du Nord canadien avant la Seconde Guerre mondiale. Les avantages d'un monopole de la production d'énergie, qu'il soit privé ou public, étaient si évidents qu'il n'a suscité de l'opposition que dans les cas où il est apparu comme un moyen de mainmise sur les autres industries, ou de leur rançonnement par la manipulation des tarifs de l'énergie produite en surplus par le monopole privé. La prise en charge de la production d'énergie par l'Administration publique offrait une certaine protection contre ces pratiques, mais sa politique tarifaire soulevait certaines difficultés en matière de participation au capital social.

Après la création de régies provinciales d'énergie, après-guerre, la politique de développement économique du Nord s'appuya sur l'abaissement des tarifs de l'énergie fournie aux consommateurs de cette région, grâce à la hausse des tarifs de celle consommée par les utilisateurs méridionaux.

On peut, toutefois, évaluer assez aisément l'incidence des actions les plus récentes des régies énergétiques provinciales, désireuses d'exporter de l'énergie grâce à des aménagements hydroélectriques de grande envergure. Leurs effets fâcheux sur l'économie traditionnelle neutralisent les avantages des emplois créés à court terme par l'activité de construction. Alors que l'envergure des travaux risque d'entraîner d'énormes coûts sociaux, la production d'énergie destinée à l'exportation n'a pas d'influence directe sur l'essor économique du Nord. Cependant, son importance pour l'économie nord-américaine est une autre question que nous ne pouvons envisager ici.

Les progrès des moteurs à combustion interne après la Première Guerre mondiale avaient facilité l'exploitation minière, le sciage et autres activités nécessitant une source mobile d'énergie motrice dans les régions excentriques. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le moteur diesel servit souvent à produire de l'énergie électrique. Depuis, on a fabriqué des groupes électrogènes diesel de toutes tailles, pouvant alimenter un camp temporaire, ou bien une vaste installation. En raison du coût en immobilisations relativement faible de ces groupes électrogènes, et de leur facilité de transport, il n'y avait guère besoin d'aménagements hydroélectriques payés par des deniers publics quand une exploitation minière pouvait utiliser des groupes électrogènes. Mais la présence de nombreux utilisateurs justifiait en général l'intervention d'une régie énergétique publique. C'est pourquoi les agglomérations du Nord canadien sont en général approvisionnées en énergie par des groupes électrogènes diesel exploités par un organisme public.

Là où la consommation était forte, les centrales thermiques ou hydroélectriques produisaient de l'électricité à un coût inférieur à celui des groupes électrogènes diesel. Les fortes immobilisations indispensables nécessitèrent l'intervention des organismes publics. Cependant, l'expérience antérieure à la Seconde Guerre mondiale a montré que les centrales hydroélectriques pouvaient être construites et exploitées par des sociétés papetières. Ce sont donc des considérations politiques qui ont fait préférer la propriété publique ou privée des moyens de production de l'électricité, et non des considérations techniques ou économiques.

La régulation de la fourniture d'électricité a été réalisée au Canada par le truchement de régies publiques, plutôt que par l'imposition d'une réglementation aux compagnies privées de fourniture d'énergie, comme aux É.-U. Depuis 1945, des régies énergétiques établies plus ou moins selon le modèle de l'*Ontario Hydro* ont acquis les actifs des compagnies privées. Ces régies provinciales ont donc été chargées de fournir l'électricité aux consommateurs du Nord et d'en fixer les prix. De même ont-elles, en général, déterminé l'échéancier de l'aménagement des ressources hydrauliques du Nord pour l'exportation d'électricité vers les consommateurs méridionaux, de préférence à leur exploitation à d'autres usages ou à leur mise en réserve.

#### *Les aménagements dans le Nord ontarien*

Juste après-guerre, un nombre imposant de centrales hydroélectriques étaient exploitées en Ontario par le secteur privé. Dans le Nord-Ouest ontarien, vers 1959, quatorze centrales appartenant à des sociétés privées produisaient près de 70 MW, dont la plus grande partie provenait des cinq centrales appartenant à l'*Ontario Minnesota Pulp and Paper Company*. Pour sa part, l'*Ontario Hydro* avait acquis la plupart du potentiel de production d'électricité de la région, et elle exploitait dix centrales de 6 à 120 MW, dont le potentiel total atteignait 600 MW. De même, un certain nombre d'anciennes centrales hydroélectriques appartenaient encore au secteur privé dans le Nord-Est de l'Ontario, mais c'est l'*Ontario Hydro* qui y détenait la plus grande partie du potentiel de production.

Après 1960, l'*Ontario Hydro* fournissait plus de 90 pour cent de l'énergie hydroélectrique produite dans la province, et était la seule à construire de nouvelles centrales, surtout dans le Nord, bien que ces ressources ne pussent répondre à l'augmentation des besoins. Voici la situation, telle qu'elle était décrite dans la présentation du budget de 1961 :

«À la lumière des prévisions, la puissance de pointe des centrales de la Régie énergétique atteindra 21,7 GW en 1980. On prévoit que les emplacements hydroélectriques aménagés à l'extrémité Nord du bassin hydrographique de la baie de James auront une puissance de pointe d'environ 1,5 GW, et que cet aménagement sera réalisé de concert avec la construction de centrales thermiques et électronucléaires, de façon à répartir également la production entre les filières hydroélectrique, thermoélectrique et électro-

nucléaire en 1980»<sup>225</sup>.

Il était évident que l'électricité ainsi produite serait acheminée vers les consommateurs méridionaux. On pouvait déduire quelles seraient les retombées locales en emplois et en revenus, du fait que trois sur quatre de ces centrales seraient télécommandées.

### *Les aménagements dans le Nord québécois*

Au Québec, la politique suivie juste après-guerre, en matière d'aménagement hydroélectrique, reflétait les principes d'économie mixte du gouvernement de l'Union Nationale, acceptant l'intervention de l'État afin de sauvegarder l'entreprise privée. L'Union Nationale a constamment proclamé que le Québec constituait l'un des châteaux-forts de l'entreprise privée en Amérique du Nord, tout en s'attribuant le mérite d'interventions publiques qui, en fait, favorisaient l'entreprise privée. La production d'énergie électrique illustre bien cette politique.

Lorsque l'Union Nationale fut portée au pouvoir en 1936, elle créa un «Syndicat national de l'électricité» organisme public, pour concurrencer les producteurs privés d'électricité. En 1952, au cours d'une analyse de cette action, le trésorier provincial affirma qu'auparavant, les «sociétés minières de l'Abitibi et du Témiscamingue devaient subir le joug des compagnies privées qui exploitaient nos ressources hydrauliques . . . elles étaient forcées de passer des contrats pour toute l'existence de la mine, au prix exorbitant de 55 \$ le hp. [1 hp. = 1,34 kW]»<sup>226</sup>. L'Union Nationale voulait que la Province conserve la propriété des richesses naturelles. Son gouvernement, désireux de réduire les coûts de l'électricité, chargea un organisme public d'aménager des emplacements d'énergie hydraulique. Le premier fut aménagé en amont de la rivière des Outaouais, pour fournir l'énergie nécessaire à Val d'Or, Amos, Cadillac et Malartic. À la fin de la guerre, le gouvernement avait fait aménager plusieurs emplacements identiques, surtout afin d'alimenter les nouveaux villages miniers, tel Senneterre. Mais, contrairement à ce qui se passait en Ontario, les compagnies privées d'électricité, les grandes sociétés papetières et les sociétés de traitement des minerais continuaient à aménager d'autres emplacements. Après 1950, par exemple, alors que l'Hydro-Québec (tel était le nouveau nom de la société provinciale) réalisait deux grands aménagements, la compagnie d'électricité *Shawinigan Water and Power* construisait une centrale sur la Saint-Maurice, la *Northern Quebec Power* faisait de même sur l'Outaouais et la Compagnie électrique de Mont-Laurier en construisait sur la Lièvre; la *Quebec North Shore Paper* construisait trois centrales, tandis que la *Price Brothers Company* en établissait une sur la Shipshaw et la *Gulf Paper and Power Company* une sur la Sainte-Marguerite.

En 1955, l'Hydro-Québec construisit des lignes à haute tension pour alimenter les exploitations minières du district de Chibougamau. Au cours de la même année, le trésorier provincial pouvait se vanter que le Québec offrait son électricité au prix le plus bas du Canada, à l'exception de l'Alberta.

Jusqu'en 1955, le programme d'aménagement hydroélectrique du

gouvernement du Québec visait à alimenter en électricité les industries en place, dont les mines et les exploitations forestières du Nord québécois, à un prix qui les encouragerait. Mais, à ce moment, la politique d'aménagement québécoise prit un tour plus expansionniste. Le gouvernement s'intéressa à la construction de grandes lignes de transport à haute tension pour alimenter en électricité les principaux centres industriels du Québec, et éventuellement les consommateurs au-delà de ses frontières. En 1956, il annonça des plans d'aménagements au Nouveau-Québec, sur les rivières aux Feuilles, Arnaud, Koksoak, Caniapiscau et à la Baleine; dans le bassin de la baie de James, il était question de «travaux identiques en cours le long des rivières Nottaway, Rupert, Harricanau et La Grande». En même temps, il fit savoir que cette planification «nous permettrait de fournir aux industriels les données techniques qui leur sont nécessaires pour dresser les plans d'usines à implanter sur la rive nord du Saint-Laurent»<sup>227</sup>.

Après 1960, il se développa au Québec un mouvement préconisant la concentration des droits de propriété et de production de l'énergie hydroélectrique, et la coordination des plans de tous les projets de mise en valeur des ressources. En avril 1961, le ministère des Mines et le ministère des Ressources hydrauliques furent fusionnés sous le nom de ministère des Richesses naturelles; une direction de ce ministère fut chargée «de mettre sur pied les études et les plans nécessaires à la mise en valeur intégrale de nos ressources . . .» Au même moment, l'Hydro-Québec était le seul organisme aménageant effectivement de nouvelles sources d'énergie au Québec: construction d'un barrage de retenue, et de plusieurs centrales hydroélectriques sur la Manicouagan. En 1964, le gouvernement fit savoir que la politique énergétique relèverait dorénavant de l'Hydro-Québec, qui serait la seule à réaliser de nouveaux aménagements. L'Hydro-Québec, indiquait-on, serait appelée à jouer «un rôle de premier plan dans la planification économique du Québec»<sup>228</sup>.

Vers 1969, le schéma d'aménagement de la baie de James montra la nécessité d'une injection massive de capitaux dans cette entreprise, et de la participation d'un nombre imposant d'organismes publics et privés. On s'interrogea sur la validité des structures de l'Hydro-Québec pour la réaliser, d'autant qu'elle avait toujours financé ses immobilisations grâce à des retenues sur les bénéfices, ou à l'émission d'obligations.

Le gouvernement provincial innova en 1971, en créant une nouvelle société de la Couronne, la Société de développement de la baie de James chargée, non seulement de superviser l'aménagement hydroélectrique de cette dernière région, au coût de nombreux milliards de dollars, mais aussi de mettre en valeur toutes les ressources naturelles se trouvant dans la partie québécoise du bassin hydrographique de la baie de James, soit environ le cinquième du Québec. En vertu des clauses de la Loi sur le développement de la région de la baie de James, ce nouvel organisme public assume également la responsabilité de l'administration et de l'aménagement de ce vaste territoire. Le conseil d'administration de la Société se compose de cinq administrateurs, auxquels viennent s'ajouter un avocat, un homme d'affaires, le

président de l'Hydro-Québec et le directeur général de la Banque provinciale du Canada.

Les motifs de la réalisation d'une entreprise aussi complexe et considérable ne sont pas tout à fait clairs. Plusieurs observateurs politiques ont indiqué que le premier ministre Bourassa avait d'abord annoncé le projet lors d'un imposant rassemblement politique à la veille du premier anniversaire de son mandat, plutôt qu'à l'Assemblée nationale. Sur le plan énergétique, l'entreprise pourrait satisfaire les besoins à long terme de la Province aux horizons 1980 et 1990, ce que n'auraient pu faire l'aménagement des chutes Churchill en cours d'achèvement au Labrador, ou les projets d'aménagement de la Manicouagan et des Outardes, dans le Nord-Est du Québec. Selon les critiques du programme proposé, le gouvernement n'avait accordé que peu d'attention au coût comparatif d'autres filières énergétiques, telle la filière électronucléaire.

Les premières étapes de l'aménagement hydroélectrique de la baie de James causèrent une grande confusion et de nombreuses controverses politiques à propos de la forme, de l'emplacement, de l'envergure, des coûts et de la structure de l'entreprise. Les problèmes découlaient, semble-t-il, d'une opposition entre l'Hydro-Québec et la Société de développement de la baie de James. On avait créé cette dernière, selon certains observateurs, afin d'éclipser l'influence de l'Hydro-Québec sur le programme d'expansion économique de la Province. C'était le refus présumé de l'Hydro-Québec de mettre en œuvre un tarif préférentiel, comme moyen d'expansion, qui justifiait cette opinion. Comme l'a souligné un journaliste du *Financial Post*:

« . . . on sait que M. Bourassa voulait se servir de la Société de développement de la baie de James pour museler l'Hydro-Québec. De nombreux fonctionnaires provinciaux ont été, pendant des années, préoccupés par ce qu'ils appelaient l'attitude cavalière de l'Hydro-Québec à l'égard des politiques d'expansion industrielle du gouvernement. »

Selon l'Hydro-Québec, « la politique d'expansion industrielle consiste à fournir le kilowatt-heure au même prix à Montréal et à Sept-Îles » avait déclaré un fonctionnaire au reporter du *Financial Post*<sup>229</sup>.

Mais l'appui de l'Opposition à l'Assemblée Nationale a permis à l'Hydro-Québec de contrer cette tentative. Un amendement au projet de loi créant la Société de développement de la baie de James accorde à l'Hydro-Québec une participation de 51 pour cent, et le droit d'en nommer la majorité des administrateurs.

Il était prévu à l'origine que la SDBJ œuvrerait en collaboration avec les sociétés de mise en valeur des ressources naturelles du Québec: la Société québécoise d'exploration minière, la Société québécoise d'initiatives pétrolières et la Société de récupération et d'exploitation forestière, pour la mise en valeur des ressources du territoire relevant de sa compétence. Elle devait aussi créer des filiales avec ces sociétés et avec l'Hydro-Québec. La première filiale de ce genre, la Société d'énergie de la baie de James vit le jour immédiatement, et fut chargée de réaliser l'aménagement hydroélectrique; le président de son conseil

d'administration était le même que celui de la SDBJ; cependant, l'Hydro-Québec obtint de souscrire 70 pour cent de son capital social, et de nommer trois de ses cinq administrateurs.

La divergence d'intérêts entre l'Hydro-Québec et la SDBJ au sein de la Société d'énergie de la baie de James portait sur deux points: l'emplacement des premiers aménagements, et l'adjudication des contrats de gestion. L'Hydro-Québec favorisait, au départ, l'aménagement du groupe méridional de rivières: la Nottaway, la Broadback et la Rupert, où on avait déjà entrepris la construction d'une route reliant la Rupert à Matagami. En mai 1972, cependant, on annonça que l'aménagement hydroélectrique porterait sur le bassin hydrographique de la Rivière La Grande, plus au Nord, parce que les immobilisations par mégawatt seraient moins élevées, que les terres submergées seraient moins étendues, et que les réserves amérindiennes ne seraient pas touchées»<sup>230</sup>.

L'autre difficulté portait sur l'adjudication des contrats de gestion de l'aménagement du bassin hydrographique de La Grande, devant coûter 6 milliards de \$ selon les évaluations initiales, soit à une société en mains étatsuniennes, soit à des entreprises québécoises. À la suite de la démission du président de la SDBJ de la présidence de la Société d'énergie, le choix se porta sur deux entreprises: un bureau montréalais d'ingénierie, Lalonde, Valois, Lamarre, Valois et Associés, et Bechtel (Québec) limitée, une nouvelle filiale de la société étatsunienne Bechtel, qui avait dirigé la réalisation d'un nombre imposant de grandes entreprises d'ingénierie au Canada, y compris la construction de l'oléoduc Canol, au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'aménagement des chutes Churchill, la construction d'installations à Labrador City et à Baie Comeau et, au cours des années dernières, la réalisation de projets en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Alberta.

Les dirigeants de la SDBJ ont nié que l'électricité produite à la baie de James fût destinée aux consommateurs des É.-U., affirmant au contraire que l'aménagement était conçu en fonction des besoins du Québec après 1980.

Les immobilisations prévues pour la réalisation des projets originaux d'ampleur limitée qui avaient été annoncés ont monté en flèche à cause de l'inflation, des difficultés de construction, des conflits ouvriers et de la nécessité inattendue d'entreprendre des études sur les incidences socio-économiques et écologiques de l'aménagement, pour compléter les études habituelles d'ingénierie. En 1971, lors des premières évaluations, on estimait le coût de l'entreprise à 3 milliards de dollars. En 1972, le coût prévu pour les quatre centrales du bassin hydrographique de La Grande, à achever en 1984, atteignait déjà 5,8 milliards de \$. En mai 1974, on parlait de 10 milliards de \$<sup>231</sup>. La Société de développement de la baie de James indiquait, au début de 1973, que «pour conserver la mainmise québécoise, l'aménagement sera financé en majeure partie par des emprunts», dont la plupart seraient souscrits à l'étranger<sup>232</sup>. On prévoyait des emprunts annuels de 500 à 600 millions de dollars sur les marchés financiers étrangers: si les critiques craignaient une hausse indésirable du dollar canadien à la suite de cet

afflux de capitaux, les porte-parole de la Société les démentaient, en soulignant que les emprunts antérieurs de cet ordre n'avaient guère déséquilibré le marché des changes au Canada<sup>233</sup>.

L'Administration fédérale, face à l'aménagement de la baie de James, a assumé un nouveau rôle, quelque peu inhabituel, car la mise en valeur des ressources boréales après 1970 doit tenir compte de la protection du milieu naturel, et aussi du problème voisin des revendications territoriales des Autochtones. Le premier problème a été pris en considération, un peu tardivement selon certains observateurs, dans le cadre d'une entente entre la SDBJ et le gouvernement fédéral, qui s'est engagé à consacrer 8,4 millions de dollars à des études écologiques relatives à l'aménagement de la baie de James<sup>234</sup>. L'intérêt accordé par l'Administration fédérale aux revendications territoriales des Autochtones provient de son rôle de curateur des droits des Amérindiens du Canada, et de son appui financier à leurs associations dans leurs litiges avec l'Administration provinciale.

### *Les aménagements à Terre-Neuve*

Les programmes de mise en valeur de Terre-Neuve appliqués après la Confédération entraient dans le cadre des réformes sociales, économiques et politiques menées énergiquement par M. Smallwood. En 1950, l'action du premier ministre, comme le souligne un observateur, «ressemblait un peu plus à celle du libérateur d'une ancienne colonie qu'à celle du premier ministre d'une province canadienne». Ses perspectives d'avenir s'appuyaient largement sur la mise en valeur des ressources, un domaine où, selon le même observateur, «M. Smallwood a fait preuve de bonnes intentions au départ; malheureusement Terre-Neuve ressemble maintenant au Québec de M. Duplessis: les sociétés privées ont licence d'exploiter sans retenue le domaine public, à l'aide d'une main-d'œuvre docile et bon marché»<sup>235</sup>.

Lors de la Confédération, les Terre-Neuviens avaient de grandes aspirations, qui exigeaient des résultats brillants d'une économie très longtemps attardée. Le gouvernement avait choisi une stratégie d'industrialisation basée sur la mise en valeur des ressources, surtout par l'entreprise privée. Selon P. Neary, «Joe Smallwood, le chevalier du modernisme, a obtenu ses plus grands succès, non sur l'île même, mais au Labrador»<sup>236</sup>. Au moment de la rédaction du présent rapport, les deux grandes actions de Terre-Neuve, l'exploitation minière de l'*Iron Ore Company of Canada* et l'aménagement hydroélectrique des chutes Churchill, apparaissent comme des succès remarquables. Bien qu'entreprise «privée», l'aménagement des chutes Churchill était lié si étroitement à la politique de la Province qu'il nous faut le considérer comme le résultat d'une décision politique, plutôt que comme une initiative découlant des besoins du marché.

C'est en 1952 que naquit le projet d'aménagement hydroélectrique des chutes Churchill, lorsque M. Smallwood réussit à convaincre la *British Rothschilds* de l'intérêt d'une mise en valeur concertée des ressources du Labrador. En dépit des réticences d'Edmond de Rothschild, fils du fondateur, qui, selon certains, trouvait l'entreprise «un

peu aléatoire», la société *Rio Tinto* (une filiale de la *British Rothschilds*), l'*Anglo-American Corporation of South Africa* et l'*English Electric* formèrent un consortium en vue d'exploiter des concessions minières, hydroélectriques et forestières à Terre-Neuve et au Labrador<sup>237</sup>.

Ce consortium, appelé au début *British Newfoundland Corporation Limited*, devint, après que vingt autres firmes s'y furent jointes, la *Brinco Limited*. Lors de sa constitution, en vertu d'une loi provinciale de 1953, la Société obtint: une option de vingt ans sur une concession de 99 ans, renouvelable pour une même durée, pour l'aménagement de toute rivière, cours d'eau, voie navigable ou bassin hydrographique à Terre-Neuve et au Labrador, non déjà concédé à d'autres; un permis de prospection minière de vingt ans couvrant exclusivement 129 500 km<sup>2</sup> au Labrador et 25 900 km<sup>2</sup> à Terre-Neuve; la *Brinco Limited* était tenue de consacrer un montant minimal à la prospection, et à abandonner certaines parties du territoire couvert, tous les cinq ans, au fur et à mesure des progrès de la prospection; et une option de vingt ans sur une concession forestière de 99 ans dans la région de Goose Bay. Le projet comprenait donc trois volets: énergie hydroélectrique, mines et forêts. Jusqu'à maintenant, seule l'énergie hydroélectrique a été mise en valeur de façon notable. La *Brinco Ltd.* a rétrocédé l'option de concession forestière à la province en 1968, et elle a cédé son option minière à la *Brinex*, une filiale s'occupant de prospection et d'acquisition de droits supplémentaires, y compris des concessions gazières et pétrolières sur le littoral. La *Brinex* n'a mis en valeur qu'un seul petit gisement de cuivre sur la côte nord-est de Terre-Neuve.

C'est une filiale de la *Brinco Ltd., Churchill Falls (Labrador) Limited* (appelée *Hamilton Falls Power Corporation Limited* jusqu'en 1965) qui a exercé l'option de concession hydroélectrique. L'emplacement envisagé se trouvait en amont de l'Hamilton, aux chutes Hamilton (baptisées ensuite Churchill Falls en vertu d'une loi provinciale); la société avait consacré 4 millions de dollars à des études d'ingénierie sur cet emplacement, et à la construction d'une route partant du kilomètre 460 de la voie ferrée *Quebec North Shore and Labrador Railroad*<sup>238</sup>. On estimait la production annuelle d'énergie de l'emplacement initial à 34 TWh (1 TWh = 10<sup>12</sup>Wh)<sup>239</sup>. Les besoins énergétiques locaux, en y ajoutant même ceux des grandes mines de fer du voisinage, n'absorberaient, de toute évidence, qu'une infime partie de cette production. La consommation locale était déjà satisfaite par une petite centrale de 90 MW construite par la *Twin Falls Power Corporation*, une autre filiale de la *Brinco*, à 19 km au sud-ouest des chutes Churchill, sur la rivière Unknown.

L'aménagement des chutes Churchill dépendait de l'ouverture de débouchés industriels dans le Sud. L'envergure du consortium et ses ressources financières garantissaient l'apport des capitaux nécessaires. En outre, dès 1960, on disposait des techniques de transport de l'énergie sur de longues distances.

Il existait trois débouchés possibles pour l'énergie des chutes Churchill: l'île de Terre-Neuve, qui avait un urgent besoin d'énergie à bon marché pour encourager la création d'industries; mais il serait

nécessaire d'installer une ligne sous-marine à haute tension, fort coûteuse; le prix de vente de l'énergie serait sans doute insuffisant pour la *Brinco Ltd.*, à moins qu'on y ajoute une subvention compensatoire; et il faudrait en outre ouvrir d'autres débouchés, peut-être dans les Provinces maritimes, pour absorber le surplus d'énergie des chutes Churchill. Le Québec constituait un second débouché possible, «le plus rapproché et le plus logique», comme le décrivait le président de la *Brinco Ltd.* en 1964<sup>240</sup>. Le troisième client éventuel se trouvait aux États-Unis, où la *Consolidated Edison* de l'État de New York éprouvait des difficultés à accroître la puissance dont elle disposait pour satisfaire la demande. Cependant, des difficultés d'ordre constitutionnel et de répartition des compétences compromirent ces deux dernières possibilités. Le gouvernement québécois refusa d'accorder une emprise à la ligne à haute tension nécessaire, à moins qu'on ne lui accorde une participation au capital social de l'entreprise, de préférence par le biais d'une société bi-provinciale, propriétaire des aménagements des chutes Churchill. Le gouvernement terre-neuvien estima que cette formule était inacceptable, probablement à cause de ses accords financiers avec la *Brinco Ltd.* Au cours de négociations ardues avec le gouvernement du Québec, le gouvernement de Terre-Neuve fit savoir qu'il ferait construire une ligne sous-marine à haute tension entre le Labrador et l'île de Terre-Neuve, et une autre ligne de transport de l'électricité vers les Provinces maritimes et la Nouvelle-Angleterre. La *Brinco Ltd.* n'accepta pas cette solution, en raison de l'accroissement des immobilisations qu'elle entraînerait. En 1966, les divers intéressés en arrivèrent finalement à une entente, selon laquelle, pendant 44 ans, la majeure partie de l'électricité produite aux chutes Churchill serait achetée par l'Hydro-Québec, à la limite interprovinciale, à un prix non divulgué; cette électricité serait acheminée ensuite par son réseau à haute tension vers des consommateurs étatsuniens. Cette entente permettait à l'Hydro-Québec d'étaler son échéancier de nouveaux aménagements, et donc ses besoins financiers, et d'évaluer les possibilités offertes par d'autres filières énergétiques.

La garantie d'un débouché permit le démarrage rapide de l'aménagement des chutes Churchill, sur une échelle plus étendue que prévue. Le financement fut assuré par l'émission de deux séries d'obligations hypothécaires en mai 1959: la série A, vendue aux États-Unis, fournit 500 millions de dollars, et la série B, vendue au Canada, apporta 50 millions. On recueillit 83 millions par la vente d'actions, 100 millions par la vente d'obligations hypothécaires générales et d'actions, 150 millions grâce aux marges brutes d'autofinancement provenant de l'exploitation de *Twin Falls*, et 150 millions d'un groupe de sept banques à charte canadiennes. La *Brinco Ltd.* détient une participation majoritaire (57 pour cent) dans la *Churchill Falls (Labrador) Corporation*; celle de l'Hydro-Québec est de 33 pour cent et celle du gouvernement de Terre-Neuve de 10 pour cent. Pour sa part, la *Brinco Ltd.* est possédée conjointement par *Rio Tinto Zinc* et *Bethlehem Steel*, par le truchement d'une société de portefeuille, *Thornwood Investments*<sup>241</sup>. L'Hydro-Québec acquit sa participation en 1962, lorsque le Québec

nationalisa les compagnies privées d'électricité, y compris la *Shawinigan Engineering*, l'un des actionnaires de la *Churchill Falls (Labrador) Corporation*.

Le financement de l'entreprise fut facilité en 1968 par la décision du gouvernement fédéral d'exempter les obligataires américains de la *Churchill Falls (Labrador) Corporation* de la retenue de 15 pour cent à la source. Le ministre fédéral des Finances souligna que, sans cette exemption, l'écoulement d'une émission aussi considérable eût été compromis, à moins qu'on ne haussât les taux d'intérêt à un niveau qui aurait considérablement accru le coût de l'aménagement des chutes Churchill. On évalua cette perte de revenus fédéraux à 50 ou 75 millions de dollars sur la durée probable de ces émissions (25 ans). Cette somme constitue une subvention indirecte, dont les bénéficiaires n'ont pu être déterminés par les analystes financiers. Voici ce que l'un d'eux a déclaré:

«Nul ne sait vraiment qui se trouve subventionné. Seraient-ce les Américains qui achètent les obligations, et qui seront exemptés de l'impôt canadien sur l'intérêt payé? Serait-ce *Brinco Ltd.*, une entreprise privée qui prend de plus en plus l'allure d'un organisme officiel? Ou les habitants du Québec et de Terre-Neuve qui paieront peut-être leur électricité moins cher en raison de l'exemption?

Il y a subvention, c'est un fait, et en dépit des évaluations fantaisistes, elle est certainement considérable»<sup>242</sup>.

La *Canadian Bechtel et Acres Consulting Services* dirigèrent les travaux. Six mille deux cents travailleurs étaient à l'ouvrage au cours de l'été de 1969. Les transports s'effectuaient par la route à partir d'Esquer, sur la ligne du *Quebec North Shore and Labrador Railroad*. On créa un lac-réservoir de 6 475 km<sup>2</sup>, débitant 1 250 m<sup>3</sup>/s dans onze conduites forcées alimentant autant de groupes-turbines d'une centrale souterraine. Sa production maximale annuelle<sup>243</sup> devrait atteindre 34 TWh. Les travaux de construction marchèrent bon train, et l'Hydro-Québec reçut de l'électricité en décembre 1972, bien avant la date prévue à l'échéancier. Le coût final de l'aménagement est estimé à près d'un milliard de dollars, sans compter les 500 millions de dollars investis par l'Hydro-Québec pour la construction des lignes à haute tension.

À ce moment-là, des négociations étaient en cours pour l'aménagement d'une autre centrale à l'île Gull, à 209 km en aval des chutes Churchill. Cette fois, l'incompatibilité d'intérêts semblait se produire entre le gouvernement de Terre-Neuve et la *Brinco Ltd.*; l'Hydro-Québec paraissait encore le client le plus probable. Bien que le Trésor de Terre-Neuve s'attendît à recevoir 15 millions de dollars par année en redevances, dividendes et taxes de la centrale des chutes Churchill<sup>244</sup>, il semblait au gouvernement qu'il s'était montré trop généreux à l'égard de *Brinco Ltd.*, et il voulait obtenir de meilleures conditions avant de donner son accord à un second aménagement hydroélectrique d'envergure. Il voulait, en particulier, utiliser l'énergie du Labrador pour promouvoir l'industrialisation de Terre-Neuve. L'entente précédente avait laissé toute l'énergie aux mains du Québec, et forcé Terre-Neuve à

aménager d'autres emplacements hydrauliques, dans l'île, pour satisfaire ses besoins. En tant qu'entreprise privée, la *Brinco Ltd.* avait intérêt à maintenir les bénéfices de sa filiale à un niveau confortable. Un de ses partenaires, l'Hydro-Québec, favorisait une tarification commerciale plutôt que l'utilisation de tarifs préférentiels. Le gouvernement de Terre-Neuve se trouvait dans une situation délicate. Bien que l'entente avec *Churchill Falls Corporation* lui eût reconnu le droit de prélever 300 MW sur l'énergie produite aux chutes Churchill pour utilisation à Terre-Neuve ou au Labrador, son prix n'avait pas été fixé. C'est pourquoi un porte-parole du gouvernement déclara en 1972:

«Malheureusement, aucune entente écrite n'a été conclue par le gouvernement provincial avec *Brinco Ltd.* ou *Churchill Falls Labrador Corporation* au sujet du prix qu'il aurait à payer pour l'énergie prélevée. Nous avons découvert que, dans l'acte de fidéicommissé conclu entre *Churchill Falls Labrador Corporation* et les créanciers obligataires ayant financé l'aménagement, il existe une clause stipulant que . . . l'énergie . . . ne peut être vendue à Terre-Neuve . . . «à moins que les conditions de cette vente ne soient aussi favorables financièrement pour la société que les conditions du contrat de vente de cette énergie à l'Hydro-Québec, si elle n'avait pas été prélevée». De sorte que Terre-Neuve, devra payer à *Churchill Falls Labrador Corporation* le même prix que l'Hydro-Québec, si elle veut utiliser cette énergie, afin de se conformer à cette clause de l'acte de fidéicommissé.

Voilà, M. le Président, une situation fort malencontreuse. On a donné à croire à l'Assemblée législative, il y a quelques années, quand la question lui fut présentée pour la première fois, que Terre-Neuve pourrait prélever l'énergie à un prix considérablement inférieur à celui qui lui sera offert en fait. Il était question d'un ou deux millièmes [de dollar] par kilowatt-heure. Tel ne sera pas le cas. Terre-Neuve devra payer au moins autant que l'Hydro-Québec, soit plus de trois millièmes par kilowatt-heure. Il n'existe pas d'entente écrite à ce sujet.»

M. Crosbie ajouta:

« . . . afin de faire démarrer la réalisation du projet, le gouvernement fit de nombreuses concessions, et consentit des exemptions aux entrepreneurs en construction: exemption de taxe de vente, exemption de taxe sur l'essence et autres; la perception de ces taxes aurait apporté des dizaines de millions de dollars au Trésor. Le revenu qu'il percevra de l'aménagement du cours supérieur de la Churchill ne sera pas [aussi élevé] qu'on nous l'avait fait croire . . . il ne recevra pas tout à fait 15 millions de dollars . . . c'est l'estimation la plus sérieuse qu'on puisse faire, jusqu'à l'année 2002<sup>245</sup>.»

Lorsqu'ils commencèrent les négociations au sujet de l'aménagement du cours inférieur de la Churchill, la *Brinco Ltd.* et le gouvernement de Terre-Neuve se trouvèrent dans une impasse. La presse rapporta les propos du premier ministre, M. Moores, selon lesquels la *Brinco Ltd.* réclamait des concessions analogues à celles qui lui avaient

été faites dans le cas de l'aménagement des chutes Churchill, y compris un dégrèvement de 50 pour cent sur tous les impôts sur les sociétés (rendu possible par la loi fédérale de 1966, permettant aux provinces de percevoir les impôts et d'en décharger les compagnies de services publics) et des taux de redevance peu élevés, ce à quoi son gouvernement ne pouvait consentir. Selon lui, si la *Brinco Ltd.* aménageait cet emplacement, elle vendrait probablement l'énergie aux consommateurs canadiens des autres provinces à des prix plus élevés que ceux qu'elle pourrait obtenir à Terre-Neuve<sup>246</sup>.

Le gouvernement offrit donc d'acquérir le capital social de la *Brinco Ltd.* et, lorsque cette dernière rejeta son offre, il présenta une loi pour la nationaliser. À la dernière minute, on arriva à un compromis permettant au gouvernement de Terre-Neuve d'acheter pour 160 millions de dollars la participation de la *Brinco Ltd.* dans la *Churchill Falls (Labrador) Corporation* et ses droits hydrauliques au Labrador. La *Brinco Ltd.* fut invitée, comme d'autres entreprises, à présenter une soumission pour l'aménagement de l'île Gull, sur le cours inférieur de la Churchill, en vue d'alimenter en énergie l'île de Terre-Neuve, par ligne sous-marine à haute tension.

#### *Les aménagements dans le Nord de l'Ouest canadien*

Dans l'Ouest canadien, les régies provinciales d'électricité sont d'envergures fort diverses, de même que les possibilités d'utiliser de l'énergie électrique bon marché et abondante pour favoriser l'expansion industrielle. Cependant, depuis 1945, ce sont des centrales électriques du secteur privé qui fournissent la plupart de l'électricité consommée en Alberta.

En Saskatchewan, le principe de la propriété publique des centrales énergétiques a été accepté dès 1929, lorsqu'on créa une commission provinciale de l'énergie. Toutefois, jusqu'en 1940, les autorités publiques et les sociétés privées ne firent guère d'efforts pour construire des centrales électriques. À cette époque le gouvernement de la CCF avait entrepris d'acquérir toutes les centrales et les réseaux de transport de l'électricité. Cet effort fut couronné en 1949 par la création de la *Saskatchewan Power Corporation*, une régie provinciale dotée du monopole de l'électricité, qui fut étendu au gaz naturel en 1950.

La plus grande partie de l'électricité de la Saskatchewan provient de centrales thermiques; la très forte concentration de la consommation dans le Sud, où l'on trouve aussi les combustibles fossiles nécessaires, explique la faiblesse des investissements en ce domaine dans le Bouclier septentrional entre 1940 et 1959. C'est à cette date seulement que la Régie entreprit l'aménagement de l'énergie sauvage (*undeveloped water power*) dans le Nord, soit celle des rapides Squaw sur la Saskatchewan. Jusqu'alors, toute l'énergie hydroélectrique produite dans le Nord était destinée aux mines, dont la plupart se trouvent aux alentours de Flin Flon. L'énergie que la centrale des rapides Squaw produisit dès 1963 fut débitée dans le réseau à haute tension de la province<sup>247</sup>. Certaines tendances indiquent la possibilité de fusionnement des futurs aménagements hydroélectriques du Nord de la Saskatchewan avec ceux du

Manitoba ou de l'Alberta. Ce seront probablement les réseaux routiers et électriques du Nord-Est albertain qui permettront la mise en valeur des gisements miniers et des forêts du Nord-Ouest de la Saskatchewan; dans le Nord-Est de cette province, son gouvernement, celui du Manitoba et le gouvernement central concertent l'aménagement de l'énorme potentiel hydraulique de la Churchill.

Au Manitoba, la première étude d'envergure sur le potentiel de développement économique, effectuée après 1950 par *A.D. Little Inc.*, souligne que: «Les principales ressources économiques du Nord manitobain sont les gisements miniers, les vastes forêts et les emplacements d'énergie sauvage. La petite industrie, la pêche, le piégeage, l'agriculture et le tourisme continueront à fournir des emplois et des recettes, et il est possible que certaines exploitations importantes voient le jour. La croissance économique du Nord manitobain repose toutefois sur la rapidité de mise en valeur des trois principales ressources.»

L'étude ajoute que, si l'aménagement hydroélectrique de la région constituait un attrait important pour l'industrie, «... nous prévoyons que les industries nord-manitobaines n'utiliseront qu'une infime partie de l'énergie électrique qui pourrait être produite; nous recommandons donc que le gouvernement du Manitoba prépare l'aménagement des ressources hydrauliques du Nord manitobain de telle sorte que les centrales, tout en alimentant largement les usines implantées dans le Nord, puissent débiter leur courant dans le réseau à haute tension alimentant le Sud<sup>248</sup>.»

Le gouvernement provincial accueillit favorablement cette recommandation, mais sembla être plus intéressé par les avantages évidents d'un plan national d'aménagement hydroélectrique que par des aménagements provinciaux non coordonnés. Citant les précédents des lignes ferroviaires et aériennes, de la Transcanadienne et de l'oléoduc de la *Trans-Canada Pipeline*, comme mesures favorisant le développement économique de tout le pays, le gouvernement du Manitoba fit remarquer, lors de la Conférence fédérale-provinciale de 1958, qu'il serait préférable d'aménager les nombreux emplacements d'énergie hydraulique dispersés dans le Nord canadien, de la Colombie-Britannique au Labrador, plutôt que de construire de nouvelles centrales thermiques dans le Sud. Il serait simplement nécessaire de mettre en place un réseau de transport à haute tension de l'électricité, grâce au financement fédéral<sup>249</sup>.

Il ne semble pas que cette proposition ait été retenue et, en 1959, le premier ministre annonça que la *Manitoba Power Commission* s'apprêtait «à étendre ses activités au nord du 53<sup>e</sup> parallèle» pour fournir de l'électricité au Pas et à la région environnante, et à prendre «en charge la distribution de l'énergie à Thompson et aux autres centres septentrionaux»<sup>250</sup>.

Le potentiel énergétique du Manitoba se trouve le long de la Churchill et de la Nelson. La première prend naissance dans le Nord saskatchewanais, et suit un parcours tortueux à travers une série de lacs, vers le nord-est, jusqu'à la baie d'Hudson. Le Lac sud des Indiens en est l'un des plus grands, car il couvre plus de 2 600 km<sup>2</sup>. La Nelson

s'écoule sur une distance de 660 km, de l'émissaire nord du lac Winnipeg jusqu'à la baie d'Hudson, avec un dénivèlement de 215 m.

La première centrale construite dans le Nord manitobain fut celle de Kelsey, établie sur la Nelson en 1960 pour satisfaire à la forte demande d'énergie de l'affinerie de nickel de Thompson. Sa puissance initiale de 160 MW fut portée à 224 MW en 1973.

En 1966, le gouvernement provincial dévoila un projet d'aménagement de la Nelson, qualifié de «plus grand projet de mise en valeur de ressources naturelles de l'histoire du Manitoba»; il prévoyait la construction d'un certain nombre de barrages «qui devraient fournir une puissance d'au moins 5 GW, pour un investissement d'un milliard de dollars environ»<sup>251</sup>. La contribution fédérale à cette entreprise s'est concrétisée par la construction d'une ligne à haute tension, au coût de 120 millions de dollars, entre le premier emplacement hydraulique et le Manitoba méridional, et par la réalisation d'études préliminaires, dont les coûts seraient remboursés par la Régie hydroélectrique du Manitoba en cas d'utilisation. C'est aux rapides Kettle que la construction de la première centrale a débuté en 1966; sa puissance doit atteindre 1 272 MW en 1975, au coût initial estimé de 325 millions de dollars<sup>252</sup>.

Un aménagement de cette envergure dans une province comptant un million d'habitants vise à lui fournir de l'énergie à bon marché jusqu'à l'horizon 1980, et à stimuler le développement économique du Nord. Une telle politique d'incitation à l'industrialisation n'était pas dans les habitudes du gouvernement du Manitoba. La Commission manitobaine d'étude des objectifs du développement économique a toutefois proposé en 1969 qu'on modifie cette politique:

«On devrait étudier la possibilité de fournir de l'énergie à l'industrie pour une période de trois à cinq ans, à un prix l'incitant à l'expansion, en fonction des critères suivants d'admissibilité:

- création d'emplois;
- utilisation de ressources encore vierges;
- accroissement de l'assiette d'imposition;
- création d'industries auxiliaires;
- réduction des charges sociales;
- utilisation optimale de l'équipement de production et de transport de l'électricité.

Il n'est pas dans les usages de la Régie manitobaine d'électricité d'accorder des tarifs spéciaux pour l'énergie électrique; et le fait d'en accorder à certaines industries et non à d'autres risque de soulever des problèmes. Cependant, on le justifie comme suit: on peut évaluer les avantages pécuniaires procurés par l'activité d'industries énergivores, et leur montant dépasse celui des rentrées dont la Régie se priverait en fournissant de l'énergie à des tarifs réduits. L'utilisation de tarifs préférentiels est courante dans les secteurs public et privé. Ils permettent d'attirer des industries qui autrement ne se seraient pas implantées dans la région»<sup>253</sup>.

En matière d'incitation au développement économique, dans le Nord en particulier, le Comité souligne que:

«En second lieu, il faudrait assurer un accès aisé à la région à développer économiquement. Dans la plupart des cas, la mise en valeur d'un gisement dépend de son volume et de la teneur métallique du minerai. Cependant, l'isolement géographique du gisement et les frais importants d'immobilisations, nécessités par la fourniture d'énergie pour les opérations d'extraction des métaux et d'affinage, constituent des obstacles qui donnent beaucoup d'attraits à la fourniture d'électricité à bon compte. C'est pourquoi l'aménagement hydroélectrique du Nord manitobain:

- assure la disponibilité d'énergie à bon marché, produite dans la région;
- y rassemble une population active dont l'existence réduit la nécessité d'attirer des travailleurs pour d'autres entreprises, telles les exploitations minières;
- y favorise le développement du transport aérien, la construction de routes, le transport des marchandises par rail et route en hiver, et aussi par voie navigable en été.

Toutes ces considérations incitent l'industrie minière à faire un plus grand effort de prospection dans les régions pouvant être desservies par les centrales hydroélectriques. Il est bien possible que telle soit la raison de l'intensification récente de l'activité de prospection au Manitoba.

L'aménagement des ressources hydrauliques aura des effets très importants sur le développement économique du Nord manitobain. On sait déjà que plus de la moitié du courant-force produit au Manitoba est utilisé pour l'extraction des minerais, leur traitement et l'affinage des métaux. Le développement économique plus poussé entraînera une consommation plus forte d'énergie électrique. Ces deux activités vont de pair: L'industrie minière a besoin d'une source importante d'énergie électrique, et l'expansion de la Régie manitobaine d'électricité dépend largement de ce débouché.

La contribution de cette Régie au développement économique du Nord peut prendre beaucoup d'ampleur. La mise en place d'industries de traitement des minerais dépend tout d'abord d'un approvisionnement suffisant ou assuré en électricité. La mise en valeur du gisement de Thompson et l'expansion des installations l'ont bien montré»<sup>254</sup>.

Le même Comité a également envisagé la possibilité de vendre de l'énergie hors du Manitoba, à un tarif inférieur à celui appliqué à l'intérieur, afin d'écouler l'excédent éventuel d'énergie qui pourrait résulter de la décision prise par la Régie manitobaine d'aménager des emplacements hydrauliques avant que n'apparaissent les besoins d'énergie.

Jusqu'en 1968, presque toutes les données concernant l'aménagement de la Nelson suggéraient une production d'énergie fabuleuse. Mais, à cette date, la Régie manitobaine d'électricité demanda à endiguer le Lac sud des Indiens, alimentant la Churchill, afin de relever son niveau de plus de 9 m; ce lac-réservoir de 5 000 km<sup>2</sup> aurait débité dans les rivières Rat et Burntwood, affluents de la Nelson. Lorsque les 600

Indiens et Métis de la région eurent rejeté l'indemnité de 60 000 dollars offerte par la Régie manitobaine pour leur transfert, il s'ensuivit une vague de protestations de la part des Autochtones et des associations de protection de l'environnement; cette réaction contribua au déclenchement des élections provinciales, à la suite desquelles le gouvernement fut renversé<sup>255</sup>.

Bien que le public, selon un article de presse, se trouvât désorienté, le projet n'était pas nouveau<sup>256</sup>. L'idée de détourner les eaux de la Churchill dans la Nelson remonte à 1917, et elle visait à limiter autant que possible les aménagements à une seule rivière. Les études préliminaires faites en 1965, avant l'aménagement des rapides Kettle, considéraient un tel captage, ainsi que la construction d'un barrage mobile à l'émissaire (*outlet*) du lac Winnipeg<sup>257</sup>.

Le nouveau gouvernement NPD, arrivé au pouvoir en 1969, se vit obligé de justifier une action qu'il avait critiquée lorsqu'il était dans l'opposition, mais qui se trouvait déjà à un stade trop avancé pour qu'on y mette un terme. La découverte qu'un relèvement de 4 m du niveau des eaux du Lac sud des Indiens (et non de 9 m) suffirait à satisfaire aux exigences techniques et économiques du captage facilita la solution politique du problème. Les éditorialistes de la presse économique conservatrice constatèrent avec satisfaction que le projet serait réalisé, mais la presse de gauche considéra qu'il s'agissait d'un reniement de la part des «modérés» de M. Schreyer. Pour le rédacteur en chef d'un journal de gauche allant au fond des choses, ce retournement avait un sens plus large; tout en regrettant que «le gouvernement NPD, disposant d'une occasion unique pour remettre les choses dans la bonne voie, ait adopté la ligne de conduite traditionnelle en matière de ressources», il exprimait aussi quelques doutes fondamentaux qui avaient troublé les planificateurs économiques dans les années 1970. Il proposait plus particulièrement l'abandon du principe «du rendement économique maximal à court terme en tant que critère de la mise en valeur des ressources de base», de même que celui de «la gestion des ressources en vue d'un objectif unique, en faveur d'une planification régionale visant à la solution à long terme des problèmes véritables grâce à un inventaire et à une affectation judicieuse des ressources»<sup>258</sup>. Certains aspects théoriques de ces propositions sont traités dans la section intitulée «Le mécanisme politique du développement économique du Nord».

La nécessité d'une certaine forme de concertation interprovinciale en matière d'aménagement hydroélectrique est bien illustrée par les répercussions du captage des eaux de la Churchill sur la production d'énergie dans la région de Flin Flon. La plus grande partie de l'énergie destinée à Flin Flon provient de la centrale des chutes Island, située en Saskatchewan, sur le cours supérieur de la Churchill. L'intégration de ces centrales dans les réseaux d'électricité provinciaux ou interprovinciaux rend anachronique la prise de décision en matière d'aménagements locaux, de même que leur réalisation.

L'autre réseau fluvial où l'on pourrait aménager une série de sites hydrauliques est celui de la Rivière de la Paix, qui s'écoule à travers le

Nord-Est de la Colombie-Britannique et le Nord de l'Alberta, pour rejoindre les affluents du cours supérieur du Mackenzie, dans la région du lac Athabasca.

De même que les autres grands aménagements hydroélectriques réalisés dans le Nord canadien depuis 1945, celui des sites hydrauliques de la Rivière de la Paix en Colombie-Britannique ne découlait guère du «jeu des forces du marché». Ils étaient plutôt dus à un mouvement public favorable au développement économique, aux stratégies politiques des partis provinciaux et aux visées des grandes régies énergétiques semi-autonomes. Celles-ci disposaient des moyens techniques pour transporter de grandes quantités d'énergie à l'extérieur, à des centaines de kilomètres, de sorte qu'après 1960 l'existence d'une demande d'énergie de la part des industries locales n'était plus une condition préalable à l'aménagement du potentiel hydraulique sauvage du Nord. Les mêmes progrès techniques ont fait abandonner l'argument de l'attraction de l'électricité septentrionale à bon marché pour les industries. Aussi, les adversaires des aménagements hydroélectriques dans le Nord soulignent que l'excédent d'électricité de la centrale que l'*Aluminum Company of Canada* a fait construire en 1954 à Kemano, en C.-B., n'a pas incité beaucoup d'industries à y venir, en dépit d'autres avantages, tel le transport maritime. Depuis la fin de la décennie 1950, l'industrie s'installe à proximité des marchés et d'autres moyens de production. Les seules exceptions seraient les industries si vastes, si énergivores qu'elles absorbent la production d'une grande centrale, et qu'il leur faut éliminer les pertes en ligne et les frais de conversion du courant alternatif en continu. Ces industries sont peu nombreuses, telles les usines d'enrichissement de l'uranium.

L'aménagement hydroélectrique de la Rivière de la Paix illustre bien toutes ces considérations: un gouvernement provincial qui favorise la mise en valeur des ressources; une régie énergétique de création récente, exerçant un monopole des sites hydrauliques éloignés des consommateurs, et un débat complexe sur les aspects techniques et écologiques de l'entreprise et les aspects étroitement économiques de sa faisabilité. Ce qu'il y a de plus frappant dans cette affaire, c'est le manque total de pertinence des questions traditionnelles, tels les avantages comparés de la mise en valeur par l'entreprise privée ou par le secteur public. Lors des élections de 1960 en Colombie-Britannique, par exemple, l'un des articles importants du programme du NPD était la nationalisation de la compagnie d'électricité *B.C. Electric*, mesure que le gouvernement Bennett qualifiait de fâcheuse pour le climat favorable aux investissements privés dans la province. De retour au pouvoir, et découvrant que les lignes de conduite de la *B.C. Electric* entravaient l'exécution de son programme, le gouvernement Bennett la nationalisa<sup>259</sup>.

Ce fut le désaccord entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral au sujet des stipulations du Traité du fleuve Columbia, conclu avec les États-Unis, qui donna le coup du départ à l'aménagement de la Rivière de la Paix. Le gouvernement provincial annonça en 1961, au cours des négociations ardues du

Traité, qu'il ferait entreprendre immédiatement la construction d'une énorme centrale sur la Rivière de la Paix, sans se soucier des résultats des accords concernant la Columbia. Convaincue que l'énergie provenant de cette centrale coûterait extrêmement cher, la *British Columbia Electric Company* refusa de l'acquiescer. Le gouvernement décida alors de prendre en mains la compagnie d'électricité, et annonça qu'elle serait transformée en société de la Couronne, chargée de «l'aménagement de la Rivière de la Paix, qui sera la plus grande centrale hydroélectrique au monde»<sup>260</sup>. Parlant de la tournure des événements, l'ex-vice-président administratif de la compagnie d'électricité fit remarquer qu'à son avis, le gouvernement aurait évité d'avoir à prendre en mains cette compagnie s'il avait justifié l'aménagement de la Rivière de la Paix sur le plan politique, plutôt que d'essayer de le faire sur le plan économique<sup>261</sup>.

En dépit de commentaires alarmistes de la presse économique étatsunienne au sujet du «socialisme déguisé» envahissant une chasse gardée de la «libre entreprise», le gouvernement provincial annonça, dans l'année qui suivit sa mainmise, qu'il avait recueilli 60 millions de dollars aux É.-U. pour le compte de la *B.C. Hydro*. Cette somme provenait de la première d'une série d'obligations vendues sur le marché américain pour financer, non seulement l'aménagement de la Rivière de la Paix, mais aussi la construction concomitante d'un grand barrage sur la Colombia, à Mica. En fait, il lui fut plus aisé de faire appel au marché financier étatsunien qu'au gouvernement canadien, auquel le premier ministre réclama une aide financière à cor et à cri pour la réalisation d'aménagements énergétiques dans la province<sup>262</sup>.

Celui de la Rivière de la Paix commença en 1961 par des travaux de détournement, et la conclusion de contrats pour la construction du barrage Bennett de 182 m de hauteur au Mont du Portage en 1963. Le lac-réservoir créé par le barrage devait couvrir 1 760 km<sup>2</sup>. La centrale souterraine du Portage aurait une puissance finale de 2,3 GW. La construction des trois premiers groupes électrogènes commença en septembre 1968, et la première ligne de transport de 500 kv, couvrant 925 km, fut achevée au cours de la même année<sup>263</sup>. L'investissement de la Province pour cette période atteignit près de 520 millions de dollars. Dans la présentation du budget de 1969, le premier ministre fit remarquer que «L'Administration de la C.-B. a réussi une opération financière remarquable, en recueillant ces fonds sans rien prélever sur les rentrées fiscales»<sup>264</sup>.

Bien que les politiques financières et autres de la *B.C. Hydro* eussent été reconsidérées à la suite du changement de gouvernement en Colombie-Britannique en 1972, les plans d'aménagement hydroélectrique de la province, pour répondre aux besoins énergétiques futurs de la province, ne furent pas affectés. En 1974, la Régie annonça la construction d'un deuxième barrage sur la Rivière de la Paix, à 23 km en aval du barrage Bennett, et à quelques 5 km d'Hudson Hope. Deux autres aménagements seront réalisés sur le même fleuve.

On a envisagé d'exploiter le potentiel hydraulique d'autres fleuves du Nord colombien; cependant, la plupart de ces aménagements auraient de sérieuses répercussions écologiques, et certains détruiraient les

pêcheries de saumon, un arbitrage fort peu justifiable.

Les réserves considérables de combustibles fossiles de l'Alberta lui confèrent des avantages particuliers. Son réseau d'électricité est relativement décentralisé. Jusqu'à présent, les principaux aménagements hydroélectriques ont été réalisés dans le Sud de la province, où la *Calgary Power Limited* produit de l'électricité à ses centrales de la Bow et de ses affluents et, plus récemment dans sa grande centrale de la Brazeau, affluent du cours supérieur de la Saskatchewan-Nord.

Dans le Nord-Est albertain, on a repéré un certain nombre de sites hydrauliques sur l'Athabasca et la Rivière des Esclaves, entre Fort Fitzgerald et Fort Smith; mais il semble que l'énergie hydraulique sauvage n'y soit pas assez abondante pour qu'on puisse produire de l'électricité à aussi bas prix que dans les centrales thermiques situées dans les régions de consommation. La plupart des utilisateurs de cette région utilisent des groupes électrogènes, dont beaucoup sont alimentés au gaz naturel. On trouve également quelques installations de groupes-turbines à gaz dans le Nord de l'Alberta.

Dans le Nord-Ouest de la province, il existe plusieurs sites hydrauliques sauvages sur la Rivière de la Paix, et l'un d'eux a récemment fait l'objet d'une étude technique par des ingénieurs du ministère albertain de l'Environnement. L'aménagement proposé créerait un lac-réservoir de 129 km de longueur, jusqu'à la limite de la Colombie-Britannique<sup>265</sup>.

Depuis quelques années, on a proposé de construire un certain nombre de grandes centrales hydroélectriques dans le Nord canadien; cependant, le gouvernement n'a investi que dans des petits aménagements hydroélectriques destinés à satisfaire la consommation locale: centrales de Whitehorse, de Mayo, de Yellowknife et de Fort Smith, et surtout dans des installations équipées de groupes électrogènes diesel fonctionnant au gazole. La construction et l'exploitation de ces centrales ont été confiées à la *Northern Canada Power Commission* (d'abord appelée *Northwest Territories Power Commission*) par une loi fédérale visant à approvisionner en énergie les agglomérations des T.N.-O. où la chose était possible et rentable<sup>266</sup>. En 1950, la Régie reçut l'autorisation de fournir des services semblables dans le territoire du Yukon.

La praticabilité des dérivations d'eaux pour alimenter des centrales hydroélectriques a été étudiée depuis suffisamment longtemps dans les territoires du Nord, pour qu'on se soit rendu compte des possibilités d'y étendre le genre d'aménagement réalisé dans le Nord des provinces. Au Yukon, particulièrement, le captage des sources de la Yukon au travers de la chaîne littorale éveilla beaucoup d'intérêt après 1960. Certains Yukonais ont même interprété la proposition d'annexer le Yukon à la Colombie-Britannique, émise par le premier ministre Bennett en 1966, comme causée par le désir de profiter des bénéfices de la mise en valeur des ressources du Yukon, en particulier hydroélectriques<sup>267</sup>. Mais on s'occupe moins de ces projets. Dans les Territoires du Nord-Ouest, on s'est intéressé au potentiel hydraulique des rivières se jetant dans le Grand Lac des Esclaves, ainsi que de la Nahanni-Sud, qui s'écoule dans le Mackenzie via la Liard<sup>268</sup>.

On se demande si l'absence de grand aménagement hydraulique

dans le Nord canadien est due à l'éloignement des marchés de consommation, ou bien aux différentes voies d'approche des gouvernements provinciaux et fédéral en matière de ressources hydrauliques. On note cependant que chaque province possédant d'importantes ressources hydrauliques dans le Nord de son territoire a entrepris de les aménager. Certaines explications proposées peuvent être délibérément mises de côté. Il n'apparaît pas que les aménagements hydroélectriques aient été réalisés pour développer le Nord sur le plan économique, car la puissance installée et les besoins locaux éventuels ne sont pas comparables. Il ne semble pas non plus que des industries y soient attirées par cet approvisionnement abondant en électricité. De plus, ces aménagements ne procurent pas d'emplois durables, ni de revenus sur place.

Il semble plutôt que ces aménagements aient été entrepris en fonction des critères d'une affectation économique efficace. Ceux-ci sont difficiles à cerner, comme nous le verrons plus en détail à la section intitulée «Le mécanisme politique du développement économique du Nord». Bien qu'on ait appliqué très tôt la comparaison coûts/avantages à l'aménagement fluvial, cette analyse n'est qu'accessoire pour le processus politique de prises de décisions. Certains critiques prétendent qu'on les utilise parfois pour dérouter et tromper l'utilisateur naïf en donnant une précision illusoire aux évaluations discutées. On ne peut donc prendre pour acquis que les aménagements décrits sont plus efficaces que d'autres utilisations des ressources.

Même la théorie d'une conspiration en vue de réaliser le marché commun de l'eau et de l'énergie en Amérique du Nord (projet NAWAPA, et autres projets ultérieurs) n'explique pas les motifs des décisionnaires ayant lancé ces aménagements hydroélectriques, même si leur échelonnement et leur utilisation aisée pour un détournement massif des eaux du bassin hydrographique de l'Arctique canadien vers les États-Unis prètent un semblant de réalité à cette théorie<sup>269</sup>.

### **Autres actions officielles de développement économique**

Les investissements publics dans les aménagements énergétiques et les réseaux de transport ont toujours constitué un excellent accélérateur de l'activité économique dans les régions excentriques.

Dans l'histoire canadienne, c'est la colonisation agricole, base même du développement économique, qui a justifié la mise en place des grands moyens de transport dans le Nord. Jusqu'en 1950, les dirigeants politiques n'ont guère investi des deniers publics dans les transports pour favoriser, par exemple, les exploitations minières ou forestières, à moins qu'elles ne fussent reliées à la colonisation agricole. Les aménagements hydroélectriques ont servi de moyen de développement industriel, mais celui-ci était prévu dans le Sud.

Cependant, les décisionnaires désireux de développer l'industrie *dans le Nord* disposaient d'autres moyens, telle la concession à bas prix de terrains miniers, massifs forestiers, terres agricoles, facilitant leur exploitation commerciale. Nous allons étudier certaines autres mesures destinées à favoriser le développement économique du Nord par des entreprises privées, particulièrement depuis 1945.

Il est difficile de trouver des exemples de ces mesures qui soient dépourvues d'ambiguïté, car elles sont particulières au Nord, tel que nous l'avons délimité. Ces mesures concernent les industries traditionnelles: piégeage, chasse et pêche, certains aspects de l'exploitation minière et quelques industries artisanales, utilisant la main-d'œuvre locale.

Il semble que les mesures prises par l'État depuis 1945 en matière de piégeage, chasse, pêche, tourisme et industries artisanales du Nord canadien aient eu pour objectif commun de fournir emplois et revenus à la population permanente, constituée surtout d'Autochtones. Les moyens utilisés étaient divers: Réglementation de l'exploitation des ressources fondamentales afin d'en maintenir l'apport; encouragement à la collaboration entre vendeurs afin de réduire la concurrence, par exemple en mettant sur pied des coopératives de producteurs et en créant des offices de commercialisation des produits locaux; mise en route de programmes de formation de la main-d'œuvre, et aide financière aux petites entreprises locales.

Ces programmes ont des résultats parfois imprévus. Sur le plan économique, primordial, ils ont contribué à accroître l'emploi et les revenus dans le Nord. Toutefois, des résultats ont été contrebalancés par l'augmentation de la population, de sorte que, sur le plan de l'individu, le bilan était maigre et parfois négatif. C'est pourquoi, sur le plan de l'économie boréale, les industries locales ressemblent aux industries de matières premières, soit les exploitations minières et forestières: elles sont incapables de donner à la population boréale permanente un niveau de vie s'approchant de celui des Méridionaux. Il en résulte que le secteur tertiaire, où l'intervention de l'État est grande, grâce à de nombreux programmes sociaux de transferts de revenus, est la seule autre activité économique qui se soit développée depuis 1945.

On ne peut évaluer les mesures économiques, telles celles visant à accroître l'emploi dans les industries locales et les revenus de la population boréale, en fonction de leurs seuls résultats économiques immédiats. Les marxistes ne sont pas les seuls à croire que l'homme est affecté de diverses façons par la nature de son travail; et les historiens de l'économie ont depuis longtemps découvert que l'organisation collective de la production engendre de nombreuses répercussions sociales et politiques. Telle est l'incidence des programmes et des politiques étudiées ici. Ils ont, dans une certaine mesure, créé des collectivités là où aucune n'existait, et modifié les relations politiques et sociales. Dans chaque cas, ils ont inséré un facteur politique local dans le processus public de prise des décisions; il est encore impossible d'en évaluer l'incidence, mais il serait impensable d'étudier l'économie politique actuelle du Nord sans en tenir compte.

L'étude bien connue d'Helen Buckley, menée en 1962 en Saskatchewan, constitue le premier travail sérieux sur l'économie traditionnelle du Nord après 1945. Portant sur les problèmes des quelques 12 000 Autochtones de la région administrée par le Bureau des Affaires du Nord de la Saskatchewan (dont la limite méridionale part du 55°

parallèle à l'Ouest, et atteint les rapides Squaw à l'Est), ses conclusions s'appliquent cependant au Nord de toutes les provinces: «. . . l'expansion fulgurante de l'industrie minière n'a guère accru les revenus des Indiens et des Métis. Ils travaillent rarement dans les mines; ils n'ont pas grand-chose à vendre aux agglomérations de Blancs qui sont apparues près de celles-ci. L'industrie touristique, si vantée, offre peu d'emplois, sauf à des guides; à La Ronge, principale agglomération minière, 30 à 40 hommes seulement gagnent plus de 500 \$. En résumé, le Sud n'a guère créé d'emplois pour les Métis du Nord<sup>270</sup>.

### *L'activité de piégeage*

Même après 1945, le piégeage est resté la principale source d'emploi dans le Nord. Aussi semblait-il que le développement des activités concernant les fourrures d'animaux sauvages permettrait d'accroître les revenus des Autochtones. Des mesures à cet effet étaient déjà appliquées dans plusieurs provinces: préservation de la faune contre le piégeage excessif, et repeuplement des régions où les animaux avaient été exterminés dans le passé. Dès 1926, la Colombie-Britannique avait exigé l'enregistrement des rondes de piégeage (*trap lines*), afin d'inciter les trappeurs à ménager leur source de revenus. En Ontario, la réglementation des rondes de piégeage débuta après 1940 autour du parc Algonquin, pour s'étendre ensuite, en 1948, à tout le Nord ontarien, y compris le district de Patricia<sup>271</sup>.

Dès 1946, une entente fédérale-provinciale permit la mise en œuvre d'un programme de protection des animaux à fourrure du Nord par la réglementation systématique du secteur de la fourrure de la Saskatchewan. Le piégeage dans toutes les terres domaniales au nord du 53<sup>e</sup> parallèle était placé sous la surveillance d'un comité, le *Fur Advisory Committee*, composé de représentants des Administrations fédérale et saskatchewanaise. Il s'occupait principalement de protéger le castor et le rat musqué, et disposait d'un budget annuel de 50 000 \$ (dont 60 pour cent provenait du Trésor fédéral) pour mettre en place une structure administrative, et repeupler les habitats de castors. Cette entente a été renouvelée mais, en 1972, on entrevoyait la mise sur pied d'un programme plus étendu de gestion des ressources renouvelables dans cette région<sup>272</sup>. En vertu du Programme de protection des animaux à fourrure, les Indiens, les Métis et les trappeurs de race blanche devaient élire des conseils de cinq membres dans chacune des 99 districts fauniques (dont 39 faisaient partie de la région administrative du Nord), afin d'organiser la protection de la faune.

H. Buckley étudia le programme et estima que ses résultats étaient positifs, surtout en raison de la situation qui prédominait avant 1946: «Le Programme de protection des animaux à fourrure du Nord a empêché l'extermination de nombreuses espèces d'animaux à fourrure, dont la disparition aurait ruiné les trappeurs. Il a largement contribué à la restauration des ressources des Indiens et des Métis, leur donnant ainsi la sécurité nécessaire. Il a réussi à diffuser largement les principes de la gestion des animaux à fourrure, garantissant ainsi aux trappeurs des prises annuelles»<sup>273</sup>.

Les programmes de protection similaires mis en œuvre dans les autres provinces, et dans les territoires, ont également donné des résultats positifs, tout au moins en préservant les ressources fauniques. En Ontario, par exemple, ce programme a permis d'accroître les prises de castor, à nouveau abondant. À Terre-Neuve et au Labrador, les recherches et les travaux en matière de gestion des animaux à fourrure visent à «exploiter cette ressource plus rationnellement»<sup>274</sup>. Les programmes n'ont malheureusement pas tous connu le même succès, notamment lorsqu'ils s'appuyaient sur une réglementation imposée de l'extérieur, plutôt que sur l'éducation des trappeurs et leur auto-discipline; tel semble avoir été le cas en Alberta. Cependant, les efforts faits depuis 1945 pour protéger les animaux à fourrure ont en général été couronnés de succès.

La réduction de la concurrence entre producteurs, ou son élimination après 1940, a constitué un autre moyen efficace pour soutenir le prix des fourrures. Depuis longtemps le monopole d'achat des fourrures de la Compagnie de la baie d'Hudson n'existait plus. Bien qu'en certains districts les acheteurs de fourrure itinérants ne pussent exercer légalement leur activité, presque partout les trappeurs purent trouver d'autres acheteurs. Les données disponibles ne permettent guère de savoir si les prix étaient concurrentiels, mais il est clair que le prix d'achat des fourrures était déterminé par leur prix de vente dans les grands marchés du Sud. Aucun district de piégeage n'avait des prises suffisantes pour dicter les prix. Néanmoins, l'organisation de la vente des fourrures par les producteurs permit d'accroître le prix des fourrures, au moins marginalement. Dans l'Ouest canadien, cette méthode avait constitué le crédo des exploitants agricoles; il n'est donc pas surprenant que les Administrations provinciales l'appliquassent à la vente des fourrures par les trappeurs. L'accès au pouvoir du CCF (Nouveau parti démocratique) entraîna la création, en 1944, d'un Office de commercialisation des fourrures, le *Saskatchewan Fur Marketing Service*<sup>275</sup>.

Cet Office, auquel tous les trappeurs pouvaient s'adresser, visait à accroître le prix des fourrures à l'achat. Il est difficile d'évaluer son succès. Toutefois, H. Buckley fait remarquer que les trappeurs du Nord ne firent pas tellement appel à ses services, surtout après 1956, après abandon de la vente obligatoire des fourrures de castor et de rat musqué par l'intermédiaire de l'Office<sup>276</sup>. Il semble qu'au système des acomptes avec règlement final utilisé par l'Office, les trappeurs aient préféré l'obtention de crédit auprès des acheteurs de fourrures. Toutefois, comme le fait remarquer H. Buckley, l'obligation de passer par l'Office avait été efficace tant qu'elle avait existé, car elle avait permis de contrôler le contingentement des prises<sup>277</sup>.

Quels qu'aient été les effets positifs que ce régime de commercialisation obligatoire ou facultatif sur les revenus des trappeurs depuis 1945, ils furent plus que contrebalancés par la baisse générale du prix des fourrures. Ce long déclin réduisit l'attrait du piégeage à plein temps.

L'«urbanisation» de la population autochtone du Nord après 1945 agit dans le même sens. Il est de plus en plus difficile et coûteux pour le trappeur d'atteindre les régions où les animaux à fourrure sont

relativement nombreux.

Une étude du piégeage au Yukon conclut que le résultat est le suivant:

«Non seulement les fourrures rapportent moins qu'auparavant mais, selon l'enquêteur, on s'y intéresse moins; le trappeur consciencieux doit travailler toute l'année. Si ce travail ne lui plaît plus, il cherche où se libérer des charges qui sont à la base du succès. Il se débarrasse, par exemple, de ses chiens, et en emprunte lorsqu'il veut aller piéger. Ou il néglige ses rondes de piégeage, et attend la fin de la saison pour chasser le castor à la carabine. Le résultat de ce piégeage à la petite semaine est désappointant. Mais il n'existe pas d'autre source de revenus. Le trappeur se contente alors du strict minimum, et la pauvreté l'accable»<sup>278</sup>.

### *La pêche commerciale*

La pêche commerciale dans le Nord canadien s'est développée lentement au cours d'une longue période; elle offrait un emploi permanent ou à temps partiel aux Autochtones et aux pêcheurs de race blanche basés dans le Sud. Il n'y avait que fort peu d'entreprises de pêche dans le Nord avant 1940, et aucune n'atteignait l'envergure de celles exploitant les grands lacs, et le lac Winnipeg en particulier. La pêche y est très saisonnière, et elle constituait souvent une occupation à temps partiel pour des agriculteurs, des trappeurs ou des bûcherons se procurant ainsi des revenus complémentaires. La qualité des prises n'était pas uniforme, et les pêcheurs supportaient entièrement les fluctuations du marché, parfois amplifiées quand il s'agissait d'une baisse, à cause de l'organisation des acheteurs en consortiums, ou en entreprises intégrées verticalement après 1930<sup>279</sup>.

L'absence de moyens de transport, et les aléas extrêmes du marché, empêchaient le développement de la pêche commerciale dans le Nord. L'action des autorités en cette matière a été indirecte, car elle a découlé de l'investissement de deniers publics dans le développement des moyens de transport, qui ont ainsi ouvert de nouveaux lieux de pêche. Cependant, la nécessité d'un contrôle de la qualité des prises a justifié la toute première intervention des autorités pour prohiber la vente des corégones (*whitefish*) parasités. L'Administration s'efforça, dans certains districts, à ne délivrer des permis de pêche commerciale qu'aux gens du pays.

La Seconde Guerre mondiale causa un bouleversement de la pêche en eaux douces, sous forme d'une brusque augmentation des prix et, indirectement, par la mise en place de réseaux de transport dans le Nord-Ouest. La création d'entreprises de pêche dans le Grand Lac des Esclaves contribua «à une normalisation des bénéfices et des modes d'exploitation» de tout le secteur de la pêche en eaux douces de l'Ouest canadien<sup>280</sup>. La mise sur pied d'un programme de commercialisation du poisson par l'Administration saskatchewanaise, et la création de coopératives de pêche groupant surtout des Amérindiens, contribuèrent aux changements. On avait déjà essayé sans succès de créer des coopératives de pêche au Manitoba (la *Manitoba Co-operative Fisheries Ltd.*,

vers 1929) et en Alberta (*l'Alberta Co-operative Fisheries Ltd.*, vers 1939); l'expérience réussie en Saskatchewan prouva qu'une aide suffisante des autorités publiques permettrait d'organiser des coopératives viables, dans le contexte d'une économie autochtone.

En 1944, des biologistes du secteur fédéral étudièrent les possibilités de pêche commerciale dans le Grand Lac des Esclaves<sup>281</sup>. Ils estimèrent que le lac pourrait fournir chaque année jusqu'à 1 800 tonnes (1 tonne = 2 200 livres) de poisson, ce qui suffirait à faire vivre des entreprises de pêche:

«Le Grand Lac des Esclaves et ses ressources halieutiques dépendant de l'Administration fédérale, celle-ci, que les événements de la Seconde Guerre mondiale avaient éveillée au potentiel du Nord, s'efforça d'encourager la mise en valeur de ressources régionales. Il était possible de créer une nouvelle industrie dans le district du Mackenzie, laquelle pourrait, en outre, fournir de l'emploi à une main-d'œuvre locale peu coûteuse et peu occupée. Les ressources existaient, la main-d'œuvre était disponible, et les débouchés prometteurs. De plus, il était possible de réglementer cette industrie dès sa création, pour lui assurer une longue vie. Il restait à trouver les capitaux nécessaires, une structure administrative appropriée et des moyens techniques pour livrer du poisson de qualité aux consommateurs éloignés»<sup>282</sup>.

C'est le transport qui posait le principal problème, comme pour les autres entreprises de pêche commerciale du Nord-Ouest canadien. Il fallait, de plus, construire des ateliers de traitement du poisson, pour le congeler rapidement ou en prélever les filets, ce qui nécessitait des capitaux considérables. Encore une fois, le problème de dimension des installations surgissait, avec celui du monopole inévitable. En conséquence, le développement initial de la pêche dans le Grand Lac des Esclaves fut pris en mains par une entreprise privée exploitant déjà le lac Athabasca. L'achèvement de la route du Mackenzie, vers 1949, résolut en partie le problème du transport, et permit l'entrée en scène de quelques petites entreprises de pêche.

L'efficacité de la pêche dans le Grand Lac des Esclaves s'accrut régulièrement de 1950 à 1959, grâce à l'utilisation de plus gros bateaux, et à la manutention mécanisée. L'utilisation ultérieure des méthodes de navigation par radio, et de la pêche au sonar, permirent aux entreprises de pêche de surmonter les fluctuations cycliques des prix et les années de prises peu nombreuses.

Toutefois, le progrès des techniques a transformé cette industrie de main-d'œuvre en industrie de capital, l'empêchant de devenir un grand employeur de main-d'œuvre autochtone, et encore moins fournisseur d'emplois de complément. L'Administration s'est efforcée de remédier à cette situation en encourageant les entreprises de pêche commerciale à employer des Autochtones, et en aidant ces derniers à se procurer un équipement de pêche. Mais, au Grand Lac des Esclaves comme ailleurs, l'industrie de la pêche n'a offert que des emplois à temps partiel à quelques Autochtones, alors que les patrons-pêcheurs responsables de la plupart des prises en été exploitaient déjà les lacs

méridionaux. La pêche hivernale était surtout le fait d'agriculteurs de race blanche, et autres travailleurs saisonniers venus du Sud.

L'Administration ne pouvait guère utiliser l'industrie de la pêche dans le Grand Lac des Esclaves comme moyen d'améliorer l'emploi et les revenus des Autochtones, en raison de la dépendance de cette industrie à l'égard du réseau commercial de vente du poisson d'eau douce, constitué d'acheteurs, de courtiers et de poissonneries installées surtout aux États-Unis. Les entreprises de pêche ne pouvaient exercer d'influence sur ce réseau, même s'il s'agissait d'entreprises assez grandes et prospères établies dans le Sud, et notamment au bord du lac Winnipeg:

«Le faible pouvoir de négociation du vendeur, que ce soit entre le pêcheur et l'intermédiaire canadiens, ou entre celui-ci et l'acheteur américain, provenait en partie d'un manque d'information. Premièrement, les marchés américains, tel celui de Peck Slip, étaient si mal organisés qu'il fallait y être constamment présent pour connaître véritablement la situation. En outre, les acheteurs étaient habituellement mieux informés que les vendeurs. Les fluctuations brusques et fortes des prix du poisson frais, et les manigances des acheteurs, conduisirent les exportateurs à s'entendre avec de gros utilisateurs, hors du marché. Là encore l'acheteur avait tous les atouts en mains, car il pouvait agir de façon indépendante pour obtenir un prix de faveur. Le maintien des prix exigeait que les vendeurs se donnassent le mot et résistassent à toute pression. Comme cette entente n'existait pas, les vendeurs s'efforçaient de garder secret le volume des prises, à Winnipeg en particulier. Cependant, les acheteurs pouvaient les opposer les uns aux autres, car les vendeurs ignoraient le volume des prises des autres régions, et l'ampleur de la demande.

En deuxième lieu, l'exportateur canadien était rarement un intermédiaire indépendant, car il dépendait d'un acheteur américain. Dans ces conditions, la fixation des prix était faite par l'acheteur, sans véritable marchandage. Dans les négociations entre des entreprises apparemment oligopolistiques, l'acheteur obtenait souvent un prix de monopsonie. Il en résultait que de nombreux intermédiaires canadiens croyaient assumer tous les risques, et devoir se contenter de maigres bénéfices. Il n'est donc pas surprenant que les intermédiaires canadiens limitaient leurs investissements, en dépit des bénéfices procurés par un meilleur équipement. La situation changea lorsque les supermarchés américains devinrent des acheteurs importants, et exigèrent des filets de poisson congelé de qualité. Les entreprises de Winnipeg, et celles des autres régions, prirent rarement l'initiative de perfectionner leurs locaux et leur équipement, d'innover et d'améliorer leurs produits»<sup>283</sup>.

C'est l'Administration saskatchewanaise qui fit l'effort le plus vigoureux pour résoudre les problèmes de la pêche en eaux douces vers 1945. Elle prit plusieurs mesures: restriction du droit de pêche dans les lacs du Nord aux seuls gens du pays, et création d'un office de commercialisation. Deux structures administratives furent essayées: on créa tout d'abord une société d'État en 1945, la *Saskatchewan Fish*

*Products Corporation* (qui devint en 1946 la *Saskatchewan Fish Board*), ayant monopole d'achat des prises halieutiques, les transformant dans ses propres usines et les mettant sur le marché. Cette Société fonctionna pendant trois ans au milieu de controverses continues<sup>284</sup>. Les pêcheurs désapprouvaient les obligations qu'elle imposait, et n'étaient pas satisfaits des prix qu'elle leur offrait. Les critiques politiques la citaient comme exemple particulièrement nocif d'intervention socialiste maladroite dans l'économie de la province. Même les soutiens du parti au pouvoir ne s'entendaient pas sur les objectifs de la Société, sur la fixation des prix et sur le mode centralisé ou participatif des prises de décisions.

En 1949, la *Saskatchewan Fish Board* fut remplacée par un Office de commercialisation, le *Saskatchewan Fish Marketing Service*. La société d'achat et de vente était ainsi transformée en service de commercialisation<sup>285</sup>. Si la plupart des pêcheurs locaux le désiraient, l'Office achetait leurs prises à un prix de base, les transformait et les mettait sur le marché et, à la fin de chaque saison, il répartissait le bénéfice net entre les pêcheurs, en fonction de leur apport individuel. De cette façon l'Office de commercialisation demeurait société d'État, et l'Administration encourageait la création de coopératives locales de pêcheurs dans les agglomérations septentrionales.

En dépit de ses succès économiques considérables, on critiqua l'Office de commercialisation du poisson, tout comme son prédécesseur, pour son «paternalisme» et l'absence des pêcheurs dans le processus décisionnel. Afin de satisfaire les critiques, le gouvernement transforma, en 1959, l'Office de commercialisation du poisson, de société d'État en coopérative centrale appelée *Co-operative Fisheries Limited*. Au début, la nouvelle «coopérative» était régie par un conseil d'administration, dont les membres étaient choisis par le gouvernement. Elle n'appartenait qu'en partie aux coopératives locales de pêcheurs. Toutefois, il était prévu que les associations membres acquerraient peu à peu son capital social et en assumeraient la direction.

H. Buckley estime que cette politique obtint souvent des résultats positifs après 1960, mais il conclut, avec réalisme, que «la coopérative de commercialisation ne peut accomplir des miracles dans une industrie aux participants trop nombreux, dont la plupart sont pourvus d'un équipement rudimentaire»<sup>286</sup>. Cet auteur ajoute qu'en l'absence d'une politique *générale* de développement économique du Nord, l'industrie de la pêche ne pouvait garantir un niveau de vie décent à ses travailleurs, en dépit de la croissance de la population<sup>287</sup>.

Cette situation ne s'est pas améliorée depuis dix ans. Une étude de la pêche commerciale dans le Nord saskatchewanais, menée en 1971, révèle qu'en dépit de sa croissance, elle demeure saisonnière, et ne peut constituer une source sûre de revenus. Pour l'emploi, elle vient après le piégeage. La situation est la même dans les autres provinces, malgré les différences de politique. En Alberta, vers 1959, seulement 120 des quelques 1 000 pêcheurs travaillant au nord du 55<sup>e</sup> parallèle étaient des Indiens et des Métis de la région; le nombre des pêcheurs de race blanche y habitant était d'environ 240, et les autres étaient

des pêcheurs venant du Sud. Cinq entreprises commerciales achetaient les prises<sup>288</sup>. Le Comité de l'avenir économique du Manitoba souligna, en 1963, «qu'il faudrait fortement améliorer la planification, l'organisation, la commercialisation et les techniques de production dans les branches des fourrures et de la pêche». Il ajouta que: «ces améliorations ne produiraient pas un essor suffisant de la production pour permettre à de nombreuses personnes d'en profiter, même si elles accroissaient les revenus des Indiens et des Métis».

«L'industrie de la pêche commerciale, par exemple, en améliorant sa production et en devenant capitalistique, réduisait le nombre de ses travailleurs, mais offrait un revenu plus élevé à ceux qui restaient. Par conséquent, on ne peut compter sur un développement suffisamment rapide de cette industrie traditionnelle pour absorber à la fois les travailleurs en sous-emploi et l'augmentation de la population active.»<sup>289</sup>

On pourrait même trouver ces prévisions trop optimistes, quand on considère les effets désastreux de l'essor industriel, et notamment des aménagements hydroélectriques et des exploitations minières, sur la pêche en eaux douces. La construction de barrages et le détournement des rivières ont eu des répercussions qu'on ne peut encore évaluer avec exactitude, mais dont le déclin évident de la pêche dans la Rivière de la Paix, où l'on a construit le barrage Bennett, donne une idée. Les effets de la pollution hydrargyrique (par le mercure) de plus d'un cours d'eau du Nord, ont été encore plus frappants: après 1970, presque toute la pêche commerciale en Saskatchewan, au Manitoba et en Ontario s'arrêta. Les autorités interdirent la pêche dans le lac Winnipeg, le bassin hydrographique de la Winnipeg, celui de la Saskatchewan, certains lacs du bassin de la Nelson, et de nombreux lacs du Nord de l'Ontario, en raison de leur contamination par le mercure.

Ces événements inattendus causèrent de graves difficultés au programme que l'Administration fédérale, de concert avec plusieurs autres provinces, avait mis en œuvre pour assurer la mise sur le marché des poissons, aux alentours de 1968.

C'est ainsi qu'elle mit en place un organe de direction, par la création de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce en 1969. Sa Loi constitutive le chargeait, en exclusivité, de commercialiser, tant au Canada qu'à l'étranger, le poisson, ses produits et ses sous-produits provenant des entreprises de pêche des provinces participantes<sup>290</sup>. Il devait y procéder de façon systématique, accroître les revenus des pêcheurs, élargir les débouchés et augmenter les ventes<sup>291</sup>. Les Territoires du Nord-Ouest, la Saskatchewan, le Manitoba et le Nord-Ouest ontarien participèrent au programme.

Les agents de l'Office achetaient la totalité des prises et aidaient financièrement les pêcheurs, classaient les poissons et les expédiaient, et versaient des acomptes conformément aux directives.

Quoique l'Office dût s'autofinancer, il perdit 1,3 million de \$ en 1971, car les prix qu'il payait étaient trop élevés. En effet, il cherchait à encourager les pêcheurs et à leur verser la plupart de leur argent

durant la saison de pêche, quand les besoins étaient les plus grands.

L'Office est dirigé par un conseil d'administration comprenant un sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes et du Nord et plusieurs représentants des Administrations provinciales. Il est aidé par un comité consultatif composé surtout de pêcheurs ou de leurs représentants.

L'Office s'est efforcé d'améliorer les usines de transformation des produits de la pêche en eaux douces. La plus importante a été construite à Hay River. Son coût dépassa les possibilités financières de l'Office en 1972, et il fallut que le gouvernement des T. N.-O. et le Ministère lui accordassent une subvention de 1 million de \$ pour achever l'entreprise qui «était capitale pour l'économie de la région»<sup>292</sup>.

Après 1970, la pollution par le mercure causa de lourdes pertes aux pêcheurs, et découragea toute entreprise. L'Office observa que «les aléas de la pollution par le mercure ont rendu les pêcheurs pessimistes, et nombre d'entre eux ont abandonné leurs activités»<sup>293</sup>.

Les pêcheurs du Grand Lac des Esclaves, mécontents des prix offerts par l'Office, firent la grève en 1974. Même les patrons-pêcheurs, occupant quatre hommes, soulignèrent qu'une pêche de 75 000 \$ suffisait à peine à couvrir leurs frais d'exploitation. Ils observèrent que la plupart des pêcheurs en activité étaient âgés, ce qui, selon eux, montrait le peu d'attraction du métier de pêcheur<sup>294</sup>.

#### *Le secteur du tourisme*

Outre le piégeage et la pêche, les Autochtones ont tiré quelques revenus du tourisme. L'Administration a encouragé les voyages, la pêche sportive et la chasse dans le Nord, en y améliorant les transports, en protégeant la Nature et en aidant financièrement ou autrement les commerçants locaux; les agences touristiques provinciales et territoriales ont mené des campagnes de publicité dans le même but. Bien des investissements en d'autres secteurs ont profité au tourisme, qui n'en était qu'un aspect secondaire. Il en a été ainsi des voies ferrées, des routes et des pistes d'atterrissage, qui ont ouvert les terres vierges boréales aux voyageurs. De même, les mesures de protection de la Nature, telle la mise à part de parcs publics, de réserves de chasse et de pêche, et les programmes de protection de la faune et de repeuplement ont aussi profité au tourisme boréal.

En dépit de l'importance de ces mesures, celles prises après 1945 pour accroître l'emploi et le revenu des Autochtones les ont complétées. La plupart des études menées depuis la guerre ont indiqué que le tourisme pourrait fournir des emplois aux Autochtones en remplacement du piégeage et de la pêche. Mais son importance sur ce plan était exagérée. La chasse au gros gibier et la pêche sportive souffrent des mêmes difficultés que ces dernières activités. La plupart des Amérindiens n'ont pas les qualités d'entreprise, les capitaux et les relations commerciales indispensables. L'industrie touristique, tout comme le piégeage et la pêche, est pleine d'aléas, en raison des fluctuations des goûts et des revenus des clients, et d'un cadre physique aux conditions imprévisibles et impossibles à changer. Il n'existe qu'un petit nombre de

marchands d'équipement et d'exploitants de pavillons de chasse et de pêche à plein temps; ce sont rarement des Amérindiens, et ils n'emploient ces derniers que sur une base temporaire, et souvent occasionnelle. Les Autochtones qu'on peut qualifier de «guides de métier», tirant la plupart de leurs revenus de cet emploi, sont très peu nombreux.

### *Programmes d'incitation*

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont mis en œuvre des programmes d'aide à la petite entreprise touristique ou autre. Depuis 1945, presque toutes les provinces et les territoires ont mis sur pied des programmes d'incitation de formes diverses, afin d'encourager l'entreprise privée (parfois coopérative) à se fixer dans la région. Rares sont les provinces ou territoires ayant élaboré une politique de développement économique régional, si l'on met de côté certaines tentatives indécisées pour freiner la croissance excessive des grands centres aux dépens de l'arrière-pays. En dépit des déclarations officielles, aucune des provinces n'a adopté de politique explicite visant à détourner un peu de croissance méridionale vers le Nord, même si d'autres mesures ont pu avoir un tel effet. Tel a été celui des programmes d'incitation pour les commerces et les industries, dont l'implantation près des ressources locales a entraîné un certain développement économique dans le Nord. Les programmes fédéraux cherchant à attirer l'industrie étrangère ont eu les mêmes résultats. Ils prévoyaient des dégrèvements d'impôts et de redevances tréfoncières, diverses formes de subventions, et d'autres mesures telles que des prêts à faible intérêt ou à fonds perdus, des terrains industriels à bas prix, des tarifs préférentiels d'énergie, une aide directe pour la construction et l'amélioration des usines, l'installation de réseaux de transports, des services sociaux, une aide à la commercialisation, etc. Les conditions d'admissibilité à ces avantages sont en général précisées par la législation ou la réglementation des ministères ou organismes administrant les programmes.

Exception faite d'un dégrèvement général d'impôts pour les industries de matières premières, c'est l'industrie secondaire qui est l'objet de la plupart des programmes d'incitation. Certains visent à favoriser les investissements dans le secteur du tourisme. Parmi les programmes visant spécialement à encourager les entreprises *boréales*, citons le Programme fédéral d'aide à la prospection minière dans le Nord, permettant de rembourser jusqu'à 40 pour cent des dépenses de prospection approuvées dans le Yukon et les T. N.-O., le *Precambrian Incentive Program*, mis sur pied en 1964 par l'Administration saskatchewanaise, et la *Northern Development Corporation*, créée en 1970 par le gouvernement ontarien afin «d'aider et de conseiller les entreprises, et d'encourager ainsi l'expansion industrielle et le développement économique dans le Nord, et d'y créer des emplois».

Outre la mise sur pied de ces programmes, les diverses Administrations ont aussi accordé des avantages particuliers à certaines entreprises. Ces ententes, dont les termes étaient souvent confidentiels, ont, sur l'affectation des ressources, une influence sans doute plus marquée que celle des programmes d'incitation. Il est difficile d'en évaluer les résul-

tats sur le plan du développement économique, en raison de cette confidentialité, et aussi parce que les responsables ne cherchent guère à articuler logiquement les objectifs généraux qu'ils veulent atteindre. Un exemple typique est fourni par les usines à pâtes et papiers des provinces des Prairies, et particulièrement par celles de Prince Albert et de Meadow Lake en Saskatchewan (ce dernier projet, semble-t-il, a avorté), et par le complexe de produits forestiers du Pas, au Manitoba. Les entrepreneurs privés qui les animaient ont tous obtenu de vastes concessions, et une participation provinciale au financement et à l'organisation de leurs entreprises, qui rendait illusoire toute distinction entre les aspects privés et publics de ces dernières<sup>295</sup>. L'absence de raison logique à cette participation des provinces est frappante, à moins qu'on ne l'explique par l'espoir d'obtenir des avantages économiques qu'aucun précédent ne justifiait. La section intitulée «Le processus politique du développement économique du Nord canadien» étudie les mécanismes politiques concernés et les problèmes d'évaluation de la rationalité de ces actions.

### *Le secteur tertiaire dans le Nord*

Depuis 1945, l'économie canadienne, surtout productrice de biens, s'est largement orientée vers les services. L'expansion du secteur tertiaire (services) par rapport au secteur primaire (matières premières) et secondaire (construction et fabrication) illustre cette transformation. Cette expansion a touché les services de santé, l'instruction et les services sociaux. Une part de plus en plus grande du potentiel productif a été consacrée à ces activités. En même temps, leur mode de financement subissait un changement très marqué, car il s'appuyait de plus en plus sur les deniers publics. En conséquence, c'est le secteur public qui a assumé la charge d'organiser la plupart d'entre eux.

Ces changements ont bouleversé l'économie boréale traditionnelle après 1945. Presque partout ailleurs, ils se déroulaient au sein d'une société industrielle; mais, dans le Nord, la société pré-industrielle a été mise sens dessus-dessous par la brusque augmentation de la natalité, la diminution de la mortalité et donc un accroissement naturel sans précédent.

En raison du dédoublement de l'économie boréale, l'expansion du secteur primaire n'a pu créer des emplois en nombre suffisant pour cette population en croissance accélérée, qui n'a trouvé que le soulagement cyclique d'emplois temporaires dans les ouvrages de défense d'après-guerre, tel le Réseau avancé d'alerte (*Dew Line*), dans la construction de réseaux de transport et dans les aménagements énergétiques.

Ce n'est pas la première fois qu'il se produit un déséquilibre entre possibilités d'emploi et population active. La solution économique en est une forte migration de la main-d'œuvre excédentaire vers les régions d'emploi plus favorable, comme ce fut le cas dans l'Ouest des Prairies. Toutefois, cette solution n'était pas valable pour les gens du Nord, car leur situation économique et culturelle les empêchait de s'installer dans les régions industrialisées du Sud, comme d'ailleurs de

s'intégrer dans l'industrie boréale. Leur seule alternative était de trouver un emploi dans l'économie traditionnelle (piégeage, chasse ou pêche), ou de subsister des paiements de transfert sociaux. Beaucoup choisirent cette dernière option, en raison du faible potentiel d'absorption de nouveaux travailleurs par l'économie traditionnelle, sans qu'il ne s'ensuive une baisse des revenus. Il est vrai qu'ailleurs au Canada, la coïncidence de la pauvreté et de la rareté des emplois acceptables créait une situation analogue; mais cette situation est si fréquente dans le Nord qu'elle a convaincu tout le monde qu'une grande partie de la population y dépend de l'assistance sociale, bien que dans le Sud ce problème y soit quantitativement plus préoccupant.

Une des singularités d'une économie de services est que l'offre semble accroître la demande. Comme l'a montré T. R. Malthus, la prolifération engendre souvent la pauvreté. Mais, ultérieurement, l'accroissement naturel doit se ralentir, sous réserve de celui qui est provoqué par l'arrivée des groupes d'âges jeunes à la période de fécondité. Mais même sans cette croissance démographique, l'extension des services de santé, d'enseignement et de bien-être suffit, semble-t-il, à accroître le besoin que chacun en a. S'ils sont assurés par l'Administration, c'est la politique officielle qui ultérieurement régit l'offre et la demande de ces services. Ceux-ci peuvent encore être assurés par l'entreprise privée, mais cette dernière est obligée de suivre le mode de répartition choisi par la collectivité. La prise de décisions revient aux autorités politiques quand ces services entraînent des paiements de transfert substantiels entre régions diverses et entre membres des différents secteurs professionnels. Et quand l'emploi nouveau et les revenus sont fournis surtout par le secteur des services, comme c'est le cas dans le Nord canadien, la plupart des problèmes économiques prennent une coloration politique.

Les données statistiques concernant le Nord canadien ne sont pas assez abondantes pour qu'on puisse quantifier directement les changements structureux ayant affecté l'économie et la population du Nord. Les données recueillies n'en montrent que l'orientation et, dans certains cas, l'amplitude.

### **Structure de l'industrie boréale**

Des données récentes sont disponibles pour les régions du Nord relevant du gouvernement fédéral, mais non pour le Nord de certaines provinces. Ces données sont difficiles à interpréter, en raison des définitions employées. Par exemple, les statistiques concernant les Territoires du Nord-Ouest permettent de se faire une idée des revenus provenant des secteurs public et privé, mais globalement seulement, car les traitements et salaires payés par les organismes de l'État sont comptabilisés avec ceux des entreprises privées. Si l'on néglige cet aspect, on peut, grâce au tableau II.1, se rendre compte de la croissance des revenus payés par le secteur public dans les T. N.-O.

En 1968 - 1969, 49 pour cent environ du revenu pécuniaire des habitants des T. N.-O. provenait d'emplois auprès de l'Administration et d'établissements publics, et 51 pour cent d'emplois dans des entre-

**Tableau II.1 – Revenus des habitants des Territoires du Nord-Ouest**

	1968 – 1969	1970 – 1971
<i>Revenus payés par le secteur public</i>	\$	\$
Rémunérations dans les administrations et établissements	19 342 001	39 431 584
Paiements de transfert	3 250 979	4 088 324
<i>Total</i>	22 592 980	43 519 908
<i>Revenus provenant de sources commerciales</i>		
Rémunérations (y compris celles versées par les sociétés de la Couronne)	21 834 599	30 019 616
Chasse et piégeage	826 523	1 112 562
Entreprises non constituées en sociétés	693 000	1 193 000
Revenus de placements	263 000	693 000
<i>Total</i>	23 617 122 \$	33 018 178 \$
<b>Total du revenu des particuliers</b>	<b>46 210 102 \$</b>	<b>76 538 086 \$</b>

Source: AIN, *Statistical Abstract of the Northwest Territories*, 1973, Tableau 44, p. 67.

prises commerciales et des sociétés de la Couronne, et de la chasse, du piégeage et des affaires. En 1970 – 1971, ce dernier pourcentage avait baissé jusqu'à 43 pour cent, alors que le premier atteignait 57 pour cent. L'augmentation des revenus payés par le secteur public durant cette période ne s'explique pas par une croissance des prestations de l'assistance sociale, mais plutôt par une augmentation de la masse salariale des emplois publics. En 1968 – 1969, les paiements de transfert représentaient 14,4 pour cent des revenus payés par le secteur public, mais ils avaient baissé à 9,4 pour cent en 1970 – 1971.

On ne dispose pas de données comparables sur le revenu dans le Nord des provinces, mais on utilise les données du recensement concernant l'emploi pour mettre au jour les changements similaires dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Les données statistiques du tableau II.2 montrent les tendances relevées dans les quatre districts de recensement du Nord entre 1951 et 1961. On y observe un déclin évident de l'emploi dans le secteur primaire, un déclin plus faible dans le secteur secondaire et une hausse dans le secteur tertiaire.

On fait les mêmes observations à la lecture d'un certain nombre d'études sur quelques agglomérations boréales. Une étude faite par la Chambre de Commerce de Vancouver, intitulée *Report on Northern British Columbia: Resource Development* indique que le pourcentage de la population active employée par le secteur primaire du Nord colombien a baissé de 28 à 17 pour cent entre 1951 et 1961. Cette chute s'est produite dans toute la région, même dans les lieux d'intense mise en valeur. Cette évolution ne peut être attribuée à une transformation plus complète des produits locaux, car le pourcentage de la population active travaillant dans l'industrie de fabrication a accusé une baisse légère. Comme ailleurs, on doit l'attribuer à une augmentation de l'emploi relativement plus rapide dans le secteur tertiaire; en effet, il procurait le tiers des emplois en 1951, et la moitié en 1961.

Les études sur les agglomérations boréales soulignent l'importance du secteur tertiaire pour l'économie contemporaine dans le Nord. Une

**Tableau II.2 - Répartition de la main-d'œuvre entre les divers secteurs économiques des quatre districts de recensement du Nord, 1951-1961**

Secteur économique:	Abitibi <sup>1</sup>		Kenora <sup>2</sup>				Manitoba				Saskatchewan					
	1951	1961	1951	1961	1951	1961	1951	1961	1951	1961	1951	1961	1951	1961		
<i>primaire</i>	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Agriculture	7 626		3 026		412		238		1 911		150		743		546	
Exploitation forestière	2 370		3 059		1 835		1 321		328		331		74		223	
Pêche et piégeage	458		110		125		599		898		815		1 306		1 053	
Mines	5 132		6 812		1 474		1 587		3 189		4 279		598		1 513	
<i>Total partiel</i>	<i>15 586</i>	<i>57,9</i>	<i>13 007</i>	<i>44,9</i>	<i>3 846</i>	<i>29,1</i>	<i>3 745</i>	<i>22,4</i>	<i>6 326</i>	<i>49</i>	<i>5 575</i>	<i>38,1</i>	<i>2 721</i>	<i>69,1</i>	<i>3 335</i>	<i>60,7</i>
<i>secondaire</i>																
Industrie de fabrication	2 299		1 805		2 462		2 779		997		623		170		76	
Construction	1 595		1 644		873		854		632		1 175		161		141	
<i>Total partiel</i>	<i>3 894</i>	<i>14,5</i>	<i>3 449</i>	<i>11,9</i>	<i>3 335</i>	<i>25,2</i>	<i>3 633</i>	<i>21,8</i>	<i>1 629</i>	<i>12,6</i>	<i>1 798</i>	<i>12,3</i>	<i>331</i>	<i>8,4</i>	<i>217</i>	<i>4</i>
<i>tertiaire</i>																
Transports et télécommunications	1 349		2 275		1 890		2 629		997		1 636		61		331	
Services publics	169		—		199		—		36		—		60		—	
Commerce	2 060		3 150		1 262		1 856		1 033		1 194		203		445	
Finance	248		396		128		228		89		133		6		32	
Services	3 621		5 007		2 572		3 970		2 808		2 509		555		919	
Administration publique et Défense	—		1 689		—		642		—		1 769		—		211	
<i>Total partiel</i>	<i>7 447</i>	<i>27,6</i>	<i>12 517</i>	<i>43,2</i>	<i>6 051</i>	<i>45,7</i>	<i>9 325</i>	<i>55,7</i>	<i>4 963</i>	<i>38,4</i>	<i>7 241</i>	<i>49,6</i>	<i>885</i>	<i>22,5</i>	<i>1 938</i>	<i>29,3</i>
<b>Total général</b>	<b>26 927</b>	<b>100</b>	<b>28 973</b>	<b>100</b>	<b>13 232</b>	<b>100</b>	<b>16 703</b>	<b>100</b>	<b>12 918</b>	<b>100</b>	<b>14 614</b>	<b>100</b>	<b>3 937</b>	<b>100</b>	<b>5 490</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Comprend le territoire d'Abitibi et Mistassini<sup>2</sup> Comprend le district de Patricia

Source: Recensement du Canada, 1951 et 1961.

étude récente de la région de Fort Chipewyan, dans le Nord albertain, par exemple, donne la répartition de l'emploi reproduite au tableau II.3

**Tableau II.3 – Répartition de l'emploi dans la région de Fort Chipewyan, dans le Nord albertain**

	Mois de travailleur	Pourcentage du total
<i>Secteur primaire</i>		
Piégeage	270	
Artisanat	—	
Pêche commerciale	25	
Exploitation forestière	376	
Mines	37	
Agriculture	—	
Industries de matières premières régionales	12	
<i>Total partiel</i>	720	54,8
<i>Secteur secondaire</i>		
Construction	12	
Travaux publics de l'État	12	
Industries de fabrication	—	
<i>Total partiel</i>	24	1,8
<i>Secteur tertiaire</i>		
Administrations fédérale et provinciales	213	
Administration locale	6	
Tourisme	—	
Services locaux et entreprises	290	
Organismes locaux	62	
<i>Total partiel</i>	571	43,4
<b>Total général de l'emploi</b>	<b>1 315</b>	<b>100</b>

*Source:* Moncrieff, Montgomery and Associates, *A Socio-Economic Study of Fort Chipewyan and the Peace-Athabaska Delta Region*, dans *Peace Athabasca Delta Project, Supporting Studies*, Edmonton, 1971, vol. 3, p. B. 135.

### Les tendances démographiques

Les données démographiques concernant le Nord canadien traduisent l'amélioration des conditions de vie depuis 1945, découlant de l'accroissement des investissements publics. Cependant, l'utilisation de ces données publiées soulève des problèmes sérieux. En effet, on n'y distingue pas les gens du Nord et la population itinérante, qui ne reste pas assez longtemps pour s'adapter aux conditions locales. Comme elle est constituée d'hommes jeunes, de race blanche, nés, élevés et instruits dans le Sud, elle fausse les statistiques des naissances, des décès et de l'accroissement naturel par le simple fait qu'elle accroît numériquement la population recensée. Les taux calculés sont donc inférieurs aux taux réels. De plus, cette influence varie du cours du temps, car la mise en valeur des ressources d'une région particulière suffit à accroître la population sans délai, et aussi à modifier la répartition par âges et par sexes. C'est pourquoi les taux bruts de natalité et de mortalité des régions boréales du Canada ne constituent pas de bons indicateurs des conditions de vie, sauf dans les localités où ne se produisent guère d'entreprises attirant des migrants méridionaux.

Il faudrait donc interpréter les données des tableaux II.4 et II.5 avec ces réserves. Même alors, les tendances générales sont bien claires; un accroissement prononcé du taux de natalité, avec un maximum en

1961, et se maintenant bien au-dessus de la moyenne nationale en 1971; une chute générale du taux de mortalité dans la plupart des régions, et atteignant des niveaux inférieurs même à la moyenne nationale; et, par conséquent, un taux d'accroissement naturel de loin supérieur à la moyenne nationale.

**Tableau II.4 – Évolution des taux de natalité, de mortalité et d'accroissement naturel dans certaines régions boréales, de 1931 à 1971**

Année	Yukon	T.N.-O.	Abitibi	Kenora	Manit.	Saskat.	Canada
<i>Taux de natalité</i>							
1931	10,4	46,1	38,4	17,9	23,9	31,6	23,2
1941	14,4	26,3	37,3	16,8	31,5	27,7	22,4
1951	38,0	40,6	40,6	29,8	38,4	41,1	27,2
1961	38,1	48,6	34,7	33,5	40,2	45,9	26,1
1971	27,5	37,0	18,1	24,3	36,9	37,1	16,8
<i>Taux de mortalité</i>							
1931	14,7	28,8	8,9	7,0	8,4	12,4	10,2
1941	13,4	25,6	5,5	7,1	10,9	10,4	10,1
1951	9,4	17,8	7,3	10,9	9,1	12,5	9,0
1961	6,4	11,4	5,0	7,4	6,6	7,7	7,7
1971	5,7	6,6	5,3	8,0	5,9	5,7	7,3
<i>Taux d'accroissement naturel</i>							
1931	- 4,3	7,8	29,4	10,9	15,4	19,2	13,0
1941	1,0	0,8	31,8	9,7	20,7	17,3	12,3
1951	28,6	22,8	20,5	18,9	29,2	28,6	18,2
1961	31,7	37,2	29,6	26,1	33,5	38,3	18,4
1971	21,8	30,4	12,7	16,2	31,1	31,4	9,5

Source: Canada, *Statistique de l'État civil*, 1931, 1941, 1951, 1961, 1971. Les chiffres indiqués sont les taux par 1 000 habitants recensés durant l'année correspondante.

Parmi les taux démographiques, celui de la mortalité infantile est le moins influencé par la migration blanche, parce qu'il rattache la mortalité infantile survenue avant l'âge d'un an au nombre de naissances vivantes recensées dans la région en question. De plus, on l'emploie partout dans le monde comme indice de la santé de la population et des normes médicales. Malheureusement, les méthodes de recensement ont changé considérablement avec le temps dans le Nord canadien. On peut ainsi expliquer la mortalité infantile si étrangement faible au Yukon et dans le Nord saskatchewanais en 1931, par rapport à la moyenne nationale. À part ce problème, les données du Tableau II.5 renforcent l'opinion selon laquelle l'amélioration des soins médi-

**Tableau II.5 – Taux de mortalité infantile dans certaines régions du Nord, de 1931 à 1971**

Année	Yukon	T.N.-O.	Abitibi	Kenora	Manit.	Saskat.	Canada
1931	75,0	113,5	108,9	68,8	114,8	93,1	86,0
1941	83,3	208,9	70,1	46,3	113,1	153,6	61,1
1951	55,6	107,9	63,1	68,6	72,4	107,9	38,5
1961	41,2	111,0	47,1	41,7	48,6	70,9	27,2
1971	25,7	49,0	18,1	30,2	26,6	44,3	17,5

Source: Canada, *Statistique de l'État civil*, 1931, 1941, 1951, 1961, 1971. Les chiffres indiqués sont les taux de décès infantiles survenus avant l'âge d'un an pour 1 000 naissances vivantes.

caux a fait baisser la mortalité infantile des taux très élevés de 1941 à ceux de 1971; tout en restant élevés, par rapport aux taux du Canada méridional, ils ne sont plus parmi les plus élevés du Monde.

### *L'Administration locale dans le Nord – relations entre la grande ville et l'arrière-pays*

Au cours de l'histoire s'est manifestée une tendance à la centralisation des pouvoirs de décision au sein du corps politique du Canada, comme en témoignent la prépondérance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif aux paliers fédéral et provincial, ainsi que la faiblesse relative des organismes d'administration locale. Géographiquement, le pouvoir de décision se concentre en quelques centres administratifs importants, qui sont aussi pour la plupart des centres financiers. C'est ainsi que l'histoire économique du Canada reflète les ambitions économiques et politiques du monde des affaires de Québec, de Montréal et de Toronto, qui voulait dominer la vie économique de l'Ouest canadien. Par contre, la plupart des économies provinciales montrent la prédominance bien assise d'une grande ville méridionale sur un arrière-pays s'étendant vers le Nord.

L'accroissement de la population septentrionale depuis 1945 rendait vraisemblable une consolidation de l'Administration, et une plus grande participation des gens du Nord aux activités politiques sur les plans fédéral et provincial.

L'Administration locale n'a pas été un facteur important du développement de l'industrie, ou de la mise en valeur de nouvelles régions, à cause de son organisation interne: gestion des services publics de santé, enseignement, octroi des permis ou autorisations aux entreprises, etc. Du fait de leur faiblesse constitutionnelle, même les fonctions que remplissent les Administrations locales ont été soumises à l'autorité du gouvernement provincial.

Le rôle de l'Administration locale est encore plus effacé dans le Nord que dans le reste du Canada, car il n'y a jamais eu d'organisation collective sur place, toutes les fonctions municipales étant remplies par un département plus ou moins approprié du gouvernement provincial. Les Administrations municipales établies dans le Nord gèrent des agglomérations vivant pour la plupart de l'exploitation minière ou forestière, ou plus rarement des transports ou des aménagements hydroélectriques. Ces agglomérations ont ailleurs acquis des institutions municipales assez tardivement, car elles avaient été créées et exploitées en tant que villes d'entreprise (*company towns*). Depuis 1945, les paliers supérieurs de gouvernement se sont efforcés d'imposer des normes plus élevées d'aménagement urbain aux nouvelles agglomérations septentrionales, et aussi de faire participer les citoyens au fonctionnement des institutions collectives. Un certain nombre de ces agglomérations sont mentionnées dans la présente étude, notamment Elliot Lake en Ontario, Labrador City et Gagnon au Québec, Thompson et dernièrement Leaf Rapids au Manitoba, Uranium City en Saskatchewan, Grande Cache en Alberta, Mackenzie en Colombie-Britannique

et Inuvik dans les Territoires du Nord-Ouest. Beaucoup ont été dotées d'institutions locales financières et administratives assez originales. Jusqu'à présent, leur principal défaut est de n'avoir pu associer les Autochtones qu'elles attirent au mécanisme d'administration de la collectivité. Résultat d'un dessein ou du hasard, presque toutes les agglomérations boréales importantes englobent un groupe marginal d'Indiens, de Métis ou d'Inuits, reflet évident du dédoublement de l'économie boréale et de ses incidences sociales et politiques:

«Leur ancien mode de vie a été détruit; les Américiens se concentrent dans des agglomérations, et sont trop souvent rejetés au bas de l'échelle sociale. Quelques agglomérations boréales créées après 1945 se sont efforcées de tenir compte de la présence des Autochtones (Inuvik, par exemple); d'autres ont négligé cet aspect (Uranium City), mais aucune n'a réellement résolu le problème»<sup>296</sup>.

Une autre faiblesse de l'Administration locale dans le Nord est associée à la forte mobilité de la main-d'œuvre blanche attirée par les industries de matières premières. On ne sait s'il s'agit d'une cause ou d'un effet. Les villes à entreprise unique attirent des travailleurs mobiles, souvent célibataires, qui ne restent pas plus d'une ou deux saisons dans la région, et ne s'intéressent guère aux progrès de la collectivité. On a conçu beaucoup de nouvelles agglomérations pour y attirer des «pères de famille», ayant des charges et de l'argent pour acheter une maison; on espère que leur attitude à l'égard des progrès de la communauté sera différente. Mais ce n'est pas certain, car l'échec d'Elliot Lake, par exemple, montre les aléas courus. Actuellement, on s'efforce de comparer les avantages des agglomérations permanentes à ceux des camps temporaires, qu'on établit s'il n'apparaît guère possible de diversifier les ressources économiques locales.

On a complété récemment, et parfois remplacé, les institutions traditionnelles de l'Administration municipale par la mise en place d'unités municipales ou régionales nouvelles. La résolution des problèmes particuliers aux groupes autochtones, surtout dans les territoires du Nord, ont nécessité la création de conseils de village et d'organes représentatifs, dont quelques-uns ont un caractère bénévole, et dont d'autres, tels les «conseils de bande», ont reçu la sanction officielle. Dans le Nord des provinces, la principale action réalisée en cette matière a été la création d'organes régionaux s'occupant généralement d'aménagement économique.

À l'exception des nouvelles agglomérations boréales de caractère industriel où la population, pour la plupart de race blanche, espère une forme quelconque d'Administration municipale, les nombreux villages à population autochtone sont traditionnellement «gouvernés» par une élite locale de représentants d'organismes extérieurs, tels que les sociétés de pelleteries, les congrégations et parfois les ministères fédéraux et provinciaux. On peut considérer Cumberland House comme typique. C'est une petite agglomération du Nord-Est saskatchewanais, ayant fait l'objet d'une étude assez poussée. En 1960, J.E.M. Kew considérait ainsi que l'organisation politique locale y reflétait la faiblesse éco-

nomique des Indiens et des Métis, légèrement améliorée cependant par les excellents résultats obtenus par les organismes locaux de piégeage et de pêche. Il ajouta que les sources du pouvoir économique dans la collectivité «étaient entièrement extérieures à la région» :

«Les habitants de race blanche sont des représentants de la Compagnie de la baie d'Hudson, de l'Administration provinciale, du gouvernement fédéral et des congrégations. Ils tirent tout leur pouvoir politique ou économique de «l'extérieur». Tant que Cumberland House n'offrira que des ressources économiques fort insuffisantes pour sa population, le déséquilibre entre le pouvoir des «étrangers» et celui des Autochtones se maintiendra. C'est parce que la production locale reste faible, qu'une répartition équitable de ses avantages et leur administration démocratique ne peuvent rétablir l'équilibre.

L'endettement chronique des trappeurs proclame en permanence la supériorité économique de «l'extérieur». L'endettement à l'égard des commerçants et la dépendance à l'égard des services de l'État et des congrégations religieuses est un legs à la population indienne et métisse»<sup>297</sup>.

Une étude de la même collectivité, faite cinq ans plus tard, révèle que le remplacement de l'élite administrative par de nouveaux venus n'a pas réussi à modifier la répartition du pouvoir, à l'exception peut-être de la multiplication des agents de l'État.

«Le pouvoir est principalement aux mains des représentants de l'État, des congrégations et des établissements commerciaux. L'État est représenté par les fonctionnaires du ministère des Ressources naturelles, de l'Éducation, de la Santé et du Bien-être social, de l'Agriculture, et par les membres de la Gendarmerie royale, qui habitent sur place, ainsi que par d'autres fonctionnaires de ces organismes ou d'autres, qui sont de passage assez fréquemment. Les congrégations de la région sont l'Église catholique, l'Église anglicane et la Mission évangélique du Nord du Canada. Les établissements commerciaux sont la Compagnie de la baie d'Hudson, la Coopérative, l'hôtel *Cumberland Lodge* et la salle de billard»<sup>298</sup>.

Cependant, la seconde étude a signalé des indices de changement : un conseil spécial, résultat de l'organisation des trappeurs de la région, avait commencé à fonctionner et pourrait devenir un moyen local de gestion de certaines activités de la collectivité<sup>299</sup>.

Il est encore trop tôt pour savoir si cette création spontanée commence un processus aboutissant à la formation d'une Administration municipale classique, et représentative. Certains organismes représentant des groupes ethniques ou des groupes d'intérêt précis apparaissent dans diverses collectivités, pour contrebalancer le pouvoir croissant des fonctionnaires.

Une étude récente portant sur Fort Chipewyan, une autre collectivité subarctique, a montré qu'au moins 24 ministères, organismes ou directions fédérales ou albertaines y appliquaient des programmes, et qu'une ébauche d'Administration locale, le «Comité consultatif», com-

posé d'un directeur et de sept conseillers, y avait été établi par le ministère provincial des Affaires municipales. L'étude en question a révélé qu'un «malentendu au sein de la population locale au sujet des vrais objectifs du Comité consultatif local en avait entravé la mise sur pied»<sup>300</sup>.

Cette étude range le Comité consultatif sous la rubrique des «organismes locaux», où se trouvent les Conseils cris et chippewyan, qui ont groupé leurs activités administratives et mis en commun leur personnel, et qui, outre leurs programmes d'assistance sociale et leurs actions économiques et sociales, etc., assument des «fonctions semi-politiques» dans le cadre de leurs relations avec l'Association des Indiens de l'Alberta; de même y trouve-t-on la section locale de Fort Chipewyan de l'Association des Métis de l'Alberta, qui s'occupe surtout des affaires de la Coopérative des pêcheurs de l'Athabasca, laquelle est surtout composée de Métis<sup>301</sup>.

On retrouve les mêmes tendances dans les villages arctiques plus petits, mais souvent sous une forme exagérée. Bien que certains d'entre eux existent depuis très longtemps, ceux du littoral du Labrador et de l'Ungava par exemple, la sédentarisation récente des Inouits a créé une nouvelle situation. B. G. Williamson indique qu'en 1970, seulement un peu plus de 2 pour cent de ceux-ci vivaient dans des camps de chasse durant toute l'année.

Cette situation amena les autorités fédérales à envoyer des agents administratifs dans ces villages, et à créer des conseils inouits pour servir d'intermédiaire avec les habitants. Après 1960, les membres de la plupart des conseils étaient élus et, après 1970, toutes les agglomérations inouites avaient élu des conseils de village. B. G. Williamson décrit ainsi la situation:

«Chaque village dispose maintenant d'un Conseil élu, et bien que les habitants soient Inouits pour la plupart, ceux de race blanche peuvent être élus et le sont d'ailleurs de temps en temps, en général lorsqu'ils habitent la région depuis un certain nombre d'années. Comme les Inouits forment la majorité de l'électorat, c'est grâce à leur vote qu'un Blanc peut être élu au conseil; mais, en général, ils sont lents à accorder leur confiance à l'habitant du Sud. C'est pourquoi ils choisissent rarement des fonctionnaires, car ceux-ci ne restent guère plus de deux ans dans le Nord. Les Blancs qui sont élus sont plutôt des missionnaires, des marchands et d'autres particuliers. De plus, la population préfère ne pas voir des fonctionnaires s'engager dans la politique active, ce qui est d'ailleurs réglementé. Bien que les Inouits soient majoritaires dans les conseils, et que les délibérations se fassent dans leur langue, avec traduction anglaise pour les Blancs, ce sont ces derniers qui dominent les assemblées délibérantes dont ils font partie. Ces organismes laissent place à l'initiative et à l'autodétermination des Autochtones, mais les décisions sont prises parfois sans qu'ils y participent. Il est rare que les Blancs puissent se baser sur un cadre culturel qui leur est étranger, aussi leur présence au sein des conseils renforce-t-elle l'influence du mode de pensée de la

classe moyenne des villes méridionales sur le mode de vie arctique»<sup>302</sup>.

Tout comme les villages subarctiques indiens et métis, les communautés inouïtes mettent sur pied d'autres genres d'institutions collectives. On remarque leurs coopératives, créées à l'initiative de l'État et avec son aide, pour la sculpture sur stéatite, la réalisation d'autres objets d'art et la confection de vêtements en fourrure. B. G. Williamson pense que ces coopératives ont un lien avec la création des conseils de village, car les plus actifs parmi ces derniers se trouvent là où existent des coopératives ayant fait leurs preuves<sup>303</sup>.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest espère que les conseils de village se transformeront progressivement en corps politiques pouvant assumer les fonctions des Administrations municipales méridionales, quand le village aura acquis un statut communal. Mais cette évolution nécessite un retournement de la forte tendance de la majorité autochtone à laisser les Blancs décider des questions administratives, ou même à se désintéresser de cette question. La pénétration des sociétés minières et pétrolières dans des régions aussi éloignées que le Nord de l'île de Baffin, et le ralentissement de la poussée démographique amérindienne, risquent d'entraîner la répétition de l'accaparement du pouvoir administratif observé antérieurement dans le Sous-arctique. Dans ce cas, il est possible qu'il s'y crée une dualité politique sur le plan local: l'Administration locale habituelle servirait de porte-parole des Blancs, alors que les coopératives, ou les sections locales des Associations autochtones, représenteraient les Amérindiens. Dans le passé, l'utilisation d'institutions «à l'anglaise» pour administrer une collectivité formée de deux communautés économiques et culturelles distinctes n'a pas été couronnée de succès.

Les tentatives récentes de plusieurs provinces pour créer des Administrations régionales ont façonné l'Administration locale dans le Nord, et les relations entre la grande ville et l'arrière-pays. En C.-B. et en Ontario notamment, on a créé de nouvelles unités politiques dans toute la province, afin de compléter ou d'absorber les institutions locales existantes. Ailleurs, dans les provinces des Prairies, par exemple, on a mis en œuvre des programmes bien plus modestes pour donner une meilleure représentation aux habitants des régions septentrionales non municipalisées: on a décentralisé les bureaux provinciaux d'administration et on a créé des conseils consultatifs septentrionaux.

Toutes ces mesures découlaient plus ou moins de l'intérêt éveillé entre 1951 et 1969 par l'expansion économique régionale et par la «planification» de l'expansion et du développement économiques, au lieu d'un abandon aux seules forces du marché.

L'intérêt accordé par les gouvernements de la C.-B. et de l'Ontario au développement économique du Nord résultait de leur politique générale de développement de toute la province, et ne venait qu'après leurs préoccupations et matière d'administration locale des grandes villes méridionales.

Le mécanisme d'administration régionale en C.-B. fut créé en 1965; c'est un amendement à la Loi municipale de la province qui

établit les districts régionaux, lesquels devaient fournir divers services dans 28 régions. Plusieurs correspondaient à des districts hospitaliers déjà existants, dont les services furent, dès l'abord, assurés par les districts régionaux. Ceux-ci assumèrent quelques trente-six fonctions aussi diverses que la gestion des ressources en eau, l'entretien des routes, l'élimination des ordures, l'expansion industrielle, etc. Chaque district régional relève d'un conseil groupant des représentants des municipalités et d'autres agglomérations n'ayant pas encore le statut communal; il possède un comité de planification technique où siègent des représentants de la plupart des ministères ou organismes fédéraux et provinciaux œuvrant dans la région.

L'Administration provinciale soutient que ces districts ne constituent pas un autre palier de gouvernement, mais: « . . . il est difficile de soutenir qu'ils ne forment pas un quatrième palier de gouvernement. Ils adoptent des arrêtés; ils demandent des fonds (une forme indirecte de taxation), et ils contribuent au financement de certains services dans toute ou partie de la région. Des représentants élus dirigent ces activités, et un personnel administratif se charge de leur application»<sup>304</sup>.

Bien qu'on puisse considérer les districts régionaux de la C.-B. comme des unités surtout politico-administratives, ils pourraient servir de base à la planification de l'expansion économique. Malgré la publication de plusieurs études économiques sur les districts régionaux du Nord, on ne sait encore s'il y aura décentralisation des décisions économiques prises à Victoria, pour qu'elles le soient dans les districts. Les programmes de développement élaborés récemment par la province et le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale ne prévoient guère de participation régionale effective à la planification économique.

La formule de régionalisation adoptée par le gouvernement de l'Ontario est à l'étude depuis au moins dix ans. On a d'abord cherché à améliorer l'administration locale, en lui superposant une administration régionale et en mettant sur pied une série d'organismes d'expansion économique régionale. Ce n'est qu'en 1973 que le gouvernement reconnut la nécessité de conjuguer ces deux éléments, dans une déclaration officielle, appelée opportunément *Design for Development: Phase Three*, où il indiquait qu'il remplacerait les dix régions provinciales d'aménagement de 1954 par cinq nouvelles, dont deux couvriraient le Nord: les régions Nord-Est et Nord-Ouest. Leurs Administrations se concerteraient avec l'Administration provinciale pour élaborer la planification de l'expansion économique.

Cependant, certains observateurs ont remarqué que les actes récents du gouvernement provincial vont vers une diminution du pouvoir de décision régional, et un renforcement de l'administration directe provinciale<sup>305</sup>. On ne peut encore se rendre compte si tel est le cas dans les régions largement inorganisées du Nord de la province. On s'efforce de dresser un plan assez détaillé pour l'expansion économique des deux régions du Nord-Est et du Nord-Ouest, et pour articuler les mesures nécessaires. Entre-temps, on a pris des mesures pour étendre l'organisation municipale classique au Nord colombien. La nouvelle «loi sur les collectivités du Nord» permettra à quelques 20 agglomérations subarc-

tiques d'élire des conseils ayant compétence pour assurer la mise en place de réseaux d'égouts et d'adduction d'eau, l'enlèvement des ordures, la réglementation des camps de caravanes et de camping, et la lutte contre les incendies<sup>306</sup>.

### *Le mécanisme politique du développement économique du Nord*

L'analyse des mécanismes politiques de l'expansion et du développement économique du Nord canadien se heurte à la répartition multiple des compétences municipales, régionales, provinciales et fédérales. Il est indispensable d'utiliser des hypothèses simplificatrices: grandes prises de décisions politiques restreintes à la mise en valeur des ressources naturelles; infrastructures fournies sous forme de réseaux de communications et d'aménagements énergétiques; et traitement des Amérindiens. Les Administrations locales et territoriales n'ont pas joué de rôle important sur ces trois plans, où seuls les gouvernements provinciaux et fédéral ont été actifs. Comme le montre l'étude rétrospective, il est difficile de démêler leurs rôles respectifs en cette matière. Nous avons vu que la mise en valeur des richesses naturelles de presque tout le Nord relevait directement de la compétence fédérale jusqu'à près de 1930; mais ailleurs, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec avant cette époque, comme dans toutes les provinces depuis, l'action des gouvernements provinciaux en matière de richesses naturelles s'est toujours trouvée limitée par la compétence fédérale en matière de commerce extérieur, de ressources aquatiques interprovinciales et internationales, et de fiscalité. (Dans le cas particulier des T. N.-O. et du Yukon, l'administration, de fait, a toujours été entre les mains d'un ministère ou d'une direction fédérale, dont les lignes de conduite en matière de mise en valeur des ressources, tout en étant conformes aux limitations déjà mentionnées, ne constituaient nullement une véritable politique par elles-mêmes). Il en est de même de l'apport de capitaux pour l'infrastructure, fournis par les trésors provinciaux, et partiellement par le Trésor fédéral. Aucun critère n'explique pourquoi certains projets étaient financés par le gouvernement provincial, et d'autres par le gouvernement fédéral. Enfin, l'administration des Amérindiens s'est appuyée sur une masse de lignes de conduite et de programmes tant fédéraux que provinciaux: l'Administration fédérale s'occupait des Indiens et des Inuits, mais en déléguant parfois ces responsabilités; les Administrations provinciales se chargeaient des Métis, mais en comptant largement sur un financement fédéral, tout comme pour d'autres programmes sociaux qu'elles appliquaient.

De ce qui précède, on peut inférer le concept d'intérêt public dans le Nord canadien. Celui-ci est mis de côté si l'on ne tient pas compte des vues de l'Administration locale au cours de la prise de décisions. C'est ce que montre la rétrospective, qui n'est nullement une prescription pour l'avenir, car seul reste le concept d'intérêt public selon l'Administration fédérale ou provinciale. (Nous considérerons ici que l'Administration territoriale est plus proche, sur le plan de l'efficacité

politique, d'une Administration locale que d'une Administration provinciale; il n'est donc pas besoin d'en tenir compte dans notre modèle). L'ambiguïté de certaines fonctions accomplies par le secteur fédéral apparaît quand on essaie de distinguer l'intérêt public envisagé par celui-ci, ou par le secteur provincial. C'est cette ambiguïté qui est à la source des interminables contestations entre gouvernements provinciaux (particulièrement ceux de la C.-B. et des Prairies) et gouvernement fédéral, en matière de ressources, de transports et d'administration des Amérindiens. On peut utiliser ces divergences pour mieux cerner la notion d'«intérêt public» qui s'est formée dans l'esprit des Canadiens.

### **Le processus décisionnel électoraliste**

Depuis des siècles, les politicologues se sont efforcés de définir l'«intérêt public», et de montrer comment on peut le discerner<sup>307</sup>. Cette expression perd vite son aspect métaphysique quand on considère des questions concrètes. Selon nos traditions politiques, l'intérêt public est ce que le Parlement veut qu'il soit. Sur le plan quotidien, c'est ce que le Cabinet a décidé qu'il doit être.

La suprématie du Parlement est donc caractéristique de tout débat sur la politique, y compris la politique d'essor du Nord, qu'il se trouve sous la compétence provinciale ou fédérale. Le gouvernement de parti, le mécanisme électoral et l'activité des pouvoirs législatif et exécutif, dans le cadre d'un régime représentatif et responsable, constituent les moyens de mise en œuvre de cette politique au Canada, si nous en croyons nos manuels.

Ce sont les préférences individuelles des citoyens qui constituent les principales données d'entrée de ce modèle décisionnel. Mais l'activité des partis politiques et le débat public au sein de la presse écrite ou parlée peuvent influencer ces préférences, ou même les créer. Certains groupes d'intérêt cherchent à influencer les élections, grâce à des contributions aux caisses électorales et à diverses manipulations d'une légalité douteuse. De même, on doit tenir compte des pressions qui s'exercent directement sur les législateurs, sur les détenteurs du pouvoir exécutif et sur les fonctionnaires. Cependant, beaucoup soutiennent que ces pressions sont beaucoup moins fréquentes dans notre régime de responsabilité ministérielle que dans celui des États-Unis; c'est peut-être parce qu'elles ont moins de chances de réussir ou, pour une raison plus subtile, parce que les principaux groupes d'intérêts, et notamment les milieux d'affaires, sont fort proches des dirigeants élus. Dans le cas de la politique boréale du Canada, il est aisé de mettre en relief la similitude entre les intérêts de certaines grandes sociétés et l'intérêt public, tel qu'il apparaît dans les politiques de mise en valeur des ressources, d'investissement dans les infrastructures et d'administration des Amérindiens, élaborées par les Cabinets fédéral et provinciaux. On peut expliquer que les corps législatifs n'aient pas repoussé un tel parti pris par leur faiblesse ou leur manque d'organisation en face d'un Cabinet décidé, ou encore par le fait qu'ils étaient composés de députés convaincus, pour la plupart, que ces mesures étaient le véritable intérêt public. Cette dernière explication paraît valable la plupart du temps;

les électeurs représentés étaient généralement en faveur d'un progrès s'exprimant par la multiplication des biens, la colonisation de nouvelles régions et toute latitude laissée à la « libre entreprise »; ils considéraient les ressources, et spécialement les richesses naturelles du Nord, comme des biens dont on pouvait disposer librement au « prix coûtant », afin d'encourager l'expansion économique.

Mais il faut souligner que les théoriciens ont toujours considéré que le régime politique du Canada favorisait une prise de décisions très centralisée, dont les paliers supérieurs prenaient en considération une multitude de données pour élaborer une politique qui, par définition, concrétisait l'intérêt public. Les faiblesses de ce mécanisme étaient l'absence de participation de certains intéressés, qui auraient légitimement pu postuler une charge, exprimer leur opinion par un vote, ou tout au moins se renseigner au sujet des problèmes et de la façon dont ils pourraient être affectés (y compris par la voie de l'instruction publique). Les améliorations apportées, au cours des ans, au mécanisme politique de l'essor du Nord, en fonction du processus électoraliste ont pris la forme de création de circonscriptions électorales, d'amélioration des services de scrutin, de mise en place de meilleurs services de communications et d'instruction, et d'autres mesures permettant aux gens du Nord de participer à la vie politique en briguant les suffrages, en votant ou en menant une campagne électorale. L'étoffement récent des Administrations locales et territoriales a contribué aux progrès de ce mécanisme politique, en familiarisant les gens du Nord avec ces activités<sup>308</sup>.

Cependant, on ne dispose guère d'une méthode logique pour évaluer le comportement de ce mécanisme au cours de la prise des décisions. On est obligé de supposer que les décisions prises par le gouvernement sont justes, pour être assuré que le mécanisme fonctionne, sinon idéalement, du moins de « façon acceptable ». Si l'on estime qu'elles sont erronées, et contraires à l'« intérêt public », il faut proposer une alternative correcte. Qui doit le faire? Dans un certain nombre de cas, on peut répondre: « les tribunaux », particulièrement s'il faut assurer la constitutionnalité des décisions. Mais, en fin de compte, le principe de la suprématie du Parlement s'y oppose. Les difficultés d'amendement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique posent quelques obstacles, particulièrement en matière de dévolution des terres des Autochtones. Mais dans le contexte du régime parlementaire canadien, il n'est guère possible de se demander si la politique choisie est la bonne. Certains des participants à son élaboration peuvent être convaincus du contraire: la seule façon de s'en assurer serait de recommencer le processus de son adoption. *Il n'existe aucun pouvoir extérieur au mécanisme, pouvant assurer que ses décisions sont les bonnes.*

Le mécanisme politique de prise des décisions que nous venons de décrire ressemble à celui qui régit les mouvements d'un marché entièrement libre: les acheteurs et les vendeurs y comparent leurs besoins sans restrictions, et le résultat passe théoriquement par un maximum d'avantages pour la collectivité. Mais on prouve que ce résultat ne sera pas atteint s'il existe des distorsions: existence d'un monopole, manque

d'information chez les acheteurs ou les vendeurs, inertie des moyens de production, ou intervention délibérée d'organismes, publics ou non, empêchant l'adaptation libre et spontanée du marché. Dans ces conditions, les avantages dont la collectivité bénéficie n'atteindront pas le maximum espéré.

Bien qu'actuellement nous parlions de nos mécanismes politiques et économiques comme s'ils s'approchaient de l'idéal, beaucoup de Canadiens estiment qu'il faudrait réformer les bases politico-économiques du processus de prise des décisions.

### **Le processus décisionnel corporatiste**

Beaucoup ont remarqué que, depuis 1945, l'Occident substitue peu à peu des mécanismes politiques de régulation socio-économique à ceux de la libre entreprise. Nombreux sont ceux qui le déplorent, en y voyant une menace à la liberté d'action du capitaliste actuel, et un empiètement de l'appareil politico-administratif dans le secteur économique. Cependant, on note moins souvent que ces mécanismes politiques de régulation ne sont pas ceux que notre régime libéral et démocratique a déjà connus. Ils se fondent sur un mécanisme de prise collective des décisions qui n'est pas parlementaire, ou qui est, tout au moins, «extra-parlementaire». On pourrait également montrer la différence en comparant l'image *individualiste* de l'État que donnent les institutions traditionnelles et leur processus décisionnel, et l'image *organique* qui transparait à travers les nouveaux. En effet, les nouvelles méthodes de prise rationnelle de décisions, fondée sur la planification économique, celles d'évaluation des résultats des politiques officielles, et les applications de la politicologie, tout en n'étant pas incompatibles avec les aspects libéraux de l'État électoraliste, sont *beaucoup plus compatibles* avec l'État corporatif.

L'État corporatif se compose de corps économiques et autres, plutôt que d'individus. Actuellement, on associe cette organisation de l'État avec le fascisme. L'Italie mussolinienne et, plus longtemps, l'Espagne franquiste ont utilisé ce mode d'organisation pour centraliser dictatorialement la prise des décisions publiques. Mais il a cependant des antécédents plus honorables dans la pensée médiévale et, plus récemment, dans celle des philosophes qui s'opposent à l'individualisme mécaniste mis à la mode par la révolution industrielle de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

L'introduction d'un concept aussi abstrus dans l'étude des mécanismes et des méthodes d'élaboration de la politique de développement économique du Nord canadien pourrait surprendre. Cependant, l'économie politique de cette région est si simple et si dépouillée que son étude pousse à un retour aux sources.

C'est que l'économie du Nord canadien semble particulièrement inaccessible à l'analyse politico-économique habituelle: sur le plan politique, à cause de son statut de territoire non organisé, dépendant et colonisé; sur le plan économique, à cause de la dominance des monopoles et de l'absence de liens internes, qui ont perpétué le dédoublement de l'économie cité plus haut. Faute d'explication plus plausible, on est

tenté d'expliquer ces réalités par la théorie habituelle de l'économie politique libérale.

Les bouleversements introduits après 1945 dans la politique de développement économique du Nord canadien constituent une autre raison d'analyser cette dernière par des méthodes originales; on peut citer l'introduction de la manne de l'État-providence dans les régions boréales entre 1940 et 1950; les incidences de la guerre larvée (*cold war*) et l'expansion rapide du secteur minier entre 1950 et 1970, et la ruée vers les hydrocarbures après 1970. La «politique de développement économique du Nord» résulte de la confiance accordée aux techniques et à la logique pour résoudre les problèmes économiques et sociaux. Cette confiance pouvait même être qualifiée de foi dans les années 1970, quand se sont manifestés des signes évidents de désaffection.

Le mécanisme de prise des décisions dans le régime corporatif s'appuie sur la concertation de groupes officiellement reconnus, et représentant des intérêts différents. Dans le cas de la politique de développement économique du Nord canadien, ces groupes sont: les organes administratifs, tant fédéraux que provinciaux, s'occupant du développement économique du Nord; les sociétés privées de mise en valeur des ressources; les fraternités amérindiennes; les hommes d'affaires locaux; les associations de protection de la Nature; les syndicats ouvriers, et les conseils consultatifs spéciaux, comme le Conseil économique et le Conseil des sciences du Canada.

Ce processus corporatif de prise de décisions offre la particularité de porter sur une politique élaborée antérieurement. Dans le régime libéral habituel, c'est le gouvernement qui prend la décision finale, sous réserve d'une censure de l'électorat. Dans le régime corporatif, cette censure perd de sa force au fur et à mesure que l'efficacité du Parlement diminue. L'agent actif est alors l'Administration qui, par comparaison à d'autres organes de l'État, peut s'appuyer sur son potentiel technique et administratif, mais ne dispose d'aucun mandat électoral. C'est pourquoi elle ne participe au processus corporatif de prise des décisions qu'au même titre que les autres participants, et qu'elle doit justifier et promouvoir sa propre politique et ses programmes.

C'est l'art de persuader qui prévaut dans cette concertation; on évoque les pertes possibles, on promet des avantages, on fait appel à la logique et à la raison. L'influence des divers groupes dépend de leur aptitude à se procurer les données et les connaissances nécessaires à l'élaboration de leur politique et, au besoin, au démantèlement de la politique adverse. Les preuves et les argumentations présentées par des experts scientifiques, juridiques et autres constituent d'importants apports. Cette information coûte cher, ainsi que sa présentation et sa communication.

Une autre caractéristique de ce mécanisme décisionnel est l'importance qu'il accorde à la rationalité. Il exige que les principaux groupes d'intéressés s'accordent sur certains objectifs généraux, dont on puisse poursuivre la réalisation grâce aux techniques les plus efficaces. Telle est la «méthode scientifique» de résolution des problèmes sociaux, et d'utilisation des concepts et méthodes des sciences de la gestion, de

l'analyse des systèmes et de la recherche opérationnelle.

Cette méthode corporatiste est compatible ou incompatible avec la version parlementaire, ou autre, de la méthode électoraliste, selon le palier de décision où interviennent les organismes ou les processus mentionnés. Il n'y a pas d'incompatibilité s'ils interviennent au stade de projet, ou même de conception et d'évaluation du programme. Il est alors aisé de convenir, avec les analystes et les planificateurs, que leur intervention contribue à la rationalité du processus décisionnel. Ainsi améliore-t-on les mécanismes politiques, élève-t-on le débat public, donne-t-on une meilleure assise aux décisions, et réduit-on les contradictions et les erreurs des facteurs pris en considération. De même, c'est l'organisme habituel, tel le Cabinet, qui conserve le droit de donner leur forme finale aux grandes lignes de conduite. C'est ainsi qu'A. W. Johnson a indiqué qu'on peut considérer les techniques d'analyse comme un élément du mécanisme d'élaboration d'une politique, comme un simple moyen d'effectuer «des changements pratiques . . . pour remédier aux défauts d'institutions ou d'organismes, dès que leur fonctionnement laisse à désirer»<sup>309</sup>. Il indique aussi que l'avis des fonctionnaires n'est qu'une des nombreuses influences qui s'exercent sur les hommes politiques, et que ceux-ci peuvent lui accorder moins d'importance qu'à d'autres, qu'ils considèrent comme plus valables.

La méthode corporatiste ne constitue un mécanisme politique que si on l'utilise au palier le plus élevé de l'élaboration des politiques, lorsqu'il s'agit d'en décrire les objectifs généraux. Paradoxalement, c'est à ce palier que cette méthode paraît la plus nécessaire ou, tout au moins, offrir quelque espoir à ceux que la méthode traditionnelle, pragmatique et parcellaire a désillusionnés. La dispersion des compétences relatives au développement économique du Nord canadien rend inévitable l'opposition des objectifs et des priorités. Il n'existe aucune coïncidence inhérente entre cadence, envergure et nature de développement économique, selon, qu'on les envisage du point de vue local, provincial ou national. De même, les intérêts des sociétés effectuant la mise en valeur des ressources, des écologues et des consommateurs méridionaux diffèrent. C'est pourquoi on voudrait qu'un expert désintéressé, ou un organisme central très représentatif, s'occupe de concilier ces intérêts divergents de façon équitable et efficace.

Il est improbable qu'un ministère, ou un autre organisme fédéral, puisse assumer cette charge parce que l'État fédéral, et certainement son Administration, est l'un des principaux intéressés au développement économique du Nord; sa récente prise de participation dans des entreprises mixtes État-secteur privé, telle Panarctic, le montre bien, tout comme son intention explicite de s'intéresser à d'autres «actions stratégiques de mise en valeur de ressources épuisables, où l'action conjointe de l'État et du secteur privé est généralement souhaitable»<sup>310</sup>.

L'intervention d'un organisme de planification économique «apolitique», tel le Conseil économique du Canada, serait plus conforme à la méthode corporatiste. La Commission Carrothers de 1966 recommandait, à propos de l'adoption d'un régime de planification économique régionale pour les T. N.-O., «de confier le rôle d'arbitre irrég-

cusable au Conseil économique du Canada, au cas où il se produirait des incompatibilités d'intérêts entre gouvernements fédéral et territorialien»<sup>311</sup>.

On ne sait s'il faudrait considérer le Conseil économique du Canada comme un arbitre «irrécusable» à cause de sa représentativité, ou en raison de sa capacité à évaluer les politiques. On peut le critiquer à propos de ces deux aspects<sup>312</sup>. Il n'est peut-être pas impossible de créer un organisme suffisamment représentatif pour départager des vues antagonistes à propos du développement économique du Nord canadien, mais il serait difficile d'établir sa validité politique globale<sup>313</sup>. Il est probable que les difficultés d'élaboration d'une méthode scientifique, ou objective, pour évaluer ces priorités seraient insurmontables. Même les techniques les plus perfectionnées d'analyse des bilans sociaux, d'élaboration des scénarios optionnels, et autres simulations mathématiques, ne pourraient indiquer sans équivoque le «meilleur» ordre des priorités dans le cas où elles seraient incompatibles. A. Wildavsky, qui a fortement critiqué certaines utilisations de l'analyse des politiques, écrit pour sa défense que: «l'analyse des politiques ne vise pas à supprimer l'argumentation, mais à rehausser le débat entre les intéressés». Il admet toutefois que cette analyse des politiques «n'est encore qu'un art»<sup>314</sup>. C'est que nous ne disposons pas d'une méthode d'analyse exhaustive des bilans sociaux nous permettant d'évaluer avec certitude les gains et les pertes des différents groupes sociaux ou individus, selon les diverses priorités à choisir. On a effectué des recherches considérables à ce sujet, qui touche à la politique de développement économique du Nord canadien. Dans son ouvrage intitulé *An Approach to Social Reporting in the Canadian North*, K. Scott Wood souligne les avantages et les embûches de l'utilisation des indicateurs sociaux en cette matière<sup>315</sup>. Il indique que l'analyse des bilans sociaux doit s'étayer sur une classification des données, selon certains principes. Mais d'où tirer ceux-ci? Peuvent-ils découler de l'étude empirique d'une société, c'est-à-dire de celle des gens vivant au nord du 60° parallèle? L'auteur semble indiquer que ce n'est pas possible actuellement, et qu'il faut utiliser les principes énoncés par le gouvernement fédéral dans sa déclaration sur les «Objectifs nationaux pour le Nord du Canada».

Il faut, selon lui:

1° hausser le niveau de vie des gens du Nord, leur offrir des possibilités équitables de progrès, et améliorer la qualité de leur vie par des méthodes conformes à leurs préférences et à leurs aspirations;

2° préserver le milieu boréal du Canada, tout en prenant en considération le développement économique et les progrès sociaux;

3° encourager tout développement économique valable dans les territoires boréaux, afin qu'ils contribuent à l'économie nationale et à la prospérité des Canadiens;

4° concrétiser l'apport virtuel des territoires boréaux aux progrès socio-culturels du Canada;

5° favoriser les progrès des institutions publiques dans les territoires boréaux;

- 6° maintenir la souveraineté canadienne sur le Nord et y accroître la sécurité;
- 7° développer au maximum le potentiel touristique des territoires boréals.

Ces objectifs sont décrits de façon peu précise, et les principes sur lesquels ils s'appuient se prêtent à bien des interprétations. K. S. Wood s'en est rendu compte, et il fait remarquer que «ces principes ne découlent pas d'une analyse théorique rigoureuse du fonctionnement de la société boréale»; mais il souligne qu'ils ont le mérite d'exister, et qu'ils se fondent «sur les intérêts et les points de vue de nombreuses personnes, et de bien des organismes officiels possédant une vaste expérience boréale». Cependant, il ajoute, dans une note, qu'il a lui-même déduit les principes à la base des objectifs nationaux, et qu'il a «interprété les intentions des élaborateurs de la politique»<sup>316</sup>. La subjectivité du choix des données à recueillir et de leur mode de classification serait si forte qu'il serait impossible de s'en accommoder sans un contact direct avec ces élaborateurs.

Si l'on pouvait surmonter ces partis-pris, et les obstacles techniques et économiques à l'élaboration détaillée des bilans sociaux, on se heurterait encore à l'impossibilité de concilier scientifiquement ou logiquement les grandes priorités du développement économique. Même si l'on pouvait quantifier, par des méthodes usuelles, les coûts et avantages sociaux des diverses options, aucune théorie des choix publics n'existe, qui pourrait faire espérer une telle conciliation.

Cette observation n'amoindrit pas l'utilité des techniques de modélisation, ou de conception et d'évaluation des programmes et des politiques. La valeur de ces méthodes, ainsi que leurs limitations, ont été montrées par leur utilisation pour la prise de décisions dans l'industrie et l'Administration. Elles seront indispensables à la planification officielle du développement économique du Nord, si celle-ci est conçue sur le modèle utilisé pour les régions, comme la plupart des provinces disposant d'un arrière-pays boréal semblent le vouloir. On ne sait si ces techniques pourront être utilisées par d'autres intéressés, car leur élaboration coûte cher, comme leur mise en œuvre. Il faut parfois recueillir d'énormes masses de données, et parfois surveiller constamment le processus du développement économique, ce qui exige un personnel nombreux et qualifié.

À l'heure actuelle, seuls quelques ministères fédéraux et provinciaux, et quelques grandes sociétés privées, peuvent utiliser ces techniques. Les Administrations locales, les groupes locaux, les fraternités amérindiennes, les associations de protection de la Nature et autres ne peuvent que solliciter l'utilisation d'un tel instrument, parfois en payant.

Ces difficultés ne seraient pas très graves si les techniques de planification économique étaient si perfectionnées qu'on ne puisse contester leur objectivité scientifique. Mais ce n'est pas le cas, en dépit de leur utilisation d'un appareil de quantification, et de méthodes d'apparence mathématique.

Plusieurs actions de planification régionale sont actuellement en cours dans le Nord, et permettent d'illustrer les progrès réalisés en cette matière.

Mais la planification s'y heurte au manque de données économiques sur la région, et au phénomène de dédoublement de l'économie boréale. Ces obstacles influencent le choix de la méthode de planification, laquelle doit s'accommoder du manque de données. Mais même cette obligation n'a pu forcer l'accord au sujet de la méthode à choisir.

La planification économique régionale au Canada s'appuie surtout sur l'utilisation du modèle de fondement économique. Celui-ci englobe les industries fondamentales de la région, c'est-à-dire les grandes sources d'emplois et de revenus, sur lesquelles repose toute l'économie régionale. Une étude faite par le Service de planification de la région de la Rivière de la Paix, dans le Nord albertain, laquelle englobe la plus grande partie du district de recensement n° 15, illustre bien cette façon de procéder<sup>317</sup>.

Les activités fondamentales sont celles de production de biens et de services pour exportation hors de la région, et les activités non fondamentales sont celles de production de biens et de services pour utilisation dans la région. On peut utiliser différentes méthodes pour mesurer la contribution de chaque activité fondamentale à l'économie régionale; certaines sont directes, telle la comptabilisation des entrées et sorties de fonds; d'autres sont indirectes, telle la quantification de la production ou de l'emploi. L'étude a permis de mettre au jour les caractéristiques fondamentales de l'économie de cette région, et d'en déterminer les points forts et faibles. On pourra ainsi, si l'on peut prédire le comportement des industries fondamentales, prévoir l'expansion économique qui se produira. On a évalué l'apport pécuniaire des différents secteurs économiques fondamentaux de la région de la Rivière de la Paix, qui sont, dans l'ordre d'apport décroissant: l'Administration publique et la défense nationale, l'extraction des hydrocarbures, l'industrie de fabrication, l'exploitation forestière, l'agriculture, la pêche et le piégeage.

Le principal défaut de cette méthode est qu'elle ne donne qu'une image statique et fortement simplifiée de l'économie régionale. Mais on peut l'utiliser en dépit du manque de données nombreuses.

Dans son ouvrage: *The Economy of the Northwest Territories of Canada: A Macroeconomic Estimation*, T. J. Raveson utilise un modèle plus perfectionné de fondement économique pour les T. N.-O.<sup>318</sup>, afin «d'établir les bases théoriques d'un modèle d'analyse macroéconomique à long et à court termes»<sup>319</sup>. Il montre «l'importance relative de l'Administration en tant que facteur de croissance» (c'est-à-dire comme facteur crucial d'encouragement de l'activité économique dans les T. N.-O.)<sup>320</sup>. Il s'efforce également d'évaluer les incidences éventuelles de la nouvelle politique fédérale sur l'économie de cette région.

L'utilisation de ces modèles a été critiquée, car ils ne fournissent pas de données suffisantes sur les mécanismes internes de l'économie boréale; cette critique n'est guère valable, si l'on considère tout le

Nord canadien plutôt que les régions où les activités sont nombreuses. La plupart des travaux exécutés sous le parrainage de l'AIN ont porté sur des modèles perfectionnés du type à optimisation. Quirin et Chun-Yan-Kuo décrivent dans: *The Application of an Optimizing Model for Economic Development to Problems of Economic Planning in Northern Canada*<sup>321</sup>, les techniques d'analyses des échanges interindustriels qu'ils utilisent. Toutes les ventes et tous les achats faits sur place apparaissent dans un tableau des échanges, qui montre les interdépendances entre différents secteurs économiques. Ces auteurs emploient, en même temps, des modèles à optimisation, faisant varier entre un maximum et un minimum «un paramètre, sous condition de non-transgression des normes de comportement et de limitation précise de l'utilisation des ressources de la région»<sup>322</sup>. L'étude décrit l'application de cette méthode dans le cas du développement économique à long terme du district du Mackenzie. Cette action a pour but, «étant donné les objectifs du gouvernement . . . d'aider les planificateurs à évaluer les différentes options de développement économique régional . . .». L'étude du modèle «permettra de fournir aux décideurs des recommandations au sujet des activités économiques dans la région, et de l'encouragement qu'il convient de leur donner»<sup>323</sup>. Les auteurs concluent qu'il faut encourager l'exploitation minière (à l'exception de celle des mines d'or), le tourisme et la défense nationale, qui sont les moteurs du développement économique de la région. Ils terminent leur étude en soulignant qu'il faudrait associer la chasse et la pêche au tourisme, et laisser de côté l'agriculture, à cause de la faiblesse des revenus qu'elle pourrait procurer<sup>324</sup>. On remarque que le manque de données statistiques est l'obstacle principal à l'utilisation de ce modèle, et que «les solutions qu'il fournira varieront appréciablement si l'on modifie le niveau des limitations obligatoires»<sup>325</sup>.

L'adoption des méthodes de planification du développement économique régional, pour celui du Nord canadien, permet d'utiliser deux disciplines qu'on commence à mentionner dans la littérature technique. L'une est l'étude des finances publiques régionales, qui porte sur les effets de la taxation et des dépenses publiques sur l'expansion des différentes régions, particulièrement quand les revenus provenant d'une région sont dépensés dans une autre. Les économistes canadiens se sont toujours intéressés à ce problème, à cause des transferts fédéraux-provinciaux sur le plan fiscal, mais il ne semble pas avoir été traité dans le cadre du développement économique du Nord des provinces, ou des territoires du Nord sous compétence fédérale.

Une autre discipline, envisageant le développement économique du Nord dans le cadre plus vaste du développement de l'économie nationale, analyse les dispositions administratives qui «régionalisent» les objectifs nationaux, et compare la planification régionale dans différents régimes économiques. Certaines questions envisagées portent sur l'organisation politique et administrative: avantages et inconvénients de la centralisation et de la décentralisation de la prise des décisions, et possibilités d'une répartition explicite des pouvoirs politiques<sup>326</sup>: mais

on n'a fait que très peu de travail dans ce sens, dans le cas du développement économique du Nord canadien. Nous allons passer en revue les méthodes utilisées par divers pays pour le développement économique de leurs régions boréales et, en passant, nous examinerons ces questions.

### III. Organes et processus politiques du développement économique boréal à l'étranger

## Le problème général de la disparité entre Nord et Sud

Presque tous les pays du monde souffrent d'un «problème d'expansion régionale», en ce sens que certaines régions de chaque pays sont économiquement «moins développées» que d'autres, ou que le revenu individuel y est plus faible qu'ailleurs. En certains pays, où l'industrialisation provoque un développement économique rapide, il semble que l'écart entre les croissances économiques des diverses régions s'accroisse. Ces inégalités entre régions des pays du Tiers-Monde ont été qualifiées par Albert Hirschman de «disparité Nord-Sud»; les économistes dressant les plans nationaux de développement économique se sont efforcés d'y remédier.

Il existe également des inégalités interrégionales du développement économique dans les pays déjà industrialisés. Elles affectent les régions dont l'industrialisation est relativement en retard, telles les provinces Maritimes au Canada. Ce sont souvent des régions de colonisation ancienne, dont le passé de prospérité économique a été éclipsé par des progrès récents. Aux États-Unis, certaines parties de la Nouvelle-Angleterre, des Appalaches et du Sud en sont des exemples. En Europe occidentale, le Midi de l'Italie offre un cas classique. On peut y appliquer l'expression de «disparité Nord-Sud». Benjamin Higgins le justifie comme suit: «On peut contester la justesse de l'expression de «*pays sous-développé*» appliquée à l'Italie, mais il est indubitable que le *Mezzogiorno* (Midi) est une région *sous-développée*, car il offre toutes les caractéristiques des pays sous-développés»<sup>1</sup>.

Ce raisonnement justifierait l'inclusion du Canada dans la liste des pays souffrant d'une disparité Nord-Sud, non seulement à cause des provinces Maritimes, mais aussi en raison des problèmes présentés par le Nord canadien. Nous avons montré que celui-ci possède toutes les caractéristiques d'un pays sous-développé: natalité extrêmement élevée; mortalité en baisse; revenus relativement faibles; très grands écarts entre ceux-ci et les revenus les plus élevés; forte consommation de biens importés; rares industries locales; prédominance de l'industrie de matières premières (*resource-based industry*); faibles institutions politiques, etc.

Sur le plan abstrait, on peut donc traiter le développement économique du Nord canadien comme un aspect du phénomène général de l'inégalité des taux de développement de différentes régions. Ce niveau d'abstraction conviendrait à la modélisation de la planification économique régionale, que nous avons citée dans la section II. On peut décrire de façons similaires les processus économiques et politiques fondamentaux concernant l'Italie méridionale, le Nord-Est du Brésil ou l'intérieur de l'Australie. Mais leurs caractéristiques géographiques, culturelles et démographiques diffèrent, bien entendu. Il existe entre désert tropical et terres désolées de l'Arctique, entre forêt boréale et forêt équatoriale des différences suffisamment importantes pour déterminer le choix des politiques et des stratégies d'expansion. Une multitude d'autres facteurs sociaux et culturels façonnent le contenu des plans d'expansion et leurs objectifs.

C'est pourquoi nous limiterons nos comparaisons à des régions dont les conditions sont similaires, au moins en apparence. Nous allons examiner les politiques de développement économique des régions boréales de plusieurs pays de l'hémisphère Nord. En dépit de leurs similitudes sur le plan climatique, et sur celui de la géographie économique, de même qu'au point de vue de l'industrialisation, les conditions administratives et politiques y diffèrent largement. Nous nous efforçons de déterminer si ces différences compromettent la comparaison.

## **Les régions arctiques et subarctiques**

### *L'Alaska*

L'Alaska est peut-être le territoire étranger dont l'administration présente le plus de similitudes avec celle du Nord canadien, plus particulièrement au nord du 60<sup>e</sup> parallèle. Les latitudes, le relief et les ressources sont presque identiques. Sur les plans culturel et politique il existe des ressemblances superficielles: situation des Amérindiens; colonisation par le Sud; mêmes traditions juridiques et politiques d'origine britannique au Canada et aux États-Unis; ces similarités encouragent la comparaison des organes décisionnels et des méthodes administratives de l'Alaska et des territoires canadiens.

Certains traits de l'économie politique du Nord fédéral canadien se retrouvent, parfois sous une forme exagérée, en Alaska: les États-Uniens le considéraient comme un territoire vierge aux abondantes richesses naturelles; celles-ci ont été mises en valeur par des Méridionaux surtout, pour l'exportation. Les Amérindiens y ont continué à dépendre des activités traditionnelles; les obstacles à la mise en valeur des ressources naturelles par l'entreprise privée furent, comme d'habitude, des moyens de transport insuffisants, des coûts de fonctionnement élevés dus à l'éloignement des marchés, la cherté des facteurs de production, à part les ressources locales (en général propriétés de l'État dans les deux cas); une même conjoncture économique tant en Alaska que dans le Nord canadien, se traduisant par une vaste expansion du secteur tertiaire, y compris les activités militaires et autres activités officielles, et une forte dépendance des Amérindiens à l'égard des paiements de transferts sociaux. Depuis l'accession de l'Alaska au statut d'État en 1959, la situation s'y est un peu modifiée; le règlement des revendications territoriales des Amérindiens, en 1971, et la découverte d'hydrocarbures sur le Versant arctique (*North Slope*) y ont contribué. Mais ces événements n'ont pas encore changé les fondements de l'économie politique de l'Alaska: elle dépend encore largement de forces extérieures, et se trouve sous leur mainmise.

Son économie se fonde sur l'exploitation d'une étroite gamme de ressources naturelles: fourrures, pêche, métaux précieux, bois et, plus récemment, combustibles fossiles. Dans le passé, les entreprises du secteur privé ont exploité ces ressources avec un minimum de réglementation et de supervision officielles. Tout comme dans le Nord canadien, ces entreprises étaient généralement de grandes sociétés, dont

le siège social se trouvait dans le Sud. Elles disposaient de moyens de surmonter les difficultés de l'exploitation d'une région éloignée des marchés, des sources de capitaux et des réserves de main-d'œuvre. C'est leur capacité d'innovation technique qui leur a permis de réussir, en dépit de l'absence d'infrastructure et d'organisation sociale, dans les débuts. G. W. Rogers signale que le développement de l'orpaillage (*placer gold mining*), de l'extraction des minerais aurifères et cuprifères, et de la pêche commerciale au saumon et au flétan, n'a été possible que grâce à «des innovations techniques d'ampleur inusitée pour l'époque, et permettant de surmonter l'obstacle coûteux de l'éloignement»<sup>2</sup>.

Ce sont les animaux à fourrure des forêts subarctiques et les mammifères marins qui constituèrent les premières ressources alaskaines exploitées par les Européens. La vie politique et économique de l'Alaska, tant sous l'Administration russe, avant 1867, que sous l'Administration étatsunienne ultérieure, fut caractérisée par les luttes entre sociétés d'outre-frontières désirant s'assurer le monopole du commerce des fourrures, et le droit exclusif sur la pêche à la baleine et la chasse au phoque.

Au cours des vingt premières années de souveraineté étatsunienne, l'Alaska fut administré directement à partir de Washington. C'était l'«*Alaska Commercial Company*», dont le siège se trouvait à San Francisco, qui détenait les précieuses concessions de chasse au phoque, de 1870 à 1890; elle maintenait à Washington un groupe de pression fort efficace, grâce auquel elle put influencer largement l'administration de la région. La chasse au phoque et le piégeage continuèrent à occuper de nombreux gens du pays jusqu'en 1900, date à laquelle l'industrie minière et la pêche prirent le premier rang.

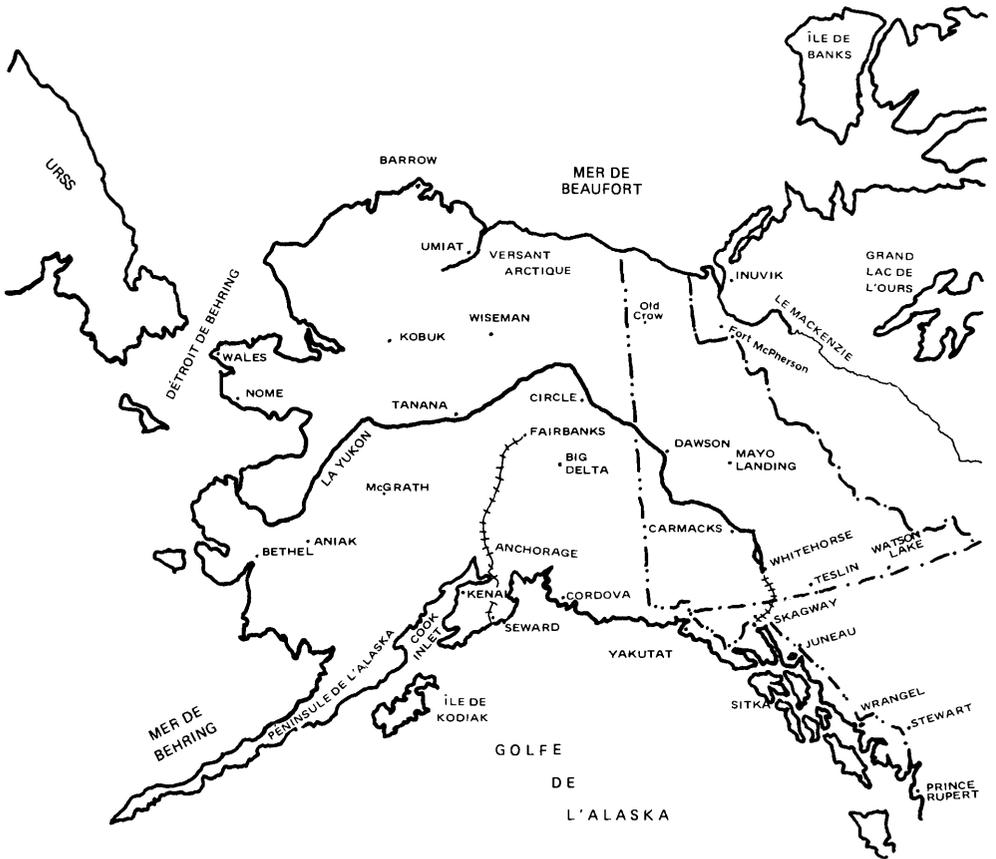
C'est vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, que l'exploitation minière prit de l'importance en Alaska. L'orpaillage, puis l'extraction du quartz aurifère commencèrent dans la région de Juneau peu avant 1880, et dans la vallée de la Yukon peu avant 1890 (fig. III.1). En 1898, la découverte des sables aurifères de Nome déclencha la dernière des grandes ruées vers l'or qui s'étaient produites au cours du demi-siècle dans les Montagnes Rocheuses, en débutant en Californie, puis de plus en plus vers le nord. De 1907 à 1950, les sables aurifères de Nome furent exploités à grande échelle.

L'extraction des minerais cuprifères à haute teneur de la Copper date aussi de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Plusieurs mines y furent exploitées jusque vers 1939. La *Kennecott Copper Company*, principale exploitante, fit construire les installations portuaires de Cordova et une voie ferrée, et s'assura la mainmise sur l'*Alaska Steamship Company*.

En d'autres régions de l'Alaska, on a mis en valeur des gîtes de cuivre, d'étain, de chrome, de mercure et de platine, etc., et on a repéré d'importants gisements de fer.

Au début du siècle, on mit en valeur divers gisements de combustibles fossiles, assez éloignés les uns des autres, mais ce n'est que récemment que l'on a envisagé la possibilité d'une exploitation à grande échelle. On a extrait un peu de charbon et de pétrole pour approvisionner les villes en cours de formation, de 1920 à 1940, mais cette

Figure III.1 – L'Alaska



activité n'a guère fourni d'emplois et de revenus à la population locale.

L'industrie halieutique a débuté par la pêche au saumon, et s'est intéressée ensuite au flétan. On créa des conserveries de saumon dès les années 1870, et cette espèce fut exploitée sans ménagement, en dépit d'efforts de protection au début du siècle. La pêche était une importante source d'emploi pour les habitants du littoral méridional. Les prises étaient surtout effectuées par des pêcheurs individuels, mais la mise en boîte et la vente étaient assurées par de grandes firmes. Entre 1900 et 1940, leur chiffre d'affaires atteignit celui de l'industrie minière.

De 1867 à 1940, l'économie de l'Alaska a dépendu des activités de piégeage, de chasse au phoque et de pêche, et de l'exploitation minière, dont les caractéristiques et le développement ont été fort semblables. Ces activités étaient menées par des sociétés commerciales dont le siège social se trouvait outre-frontières, et qui exploitaient les ressources renouvelables et épuisables sans faire de distinction.

«L'exploitation des ressources de l'Alaska: or, cuivre et produits halieutiques, exigeait de gros investissements et de vastes débouchés, lesquels ne pouvaient se trouver qu'outre-frontières. Le développement économique a suivi la tradition colonialiste de spécialisation, d'exploitation impitoyable et de rejet des intérêts de la population locale»<sup>3</sup>.

À ce comportement «d'impitoyable exploitateur» adopté par l'entreprise privée en Alaska, le gouvernement opposa une réglementation fédérale de la mise en valeur des ressources. Le fort mouvement de protection de la Nature qui s'était manifesté à l'époque de Théodore Roosevelt eut une influence considérable sur l'essor de l'Alaska, car il justifia la décision du gouvernement fédéral de garder la mainmise sur les ressources. Cette influence par les services compétents apparaît particulièrement dans la politique adoptée au début du siècle, pour la mise en valeur des terres, et spécialement des massifs forestiers. Ces services se montrèrent très circonspects et s'efforcèrent de prévenir la destruction des forêts alaskaines, et aussi d'empêcher l'exportation des billes. En partie pour cette raison, l'exploitation à grande échelle des forêts les plus accessibles du Sud-Est ne commença qu'après 1945. Jusqu'à cette époque, l'industrie forestière ne comprenait que quelques petites scieries dispersées, alimentant les utilisateurs locaux.

Cette gestion des ressources «en bon père de famille» par les autorités fédérales irritait les gens du pays, tout autant que les sociétés de l'extérieur qui subissaient la réglementation. L'opposition à cette politique se manifesta, non seulement parce qu'elle accordait la pré-séance aux intérêts à long terme de la Nation sur les intérêts locaux à court terme, mais aussi parce qu'elle allait apparemment à l'encontre du crédo étatsunien de libre entreprise. En matière d'activité minière, par exemple, la tradition de libre entreprise de l'Ouest américain s'était solidement ancrée en Alaska; bien que la réglementation d'allocation des terrains miniers fût fort tolérante, même par comparaison avec les usages canadiens, d'incessantes controverses se produisaient à propos de «l'intervention injustifiée» du gouvernement dans ce secteur, comme dans d'autres activités d'exploitation des ressources naturelles de l'Alaska. Les Alaskains estimaient, en particulier, que la réglementation

des terrains miniers, adoptée par le gouvernement fédéral à la suite de l'arrêt de l'aliénation du domaine public après 1900, gênait le développement économique de l'Alaska. Après 1920, lorsqu'on découvrit de vastes gisements de pétrole dans l'Extrême-Nord de l'Alaska, de nombreuses controverses furent soulevées par l'application de lois telles que le *Mineral Leasing Act* promulgué en 1920, qui donnait au gouvernement fédéral la propriété de ces terres, avec droit de location et de redevances tréfoncières, et par la création, en 1923, d'une réserve d'hydrocarbures couvrant 100 000 km<sup>2</sup>, la *Naval Petroleum Reserve*. Cette controverse dure encore. Les attitudes opposées des Américains et des Canadiens, à l'égard de ce genre d'intervention, a attiré l'attention. Les Canadiens «ne tracent pas une délimitation aussi nette entre intérêts privés et publics et entre entreprise privée et publique, que ne le font les Américains, quand l'exploitation des ressources naturelles est en jeu»<sup>4</sup>.

Mais plus importante que ce ressentiment des Alaskains à l'égard de l'intervention de l'État est leur tendance à attribuer leurs difficultés à une mainmise politique extérieure sur leurs affaires économiques. Jusqu'à l'*Organic Act* de 1884, il n'existait même pas un semblant de gouvernement local en Alaska. Cette loi organique créa un secteur judiciaire rudimentaire, et la fonction de gouverneur, tous deux étroitement régis par le gouvernement fédéral. En 1912, une loi donna à l'Alaska le statut de territoire des États-Unis, et créa un corps législatif territorial. Les pouvoirs législatifs et fiscaux étaient strictement limités. La pêche et la chasse demeurèrent sous la compétence de l'Administration fédérale des É.-U., et on ne prit aucune disposition pour promulguer une législation foncière. Cependant, le corps législatif territorial créa un certain nombre de fonctions électives (un procureur général, un trésorier, des vérificateurs et un ingénieur de la voirie), plusieurs ministères (de l'Hygiène, de l'Instruction publique, des Mines, de l'Air, des Pêches et de l'Agriculture), ainsi qu'un certain nombre de commissions et d'organismes. Nombre de ces fonctions et organismes empiétaient sur les domaines de fonctionnaires et d'organismes fédéraux analogues qui, la plupart du temps, avaient prépondérance. Il en résulta une structure administrative complexe, où il était difficile de débrouiller la hiérarchie des responsabilités. Il était fort malaisé de coordonner les lignes de conduite, même au plus haut palier d'administration, non seulement à cause de la répartition des pouvoirs entre paliers fédéral et territorial désignés et le corps législatif élu. Beaucoup estimaient que cette situation avait été délibérément créée pour ébranler le pouvoir local, et conserver en fait la haute main sur le développement économique de l'Alaska. C'est pourquoi l'on blâma le gouvernement fédéral pour la lenteur de l'expansion des industries de matières premières, qu'on attribua à sa mauvaise administration, ou à sa négligence:

«Cette longue période de mainmise fédérale engendra, parmi les habitants de l'Alaska, la conviction que la plupart des problèmes du territoire, sinon tous, provenaient de la mauvaise administration, des abus ou de la négligence du gouvernement fédéral. Le retard du développement économique fut attribué à l'absence de

direction locale. Les errements de développement (écrémage des ressources naturelles, des capitaux, etc.) furent imputés à la direction absentéiste des entreprises exploitant les mines et les pêcheries; elles profitaient du maintien du statu quo administratif. On accusait le gouvernement fédéral à la fois de négliger les intérêts des Alaskains, et de les opprimer en monopolisant la direction de la mise en valeur des ressources naturelles, et en poursuivant une ligne de conduite favorable aux entreprises absentéistes»<sup>5</sup>.

La guerre avec le Japon dans le Pacifique, et la guerre larvée avec l'Union soviétique après 1950, donnèrent à l'Alaska une telle importance stratégique, que les activités militaires constituèrent le facteur le plus important pour son développement économique. L'expansion de l'appareil administratif, déjà vaste, et la croissance des services de santé publique, d'enseignement et de bien-être social, au cours de l'après-guerre, en fit le secteur le plus considérable et le plus dynamique de l'Alaska entre 1945 et 1965.

Traditionnellement, le traitement des fonctionnaires en Alaska y constitue une source de revenus plus importante que dans les autres États des É.-U.; cela résulte de la charge administrative de la gestion du vaste domaine public, du réseau ferré et autres moyens de communication exploités par l'État, et de la proportion relativement forte des Amérindiens parmi la population, desquels l'Administration fédérale a la responsabilité.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, on mit en place un réseau défensif complexe en Alaska; des troupes nombreuses y furent envoyées en garnison. L'augmentation de la population et la fièvre de construction alimentèrent la croissance de l'économie alaskaine durant près d'un quart de siècle. En 1939, la population active comprenait 26 000 travailleurs, alors que le nombre de fonctionnaires fédéraux et territoriaux (y compris les militaires) s'élevait à 3 600, soit environ 13,5 pour cent du total. En 1950, la population active atteignait 78 100 personnes, dont plus de 53 pour cent étaient des fonctionnaires et militaires<sup>6</sup>. G.W. Rogers a montré la forte corrélation entre l'activité de défense et de construction et la croissance démographique durant cette période d'expansion en Alaska, et pendant le déclin subséquent. Vers la fin des années 1960, la ruée vers le pétrole du Versant arctique fit un apport considérable à l'économie de l'Alaska; mais hormis cette activité, le potentiel d'exportation ne s'accroît que lentement et par à-coups; il ne constitue qu'un facteur de croissance relativement secondaire, du moins à court terme. G.W. Rogers a généralisé les conclusions tirées de l'expérience alaskaine, pour les appliquer à toutes les régions boréales, et il convient de s'y attarder:

«Cette comparaison entre la croissance démographique et les fluctuations de la population active illustre un trait fondamental du développement économique de l'Alaska, et d'autres régions sous-équipées. L'emploi de courte durée procuré par les travaux d'infrastructure a une incidence initiale bien plus forte que l'emploi de longue durée procuré par l'activité de production ou d'exploitation permanente. La plupart des travailleurs mettant en place l'in-

frastructure viennent de l'extérieur, car ces travaux exigent une main-d'œuvre fortement spécialisée, engagée pour une courte période (de trois à cinq ans pour la mise en valeur des hydrocarbures ou les installations de défense). Par contre, le secteur tertiaire, résultant de la mise en place des infrastructures, offre un emploi permanent aux gens du pays. On note toutefois un considérable décalage entre les besoins et la mise en place de ces sources d'emploi, car elle découle d'une réaction à des forces du marché qui ne sont ni planifiées ni régies. On déduit des événements des vingt dernières années qu'il n'est pas possible d'imposer l'embauchage de gens du pays au cours des périodes d'activité fiévreuse pour les faire bénéficier d'avantages à long terme, et qu'il est préférable d'accélérer le développement du secteur tertiaire pour raccourcir son décalage avec l'apparition des besoins<sup>7</sup>.

Après 1945, les industries minière, forestière et halieutique (pêche), et les petites exploitations agricoles de l'Alaska n'ont fourni que peu d'emplois et de revenu, si on les compare aux secteurs public et tertiaire. Le piégeage et la chasse au phoque continuèrent à procurer des gains importants, particulièrement aux Amérindiens des régions occidentales et septentrionales, moins bien équipés. Une certaine extension de l'agriculture se produisit, en particulier dans la vallée de la Matanuska, autour d'Anchorage et de Palmer. On entreprit l'extraction commerciale des hydrocarbures dans la péninsule de Kenai après 1950, afin de satisfaire les besoins locaux; cependant, l'expansion commerciale entre 1949 et 1950 n'était guère dynamique. Tel que l'indique le tableau III.1, c'est l'industrie halieutique qui avait la plus forte production au cours des années 1960. Les tendances générales de l'emploi sont décrites au tableau III.2.

L'insatisfaction des gens du pays se transforma en mouvement pour l'octroi du statut d'État à l'Alaska. Il aboutit à une convention constitutionnelle en 1956. Deux ans plus tard, le Congrès adopta l'*Alaska Statehood Act*, que l'électorat alaskain ratifia en 1959. L'Alaska est représenté au Congrès des É.-U. depuis 1958 par un député et deux sénateurs. L'Administration est répartie en municipalités rurales et urbaines, que la Constitution charge de fournir obligatoirement trois services: l'évaluation foncière et la taxation, l'enseignement, et la planification et le zonage.

Le nouvel édifice politique de l'Alaska consiste en un pouvoir exécutif, qui comprend un gouverneur et un lieutenant-gouverneur élus, et un pouvoir législatif bicaméral, comprenant 40 députés et 20 sénateurs. L'Administration est constituée par vingt grands départements relevant des gouverneurs.

Cet appareil politique doit permettre la centralisation du processus décisionnel; l'article VIII de la Constitution de l'Alaska précise que les hauts fonctionnaires ont charge de conserver les pouvoirs de décision au sein de l'État. Il leur faut éliminer la mainmise de l'extérieur, et donner la priorité aux actions bénéficiant aux gens du pays<sup>8</sup>. En outre, l'article VIII souligne que «la politique de l'État est de promouvoir le peuplement du territoire, et l'exploitation maximale de ses ressources

**Tableau III.1 – Principales industries de l'Alaska dans l'ordre de la valeur de leur production**

Industrie	1960	1962	1964
	(en millions de \$)		
Pêches	96,5	126,5	125,0
Exploitations forestières	47,3	49,7	58,0
Exploitations minières	20,6	18,8	35,5
Extraction des hydrocarbures	1,3	28,4	35,5
Agriculture	5,4	5,8	5,6
Pelleteries	4,8	4,3	4,4
<i>Total</i>	<i>175,9</i>	<i>233,5</i>	<i>264,0</i>

Source: Alaska State Development Corporation, *Annual Report*, 1965.

**Tableau III.2 – Répartition de la population active dans les divers secteurs et branches industrielles de l'Alaska, de 1939 à 1971**

Classification par industrie	Moyenne pour chaque année civile (en milliers de travailleurs)					
	1939	1950	1960	1965	1970	1971
Total de la population active*	26,6	78,1	100,7	115,1	136,1	135,2
Département de la Défense des É.-U.	0,6	32,0	39,5	39,5	38,7	38,0
Industries productrices†						
Agriculture	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Pêche	1,5	1,5	1,8	2,5	2,9	2,8
Exploitation des substances minérales						
Hydrocarbures	–	0,5	0,4	0,7	2,7	2,0
Autres substances	4,5	1,4	0,7	0,4	0,3	0,4
Construction sous contrat	1,3	6,3	5,9	6,4	6,9	6,6
Fabrication						
Transformation de denrées alimentaires	4,2	4,7	2,8	3,0	3,7	3,5
Produits ligneux	0,1	0,6	2,2	2,3	2,8	2,7
Autres produits (y compris les produits pétroliers)	0,3	0,4	0,8	1,0	1,3	1,3
Secteur tertiaire						
Transport, communications, services publics						
Transports aériens	0,5	0,9	2,0	1,9	3,0	2,8
Autres services	1,5	2,8	4,8	5,3	6,1	6,9
Commerce	2,5	4,9	7,7	10,0	15,3	15,9
Services financiers, assurances, transactions immobilières et divers‡	1,4	4,6	9,1	12,8	17,9	16,0
Secteur public (hormis la défense)						
Fédéral (hormis la défense)	2,0	7,6	9,2	9,8	9,8	–
Territorial et local	1,0	2,1	7,1	13,4	18,5	0,8
Hors classification (travailleurs indépendants et aides familiales hors du secteur agricole non rémunéré)	4,2	6,8	6,0	5,3	5,4	5,0

\* Comprend les employés et les militaires du département de la Défense nationale (auparavant départements de la Guerre et de la Marine)

† Comprend les travailleurs salariés et les aides familiales non rémunérés du secteur agricole

‡ Comprend les domestiques.

Source: Tiré de G.W. Rogers, *Alaska's Development and Change: 1950–1980*, dans *Inter-Nord*, décembre 1972, p. 69.

naturelles compatible avec l'intérêt public»<sup>9</sup>.

Ceux qui croyaient que le statut d'État entraînerait immédiatement une amélioration de la situation économique de l'Alaska, ou même un changement des programmes et de la politique de mise en valeur, furent déçus. La nouvelle Administration de l'État prit certaines mesures pour stimuler la croissance économique; en particulier, elle favorisa l'essor industriel et l'exportation de matières premières vers le Japon; elle fit adopter une loi d'incitation à l'essor industriel, prévoyant des exonérations totales ou partielles des impôts dus à l'État ou aux municipalités par les entreprises nouvelles ou existantes, pendant au plus dix ans; les impôts des sociétés pétrolières et les loyers des concessions d'hydrocarbures furent établis à un niveau si faible qu'un analyste fit observer qu'en apparence du moins, «la générosité de l'Alaska à l'égard de l'industrie pétrolière n'a pas d'égale chez les propriétaires et les autres gouvernements». On exerça des pressions pour que les autorités fédérales fassent prolonger le réseau ferré fédéral, l'*Alaska Railroad*, de Fairbanks jusqu'à la région de la Kobuk, dans le Nord-Ouest de l'Alaska, afin d'y encourager la mise en valeur des ressources minérales<sup>10</sup>. L'Administration de l'État fit établir un service de traversiers et construire un réseau routier pour réduire les coûts du transport, maintenus à des niveaux «artificiellement élevés» par la société en détenant le monopole, l'*Alaska Steamship Company*<sup>11</sup>. En 1966, la longueur du réseau routier de l'Alaska atteignait moins de 8 000 km, et la plus grande partie en avait été construite par les militaires<sup>12</sup>.

Cependant, ces mesures n'avaient de l'importance qu'à titre d'indication des intentions du gouvernement, car celui-ci avait la charge de financer les activités existantes avant d'élaborer une nouvelle politique de développement économique. La stagnation de l'industrie minière et des pêches compromettait les revenus de l'État, dont les charges financières augmentaient continuellement, à cause de sa prise en compte des coûteux services d'enseignement et de bien-être social.

Alors que les revenus du nouvel État augmentaient de 136 pour cent au cours des cinq premières années, ses débours s'accroissaient de près de 240 pour cent (tableau III.3).

---

**Tableau III.3 – Comparaison des revenus et des dépenses de l'État de l'Alaska**

---

	(en millions de \$)	
	1960	1965
Revenus	64,0	151,0
Dépenses	45,6	152,7

---

Source: Alaska, *Financial Report*, 1960 et 1965.

---

Les difficultés financières causées par le transfert des services du secteur fédéral à l'État furent soulagées par des programmes d'aide fédérale, après 1960. Ces programmes furent étendus en 1964, à cause du désastreux tremblement de terre. L'aide fédérale fut fournie sous quatre formes principales: des subventions de transition; de l'aide technique et en matière de planification (notamment par la création

d'un Comité fédéral de planification de la mise en valeur de l'Alaska); le partage des recettes fédérales provenant du loyer des concessions d'hydrocarbures et concessions minières; et un transfert domanial donnant à l'État le droit de choisir 405 000 km<sup>2</sup> (1 km<sup>2</sup> = 247 acres) de terres fédérales, en général autour des agglomérations<sup>13</sup>.

Cette dernière disposition prit une importance inattendue lors de la ruée vers les hydrocarbures du Versant arctique, après 1968. Les gisements importants découverts cette année-là à la baie Prudhoe ouvrirent des perspectives de mise en valeur fiévreuse des richesses naturelles, permettant de compenser le déclin de l'activité militaire, dont l'économie dépendait. Ces perspectives furent cependant assombries temporairement par deux nouveaux facteurs: le mouvement de protection de la Nature et les revendications territoriales des Amérindiens.

Il y avait des précédents à l'action du premier, car les amants de la Nature s'étaient intéressés à l'Alaska depuis longtemps. La nouveauté découlait des motivations complexes du nouveau mouvement: appréhension globale des interactions écologiques, utilisation d'une solide argumentation scientifique et philosophique, et emploi des méthodes des relations extérieures pour répandre le crédo écologique. En 1972, G.W. Rogers écrivait que:

«L'Alaska apparaît parfois comme le champ de bataille où s'affrontent les conquistadors bardés de technologie et les paladins de la Nature, les vieux champions du progrès sans limite et les apôtres de l'évangile de la pérennité de l'Humanité par la limitation de l'expansion, pour convaincre la Nation et modeler son esprit. C'est sans doute un phénomène passager, mais il laissera des traces, sous forme d'une analyse critique des objectifs du développement économique de l'Alaska, et de leur élargissement pour y inclure des aspects n'ayant pas de rapport avec l'économie»<sup>14</sup>.

Étant donné le passé colonial de l'Alaska, il est bon de noter que les associations de protection de la Nature intervenantes sont des organismes nationaux, tel le *Sierra Club*, et non des groupes locaux. À l'instar des sociétés pétrolières multinationales et du gouvernement fédéral, les associations de protection de la Nature ont perpétué la tradition de l'intervention extérieure dans l'élaboration de la politique de développement économique de l'Alaska.

L'évaluation, faite par G.W. Rogers, des répercussions éventuelles du mouvement de protection de la Nature pour le développement économique de l'Alaska paraît corroborée par les événements ayant suivi la crise de l'énergie de 1973-1974; mais les revendications territoriales des Amérindiens semblent avoir des répercussions bien plus lointaines.

Les Amérindiens de l'Alaska ont été longtemps oubliés par les pouvoirs publics fédéraux et territoriaux. Les premières évaluations du nombre et de la composition de ces populations sont peu fiables; on cite souvent le chiffre d'environ 30 000 Aléoutes, Inuits et Indiens habitant l'Alaska, lors de son acquisition par les États-Unis. La population blanche, qui n'atteignait pas 1 000 habitants en 1867, augmenta rapidement durant la ruée vers l'or de 1900, et il est probable

qu'à cette époque elle atteignit la parité numérique avec la population indigène. Par la suite, elle subit d'importantes fluctuations tandis que les indigènes, que frappait une mortalité très élevée, maintenaient péniblement leur nombre. Vers 1940, il y avait environ 33 000 indigènes en Alaska. La population blanche s'accrut rapidement durant la Seconde Guerre mondiale, et un nombre considérable de Noirs étatsuniens et de Philippins se joignirent à la population. Après la guerre, la lente amélioration des conditions de vie permit aux populations indigènes d'augmenter leur croissance naturelle et d'atteindre le chiffre de 35 000 personnes en 1959, alors que la population totale était de 171 000 habitants. Près de la moitié des indigènes sont des Indiens, l'autre moitié est composée d'Inouits et d'Aléoutes.

Les missionnaires furent les premiers à s'occuper de la santé, de l'éducation et du bien-être des Amérindiens de l'Alaska. Cependant, la laïcisation des écoles s'y fit beaucoup plus tôt qu'au Canada. Avant la Première Guerre mondiale, les écoles fédérales pour Autochtones remplacèrent graduellement les écoles des missions et, dès 1905, des écoles territoriales furent ouvertes pour la population blanche et pour ceux qui n'étaient pas officiellement des «Autochtones». Ce double système scolaire fut graduellement éliminé après-guerre, et les enfants furent admis à l'école disponible. Cependant, les enfants autochtones ne progressaient que très lentement au sein du système scolaire. M. Lantis relève que, même en 1960, alors que 1,2 pour cent seulement de la population blanche n'avait que moins de cinq ans de scolarité, 38,6 pour cent des Autochtones étaient dans cette situation. La médiane d'instruction de la population de couleur n'était que de 6,6 années<sup>15</sup>. En dépit de l'existence d'établissements d'enseignement supérieur, de nombreux collèges et de l'Université de l'Alaska, située près de Fairbanks, très peu d'Autochtones les fréquentaient.

Ce sont les communautés religieuses qui fournissaient des services sanitaires aux populations autochtones vivant à l'écart des agglomérations, de même que six hôpitaux de campagne dirigés par le Bureau fédéral des Affaires indiennes; cinq d'entre eux étaient postérieurs à 1930<sup>16</sup>. Après 1945, on multiplia les services sanitaires dans tout l'Alaska, et plus particulièrement dans les villages boréaux éloignés; on développa également des services de bien-être social; il en résulta une remarquable diminution du taux de mortalité, si élevé chez les Amérindiens en général<sup>17</sup>.

Comme les rapports officiels exagèrent souvent les progrès de l'hygiène, de l'enseignement et du bien-être social, on remarque que, depuis l'accession de l'Alaska au statut d'État, les programmes correspondants se sont ressentis de l'insuffisance de l'assiette fiscale déjà mentionnée, et de la pénurie de personnel qualifié. N. Pierce souligne les insuffisances des programmes d'hygiène et de bien-être social de l'État, l'arrêt des programmes d'aide à la jeunesse, et les sérieuses lacunes des prisons et des institutions de correction<sup>18</sup>.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à accroître la participation des Amérindiens à la vie politique et économique de l'Alaska; ceux-ci s'y intéressent plus que dans le Nord canadien, malgré le faible

niveau social et économique des deux régions. Un de ces facteurs est la possibilité d'emploi dans le secteur des pêches, l'exploitation minière, la construction et l'exploitation forestières; certains groupes autochtones ont ainsi pris contact avec la culture européenne plus longtemps qu'aillieurs. Cependant, cet emploi est irrégulier à cause de l'activité saisonnière de bien des industries, et des alternances de prospérité et de marasme caractéristiques de cette région. Même actuellement, le taux de chômage des Autochtones atteint de 80 à 90 pour cent en hiver, et 25 pour cent en été, lorsque des emplois sont disponibles dans les entreprises de pêche, les conserveries, les firmes de construction et les services de lutte contre les incendies<sup>19</sup>. En dépit de ces aspects lacunaires de l'emploi des Autochtones en Alaska, il offre plus de variété et de possibilités que dans le Nord canadien.

Un autre facteur a peut-être encouragé les Amérindiens de l'Alaska à participer à la vie politique et économique; c'est l'obligation du service militaire et l'obéissance aux lois étatsuniennes de conscription<sup>20</sup>.

Dès 1930, le Bureau des Affaires indiennes s'est efforcé de convaincre les Autochtones d'organiser des conseils de village; en 1951, il en existait plus de trente. M. Lantis souligne les difficultés des Autochtones, même urbanisés, à assimiler les principes de l'organisation, mais il ajoute: «ils ont graduellement acquis de l'expérience, et il existe actuellement, outre les conseils de village, des associations de maternité, des sociétés paroissiales et des unités de la *National Guard* (principalement dans les villages côtiers), même dans les villages où l'esquimau est la langue prédominante»<sup>21</sup>.

Bien qu'il existât des dispositions pour la création de réserves autochtones, ce régime n'a jamais pris racine en Alaska, en dépit des efforts répétés des autorités fédérales avant 1960<sup>22</sup>. Tout comme dans certaines parties du Canada, les relations entre Autochtones et territoire restaient mal définies, à l'exception des dispositions assez générales de l'*Alaska Organic Act* de 1884. Celui-ci déclare qu'on ne doit pas «troubler les indigènes dans la possession de tout territoire utilisé, occupé ou revendiqué . . .»<sup>23</sup>. Toutefois, il stipule aussi que les conditions d'acquisition des droits de propriété par les indigènes devront être précisées «dans une loi à adopter par le Congrès»<sup>24</sup>.

L'absence d'une telle loi montre le peu d'influence politique exercée par les Amérindiens. Même lorsque l'Alaska devint un État, le problème des territoires autochtones fut escamoté. La loi constitutive, le *Statehood Act*, renonçait à tout droit de propriété sur ces territoires, mais sans les délimiter. Cependant, l'Alaska a été autorisé à choisir une partie des terres fédérales pour son propre usage. Comme celles-ci englobaient presque tout l'Alaska, il était inévitable que certains territoires fussent revendiqués par les Amérindiens. Certains groupes autochtones s'y éveillèrent quand l'État commença à choisir des terres après 1960. Vers 1965, un certain nombre d'associations autochtones régionales fusionnèrent sous le nom d'*Alaska Federation of Natives*, pour obtenir la délimitation des territoires et le règlement des revendications territoriales des Amérindiens. C'était la première fois que les indigènes de l'Alaska s'organisaient efficacement sur le plan politique<sup>25</sup>. Il en résulta

immédiatement le blocage par le gouvernement fédéral du choix des territoires en question, en 1966.

La population autochtone pourrait exercer une influence politique sur le développement économique de l'Alaska. Vers 1968, la découverte de gisements d'hydrocarbures sur le Versant arctique et au large ouvrit de nouvelles perspectives économiques à l'Alaska. L'attention accordée aux revendications territoriales des Amérindiens, après un siècle de négligence, est sans doute due aux craintes de l'État, des autorités fédérales, et peut-être des sociétés pétrolières, que ces revendications ne retardent gravement la mise en valeur de cette ressource naturelle de grande importance. De fait, la fédération autochtone a obtenu le règlement de ses revendications, en montrant qu'elle pouvait bloquer la construction de l'oléoduc transalaskain, par une action judiciaire. Dans ce cas particulier, elle a montré que son influence était bien plus grande que celle des associations de protection de la Nature<sup>26</sup>. Après de longues négociations, une loi adoptée en décembre 1971, l'*Alaska Native Claims Settlement Act*, accorda aux Amérindiens des territoires une part des revenus de l'exploitation des richesses naturelles, et la mise en œuvre de programmes de développement économique visant à atténuer leurs difficultés<sup>27</sup>. En dépit de ce succès, on ne peut prévoir l'influence des Amérindiens de l'Alaska sur le développement économique de l'État.

Il est encore trop tôt pour savoir si les Autochtones pourront exercer une influence par le truchement des mécanismes politiques, ou s'ils s'orienteront vers la création d'organismes régionaux supervisant localement, de façon quasi autonome, la mise en valeur des ressources naturelles. Cependant, on a des raisons de croire que les intérêts extérieurs continueront à orienter la politique de mise en valeur des ressources naturelles de l'Alaska, en dépit du statut d'État qui lui a été conféré et de l'apparition d'une force politique en son sein. Les sociétés industrielles de l'extérieur, pour le moment surtout des sociétés pétrolières multinationales, jouent un rôle prépondérant. À ce groupe se joignent d'autres firmes de plus en plus nombreuses, dont certaines sociétés nippones exploitant des forêts et des mines. Le gouvernement fédéral constitue un autre pouvoir extérieur dont l'action s'exerce, non seulement par le biais de ses relations avec les firmes exploitantes, mais aussi par le resserrement de ses liens avec les associations nationales de protection de la Nature.

### *Le domaine scandinave*

Tous les États scandinaves possèdent des territoires arctiques et sub-arctiques qu'on peut considérer, sur le plan politique et économique, comme l'arrière-pays d'un Sud industrialisé. Leurs institutions et leurs traditions politiques sont marquées au coin du libéralisme et de la démocratie, et elles fonctionnent dans une économie de marché. Ces ressemblances avec le Canada justifient un effort de comparaison de la politique de développement économique du Nord canadien avec celles qui régissent ces territoires boréaux des pays scandinaves. Cependant,

les différences géographiques et culturelles exigent qu'on interprète avec prudence les résultats de cette comparaison.

### **Le Groenland**

Tout comme l'Alaska, le Groenland est un arrière-pays boréal qui n'a pas de lien terrestre avec sa base politico-économique méridionale, le Danemark (fig. III.2). Contrairement à l'Alaska, le Groenland occupe une place importante dans les préoccupations danoises, non pour son potentiel économique de territoire vierge, mais à cause du désir particulier du peuple danois d'assurer le bien-être de la population groenlandaise, à prédominance autochtone.

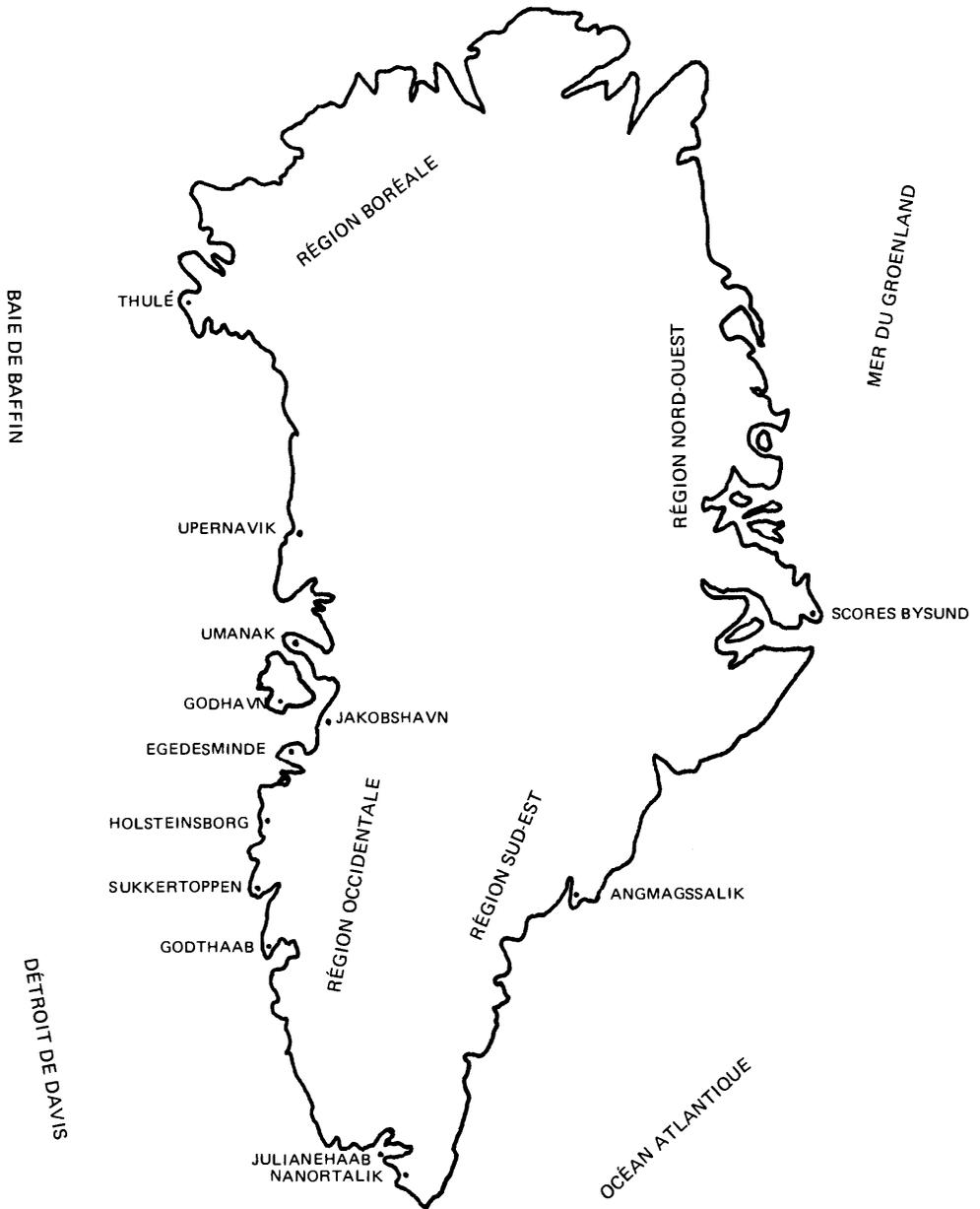
Ce paternalisme s'est exprimé naguère sous forme d'une politique de progrès social et culturel, plutôt que d'expansion économique. Ce n'est que récemment que cette politique s'est infléchie vers le développement économique, tel que nous l'envisageons.

Le Groenland a été colonisé une première fois par des Vikings à la fin du IX<sup>e</sup> siècle. Au début du XV<sup>e</sup> siècle, ils l'abandonnèrent, apparemment à cause d'une évolution fâcheuse du climat, empêchant l'élevage du bétail dont ils dépendaient. Il est probable qu'ultérieurement des bateaux de pêche et des baleinières accostèrent au Groenland, mais aucune tentative de colonisation ne fut faite avant le début du XVIII<sup>e</sup> siècle, lorsque Hans Egede établit une colonie à Godthaab. Ce missionnaire exerça une profonde influence sur l'évolution des Groenlandais, car il s'efforça de les instruire, subordonna l'activité économique aux progrès culturels, et préserva la population des méfaits des gens de l'extérieur. Bien que l'entreprise privée eût le droit de prendre part au commerce durant une courte période, cette politique fut abandonnée en 1774, et l'État danois créa la Régie royale du commerce groenlandais, dotée d'un monopole. Le Groenland fut ainsi interdit à l'influence commerciale étrangère jusqu'en 1951; à cette époque, il se produisit un changement de la politique commerciale, à la suite des événements de la Seconde Guerre mondiale. Il n'y eut presque pas de développement ou d'expansion économique pendant la période du monopole d'État. Peu de ressources naturelles étaient exploitées, à cause de l'extension de la calotte glaciaire. La population était confinée le long du littoral, et la principale activité économique était la chasse au phoque, que complétaient un peu de chasse à la baleine, de pêche, d'élevage de moutons et d'exploitation minière.

Jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle, la principale activité fut la préparation de peaux de phoques pour exportation vers le Danemark. Mais alors la morue commença à abonder au large du littoral occidental; les prises se développèrent rapidement durant l'entre-deux-guerres, passant de 90 tonnes en 1915 à 7 000 T après 1930. La préparation de peaux de phoques varia fortement pendant cette période, mais se maintint généralement entre 15 000 et 25 000 peaux par an<sup>28</sup>.

Les premiers colons vikings paissaient leurs troupeaux le long du littoral Sud-Ouest; au début du siècle, les Danois entreprirent l'élevage des moutons à Julianehaab. Cette activité se développa lentement durant l'entre-deux-guerres, à cause des pénuries fréquentes de four-

Figure III.2 – Le Groenland



rage pour l'hiver. Vers 1949, les troupeaux comptaient de 15 000 à 20 000 têtes, avant l'abattage annuel.

Ce n'est qu'après 1940 qu'on commença à prospector systématiquement les ressources pétrolières et minières du Groenland. Pendant les années de monopole direct, on n'exploitait que trois substances minérales: les gîtes de cryolithe à Ivigtut, les carrières de marbre à Marmorilik et le gisement de charbon de l'île de Disko. La cryolithe, utilisée principalement pour l'électrolyse de l'aluminium, était extraite par un certain nombre de concessionnaires entre 1850 et 1940; ce fut alors que le gouvernement danois s'intéressa directement à l'exploitation de ce minerai. L'extraction du marbre ne se déroula que vers la fin des années 1930.

La lente mise en valeur des richesses naturelles, et la politique délibérée de freinage de l'immigration, firent que jusqu'en 1940 la croissance démographique se limita à l'accroissement naturel des Autochtones. Le premier recensement effectué au Groenland, en 1805, montre que la population dépassait à peine 6 000 personnes. En 1900, elle avait approximativement doublé, et en 1945 elle doubla encore, atteignant plus de 21 000 personnes (à l'exclusion des effectifs militaires américains). Une très petite partie de cette population n'était pas autochtone. Avant 1940, il n'y avait jamais eu plus de 500 Danois au Groenland<sup>29</sup>. La plus grande partie de la population vivait sur le littoral occidental, et se rassemblait graduellement dans les agglomérations importantes de Godthaab, Julianehaab, Egedesminde, Holsteinsborg, Sukkertoppen, Jakobshavn et Vajgat. Sur le littoral oriental, où le Danemark n'a clairement établi sa souveraineté qu'après 1930, les agglomérations étaient Angmagssalik et Scoresbysund.

La Seconde Guerre mondiale causa des changements majeurs au Groenland. Elle l'ouvrit soudainement à de nouvelles influences extérieures, à la suite de l'administration de facto par les Américains pendant les hostilités, de l'aménagement d'importantes bases militaires et de stations météorologiques, dont Thulé, à l'extrême Nord-Ouest, est peut-être le meilleur exemple, et de l'injection d'idées nouvelles sur le développement économique par les Étatsuniens et les Canadiens. Ces derniers renforçèrent l'opposition latente à l'ancienne politique danoise de monopole commercial, et encouragèrent les Groenlandais qui réclamaient l'adoption d'une politique plus ouverte de développement, et la poursuite d'objectifs matérialistes.

L'ancienne politique économique visait à réserver les ressources naturelles aux seuls Groenlandais, pour permettre à la population de suffire à ses propres besoins à l'aide d'un commerce soigneusement réglementé avec la mère-patrie. Ce commerce était censé n'occasionner ni pertes ni profits à l'État danois; en fait, il semble avoir causé des pertes.

On s'efforçait de ne pas éveiller la convoitise des Groenlandais pour les biens de consommation, afin de ne pas les engager dans la spirale des besoins inutiles à satisfaire grâce à un travail de plus en plus acharné, qui caractérise notre économie de gaspillage (*consumer society*). La Régie royale du commerce groenlandais avait délibéré-

ment fixé les prix de façon à freiner la consommation de biens «de luxe», distingués des biens de «nécessité», et n'avait encouragé que les activités de production permettant «aux Groenlandais de s'affirmer, particulièrement dans les domaines qui leur sont propres»<sup>30</sup>.

Depuis 1945, la révision de cette politique paternaliste a fait l'objet d'au moins trois efforts principaux de planification; le premier a été exécuté par la Commission du Groenland pour 1948, le second par le Conseil du Groenland créé en 1960, et le plus récent par un groupe de travail constitué par le gouvernement danois en 1968. La Commission de 1948 explora à fond les conditions sociales et économiques au Groenland et recommanda, en 1950, l'abolition du monopole d'État du commerce, et la suppression des restrictions à l'importation libre des biens. Elle proposa aussi des mesures pour moderniser la société grâce à l'amélioration des services de santé et d'instruction, des moyens de transport, et des communications, et à l'adoption du principe des «centres de croissance» pour surmonter les difficultés causées par la dispersion géographique de la population et des activités économiques.

Le gouvernement danois adopta ces propositions comme lignes de conduite, et il effectua de forts investissements dans l'infrastructure: écoles, hôpitaux et moyens de transport. Il fit également des investissements importants dans des usines de transformation du poisson, des entrepôts, de l'équipement de télécommunications et d'autres services publics. Il encouragea le regroupement de la population dans les agglomérations principales. Le total des dépenses du Danemark au Groenland s'accrut de 35 pour cent entre 1950 et 1960<sup>31</sup>.

L'un des principaux résultats de cet effort de modernisation a été l'augmentation du taux de croissance démographique au Groenland. On l'attribue en partie à une meilleure hygiène, qui a entraîné une baisse prononcée du taux de mortalité infantile, et une réduction du taux de mortalité par la tuberculose. L'immigration a également contribué à l'augmentation de la population. En effet, une grande partie de la main-d'œuvre spécialisée nécessitée par les travaux de construction et l'exécution d'autres parties du programme de modernisation est venue du Danemark. Après 1950, la population non autochtone, qui atteignait 2,7 pour cent du total en 1945, avait doublé.

Cette rapide croissance démographique réduisit les avantages des grandes injections de capitaux faites par le Danemark au cours des années 1950. Cette expérience n'était pas sans analogie avec celle des pays en voie de développement. Le mécontentement qui s'ensuivit provoqua la création du Conseil du Groenland en 1960. Celui-ci fut chargé d'analyser la situation et de proposer de nouvelles lignes de conduite pour le développement économique. Le Rapport, publié par le Conseil en 1960, recommanda l'intensification des programmes en cours et, plus particulièrement, l'encouragement de la pêche toute l'année à partir des «ports en eaux libres» de Godthaab, Frederikshaab, Sukkertoppen et Holsteinsborg<sup>32</sup>. Ce programme devint la clé de voûte de l'effort de développement économique des années 1960; l'État accorda des subventions et des prêts pour l'acquisition de bateaux modernes et d'équipement de pêche, et la construction d'installations à terre. Il mit l'accent

sur le développement de la pêche sur le littoral Sud-Ouest, mais il encouragea également la pêche au saumon et à la crevette aux alentours de l'île de Disko. Les dépenses de l'État, qui avaient crû de 35 pour cent pendant les années 1950, quintuplèrent entre 1960 et 1970, en passant de 138 millions de couronnes danoises à 645 millions<sup>33</sup>. La moitié de ces dépenses étaient consacrées à des immobilisations, et l'autre moitié à des frais d'exploitation.

En dépit d'une baisse rapide du taux de natalité, avant 1969, probablement due à l'emploi des moyens anticonceptionnels, les résultats de ces efforts ne furent pas très encourageants. Certaines difficultés furent causées par une modification climatique qui affecta les pêcheries du littoral Sud-Ouest du Groenland. Les prises de morue, qui avaient presque doublé pendant les années 1950, n'augmentèrent pas au cours des années 1960, en partie à cause de l'englacement du littoral. On s'efforça d'y remédier en mettant sur pied un programme de développement des pêches encore plus coûteux, dans le cadre duquel l'État investit largement pour l'achat d'une flottille de navires de pêche en haute mer. Les entreprises de pêche au saumon et à la crevette, qui possédaient plus de cent bateaux vers 1969, eurent plus de succès; mais la nature saisonnière de leurs activités les empêchaient de fournir un emploi régulier.

Le tableau III.4 ci-dessous montre l'importance des emplois du secteur tertiaire, dont la plupart sont directement ou indirectement à la charge des fonds publics, dans le cadre de l'économie «modernisée» du Groenland<sup>34</sup>.

**Tableau III.4 – Répartition de la population active groenlandaise entre les différentes activités, de 1951 à 1965**

	1951	1955	1960	1965
Pêches, chasse et élevage de moutons	3 690	3 701	4 058	3 645
Exploitation minière	330	360	342	302
Industrie de fabrication			841	1 327
Construction		1 289	969	1 546
Services publics	1 760		135	219
Commerce		700	1 212	1 542
Transports		474	929	1 320
Institutions publiques, professions libérales, etc.	882	1 397	2 084	3 331
<i>Total</i>	<i>6 662</i>	<i>7 921</i>	<i>10 570</i>	<i>13 232</i>
Techniciens venus de l'extérieur	750	1 175	1 802	2 934

Le tableau III.5 montre la forte dépendance du secteur secondaire à l'égard d'une denrée de première nécessité.

L'exploitation minière ouvre d'excellentes perspectives au Groenland. Des sociétés danoises et étrangères s'intéressent à la mise en valeur de certaines régions minières. D'importants gisements de plomb et de zinc ont été découverts dans la région d'Umanak, et des gisements de fer, de molybdène, d'uranium, de thorium et de plusieurs autres minerais ont été repérés dans des endroits très dispersés. Certaines sociétés d'exploration pétrolière ont été très actives sur le plateau continental du littoral Ouest. L'intérêt croissant que soulevaient ces possibilités incita le Parlement danois à édicter, en 1965, les règles

**Tableau III.5 – Exportations des produits de la pêche, de la chasse et de l'élevage ovin, de 1960 à 1969** (en millions de couronnes danoises)

	1960	1962	1964	1966	1968	1969
Poissons et produits à base de poisson:						
Poissons surgelés	4,4	8,5	16,5	36,0	27,8	31,2
Poissons salés et séchés	14,1	16,8	11,0	9,1	6,7	7,8
Crevettes en conserve et surgelées	4,2	8,2	15,5	17,9	27,1	27,5
Farine de poisson	0,6	0,6	0,6	1,2	0,2	1,0
Moutons et agneaux	0,4	0,5	0,6	1,4	1,6	1,5
Cuir, peaux, fourrures, etc.	1,9	1,6	2,9	4,6	5,3	6,4
<i>Total</i>	<i>25,6</i>	<i>36,0</i>	<i>47,1</i>	<i>70,2</i>	<i>68,7</i>	<i>75,4</i>

précises de délivrance des permis de prospection et de recherche pétrolière, et des concessions aux particuliers et aux sociétés. Tous les terrains miniers étaient attribués à l'État danois<sup>35</sup>. Dans ses grandes lignes, la législation, modifiée en 1969, suit la législation canadienne de l'exploitation des richesses minérales, et s'efforce d'assurer une certaine protection à l'environnement, des emplois pour les indigènes et des revenus convenables pour le trésor public.

Cependant, les planificateurs danois se sont montrés réticents à inclure la mise en valeur des ressources minérales dans leur plan de développement économique du Groenland. Les aléas de ces entreprises en sont la raison, mais aussi le faible nombre d'emplois que créent les exploitations minières modernes. Le Plan prospectif danois pour la période 1970–1985 souligne que l'augmentation du nombre des emplois dans l'industrie minière groenlandaise proviendrait «plus des installations auxiliaires nécessaires à la mise en valeur des mines, que de l'exploitation elle-même...»<sup>36</sup>.

La politique de modernisation du Groenland, appliquée depuis 1951, a eu pour effet une augmentation plus rapide de la population que des ressources pour exportation. Cependant, le gouvernement a empêché que ce facteur ne réduise le revenu individuel réel. Au contraire, celui-ci a fortement augmenté au cours des vingt dernières années, à la suite des injections de capitaux par le Danemark. Celles-ci ne résultaient pas d'une politique visant cet objectif précis, mais plutôt de principes d'équité. Comme le Groenland était devenu province danoise après 1951, ses habitants devaient bénéficier de l'égalité des avantages sociaux et des salaires avec le reste du Danemark. La productivité des Groenlandais étant plus faible que celle des Danois, il fallait compenser cette faiblesse par des subventions. Les données dont nous disposons montrent que les revenus du travail au Groenland se sont accrus plus rapidement, en valeur réelle, que les revenus des investissements au cours des dix dernières années; cependant, cette distinction n'est pas particulièrement significative, car une grande partie des revenus du travail sont des salaires dont le montant est fixé sur le plan national au cours de négociations entre l'État et les syndicats ouvriers.

Le Rapport du Plan prospectif danois conclut qu'il faut abandon-

ner l'ancien plan d'augmentation des salaires en proportion seulement de l'accroissement des revenus procurés par l'exportation. Il estime qu'il est préférable, du point de vue social, «de poursuivre la politique salariale appliquée au cours des dernières années, afin d'accroître le revenu individuel de 5 pour cent par an, sans tenir compte de l'augmentation réelle de la productivité au cours des années prochaines»<sup>37</sup>.

La solution à long terme à ce problème consisterait à augmenter la productivité des Groenlandais, en investissant dans le secteur de la pêche, et en améliorant le «capital humain» grâce à l'instruction et aux services de santé. Comme nous l'avons vu, la première action n'a pas été une réussite jusqu'à présent. Il est plus difficile d'évaluer les résultats de la seconde. Les programmes d'enseignement, en particulier, quoique «novateurs» à bien des égards, ont buté contre de nombreuses difficultés, dues à l'acculturation des indigènes et à leurs migrations. En raison des aléas de l'emploi futur au Groenland et de la croissance de la population, il semble préférable de donner aux Groenlandais le genre de formation qui leur permettrait d'obtenir des emplois au Danemark même. Dans ce but, on pourrait étendre le programme de séjour des étudiants groenlandais au Danemark, pour y faire une partie de leurs études. Cependant, cette politique pourrait inciter les Groenlandais les plus instruits à travailler au Danemark, au détriment des besoins de la population groenlandaise. On ne sait comment résoudre ce dilemme, même si l'on écarte ses aspects culturels et politiques. L'importance des répercussions politiques n'apparaît pas clairement. Bien que l'on ait établi des organes d'administration locale au Groenland, et qu'il soit représenté au Parlement danois, la plupart des décisions sont encore prises au Danemark même. La dépendance presque totale de l'économie actuelle du Groenland à l'égard des transferts financiers venant du Danemark, et le style même de la planification économique à la danoise perpétueront cette situation. Il semble que les forces du marché libre ne joueront pas de rôle notable dans l'orientation du développement économique du Groenland. Le Rapport du Plan prospectif de 1968 décrit comme suit la situation du Groenland sur ce point:

«L'économie du Groenland se trouve dans une situation très particulière si on la compare à celle du Danemark, à cause de la prédominance complète du secteur public. Les activités de l'entreprise privée étant encore d'ampleur très limitée, le mécanisme du marché ne joue qu'un rôle de direction mineur dans le développement. La fixation des prix, à l'exception des prix des articles d'exportation et des salaires, offre un caractère très spécial car, dans l'ensemble, elle est faite par les pouvoirs publics. Le niveau de vie et l'emploi des Groenlandais dépendent en général de décisions prises par les autorités politiques, qui fixent le montant des subventions payées par le reste de la population danoise»<sup>38</sup>.

Par conséquent, le Groenland souffre des problèmes classiques de l'aménagement des territoires vierges et de ceux qui découlent des transferts financiers entre les diverses régions des États industriels modernes. La plupart de ces problèmes se posent de façon moins aiguë aux autres États scandinaves aménageant leurs régions boréales.

Comme nous allons le voir, leur expérience diffère également de l'expérience danoise, car ils ont laissé les forces du marché influencer le cours des événements dans leur arrière-pays boréal.

### **La Norvège**

La Norvège boréale, qui comprend les comtés de Nordland, Troms et Finmark (fig. III.3), contient une population sédentaire dont l'établissement remonte au moins au XIV<sup>e</sup> siècle; elle compte plus de 454 000 personnes, y compris quelque 20 000 Lapons, dont seulement 10 pour cent vivent encore en nomades. Il ne s'agit donc pas d'un territoire vierge, mais bien d'une ancienne région qui n'a pas emboîté le pas au développement économique du reste de la Norvège. C'est pourquoi les problèmes de son essor économique sont plus ceux des provinces Maritimes du Canada que ceux du Nord canadien, d'autant que l'économie de la Norvège boréale reste toujours basée sur la pêche et l'agriculture de subsistance.

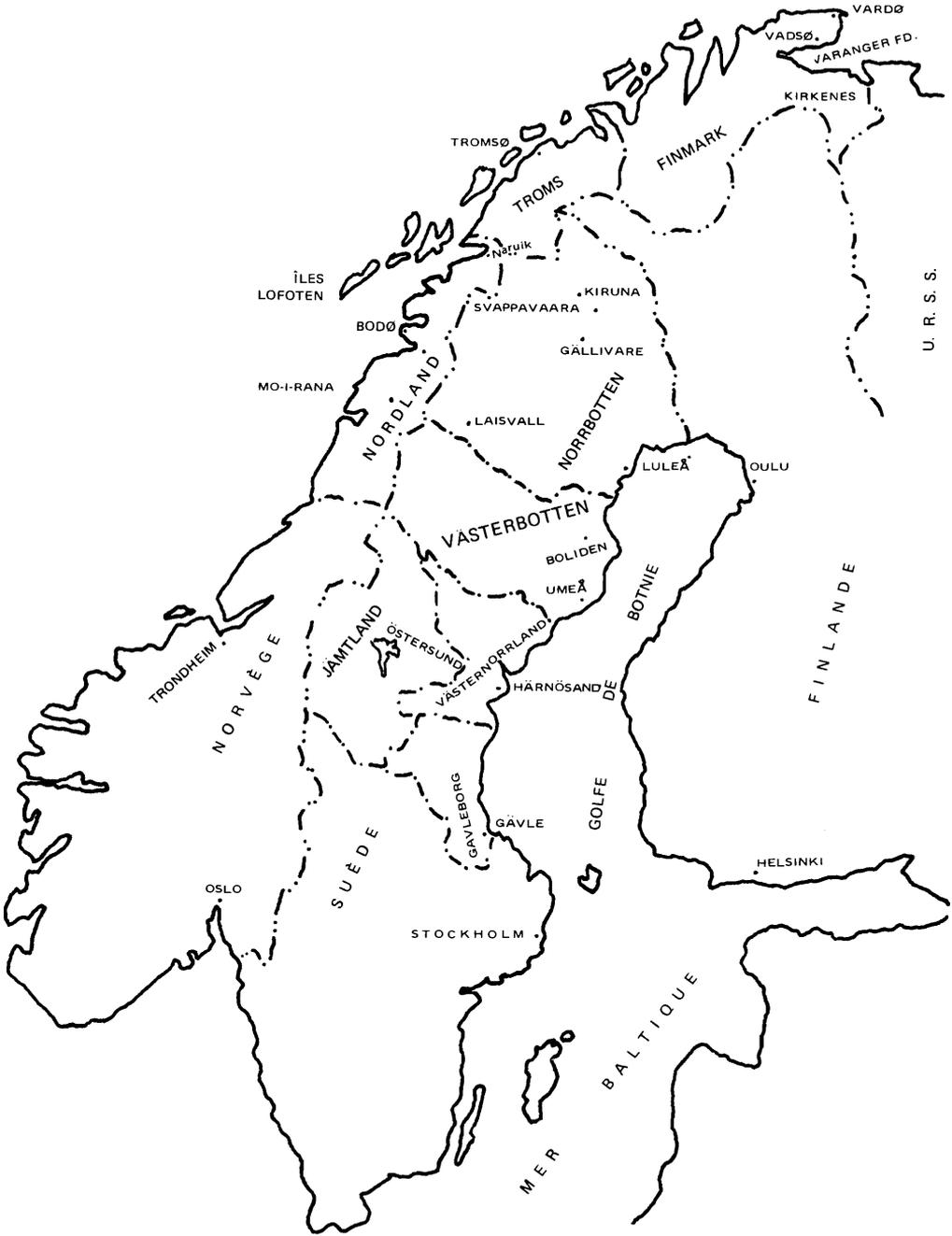
Malgré la latitude septentrionale et le relief impressionnant de cette région, les Norvégiens ont pu établir de petites fermes de cultures mixtes sur l'étroite bande côtière, au fond des vallées intérieures et dans quelques-unes des îles d'accès facile. Bien que la période végétative soit très courte, le climat est tempéré par la proximité du *Gulf Stream*. Les précipitations, tout en étant très variables, suffisent, en général, pour la culture des céréales et du foin. Cependant, un pour cent seulement d'une superficie totale de 144 500 km<sup>2</sup> est favorable à la culture. La croissance des arbres est limitée, mais la limite septentrionale des forêts se trouve plus au Nord qu'on ne penserait. Alors que celle des épinettes passe près de Bodø, on trouve encore des bois de pins et de bouleaux bien fournis jusqu'à Alafjord, et dans les îles jusqu'à la latitude de Tromsø<sup>39</sup>. Ces forêts n'ont fait l'objet que d'une exploitation à petite échelle comme complément des travaux agricoles. Les massifs boisés ne couvrent que 15 500 km<sup>2</sup>, dont 6 pour cent sont occupés par des résineux<sup>40</sup>.

C'est la pêche, et la chasse au phoque et à la baleine qui furent les principales raisons de la colonisation de la Norvège boréale dans les temps modernes. Les pêcheurs norvégiens basés sur les ports nordiques exploitaient les pêcheries de l'Atlantique Nord, et même plus lointaines, mais leur activité principale était concentrée dans les régions côtières et dans les fiords profonds qui découpent le littoral de la Norvège. Les nombreuses îles, formant abri naturel, facilitaient la pêche côtière. Les îles Lofoten avaient une grande importance, car elles servaient de base à la pêche printanière à la morue. C'est pourquoi les pêcheurs utilisaient de petites barques pour la pêche et séchaient ou salaient leurs prises par petits lots.

Les navires de pêche en haute mer et de chasse au phoque et à la baleine étaient basés sur Tromsø ou autres ports nordiques, lesquels acquièrent ainsi quelque importance comme centres de ravitaillement, de transformation du poisson, et autres activités.

Les conditions de vie procurées par les activités traditionnelles en Norvège boréale n'ont jamais été faciles, et cette région a toujours

Figure III.3 - Comtés boréaux de Norvège et de Suède



fourni beaucoup d'émigrants. En 1939, la productivité individuelle n'atteignait que la moitié de celle des habitants du reste du pays<sup>41</sup>. L'emploi saisonnier, de même que la petite envergure des activités de pêche, d'agriculture et d'exploitation forestière empêchaient l'augmentation de la productivité; l'éloignement de cette région a découragé les velléités d'implantation d'autres industries. Les communications avec la Norvège méridionale étaient assurées par des vapeurs côtiers reliant les villes septentrionales à Bergen. Des caboteurs assuraient les transports entre les agglomérations échelonnées tout au long des fiords les plus importants. Quant aux villages, ils étaient reliés par des barques de pêche, des chaloupes et, un peu plus tard, par des canots automobiles<sup>42</sup>. Les communications terrestres n'ont été mises en place que récemment. Le transport par voie de terre était extrêmement pénible, en raison du relief accidenté; en dépit de ces difficultés, la voie ferrée à partir d'Oslo a été prolongée peu à peu vers le nord, et a atteint Bodø en 1963. La première voie ferrée reliant le Finmark boréal avec le Sud passait par Narvik et le réseau ferré suédois, dès 1903. Il fallut attendre la Seconde Guerre mondiale pour que la construction de grandes routes et d'aérodromes améliorât sensiblement les transports et les communications.

On a décrit comme suit l'état général de l'économie de la Norvège boréale au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle:

«Cette région a connu des alternatives de prospérité et de pénurie. On l'a considérée longtemps comme une région n'offrant aucune possibilité de développement économique, sauf en matière de pêches. Jusqu'à tout récemment, on n'avait guère investi dans cette partie du pays. Voilà qui n'était pas pour accroître ses chances de développement économique. Sa fonction économique la plus importante consistait donc à fournir de la main-d'œuvre aux régions méridionales, et parfois même à l'étranger»<sup>43</sup>.

La situation s'aggrava brusquement quand les Allemands ravagèrent le Finmark et une partie du Troms, vers la fin de la Seconde Guerre mondiale. Durant la guerre, les villes de Kirkenes, un important centre minier pour le fer, Vardø et Vadsø furent fortement endommagées par les bombardements; mais la région subit des ravages encore pires au moment de la retraite des Allemands du front russe, à la fin de 1944. Pratiquement toutes les régions du Finmark et du Troms boréal furent évacuées, et tous les ouvrages furent systématiquement détruits: «Au 7 mai 1945, toute la région située entre Varanger-Sud et le fiord Lyngen était entièrement détruite et dépeuplée. Sur 75 000 habitants, 50 000 avaient été évacués, la plupart au sud de Tromsø, et certains jusqu'à Oslo, et même plus loin»<sup>44</sup>.

La reconstruction et la modernisation de la Norvège boréale furent une des priorités des planificateurs officiels après-guerre. Ils s'efforcèrent immédiatement de remettre en état le secteur agricole, et celui de la pêche, en raison de la détermination de la population évacuée à retourner vivre dans sa région d'origine. Mais ils s'efforçaient aussi d'encourager l'exploitation minière, et d'autres activités industrielles, y compris certains aménagements hydroélectriques, dans

l'espoir d'accroître la production et le revenu moyen des habitants, pour les rapprocher des normes nationales. Cette politique devait accélérer l'urbanisation de la population et l'abandon des villages de pêcheurs les plus isolés, qu'on ne jugeait pas viables.

La politique de développement de la Norvège boréale a été souvent modifiée depuis 1945. Il s'agissait, à l'origine, d'un effort direct de persuasion de la population, invitée à se rassembler dans les villes, par l'appât de subventions. Ces mesures furent apparemment infructueuses, et elles suscitèrent de vives controverses<sup>45</sup>. On leur substitua un plan plus complet et plus détaillé, mettant en avant des programmes de développement économique local, et le financement complet de certains types d'industrie. Cette dernière mesure constitue le premier exemple du développement régional par la création de «centres de croissance», méthode qui devait se répandre dans plusieurs pays entre 1951 et 1969.

En 1951, les députés du Parlement norvégien votèrent une législation incorporant les principaux aspects de la politique de développement économique de la Norvège boréale pour la décennie suivante. Elle prévoyait une série de crédits spéciaux pour payer les infrastructures, créait une Caisse d'expansion économique pour aider les entreprises privées, et stipulait un certain nombre d'incitations fiscales, afin d'encourager les investissements privés dans les industries boréales, et surtout dans les industries de main-d'œuvre<sup>46</sup>. Ces avantages fiscaux particuliers furent précisés dans la législation votée en 1952, laquelle permettait aux sociétés, moyennant certaines conditions, de déduire de leurs impôts les montants réservés à l'expansion des installations industrielles en Norvège boréale. Après construction, 75 pour cent de la valeur de ces installations pouvait être amortie fiscalement<sup>47</sup>.

Le trait de plus évident du plan de développement économique de 1951 était l'aide directe qu'il accordait à l'extraction des minerais et à leur traitement, et en particulier au complexe de Mo-i-Rana. Plus de la moitié des deniers publics investis en Norvège boréale, à cette époque, servirent à l'expansion de ce complexe minier et sidérurgique appartenant à l'État, et exploité par lui. Cette entreprise était caractéristique du mode de développement économique envisagé après-guerre. Les économistes estimaient qu'il fallait concentrer les immobilisations dans l'industrie lourde, pour accélérer l'expansion des régions à faibles revenus. Le complexe minier et sidérurgique de Mo-i-Rana offrait d'excellentes perspectives, car il était bien situé pour l'exploitation des gisements de minerai de fer locaux, et il était relié par voie ferrée aux mines de charbon et aux carrières de calcaire. Ses convertisseurs avaient été conçus pour utiliser l'énergie hydroélectrique de la région<sup>48</sup>. De plus, la main-d'œuvre pourrait être fournie en grande partie par les pêcheurs et les fermiers du voisinage. On lança donc un vaste programme de formation professionnelle de la main-d'œuvre spécialisée qui était nécessaire à cette entreprise, et à celles qui viendraient s'y ajouter. De même, encouragea-t-on l'exploitation du minerai de fer à Rana, de la «taconite» (minerai ferrifère siliceux) à

Sydvaranger, du minerai de cuivre à Sulitjelma, et du minerai de plomb et zinc à Bleikvassli, dans le cadre du programme global. Le volet «industrialisation» de ce programme comprenait de multiples aménagements hydroélectriques<sup>49</sup>. Il en résulta un triplement de l'énergie électrique produite, au cours des années 1950; cette électricité fut utilisée par les nouveaux consommateurs touchés par l'électrification rurale, et par l'industrie, tant pour l'extraction des minerais que pour leur traitement, y compris l'électrolyse du minerai d'aluminium à Mosjoen et les opérations d'électrochimie à Glomfjord. On remarquera que les genres d'entreprises favorisées par le plan de 1951 étaient des firmes capitalistiques (*capital-intensive*) de grande envergure. Cette tendance allait de pair avec l'orientation de la planification norvégienne d'après-guerre, et n'était pas particulière au programme de développement économique de la Norvège boréale. Dans son étude approfondie de la politique économique de la Norvège, parue en 1964, J. Faaland fait les observations suivantes:

«[L'Administration norvégienne] a favorisé la création de grandes sociétés industrielles, particulièrement dans les branches chimique et électrochimique. On estimait, en général, que de grandes industries primaires auraient une meilleure productivité et accroîtraient les rentrées de devises, car la plupart de la production était destinée à l'exportation. Les grandes entreprises se prêtent à la planification et aux directives de l'État beaucoup mieux qu'une multitude de petites industries autonomes, fournissant le secteur privé. De plus, le gouvernement a favorisé l'implantation des grandes entreprises dans les régions les moins industrialisées.

De même, le gouvernement a, tout dernièrement, réformé sa politique en matière de régulation stricte de l'activité des grandes sociétés étrangères en Norvège. L'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Trygve Lie, a été nommé au poste d'ambassadeur itinérant, chargé d'attirer les capitaux-risques pour la création de nouvelles entreprises en Norvège. Cette action montre la volonté officielle de favoriser les grandes entreprises, afin d'assurer une production stable et satisfaisante, et d'augmenter l'apport de devises utilisables pour les immobilisations. Certaines entreprises industrielles lucratives ont nécessité des investissements si importants que l'État a dû acquérir une partie de leur capital social, et parfois la totalité»<sup>50</sup>.

Bien que le plan de 1951 pour le développement économique de la Norvège boréale ait permis d'y accroître les revenus et d'en diversifier l'économie, il n'a pas atteint un plein succès. C'est pourquoi il se produisit en 1960 une vague de critiques au sujet de la méthode suivie, y compris l'accent mis sur l'industrialisation et les centres de croissance. Bien que la productivité en Norvège boréale eût plus que quadruplé au cours des années 1950, la production et le revenu individuel restaient considérablement plus faibles que dans le reste du pays. L'émigration traditionnelle continua, constituant une menace aux intérêts de la région, en raison de la perte de nombreux travailleurs récemment instruits et formés, qui s'en allaient vers le sud. L. M.

Sommers et O. Gade observent, entre autres, que le complexe minier et sidérurgique de Mo-i-Rana, qui causait des déficits considérables à l'État chaque année, perdait autant de travailleurs au profit du Sud qu'il en attirait des secteurs en déclin de la pêche et de l'agriculture. Ils remarquent ainsi que «Mo-i-Rana sert maintenant plus de centres de formation professionnelle que de centres de croissance». Cette remarque vaut aussi pour presque tous les autres centres urbains de la Norvège boréale<sup>51</sup>.

La tactique suivie par le plan de développement économique de la Norvège pour les années 1950 a été expérimentée dans nombre d'autres pays et, en général, les résultats obtenus ont été similaires. On a beaucoup écrit sur le sujet, et bien que les concepts aient été obscurcis par une grande confusion de vocabulaire, on peut maintenant évaluer les obstacles à l'égalisation interrégionale des productivités par des investissements spectaculaires comme celui fait dans le complexe de Mo-i-Rana. Ainsi que Hansen l'a souligné dans un article paru en 1967: « . . . les tenants enthousiastes et ingénus de la théorie du centre de croissance prétendent qu'il suffit d'implanter une ou plusieurs grandes entreprises (de préférence à croissance rapide) dans une région pour y accélérer la croissance économique»<sup>52</sup>. L'expérience des pays en voie de développement et des régions attardées des pays industrialisés a montré que cette action ne produira guère de changements importants sur le plan économique. Cependant, ces entreprises répondent à des besoins politiques du moment puis, après leur création, elles nécessitent souvent l'intervention de l'État pour éviter leur faillite. Si cette injection de fonds est poursuivie assez longtemps, le but visé pourra être atteint. On préfère toutefois une tactique plus diversifiée, en raison des succès trop rares de l'intervention précédente. Elle vise à la modernisation progressive des entreprises déjà implantées dans les régions attardées, et à la création d'une industrie de transformation utilisant les matières premières disponibles.

Cette voie d'approche apparaissait clairement dans les plans établis en Norvège pour les années 1960. Au lieu d'encourager la création de nouvelles entreprises, elle favorisait la modernisation de celles déjà établies. Cette politique a nécessité de forts investissements de l'État, et l'implantation d'usines de transformation du poisson ou des produits agricoles dans la région même. La réussite de ces efforts dépendait en partie des capacités et de la bonne volonté des pêcheurs et des agriculteurs à augmenter leur production, afin que l'exploitation de ces nouvelles entreprises devînt rentable. C'est pourquoi l'État norvégien consentit une aide financière à ces petits exploitants, pour qu'ils puissent acquérir le matériel moderne nécessaire pour accroître leur productivité, et mit en œuvre des programmes de formation technique ou autre dans le même but. Cependant, les habitants du pays offrirent une certaine résistance à ces changements; ou éprouva quelques difficultés à maintenir un apport constant de poissons frais permettant le fonctionnement efficace des nouvelles usines de transformation. On observa aussi une pénurie d'entrepreneurs locaux et de personnel de direction<sup>53</sup>.

Plus récemment, la recherche des hydrocarbures sous-marins a suscité un fort antagonisme parmi les pêcheurs locaux, craignant qu'elle n'entraîne la destruction des pêcheries littorales. D'autre part, la fièvre pétrolière en Norvège méridionale y a attiré tant de jeunes émigrants du Nord que les autorités ont réclamé qu'on y permette la recherche pétrolière pour contrer l'attraction du Sud<sup>54</sup>.

Le brusque retournement de la politique officielle d'urbanisation de la population a constitué un autre changement radical de la stratégie de développement économique. Cette action découle, en partie, des préoccupations causées par les difficultés des grandes villes méridionales, en croissance rapide. Ces problèmes sont si graves que le nouveau programme officiel de développement économique régional paraît conçu tout d'abord pour décourager l'émigration vers le Sud et, accessoirement, pour encourager l'industrialisation des régions excentriques. Cette dernière action paraît plus un *instrument* permettant de réaliser le programme national, qu'un objectif en lui-même; cependant, et contrairement à la politique d'urbanisation du début, ces mesures créent quelques «perdants», prêts à leur faire obstacle sur le plan politique, quelle qu'en soit leur motivation première.

En raison des graves problèmes de logement et de circulation des grandes villes de Norvège, le programme à long terme de l'État pour 1974-1977 «donnera priorité à toute action visant à la décentralisation de l'habitat». Il s'efforcera, à court terme, «de ralentir l'émigration vers les grandes villes à forte densité de peuplement»<sup>55</sup>. Il reconnaît également que le dépeuplement des régions excentriques cause des difficultés à ceux qui veulent rester dans les bourgs et les villages. La politique actuelle souligne «qu'il faut offrir des possibilités de développement à toutes les agglomérations, indépendamment de leur taille», et se propose d'encourager la décentralisation «en dirigeant vers des régions à faible densité de peuplement les entreprises et les activités qui peuvent être déplacées sans trop de complications»<sup>56</sup>. Un certain nombre de centres régionaux se développant trop rapidement, on n'y planterait pas automatiquement les industries aisément décentralisées; d'autres centres, particulièrement ceux situés dans les régions attardées, recevraient une aide active de l'État. Les moyens utilisés comprendraient l'implantation d'établissements et d'entreprises d'État dans ces centres, des investissements dans l'infrastructure économique de certains districts «afin de les rendre plus attrayants pour les industries de fabrication et les services», des subventions à l'industrie primaire et autre, particulièrement aux industries de main-d'œuvre implantées dans les régions excentriques. Ces subventions tiendraient compte, autant que possible, des différences entre les coûts d'exploitation dans les diverses régions. On étudie la possibilité d'orienter les implantations industrielles et d'établir un barème, diversifié selon les régions, de versements patronaux à la Sécurité sociale, pour inciter les industries à s'établir dans les régions à faible densité de peuplement<sup>57</sup>.

Quels que soient les mérites de cette nouvelle politique de développement économique régional, elle semble d'application plus facile que la précédente, qui voulait dépeupler les régions rurales

habitées depuis longtemps, et favorisait l'implantation de grandes entreprises industrielles, en particulier de sociétés multinationales, dans des milieux de vieille tradition rurale et d'idéaux socialistes. L'urbanisation et l'abandon d'emplois ruraux dans le secteur primaire, pour occuper un poste dans le secteur secondaire, ou plus souvent encore, dans le secteur tertiaire, sont maintenant des tendances bien établies. Le pourcentage de la population active travaillant dans le secteur primaire de la Norvège boréale est tombé de 42 à 23 pour cent entre 1950 et 1966; il a augmenté un peu dans le secteur secondaire, en passant de 26 à 30 pour cent, et largement dans le secteur tertiaire, en croissant de 32 à 47 pour cent<sup>58</sup>.

La population de la Norvège boréale a continué à croître, et a atteint 450 000 habitants en 1971, en dépit de l'émigration annuelle de 2 000 à 3 000 jeunes gens vers le sud.

Bien que les Administrations régionales et locales aient des pouvoirs fort étendus en matière de taxation et de gestion, ce sont les autorités nationales qui conçoivent et appliquent la politique de développement économique, dans le cadre général de la planification économique et de l'établissement du budget de l'État norvégien. Comme H. L. Seip le constate: «Il est difficile de démêler ce qui est politique régionale et ce qui est politique nationale sur le plan économique . . . parce que les problèmes régionaux d'habitat et d'organisation de l'industrie sont si répandus qu'ils constituent des problèmes vitaux pour le pays»<sup>59</sup>. La structure des syndicats et des associations patronales, et la place importante occupée par les industries appartenant à l'État dans l'appareil industriel de la Norvège, contribuent également à cette suprématie du pouvoir central en matière de choix des options politiques. Cependant, les Administrations de district et de comté interviennent dans la planification, même quand il s'agit des comtés boréaux peu peuplés. Elles y jouent le rôle de porte-parole de l'opinion publique, et d'organes de gestion des programmes spéciaux. Ces rôles ont été étendus par l'incorporation des services de planification régionale, établis sous les auspices de la Direction de la main-d'œuvre, aux sections de planification de comté, qui sont maintenant responsables de la planification de l'infrastructure et de l'économie<sup>60</sup>.

Ces sections coordonnent les travaux de planification des services communaux, et transmettent leurs recommandations à la Division de la planification et du développement régionaux du ministère des Affaires régionales et du Travail, qui est l'organe principal de coordination de la planification régionale en Norvège. Ce Ministère travaille en collaboration étroite avec le ministère des Finances, qui présente le budget national et le plan économique quadriennal<sup>61</sup>.

En 1969, on mit sur pied une commission de planification inter-comtés pour coordonner la planification des trois comtés boréaux<sup>62</sup>.

En général, les organes et les processus d'élaboration de la politique de développement économique de la Norvège boréale font partie d'un mécanisme national. Ils représentent une adaptation des organes représentatifs traditionnels, telles les Administrations de

comté, à une forme modérée de planification nationale de l'économie, subordonnant l'action du marché à la prise de décision par les autorités politiques.

### **La Suède**

On convient habituellement que la Suède boréale comprend les comtés de Norrbotten, de Västerbotten, de Jämtland, de Västernorrland et de Gävleborg, lesquels constituent le «Norrland» (figure III.3). Bien que cette délimitation soit traditionnelle, on pourrait en tracer d'autres et, en fait, la région que le gouvernement suédois désigne comme «la région boréale de développement économique» déborde le «Norrland» vers le sud-est. La région connue dans le passé sous le nom de «Laponie suédoise» comprenait les comtés de Norrbotten et de Västerbotten.

La géographie de la Suède boréale est complexe, car elle comprend des régions au relief très varié: les basses terres de Botnie, le plateau septentrional et les montagnes occidentales. La déclivité entre les montagnes et le littoral a permis l'aménagement d'un certain nombre d'importantes centrales hydroélectriques. La plupart du territoire situé au nord était anciennement un fond de mer, et son sol se prête à des cultures diversifiées. Bien que le Norrland s'étende au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, la culture des céréales est possible dans presque toute la région. Cependant, elle a été récemment abandonnée en faveur de l'élevage du bétail et de l'industrie laitière, tous deux plus lucratifs. La région est fortement boisée, en grande partie par des espèces résineuses.

Par son climat, et sous certains aspects, par son relief, la majeure partie du Norrland ressemble aux régions du Sud-Ouest et du Centre de l'Alaska.

À la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, la population lapone du Norrland fut rejointe par des colons venus du Sud, attirés par les possibilités d'activité combinée de pêche et d'agriculture sur le littoral. Graduellement, les colons s'enfoncèrent dans l'intérieur, et le long des fleuves vers le nord-ouest, jusqu'au moment où leur migration fut arrêtée par le tracé des limites du territoire lapon, lequel comprend aujourd'hui les trois quarts de l'intérieur des comtés de Norrbotten et de Västerbotten<sup>63</sup>. Par la suite, les pouvoirs publics encouragèrent la colonisation dans le reste du Norrland, bien qu'en 1867 une restriction supplémentaire fût imposée à la mise en culture des terres arables du Nord-Ouest, que les cultivateurs et les Lapons se disputaient. Au XIX<sup>e</sup> siècle, il se forma de petits centres de services agricoles dans toute la région, mais plus particulièrement à proximité des gares de bifurcation; un certain nombre de petites agglomérations industrielles se développèrent aux alentours des exploitations minières et forestières<sup>64</sup>.

Entre-deux-guerres, la Suède poursuivit une politique de colonisation agricole dans le Nord, très semblable à celle adoptée dans le Centre du Canada. On organisa l'établissement des colonies; des prêts et des subventions furent mis à la disposition de chaque colon, et l'on mit sur pied un programme spécial d'établissement de cultivateurs dans les terres septentrionales appartenant à l'État. Ce programme de colonisation s'appuyait sur diverses raisons. On pouvait ainsi freiner

l'émigration des Suédois, mais également renforcer la souveraineté de la Suède (ainsi que son dispositif de défense) dans des régions excentriques; finalement, cette colonisation permettait de créer un réservoir de main-d'œuvre locale pour l'exploitation forestière, que l'on désirait encourager<sup>65</sup>. Le gouvernement continua à appliquer cette politique, sous une forme ou une autre, jusque vers 1955; il la remplaça alors par un programme d'organisation rationnelle du secteur agricole, par l'élimination des exploitations de trop faible superficie, et par la spécialisation agricole et forestière<sup>66</sup>.

Cependant, bien avant ce changement de politique, le Norrland était devenu une région attardée, souffrant de sous-emploi, de revenus inférieurs à la moyenne et de chômage intense. La croissance de la population dépassait la capacité d'absorption du marché du travail local, et il en résultait une émigration constante vers les régions méridionales qui se développaient plus rapidement. Ce mouvement existait déjà au début du siècle, de sorte que depuis 1915, la croissance de la population a été dans l'ensemble assez négligeable, en dépit des taux de natalité relativement élevés. Depuis 1945, le dépeuplement des régions rurales s'est accéléré, tout comme l'émigration des jeunes vers d'autres régions. Entre 1950 et 1965, les taux de croissance démographique dans tous les comtés du Norrland furent inférieurs au taux moyen de l'Europe nordique; le Jämtland et le Västernorrland subirent même une baisse de population. Celle du Jämtland baissa chaque année entre 1960 et 1970. De même, entre 1961 et 1964, le Norrland perdit annuellement de 4 500 à 7 000 habitants (en 1960 la population totale de la région atteignait 1,2 million de personnes). Des diminutions d'ampleur équivalente se produisirent à nouveau avant 1969. La population du Norrbotten a varié fortement durant ces dernières années, reflétant ainsi les fluctuations d'activité de l'extraction locale du fer.

Ce sont les disparités interrégionales qui constituent le problème capital du Nord de la Suède, pays qui, d'après les normes internationales, est un État industriel à l'économie fortement développée et prospère. Alors que pour certains de ses aspects la politique de développement économique de la Suède boréale est axée vers l'accroissement de sa contribution à l'économie nationale, elle semble surtout viser à parer aux difficultés sociales causées par les retards du Nord par rapport aux progrès du Sud. En gros, ces retards découlent d'un manque d'adaptation des structures à un changement des conditions économiques, causé par un rapide développement industriel. Les possibilités d'emploi, qui existaient auparavant dans l'agriculture, la pêche et l'exploitation forestière, étant passées aux secteurs secondaire et tertiaire, il en est résulté un dépeuplement rural généralisé. L'expansion de l'industrie minière, des aménagements hydroélectriques et de l'exploitation forestière n'a fourni qu'un nombre insuffisant d'emplois, car ce ne sont pas des industries de main-d'œuvre. En même temps, les progrès techniques et l'utilisation de méthodes capitalistiques en agriculture et dans la pêche y ont accéléré la diminution de l'emploi, tout comme les programmes de regroupement des exploitations

agricoles, visant à accroître le revenu individuel dans ce secteur retardataire.

L'économie suédoise a subi des changements de structure notables depuis 1940: l'agriculture a perdu beaucoup d'importance, alors que l'administration générale et les services spécialisés se sont développés. En 1970, les industries de fabrication employaient 29 pour cent de la population active, et le secteur tertiaire (à l'exclusion des services publics, du commerce, de la construction, des transports et des communications) en utilisait 25 pour cent.

Cependant, l'économie du Norrland présente une répartition sectorielle de la main-d'œuvre toute différente, et la situation dans chaque comté mérite d'être examinée. Dans le comté de Gävleborg, le pourcentage de population active employée dans le secteur secondaire (35 pour cent) est plus élevé que la moyenne nationale (24 pour cent). Le Sud du comté a des rapports étroits avec le district de Bergslagen, et les industries du fer et du bois y sont prédominantes. L'industrie des produits ligneux, en particulier les usines de pâtes et papiers, sont situées plus au nord, sur le littoral.

Les industries des pâtes de bois établies sur la côte du Västernorrland utilisent environ 26 pour cent de la population active, soit presque la moyenne nationale.

Dans le comté de Jämtland, 14 pour cent seulement de la population active travaille dans le secteur secondaire, tandis que 18 pour cent est employée dans le secteur agricole et forestier (la moyenne nationale pour ce secteur est de 8 pour cent). Un pourcentage relativement important de la population du comté travaille dans le secteur tertiaire.

Les industries du bois établies sur le littoral du comté de Västerbotten occupent 20 pour cent de la main-d'œuvre à des activités de fabrication. L'agriculture et, probablement de façon plus large, l'exploitation forestière emploient 14 pour cent de la population active. L'extraction des minerais de cuivre et d'autres métaux communs emploie environ 2 pour cent de cette population.

L'extraction du minerai de fer, qui est le fondement de l'économie du comté de Norrbotten, emploie 7 pour cent de la population active (la moyenne nationale est de 1 pour cent). Le secteur du transport, de l'entreposage et des communications, et les installations portuaires de Luleå emploient 10 pour cent de la population active (la moyenne nationale est de 7 pour cent). L'agriculture, l'exploitation forestière et le secteur tertiaire sont plus importants pour le comté de Norrbotten que pour l'économie suédoise en général. La transformation des produits ligneux sur le littoral occupe 15 pour cent de la population active (la moyenne nationale pour l'industrie secondaire est de 29 pour cent).

Si l'on examine les grandes industries du Norrland, dans leur ensemble, il apparaît que leur structure a subi des changements importants au cours des dernières années, et que leur rendement s'est accru. La production agricole est limitée étroitement par les conditions ambiantes. La Suède boréale comprend, en superficie, 45 pour cent de

montagnes incultes et de marécages, 53 pour cent de massifs forestiers, et moins de 2 pour cent de terres arables. L'altitude et la qualité du sol ont contraint les agriculteurs à se concentrer le long du littoral, et autour du lac Storsjön (au centre du Jämtland)<sup>67</sup>. Il faut aussi prendre en considération l'influence de la latitude: la période végétative ne dure que trois mois et demi dans le Norbotten<sup>68</sup>. Comme on peut s'y attendre, plus on va vers le nord, plus la productivité à l'hectare diminue.

Le secteur agricole du Norrland est surtout fondé sur l'élevage du bétail nourri au fourrage local, bien que l'industrie laitière attire une attention croissante. La vente du bétail et de ses sous-produits rapporte environ 60 pour cent du revenu des agriculteurs du Norrland; le reste est surtout fourni par l'exploitation des bois dans le Nord, et par la vente de récoltes dans le Sud. Le revenu moyen de l'agriculteur du Norrland n'atteint que la moitié de celui de l'agriculteur suédois.

Les petites exploitations agricoles sont beaucoup plus nombreuses dans la Suède boréale que dans le Sud du pays. Cependant, depuis 1950, le gouvernement a encouragé le regroupement des petites exploitations marginales<sup>69</sup>. Vers 1965, la productivité agricole augmentait annuellement de 5 à 6 pour cent<sup>70</sup>.

C'est le Parlement qui fixe les prix des denrées en Suède, et leur niveau est maintenu grâce à un mécanisme souple de droits d'importation. On fixe ces prix de façon à maintenir le revenu de l'exploitation agricole à un niveau comparable à celui d'autres occupations, et à préserver une certaine autarcie alimentaire de la Suède.

L'agriculture au Norrland a longtemps suivi l'abattage des bois de pins et d'épicéas (épinettes). Durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, certaines entreprises privées acquirent de vastes massifs forestiers, qu'elles exploitèrent abusivement afin d'alimenter les scieries qui se multipliaient pour répondre aux besoins croissants du marché national et de l'étranger<sup>71</sup>. La plupart de ces scieries étaient situées sur le littoral du golfe de Botnie, où elles pouvaient facilement s'approvisionner en charbon importé. Après 1872, l'industrie de la pâte à papier rivalisa d'importance avec les scieries.

En Suède, l'appartenance des forêts varie de comté en comté, même dans la région du Norrland; mais, contrairement à la situation qui prévaut au Canada, la propriété privée est considérable. En 1971, la répartition des droits de propriété sur les forêts était la suivante<sup>72</sup>:

	en pourcentage		en pourcentage
Propriétés de la Couronne	17	Propriétés privées	51
Propriétés de l'État	4	Autres propriétaires	3
Propriétés de sociétés anonymes	25		

Cependant, ce sont des sociétés et des particuliers qui possèdent environ 44 pour cent des massifs forestiers de trois comtés méridionaux du Norrland, tandis que la Couronne et l'État n'en possèdent que de 5 à 9 pour cent. Dans les deux comtés septentrionaux, on note une diminution de la propriété privée, et un accroissement de celle de l'État, de sorte que dans celui de Norrbotten plus de 50 pour cent des

massifs forestiers appartiennent à la Couronne ou à l'État<sup>73</sup>. L'abatage est maintenant soigneusement réglementé, tant dans les forêts publiques que privées.

Tout comme au Canada, la croissance des arbres est lente en Suède. Bien que les forêts boréales constituent près de 60 pour cent du domaine forestier de la Suède, elles ne contiennent que 25 pour cent du bois en état (*standing timber*)<sup>74</sup>.

Depuis quelques dizaines d'années, le perfectionnement des techniques a permis d'exploiter les forêts boréales de la Suède pendant toute l'année. L'exploitation forestière est de plus en plus mécanisée, et le transport routier a réduit sa dépendance à l'égard du flottage. Tous ces changements ont diminué très fortement les besoins en main-d'œuvre et ont découragé les cultivateurs du Norrland qui travaillaient à temps partiel dans l'exploitation forestière<sup>75</sup>.

Les principaux produits de transformation du bois du Norrland sont la pâte écrue et les sciages destinés à l'exportation. Tout comme au Canada, l'industrie du bois subit les fluctuations de la demande internationale.

Deux des comtés du Norrland possèdent également d'importantes ressources minérales. Aux alentours de Boliden, et à Laisvall, on extrait du minerai d'argent, de plomb et de zinc, et du minerai de cuivre à Kristenberg, dans le comté de Västerbotten. Environ 2 000 ouvriers ont travaillé dans les mines et les carrières de Västerbotten en 1970. À Kiruna et à Gällivare, on exploite des gisements de minerai de fer à haute teneur très importants, de même que les gisements de fer à faible teneur récemment mis en valeur à Svappavaara; 7 000 ouvriers y travaillent<sup>76</sup>.

L'exploitation des vastes gisements de minerai de fer de Gällivare et de Kiruna a commencé vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, après la construction d'une voie ferrée jusqu'à Luleå, que l'on prolongea par la suite jusqu'à Narvik. L'exploitation à ciel ouvert des mines de Gällivare débuta en 1890, et celles de Kiruna dix ans plus tard<sup>77</sup>.

À l'origine, l'exploitation des mines de Gällivare et de Kiruna fut entreprise grâce à des capitaux privés, tant norvégiens qu'étrangers (principalement britanniques); mais un grand débat politique eut lieu à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, au sujet de l'intervention de l'État pour assurer leur exploitation au mieux des intérêts nationaux. Il en résulta qu'en 1907, l'État acquit 50 pour cent du capital social des sociétés exploitantes, et prit une option sur les 50 pour cent restants (cette option fut levée en 1957 par l'achat de 45 pour cent supplémentaires du capital social).

Ces événements ont fortement intéressé les historiens de l'économie suédoise; un politologue, Bo Johnsson, a récemment publié une étude en suédois à ce sujet. Dans la revue *Scandinavian History Review*, M. Fritz en fait l'analyse, dont nous avons tiré les renseignements suivants<sup>78</sup>:

Bo Johnsson, qui s'inspire de l'ouvrage de D. B. Truman, *The Governmental Process*, s'efforce d'analyser l'action des groupes d'intérêts divers, tels les maîtres de forges, les députés du Nord de la

Botnie, les banquiers et autres intéressés dans le débat complexe sur l'appartenance des ressources naturelles et la réglementation de leur exploitation. Vers 1889, les protectionnistes acquirent une grande influence au sein du Parlement suédois, et firent adopter des mesures pour protéger l'industrie suédoise de la concurrence étrangère, et interdire les investissements étrangers dans de nombreuses branches industrielles.

Les maîtres de forges de la Suède centrale craignaient de perdre leur compétitivité à l'étranger, si les minerais suédois étaient vendus aux entreprises sidérurgiques d'outre-frontières. Ils firent pression sur le gouvernement pour qu'il acquière la haute main sur les entreprises extrayant le minerai de fer boréal. L'État intervint tout d'abord en prenant possession de la voie ferrée entre Luleå et Gällivare, puis il en fit construire une de Kiruna à Narvik.

Le propriétaire de deux grandes mines, G. E. Broms, éprouva des difficultés, après 1900, pour se procurer des capitaux suffisants pour poursuivre leur mise en valeur. Comme il envisageait de les vendre à des groupes étrangers, le gouvernement se prépara en 1901 à en prendre possession. «Grâce à la ferveur patriotique de la presse, le gouvernement reçut son appui complet, et la discussion porta principalement sur la forme que prendrait l'intervention de l'État. Certains groupes de pression se prononcèrent en faveur d'une nationalisation, notamment la Banque *Enskilda* de Stockholm qui espérait ainsi se décharger d'un investissement aléatoire»<sup>79</sup>.

L'autre grande société minière de Suède, la *Trafik AB Grangesberg – Oxelosund*, qui craignait apparemment la concurrence d'une société d'État, s'opposa à la nationalisation. En 1903, la société *Grangesberg* acquit les mines du Nord de la Botnie, ce qui évita leur nationalisation.

«Néanmoins, l'opinion publique était de plus en plus favorable à l'idée de la participation de l'État au capital social des sociétés exploitantes, et de la réglementation des exportations par l'imposition d'un droit de sortie. Face à cette menace et à l'augmentation des tarifs de transport par les chemins de fer de l'État, la société *Grangesberg* accepta de conclure un accord en 1907. L'État acquérait la moitié du capital social des mines de Luossavaara – Kirunavaara et de Gällivare, et une option sur l'autre moitié (qui ne fut exercée qu'en 1957), et il avait la haute main sur les contingents d'exportation et le tarif des transports. Le gouvernement estimait qu'en signant cet accord, il avait suivi ses principes, que les intérêts étrangers avaient été contrecarrés, que les débouchés de la sidérurgie suédoise avaient été protégés, et que l'État recevrait des revenus de l'exploitation minière. Cependant, l'une des conséquences immédiates de cet accord fut le ralentissement des exportations de minerai de fer suédois, au moment où la demande augmentait considérablement»<sup>80</sup>.

Par la suite, l'État étendit sa mainmise sur la plus grande partie de l'industrie forestière et du secteur hydroélectrique; cependant la société minière LKAB (*Luossavaara – Kirunavaara Aktiebolag*)

demeure, avec les chemins de fer, les principales entreprises de l'État dans le Nord. Remarquons que la Loi de 1916 concernant les ressources naturelles limite l'acquisition des biens immobiliers par les étrangers, de même que des gisements miniers, des centrales hydroélectriques et du capital-actions de certaines sociétés<sup>81</sup>. Normalement, les étrangers ne sont pas autorisés à acquérir la majorité du capital social des banques, des entreprises de transports maritimes, des sociétés de transports aériens et des firmes d'exploitation des ressources naturelles<sup>82</sup>. C'est pourquoi l'investissement étranger dans l'exploitation des ressources naturelles boréales est quasi-inexistant.

L'extraction à ciel ouvert des minerais de fer de Kiruna et de Gällivare est devenue souterraine depuis 1920. Elle se fait en foudroyage par sous-étages; le minerai est transporté par camions-navettes. L'adoption de ces méthodes en 1960 réduisit les besoins en personnel de 3 200 à 2 100 travailleurs<sup>83</sup>.

Après 1960, la LKAB mit en valeur la mine à ciel ouvert de Svappavaara, que l'on compare souvent aux mines du Labrador. La localité, desservant à l'origine des mines de cuivre, s'agrandit rapidement jusqu'à 1 200 habitants en 1971<sup>84</sup>.

Pour améliorer la satisfaction de ses travailleurs, la LKAB les a surtout recrutés dans le comté de Norbotten. En 1956, la mine de Kiruna comptait parmi ses 1 294 nouveaux travailleurs, 985 originaires de ce comté et 642 de la région de Kiruna elle-même<sup>85</sup>.

De nombreux observateurs soulignent que Kiruna n'est pas une région minière isolée. Elle est bien pourvue en services et en commodités de toutes sortes, y compris des boutiques, des écoles, des centres récréatifs et la télévision. Un service aérien quotidien et des routes bien entretenues la relie à Stockholm et à Luleå, toute l'année. Néanmoins, Kiruna a été récemment le siège d'un des rares conflits de travail ayant affecté le pays depuis 1935. Ce conflit s'est déroulé durant l'hiver de 1969–1970, et semblait provenir plus de certaines frustrations que de la rémunération. Les travailleurs se plaignaient que les dirigeants syndicaux se trouvaient «trop loin», à Stockholm, et ils demandèrent de négocier directement avec l'Administration de la mine à Kiruna<sup>86</sup>.

Les gisements de minerai de fer à haute teneur de la Suède boréale sont parmi les plus importants de l'Europe occidentale. On exporte jusqu'à 85 pour cent de la production annuelle<sup>87</sup>. Les principaux clients se trouvent en Allemagne occidentale<sup>88</sup> et au Royaume-Uni, où la *Steel Company of Wales* (appartenant à la *British Steel Corporation*) est le plus gros acheteur de minerai de fer de la LKAB<sup>89</sup>. Une petite partie de la production est utilisée localement dans les aciéries NJA, propriétés de l'État, situées à Luleå<sup>90</sup>.

Dans un article paru en 1972, K. D. Hilton souligne les similitudes et les différences entre les villages miniers de la LKAB et ceux du Labrador:

«En dépit de certaines similitudes de climat, de cadre et de potentiel minier entre les villes minières de la LKAB dans le Norrbotten, et Schefferville, Wabush, Labrador City et Gagnon, au Canada,

on observe un certain nombre de différences. Le dépeuplement rural du comté de Norrbotten crée un contexte socio-économique différent, de même que l'intervention de l'État dans l'économie locale. Les villes subarctiques suédoises se distinguent, non seulement en matière d'aménagement, mais aussi par l'absence de sociétés étrangères, et par l'intérêt accordé à la vie collective. L'aménagement urbain s'y distingue par la proportion d'appartements par rapport aux maisons unifamiliales, ainsi que par l'évidente attention accordée à leur qualité et à leur adaptation au cadre boréal. La répartition par âges et nombre des divers groupes sociaux est également différente. Cependant, voici les similitudes: prédominance d'une seule société produisant pour l'exportation, et absence totale d'entreprises moyennes. Tout se passe aux alentours de l'entreprise sidérurgique; mais les relations d'employeur à ouvrier ont été assez paternalistes, dans la tradition du *bruk* suédois. Le *bruk* est une agglomération industrielle isolée, où les attitudes sont assez différentes de celles adoptées dans les usines et les villages ordinaires. La LKAB, même s'il s'agit d'une entreprise d'État, suit cette tradition paternaliste, également assez marquée au Canada. Les problèmes de l'emploi des femmes et de la diversification du potentiel économique sont aussi communs aux deux pays»<sup>91</sup>.

L'extension des transports a constitué un facteur crucial de la rentabilité de l'industrie minière de la Suède boréale, de même que la production d'énergie électrique, largement utilisée pour les travaux miniers, le traitement des minerais, et la traction ferroviaire. L'artère ferrée principale menant à Stockholm a été construite en 1860, à l'initiative du gouvernement suédois, désireux de stimuler la croissance économique des régions éloignées<sup>92</sup>. Elle atteint Gällivare avant 1900, et une deuxième ligne Nord-Sud fut construite à l'intérieur du pays, et terminée dès 1937<sup>93</sup>. Aujourd'hui, près de 95 pour cent de voies ferrées suédoises sont nationalisées et exploitées par l'État<sup>94</sup>. Le réseau est organisé efficacement, et 85 pour cent de la traction est assurée par des locomotives électriques. La moitié environ des marchandises sont transportées par voie ferrée<sup>95</sup>. Celle-ci est indispensable à l'exploitation forestière et à celle des mines de fer, particulièrement durant l'hiver qui englace les ports du Nord pour une durée de trois à six mois.

Comme la Suède manque de charbon et de pétrole, elle utilise largement l'énergie hydroélectrique. Le Norrland fournit 77 pour cent de la production nationale de ce type d'électricité. La plupart de la production boréale est transportée vers le sud par des lignes à 380 kV<sup>96</sup>. Cependant, les ressources hydrauliques sauvages (*undeveloped*) se raréfient et les nouveaux besoins devront être satisfaits grâce aux centrales électrothermiques fonctionnant au mazout, ou grâce aux centrales électronucléaires<sup>97</sup>.

La rationalisation de l'agriculture après 1945, de même que la modernisation de l'exploitation des forêts et des mines ont été partiellement responsables, comme nous l'avons vu, de l'incapacité du Norr-

land à employer sa population croissante. Vers 1965, les chômeurs inscrits étaient dix fois plus nombreux dans le haut Norrland que dans les grandes villes méridionales<sup>98</sup>. Il existe maintenant une différence chronique entre les taux de chômage de ces deux régions. Comme le gouvernement suédois utilise traditionnellement les forces du marché pour répartir la main-d'œuvre et les autres ressources entre les différents emplois et, nous le présumons, entre les différentes régions, c'est l'ampleur seule de l'émigration du Norrland qui en a fait un problème de gouvernement. En effet, la politique officielle après 1945 et jusqu'aux années 1960 visait à assurer «la mobilité croissante de la main-d'œuvre, tant géographiquement qu'entre employeurs»<sup>99</sup>. À cette fin, le gouvernement mit en place des bourses locales du travail pour équilibrer l'offre et la demande d'emploi; la Commission nationale du marché du travail mit sur pied un vaste programme de recyclage des chômeurs, et de réinstallation. Ces mesures, ainsi que d'autres visant à combattre le chômage, étaient d'ampleur nationale. L'État a investi dans des entreprises pour combattre le chômage cyclique, et il a lancé des travaux d'hiver dans tout le pays, pour résoudre ces problèmes.

Dans le Norrland, ces mesures ne freinèrent pas le dépeuplement rural et la migration de la population vers le sud, particulièrement dans les régions intérieures, qui avaient été colonisées avec l'aide de l'État. En 1974, le journaliste britannique Michael Frayn déclarait ce qui suit: «Au cours de ce siècle, il s'est produit partout un abandon surprenant de la campagne suédoise en faveur de la ville. Ce mouvement continue, particulièrement dans le Nord en stagnation économique; là-bas, on interprète les lettres AMS, sigle du ministère suédois de l'Emploi, comme l'abréviation de *Alla Maste Soderut* – Allez tous vers le sud!»<sup>100</sup>.

En 1959, le Comité suédois d'implantation de l'industrie préconisa la mise en œuvre d'une politique officielle de subvention et d'incitation pour encourager la création d'entreprises dans les régions de fort chômage. L'État y subventionnerait la construction d'usines ou leur réorganisation; il garantirait les emprunts et accorderait des prêts directs, sans amortissement, pour dix ans au maximum; il subventionnerait la réduction du coût de l'énergie, et obtiendrait des tarifs de transports moins élevés de la part de la compagnie ferroviaire d'État.

On critiqua ces mesures, car elles allaient à l'encontre des principes d'affectation optimale des moyens. Assar Lindbeck fit remarquer que ces mesures, visant à compenser le manque de moyens de production dans certaines régions, entraîneraient une affectation des moyens incompatible avec le potentiel d'expansion à long terme de l'ensemble de l'économie suédoise<sup>101</sup>. Si l'inefficacité de l'action du marché, ou les besoins de la défense nationale nécessitaient un accroissement de l'emploi dans l'industrie boréale, il faudrait, selon A. Lindbeck, favoriser l'implantation des entreprises sur le littoral, où les perspectives de réussite paraissaient meilleures que dans l'arrière-pays, surtout s'il s'agissait de transformer les matières premières extraites dans le Nord. Il proposa de laisser l'industrie s'organiser en fonction des ressources naturelles des différentes régions, et d'accepter que certaines de celles-ci offrent «l'avantage de posséder des massifs forestiers, des

parcs naturels et des lieux de délasserement». À propos du Norrland, il recommanda que l'État :

«Fasse de grands efforts pour remédier au chômage dans le Norrland, en déplaçant une partie de sa population active. Il devra l'indemniser généreusement pour les désagréments et les frais du recyclage et du déménagement, conformément aux principes de la politique suédoise concernant le marché du travail. S'il était nécessaire de favoriser l'implantation d'industries dans l'intérieur du Norrland, au cas de mobilité insuffisante de la main-d'œuvre, ou de barrières psychologiques, il faudrait que ces industries n'y soient pas coincées pour trop longtemps. Il faudrait donc favoriser l'implantation d'usines ne nécessitant qu'un équipement restreint, et dont la durée serait assez courte, peut-être des ateliers d'artisanat régional ou de petites industries»<sup>102</sup>.

Ces conseils, basés sur les principes de l'économie libérale traditionnelle, furent écartés en faveur de la politique proposée en 1959 par le Comité d'implantation de l'industrie, en la faisant porter sur toute la Suède boréale, y compris les centres en développement rapide, tel Luleå sur le littoral.

En 1965, le Parlement suédois approuva une politique d'essai quinquennal pour l'expansion régionale. Elle comprendrait un organe de planification régionale, des moyens d'information et d'orientation et une caisse. Celle-ci accorderait des prêts et des subventions à l'investissement. Son action s'étendrait à la Région générale d'expansion économique, débordant le Norrland pour englober les deux tiers de la Suède. En principe, la subvention ne devrait pas dépasser 35 pour cent du coût total d'une entreprise, et le total de la subvention et du prêt ne devrait pas couvrir plus des deux tiers des immobilisations dans les bâtiments et l'équipement.

En 1970, la Caisse avait déboursé plus de 900 millions de couronnes suédoises en prêts et subventions (soit 180 millions de \$). L'Administration souligna que, d'après les entreprises subventionnées, 15 700 emplois avaient été créés.

Le volet «planification» du programme d'expansion régionale consistait surtout en aménagement communautaire. L'Administration centrale, de concert avec les autorités locales et les diverses entreprises mettraient en place une infrastructure collective d'écoles, d'hôpitaux, de routes et autres moyens de communication, ainsi que des services publics<sup>103</sup>. Le gouvernement chargea les Administrations provinciales et le Conseil de la planification de délimiter les objectifs d'une politique d'expansion régionale. Ils serviraient à diriger les efforts quand les moyens seraient disponibles. Bien que cette action apparût comme un moyen de mettre quelque ordre dans la rivalité entre provinces pour l'obtention d'une part du gâteau fédéral de développement économique, on le présenta comme une solution au genre de problèmes mentionné par A. Lindbeck. Les plans provinciaux permettraient aux hauts fonctionnaires de répartir l'aide à l'expansion, non seulement pour réduire, à court terme, le chômage, mais aussi pour créer, à long terme, un potentiel de croissance économique. Il est encore difficile d'évaluer

l'efficacité d'une telle harmonisation des plans à court et à long termes. Mais on a pris conscience du problème:

«Il faudra analyser les problèmes d'implantation et l'incidence des mesures prises, en fonction de leur importance à long terme pour le pays. Il faut donc, tout d'abord, déterminer quelles sont les régions à aider, et quelles sont les demandes à écarter pour des raisons de rentabilité et d'incidence à long terme. Chaque cas doit être étudié à fond, pour éviter d'engager l'État dans des investissements mal choisis, avec toutes leurs conséquences fâcheuses pour l'organisation urbaine, l'affectation des ressources, etc. Le programme d'aide ne doit jamais être incompatible avec les objectifs à long terme que le Cabinet a donné à la politique d'implantation, à savoir une rapide croissance économique et l'affectation optimale des ressources pour l'économie. Pour que la politique d'implantation atteigne les objectifs décrits plus haut, il faut réserver le soutien financier aux pôles de croissance pouvant devenir d'importants centres commerciaux et culturels»<sup>104</sup>.

Le Parlement suédois, ayant examiné les résultats du programme d'expansion régionale à la fin de la décennie, décida de le proroger «en vue de stimuler l'activité industrielle, particulièrement en Suède boréale»<sup>105</sup>. On continua à subventionner la construction de bâtiments, l'acquisition de machines et d'équipement, l'achat de matières premières et le transfert d'entreprises dans la Région générale d'expansion économique. L'Administration accrut son aide aux entreprises offrant une formation spécialisée, et accorda, en 1971, des subventions au transport des marchandises par le rail et par la route à des distances supérieures à 300 km, à l'intérieur de la région générale d'expansion économique. Elle mit en œuvre un programme d'aide particulière à l'accroissement de l'emploi dans la Région spéciale d'expansion économique, laquelle comprend surtout le centre du Norrland. Les entreprises recevaient une subvention pour chaque emploi créé<sup>106</sup>.

La mise en œuvre concomitante de la politique de mobilité de la main-d'œuvre et du programme accéléré d'expansion régionale est assez paradoxale. La création de nouveaux établissements d'enseignement (y compris un institut technique à Luleå et une université à Umeå), et la mise sur pied des programmes de formation professionnelle peuvent apparaître comme des mesures accroissant les possibilités d'emploi de la jeunesse dans l'industrie boréale, ou comme un moyen de lui faciliter l'émigration vers le sud. Celle-ci est encouragée par des indemnités de déplacement et d'autres mesures prises depuis longtemps. Bien entendu, il est possible que l'émigration et l'expansion industrielle soient toutes deux nécessaires pour résoudre le problème du Norrland, mais il paraît difficile d'harmoniser les intérêts régionaux et nationaux par ces mesures divergentes. Une fois encore, on a pris conscience de cette incompatibilité: en 1970–1971, le tour d'horizon officiel des prévisions économiques jusqu'en 1975 souligna que les disparités interrégionales subsistaient, parce que les entreprises établies dans les régions bien équipées faisaient l'économie de certains coûts externes; de plus, le mouvement général du secteur secondaire vers le tertiaire favorisait

également ces entreprises. Une partie du rapport (tel que résumé par l'Institut suédois) envisage ce problème de façon assez pessimiste:

«Il est possible que les tensions entre régions et entre groupes sociaux s'accroissent au cours des années 1970. On envisage ce risque sous l'angle des incompatibilités existantes, ou latentes, entre la politique d'expansion régionale et d'autres programmes. On accorde une attention particulière aux nécessités d'une politique de croissance et de stabilisation. Il est toutefois possible que l'on puisse remédier, mieux qu'auparavant, aux disparités interrégionales en s'inspirant des lignes de conduite adoptées par le gouvernement, ces dernières années. Le Rapport attire l'attention sur les possibilités de mettre en place des conditions plus favorables à l'expansion économique dans certaines régions, à l'entour des trois villes principales. Il faudrait que le gouvernement et les autorités locales fassent tout leur possible pour donner de l'efficacité à ce genre de politique d'expansion régionale. Il est nécessaire de maintenir des services collectifs minimaux dans les régions faiblement peuplées; il faut tenir compte des difficultés de développement des pôles de croissance désignés. Il semble, cependant, peu probable qu'on puisse réduire notablement les tensions régionales»<sup>107</sup>.

À part les mécanismes de planification régionale mentionnés ci-dessus, on utilise également, en Suède, une commission royale chaque fois qu'une question importante doit être étudiée pour aider la prise des décisions. De même, celle-ci se base-t-elle sur la participation d'un grand nombre de groupes d'intérêts travaillant parallèlement aux commissions royales, ce qui favorise leur succès. R. F. Tomasson observe qu'aucune de nos sociétés modernes ne possède des organismes bénévoles aussi développés que dans les pays scandinaves, et particulièrement en Suède, laquelle sert de modèle à la Norvège et à la Finlande<sup>108</sup>.

«Les grands groupes d'intérêts collaborent et entretiennent des relations étroites avec le gouvernement, mais ils tiennent beaucoup à leur indépendance, et s'opposent à toute réglementation. Leur participation active au processus législatif, tant pour le choix du contenu de la législation que pour la critique des rapports officiels avant l'adoption des lois, est d'importance particulière. L'intervention des groupes de pression, tels que nous les connaissons, est inutile, car on consulte tous les secteurs concernés par une loi donnée»<sup>109</sup>.

Les commissions royales, bien que parfois composées seulement de députés, incluent habituellement des représentants de firmes commerciales et industrielles, des délégués syndicaux, des fonctionnaires et d'autres experts. Les membres de ces commissions sont nommés par le gouvernement; ils enquêtent dans le cadre qui leur est tracé, en tenant compte des conditions qui leur sont précisées<sup>110</sup>. Ces commissions œuvrent souvent pendant plusieurs années, et elles ont toute latitude pour le choix des méthodes qu'elles suivront. Ainsi, une grande partie des travaux qui, ailleurs, sont effectués par les ministères, sont confiés, en Suède, à ces commissions d'enquête indépendantes<sup>111</sup>.

Comme les intéressés sont largement représentés à ce stade de l'élaboration des lignes de conduite, ils peuvent «utiliser ce moyen . . . au tout début, pour s'entendre avec les partis politiques, d'autres organismes et avec les administrateurs»<sup>112</sup>.

L'utilisation des *remissyttranden* (mémoires présentés officiellement à propos de la ligne de conduite proposée par la Commission royale, ou un autre organisme officiel), permet un plus large débat public et la présentation des protestations des intéressés. Ces mémoires peuvent être présentés par des organismes administratifs, des syndicats, des coopératives agricoles et d'autres organismes. Bien entendu, il est difficile de déterminer l'efficacité réelle de ces méthodes de consultation; elles semblent avoir une influence positive sur les mécanismes de prise des décisions, et sur le processus suivi. Elles permettent de freiner l'expansion des ministères, facilitent le débat public sur les questions importantes, et restreignent probablement les «intrigues de couloir». Elles conservent au Parlement la responsabilité finale de la prise des décisions, sans sacrifier la contribution des experts et des technologues.

### **La Finlande**

Il est plus difficile de délimiter la Finlande boréale que le Nord de la Norvège, ou même de la Suède. La Finlande s'étend au nord du 60° parallèle; sa partie méridionale est également industrialisée mais, comme dans sa partie boréale, l'économie y dépend des industries de matières premières, notamment l'exploitation forestière et l'agriculture. Celle-ci est fort développée dans le Nord, ce qui est particulier à la Finlande boréale. On y trouve de nombreux centres de services plus florissants que les «avant-postes des Méridionaux» du Canada et d'autres pays. L'absence de démarcation entre le Nord et le Sud explique la politique de l'État en matière de questions régionales. Les Finlandais prennent conscience des problèmes régionaux, mais ils les envisagent plus sur le plan des disparités entre ville et campagne que sur celui du «développement économique du Nord».

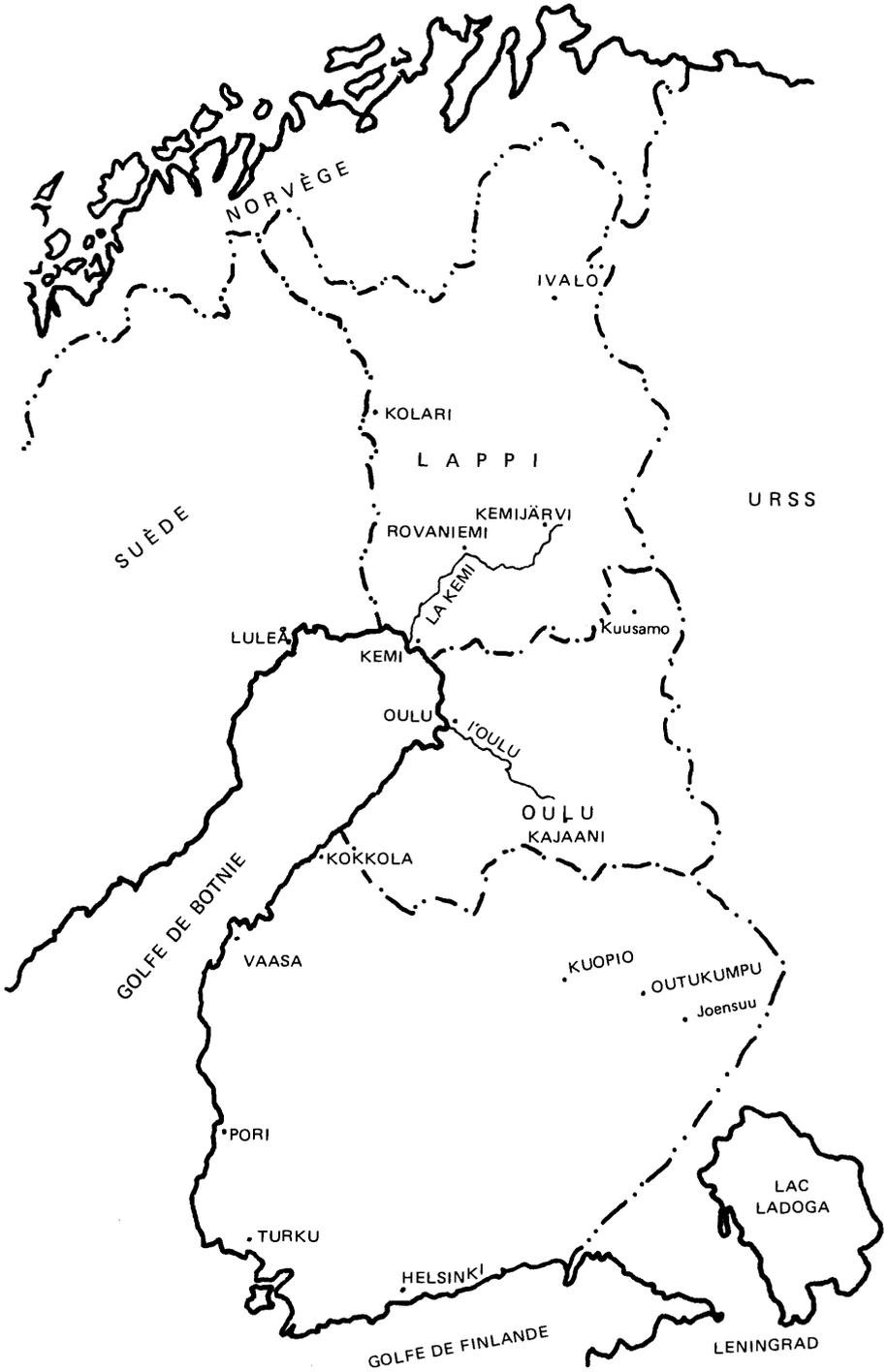
Nous comprendrons arbitrairement, dans la Finlande boréale, les deux provinces les plus septentrionales, celles d'Oulu et de Lappi, qui comptent environ 14 pour cent des 4,6 millions de Finlandais, et qui couvrent la moitié de la superficie du pays (fig. III.4).

Ces provinces boréales sont constituées de vastes plaines boisées se haussant graduellement du littoral jusqu'à de petits plateaux intérieurs. Les forêts de pins, parsemées d'autres espèces, couvrent les espaces entre les lacs et les tourbières; souvent, on rencontre des sols constitués d'argiles et de limons assez fertiles; le paysage y ressemble à celui du Bouclier canadien méridional.

Cette région s'égoutte dans deux rivières, l'Oulu et, plus au nord, la Kemi. Elles ont joué le même rôle que les fleuves du Nord-Ouest canadien, autrefois artères de communications et, plus récemment, sources de force hydraulique. Elles servent encore à l'exploitation forestière. Le réseau de grandes routes et le réseau ferroviaire servent au transport des marchandises et des voyageurs.

Les massifs forestiers constituent la richesse naturelle la plus

Figure III.4 – Provinces boréales de la Finlande



importante des provinces d'Oulu et de Lappi. Les scieries, les usines à pâtes et papiers, les usines chimiques et plusieurs industries apparentées se sont établies dans les villes côtières, et dans les petites villes riveraines des cours d'eau; l'exploitation minière joue un rôle de plus en plus important dans l'économie; on a mis en valeur des gîtes de minerai de fer, de cuivre, de zinc, de chrome, de titane et de vanadium. L'agriculture demeure une importante source d'emploi et de revenus; l'industrie laitière, l'élevage du renne et la culture des fourrages en sont les principales activités.

Le sol et les conditions climatiques ne sont pas très favorables à l'intérieur des terres et vers le nord, particulièrement dans le Nord-Ouest, où le relief s'élève, et devient très montagneux près de la frontière norvégienne. La période végétative dure 166 jours au 60° parallèle et 145 à Rovaniemi, sur le cercle polaire<sup>113</sup>. La Finlande a plus de terres cultivées que tout autre pays s'étendant au nord du 60° parallèle. Cela découle d'un plus grand effort de la population, la Finlande méridionale possédant moins de ressources naturelles que la Norvège, la Suède, l'URSS ou le Canada, mais aussi de meilleures conditions climatiques. En comparaison de l'URSS et des autres pays scandinaves, la faible altitude de la Finlande y favorise des températures plus élevées<sup>114</sup>.

D'un bout à l'autre du pays, et même dans le Nord où l'on pourrait croire que l'agriculture est «extensive», il est au contraire normal d'exploiter de petites surfaces. Cela est rendu possible par les liens, plus étroits qu'ailleurs, entre travaux agricoles, travaux forestiers dans la plupart des régions, laiterie diversifiée (sans oublier l'élevage du renne, dans le Nord), culture des céréales et horticulture. Une telle diversification permet la culture intensive, même dans les «terres froides» du Nord, de façon rentable.

La Finlande a été lente à s'industrialiser; ce n'est qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que les régions boréales s'équipèrent, afin de satisfaire les besoins industriels croissants pour leurs matières premières. Vers 1879, presque 80 pour cent de la population finlandaise vivait de l'agriculture<sup>115</sup>. C'est à peu près à cette époque que les scieries se sont installées, particulièrement à l'intérieur des terres méridionales, mais en devant obéir à une législation très sévère de protection des forêts. Elle fut assouplie cependant, car il apparut que les peuplements devenaient trop vieux.

Après 1880, la production de pâte de bois s'intensifia et s'étendit dans l'Est du pays et en Laponie, grâce au développement des transports. Les premiers débouchés pour les produits forestiers finlandais se trouvaient à l'étranger; les exportations de bois d'œuvre, de pâtes de bois et de papiers sont restées prépondérantes. Après 1920, les deux tiers de la population active travaillaient dans les secteurs forestier et agricole. Cette main-d'œuvre continua à croître numériquement après 1930, mais d'autres activités, dans l'industrie minière et la branche de fabrication, occupaient un pourcentage plus grand de la population active. Au cours des dernières années, près du quart du produit national finlandais provenait des industries du bois<sup>116</sup>.

La Seconde Guerre mondiale influença largement l'économie finlandaise. Elle accéléra l'expansion industrielle, notamment dans la branche de l'usinage et celle de la construction des machines-outils exigées par l'URSS à titre des dommages de guerre. Elle entraîna une réforme foncière, et une extension de l'agriculture dans les territoires vierges, pour installer la population, surtout rurale, expulsée des régions annexées par l'URSS.

Depuis 1945, l'industrie mécanique et la branche de l'usinage se sont taillé une place importante dans l'infrastructure industrielle finlandaise. Environ 72 pour cent des réparations de guerre exigées par l'URSS consistaient en produits de l'industrie mécanique, ce qui accéléra l'expansion de cette dernière pendant plusieurs années<sup>117</sup>. La Finlande livra à l'URSS de l'équipement lourd, que son industrie fabriquait pour la première fois, et celle-ci dut s'équiper en conséquence et étendre ses usines. Il en fut de même pour la construction navale.

Plus tard, le programme d'électrification à grande échelle, l'aménagement hydroélectrique des cours d'eau de la Laponie, et la mécanisation de l'agriculture et de l'exploitation forestière prirent la relève des réparations de guerre auprès de l'industrie mécanique et de la branche de l'usinage, et facilitèrent leur adaptation à l'économie libre. La branche du matériel de transport et l'industrie mécanique prirent la tête de l'industrie métallurgique finlandaise sur les plans de l'emploi et du chiffre d'affaires, lequel atteint la moitié du chiffre d'affaires total de l'industrie<sup>118</sup>.

Les navires et le matériel ferroviaire roulant constituent les principales productions de la branche du matériel de transport. L'industrie mécanique fabrique plusieurs genres de machines et d'appareils pour le travail du bois et l'utilisation des matériaux ligneux, de même que des engins de terrassement, des chaudières et divers moteurs et machines. La fabrication spécialisée de machines pour papeterie, et la construction de brise-glaces, montre les liens entre le secteur primaire et le secteur industriel.

L'aménagement des ressources hydrauliques, l'équipement des usines à pâtes et papiers et la mise en valeur des mines de la Finlande boréale ont engendré une forte demande de matériel lourd, y compris des pièces détachées et des fournitures. Il en est résulté une certaine décentralisation de l'industrie mécanique et des ateliers d'usinage dans le Nord. Les villes d'Oulu et de Kemi ont attiré ce genre d'industrie.

Après la perte de territoires à l'avantage de l'URSS en 1944, le gouvernement finlandais a dû réinstaller 400 000 personnes expulsées, des agriculteurs pour la plupart. Il y réussit grâce à une réforme agraire dans le Sud. Les terres délaissées, celles de l'Église et d'autres organismes, et celles des non-exploitants furent prises en charge. Ce besoin de terres favorisa leur défrichage et la mise en exploitation d'autres terres, grâce à une aide financière publique et privée considérable à la nouvelle vague de « pionniers ».

La politique agricole de la Finlande vise à maintenir le revenu de l'agriculteur au même niveau que celui d'autres travailleurs, tout en assurant l'autarcie alimentaire<sup>119</sup>. On a encouragé la spécialisation

agricole grâce à la fixation des prix; on a subventionné la vente des engrais à prix réduit, et l'achat d'équipement par les petits exploitants; enfin, on a contingenté les importations pour limiter la concurrence étrangère à l'intérieur du pays.

Ces subventions et programmes analogues se sont révélés utiles aux agriculteurs supportant des charges élevées dans le Nord, où les subventions accordées à la production et au transport ont aidé les producteurs laitiers, en particulier. On y a aussi encouragé la culture de l'orge et du seigle, grâce à un prix plus élevé qu'ailleurs, offert par l'Office céréalier. Celui-ci offre des contrats d'achats de semences de plantes fourragères et de plantes sarclées, de fléole des prés et des variétés précoces de céréales, à des prix intéressants en Finlande boréale, et il soutient le marché des graines de fléole des prés pour en favoriser la culture<sup>120</sup>. Les abattoirs de la Finlande boréale subventionnent également l'élevage du bœuf et du porc<sup>121</sup>.

L'État a financé la construction d'une usine d'engrais à Oulu, utilisant l'énergie hydroélectrique de la région pour approvisionner celle-ci en nitrates d'ammonium, et réduisant ainsi les importations. Cette synthèse est d'une importance particulière, en raison de la trop faible teneur en nitrates des sols des provinces d'Oulu et de Lappi, et de l'éloignement des usines méridionales de ces engrais, de plus en plus utilisés par les agriculteurs<sup>122</sup>.

Contrairement à la plupart de leurs confrères nord-américains, les agriculteurs finlandais conservent leurs boisés, et étendent leurs terres arables, non par le déboisement, mais par l'assèchement des terres marécageuses. L'utilisation du sol se répartit donc harmonieusement entre terres en friche, terres cultivées et forêts, constituant des exploitations diversifiées et de petite taille, mais fort productives<sup>123</sup>.

Il est à remarquer que ni la culture des céréales, ni les cultures spécialisées n'ont d'importance agricole. L'absence presque totale d'élevage de bétail de boucherie et de porcs est caractéristique de l'économie agricole de la Finlande boréale. Comme la superficie de terres arables de l'exploitation agricole moyenne n'atteint que 10 ou 12 ha (1 ha = 2,47 acres), son propriétaire a besoin de revenus complémentaires<sup>124</sup>. Ceux-ci sont fournis de deux façons par la forêt: l'exploitant vend chaque année du bois qu'il coupe sur son boisé, ce qui lui rapporte jusqu'à 25 pour cent de son revenu. De plus, de nombreux exploitants travaillent en hiver dans les forêts domaniales, ce qui leur procure aussi de 20 à 25 pour cent de leur revenu<sup>125</sup>. Les agriculteurs accumulent ainsi les fonds nécessaires à l'achat de matériel et de semences, pour des réparations, etc<sup>126</sup>. Ainsi l'exploitation forestière constitue-t-elle, en général, une source idéale de revenu complémentaire pour l'économie agricole de la Finlande, particulièrement en Laponie, où prédomine le climat subarctique.

En plus de l'industrie laitière, les 3 000 familles de la Laponie (dont 37% de Lapons) élèvent des rennes<sup>127</sup>. On peut remarquer, à ce propos, que les Lapons s'intègrent plus aisément à la société finlandaise qu'aux sociétés suédoise ou norvégienne.

On a souligné la place excessive de l'industrie laitière dans l'agri-

culture boréale. Certains ont proposé de la réduire en favorisant la culture de semences de plantes fourragères ou de graminées, pour l'exportation, et l'élevage du bétail de boucherie, et des porcs<sup>128</sup>. Ils soutiennent que cette transformation permettrait de nouvelles exportations, relèverait le revenu des agriculteurs locaux, réduirait le poids des subventions et permettrait de remplacer certaines importations.

En Finlande boréale, ce sont l'exploitation forestière et les industries du bois qui emploient la plus grande partie de la main-d'œuvre, et constituent le fondement économique de beaucoup de villes.

Les massifs forestiers couvrent à peu près 96 pour cent de la Finlande boréale, et 80 pour cent de sa partie méridionale; mais 54 pour cent seulement des forêts du Nord sont productives, comparativement à 68 pour cent dans le Sud<sup>129</sup>. Bien que les forêts domaniales occupent le quart environ de la superficie du pays, elles ne possèdent que 12 pour cent de son potentiel de production ligneuse. Les propriétaires privés ont la haute main sur 78 pour cent de ce potentiel, les industries forestières sur 6 pour cent environ, et les entreprises mixtes et communales sur près de 4 pour cent. Durant les cinquante dernières années, la superficie des forêts domaniales productives a diminué d'un tiers, et le volume du bois sur pied de la moitié environ. Cette réduction est due, sans doute, à l'octroi de terres boisées à des réfugiés de guerre. La plupart des forêts domaniales se trouvent dans le Nord, où l'exploitation est plus difficile<sup>130</sup>.

L'expansion de l'industrie du bois à Oulu et à Kemi remonte aux années 1860 et 1870, lorsque l'État assouplit les restrictions à l'exploitation forestière. La création de scieries y fut suivie par la construction d'usines de cellulose, traitant la sciure de bois par le procédé au sulfate. Tels furent les débuts de l'industrie des pâtes et papiers, qui se développa rapidement dans l'entre-deux-guerres. Beaucoup d'usines boréales appartiennent à l'État, ou en ont reçu des subventions importantes. Le développement de cette industrie a été favorisé par la présence d'énergie hydroélectrique, de main-d'œuvre locale, d'un réseau fluvial pour le transport des billes, et d'installations portuaires.

Afin d'empêcher des coupes abusives, et pour préserver l'avenir de l'exploitation forestière, l'Administration mit en œuvre un programme intensif d'aménagement forestier après 1960; dans le cadre de ce programme MERA, l'État finance et aide la recherche sylvicole, l'assainissement des terres, la fertilisation des sols forestiers et la construction des routes. Le programme vise à accroître la production annuelle de bois finlandais de quelques six millions de mètres cubes vers 1980<sup>131</sup>.

Les industries du bois de la Finlande boréale se sont régulièrement développées au cours de la dernière décennie, particulièrement dans la vallée de la Kemi, où les forêts domaniales sont prépondérantes, de même que la participation de l'État au capital social des industries. Bien que l'abattage soit fait par de petites entreprises, et même par des particuliers, la transformation du bois est aux mains des grandes entreprises de pâtes et papiers et des scieries, dont plusieurs appartiennent à l'État. Des bureaux de vente, établis à Helsinki, écoulent les produits forestiers du Nord, généralement à une clientèle étrangère, et

principalement au Royaume-Uni, qui absorbe de 45 à 60 pour cent de la production forestière boréale<sup>132</sup>.

L'industrie minière finlandaise est d'envergure limitée et, bien qu'elle exporte du cuivre et du zinc, elle ne réussit pas à satisfaire les besoins internes. L'expansion industrielle est gênée par l'absence de combustibles fossiles et la faiblesse des réserves de minerai de fer. L'exploitation des richesses minérales est dispersée dans tout le pays, car il n'existe pas de région à l'industrie minière prédominante.

Les organes de l'État ont largement participé à la prospection de gîtes miniers et à leur mise en valeur, particulièrement depuis 1960, lors de celle du gisement de fer d'Outokumpu. Ils ont, de même, été actifs dans le Nord, où des gisements étendus de fer ont été ouverts à Karvasvaara et Kolari<sup>133</sup>.

Le développement industriel de la Finlande commença à dépasser son potentiel de production électrique après 1950. Comme presque tout le potentiel hydraulique de la Finlande méridionale avait été aménagé (une centrale avait été cédée à l'URSS), on s'intéressa au potentiel hydraulique sauvage des rivières Oulu et Kemi, qu'on aménagea systématiquement. Il fallut surmonter deux problèmes majeurs: le transport sur un long parcours de l'énergie électrique des centrales aux consommateurs industriels du Sud, et la préservation du potentiel de flottage des rivières.

Il semble qu'on ait maintenant aménagé tout le potentiel hydraulique sauvage de la Finlande boréale. On considère d'autres filières énergétiques, et la découverte d'uranium a encouragé les plans de centrales électronucléaires. Traditionnellement, ce sont les grands réseaux fluviaux qui ont orienté la configuration des transports en Finlande boréale. Même le tracé des voies ferrées, au XIX<sup>e</sup> siècle, et celui du réseau de grandes routes, au XX<sup>e</sup> siècle, ont suivi les vallées. La mise en place des transports aériens a modifié la configuration des communications, et la vogue des motoneiges a désenclavé des localités à l'écart des grandes voies de communication, particulièrement durant l'hiver.

En Finlande boréale, les marchandises pondéreuses sont surtout acheminées par les ports. La lutte contre l'englacement de ces derniers a mis la Finlande à la tête des pays constructeurs de cargos brise-glaces.

Rovaniemi, capitale de la Laponie, est la plaque tournante des communications internes de la province. Ses liens ferroviaires et routiers en font le principal centre de commerce de gros et de détail, et le lieu géométrique d'un tourisme qui se développe peu à peu.

L'évolution démographique de la Finlande boréale depuis 1945 est aussi celle de l'ensemble du pays. Au fur et à mesure que l'agriculture et l'exploitation forestière deviennent plus capitalistiques, une main-d'œuvre en excès s'accumule dans les régions rurales, en dépit du déclin de la natalité et de l'émigration des jeunes gens vers les grandes villes. Les industries secondaires, construction et fabrication, ont absorbé une partie de cette main-d'œuvre, malgré leur mécanisation et leur automatisation de plus en plus grandes. Comme dans d'autres pays industrialisés au cours des vingt dernières années, c'est le secteur

tertiaire qui offre le plus de nouveaux emplois. L'évolution de la structure économique de la Finlande boréale est sensiblement comparable à celle qu'on observe dans l'ensemble du pays, et sa dépendance à l'égard des activités agricoles et forestières décroît. La répartition de population active à Oulu, à Lappi et dans l'ensemble du pays en 1950, en 1960 et en 1970, exposée au tableau III.6, illustre ces tendances:

**Tableau III.6 – Répartition en pourcentage de la population active entre les divers secteurs, dans les provinces boréales et dans l'ensemble de la Finlande**

	Secteur primaire (agriculture et exploitation forestière)	Secteur secondaire (fabrication, construction, exploitation minière)	Secteur tertiaire (commerce, transports, services)
1950			
Oulu	63,6	16,3	18,6
Lappi	55,5	19,3	23,1
Finlande	46,0	27,7	34,9
1960			
Oulu	52,7	20,8	26,2
Lappi	44,8	24,2	30,4
Finlande	35,5	31,5	32,7
1970			
Oulu	32,64	25,62	39,91
Lappi	26,77	26,56	42,58
Finlande	20,25	34,28	44,08

Source: A. Naukkarinen, *Population Development in Northern Finland, 1950–1968*, dans *Nordia*, n° 8, 1969, p. 22 et mise à jour de l'Annuaire statistique de la Finlande, 1972, p. 4.

La population de la Finlande s'est accrue de plus de 10 pour cent au cours des années 1950, mais de 3, 4 pour cent seulement dans les années 1960. La province boréale d'Oulu a vu sa population croître de plus de 13 pour cent et celle de Lappi de près de 23 pour cent dans les années 1950. Pourtant, l'émigration vers le Sud (et vers la Suède) et une chute considérable du taux de natalité au cours des années 1960 ont réduit la population de la province d'Oulu de près de 2 pour cent, et celle de la province de Lappi de 4 pour cent. Dans cette dernière, le taux de fécondité est tombé de presque 48 pour cent entre 1960 et 1970, par comparaison à une chute de 37 pour cent dans celle d'Oulu, et à une réduction de 28 pour cent sur le plan national<sup>134</sup>.

Le départ d'une partie de la population des régions septentrionales et orientales de la Finlande après 1960, et en particulier l'émigration de travailleurs vers la Suède, forcèrent le gouvernement à se pencher sur ce qu'un rapport de la Banque de Finlande qualifiait de phénomène «défavorable»<sup>135</sup>. Cette migration est largement due à la grande disparité interrégionale des revenus et à l'incidence plus ou moins forte du chômage<sup>136</sup>.

Remarquant que le réveil de l'intérêt à l'égard de l'expansion économique régionale en Finlande «ne découle pas directement des préoccupations causées par la disparité interrégionale des revenus, et que le déroulement historique de la croissance économique n'a pas révélé qu'elle provoquait des retombées insuffisantes», A. Kiiskinen

attribue la modification des lignes de conduite à l'inquiétude causée par le chômage et le «déséquilibre démographique»<sup>137</sup>.

La création d'un Conseil de l'expansion économique régionale en 1963 constitua la première mesure destinée à contrer ces tendances. Il devait élaborer une législation encourageant l'essor industriel dans les régions attardées. Jusqu'alors, l'Administration s'était contentée de prendre des mesures particulières, manquant tant de coordination qu'un observateur les qualifia de «mises en garde»<sup>138</sup>.

Parmi d'autres questions, le Conseil devait étudier la possibilité d'utiliser la méthode des «pôles de croissance» ou celle des «zones de développement économique» étendues pour stimuler l'essor industriel dans les régions attardées. Au début, on adopta la deuxième formule, bien qu'on la considérât comme un expédient à modifier ultérieurement. Une loi adoptée en 1965 désigna les trois quarts du pays comme zone de développement économique, et la divisa en deux régions exigeant des mesures différentes en raison d'un niveau de développement inégal.

Bien que les avis fussent partagés à propos de l'utilisation des pôles de croissance pour l'expansion régionale, on adopta ce principe. Un tour d'horizon du débat qui se déroula avant 1969, souligne que: «Les industriels sont assez clairement en faveur des pôles de croissance. Les hommes politiques ont des opinions divergentes, et le premier ministre [du gouvernement de coalition] favorise la création d'un nombre limité de «pôles ponctuels de croissance». Comme dans bien des pays, certains hommes politiques, savants et fonctionnaires ont exprimé des doutes sur la possibilité de choisir officiellement un nombre limité de «pôles ponctuels de croissance» qui seraient favorisés aux dépens d'autres régions. Pour qu'un tel choix réussisse, il faudrait qu'il se fonde sur des critères équitables et impartiaux, acceptés par tous»<sup>139</sup>.

Une étude spécialisée sur les transports précise cinq critères donnant crédibilité à la méthode des «pôles de croissance»:

- a) la population devrait être assez nombreuse pour constituer le fondement du développement ultérieur des entreprises commerciales et des industries de biens de consommation; il semble, dès l'abord, que le chiffre de 40 000 habitants soit un minimum;
- b) l'agglomération devrait disposer d'établissements d'enseignement supérieur et d'autres organismes culturels;
- c) l'agglomération devrait être en croissance par elle-même;
- d) la modernisation des infrastructures pour permettre l'expansion future ne devrait pas être trop onéreuse;
- e) l'agglomération devrait constituer le centre économique naturel d'une population régionale dépassant 250 000 personnes»<sup>140</sup>.

La Finlande possède heureusement de telles agglomérations réparties dans les grandes zones de développement économique. Elles ont permis de résoudre les problèmes économiques et politiques posés par l'élaboration des programmes d'expansion économique régionale. La législation amendée de 1969 – 1970 concentrait les investissements pour infrastructure dans les grandes agglomérations, semblant offrir

les meilleures possibilités d'expansion économique, en chargeant les moins importantes des services d'enseignement, de santé et autres pour les régions d'alentour. En même temps, on adopta une série de mesures pour encourager la mobilité géographique et professionnelle de la main-d'œuvre, et favoriser l'implantation ou l'expansion d'entreprises dans les zones de développement économique. Ces incitations consistaient en abattements spéciaux pour amortissement, dégrèvements d'impôt sur le revenu et de taxe foncière, remboursement partiel d'intérêts payés par les entreprises et les municipalités sur les emprunts ordinaires pour l'expansion industrielle, subventions aux transports et Caisse de développement économique régional (KERA). Celle-ci fournit les crédits nécessaires aux entreprises, mais peut aussi accorder des subventions, acquérir des actions, et effectuer sa propre R&D<sup>141</sup>. Elle accorde des crédits aux petites et moyennes entreprises, telles qu'élevages d'animaux à fourrure, établissements piscicoles, exploitations maraîchères, petits ateliers et entreprises touristiques.

Les méthodes et les résultats de la politique finlandaise d'expansion économique régionale n'ont guère de caractère particulier. Les résultats n'en ont pas encore été évalués, car ils ne font que prendre forme. L'expérience acquise ailleurs indique que les mesures prises jusqu'à présent n'auront guère d'effet sur le développement économique des provinces boréales, et qu'elles serviront surtout à calmer le mécontentement d'une population qui s'estime délaissée par le reste du pays.

Bien que les provinces finlandaises ne soient que des entités administratives, celles du Nord ont joué un rôle national important dans l'histoire agitée des partis politiques. Le Parti communiste et, après 1966, l'Union agraire-Parti du Centre ont constitué des forces prépondérantes en Finlande boréale. Le Parti du Centre est celui des petits propriétaires fonciers, et il se situe bien à droite dans l'éventail politique. Il favorise l'intervention de l'État sur le plan social, la protection de l'individu aux prises avec les grandes firmes, le gouvernement, l'Administration, etc. Ce Parti estime que la libre entreprise est le fondement de la société, mais il prône le soutien financier de l'État au développement économique régional, et a soutenu les efforts de réduction des disparités interrégionales, particulièrement quand il s'agissait de ses électeurs.

L'ascendant du Parti communiste en Finlande boréale paraît provenir du désenchantement du cultivateur, du bûcheron et de l'ouvrier s'estimant privés de bien des avantages de la vie moderne, et protestant du fond de leur «cambrousse»<sup>142</sup>. Cette attitude est comparable à la désaffection des campagnes pour les villes, dans les pays occidentaux.

L'évolution de la société a entraîné une diffusion de la culture des masses méridionales au sein de la culture villageoise du Nord. La télévision a répandu l'échelle des valeurs de la société urbaine, et l'émigration a contribué à l'ébranlement de la vie familiale. L'expansion administrative et l'industrialisation ont modifié les domaines d'activité dans bien des régions rurales. Certains partis des «petites gens» ont acquis une clientèle en soulignant ces problèmes. Ainsi le

Parti communiste a-t-il accru son ascendant, grâce aux plaintes et aux craintes qui se sont exprimées. Dans un effort pour élargir sa clientèle électorale, l'Union agraire a changé son nom récemment pour celui de Parti du Centre. Beaucoup de membres mécontents ont cherché d'autres véhicules pour exprimer leur désaccord<sup>143</sup>.

Les partis semblent être les éléments les plus importants du régime politique particulier de la Finlande, qui est à la fois présidentiel et parlementaire. Leur nombre, leurs dimensions et leurs tactiques parlementaires ont souvent abouti à la formation de faibles gouvernements de coalition; d'un autre côté, ce mécanisme permet aux intérêts régionaux, et autres, d'influencer les décisions politiques sans sortir du cadre institutionnel<sup>144</sup>.

### *Le Nord de l'URSS*

L'immensité et la diversité des régions boréales de l'URSS posent des problèmes de délimitation ressemblant à ceux que nous rencontrons au Canada. La documentation sur le Nord de l'URSS contient les mêmes termes qu'on emploie lorsqu'on parle du Nord canadien: les «régions polaires», le «Nord», le «Grand Nord», le «Proche-Nord», etc. Certaines régions du Nord de l'URSS sont appelées «Ob boréale», «Iénisséï boréale», etc.; on les désigne également sous d'autres noms, tirés d'un caractère physique important ou de l'agglomération qui en constitue le pôle d'activité. V. F. Bourkhanof cite quelques tentatives plus ambitieuses de délimitation<sup>145</sup>:

«L. L. Dreyfus, en 1928, proposa d'utiliser l'isotherme + 10°C de juillet comme limite méridionale du Nord. Au nord de cette ligne, qui correspond grosso-modo à la limite septentrionale des forêts et à celle, méridionale, du pergélisol, c'est le climat polaire qui prédomine.

Selon B. P. Alisof, l'Arctique est la zone climatique où l'air arctique est présent toute l'année. Selon cette définition, la limite méridionale de l'Arctique serait à peu près celle de la toundra.

L. S. Berg exclut la toundra de l'Arctique, limitant ce dernier à la zone des glaces. En conséquence, l'Arctique n'engloberait que l'Archipel et l'Océan arctiques.

N. N. Zoubof définit l'Arctique comme la zone de l'hémisphère Nord où l'on trouve de la glace et de la neige toute l'année, sur mer et sur terre au niveau de la mer. Selon cette définition, seules les régions les plus boréales feraient partie de l'Arctique».

V. F. Bourkhanof conclut que le tracé le plus précis des limites du Nord de l'URSS résulte de la définition de S. V. Slavine, que nous adopterons ici (fig. III.5). Les critères de nordicité utilisés par S. V. Slavine sont les suivants<sup>146</sup>:

«1) Emplacement au nord des régions depuis longtemps colonisées et économiquement développées, et éloignées des grands pôles industriels à partir desquels pourrait s'amorcer la mise en valeur des ressources naturelles boréales.

2) Des conditions naturelles rudes, défavorables à l'expansion de

l'activité agricole, et rendant difficile l'aménagement de la région, à cause des hivers longs et froids, d'un pergélisol très étendu, des sols marécageux, etc.

3) Une densité de peuplement extrêmement faible, et une infrastructure industrielle, un réseau de transports et une économie générale moins développés que dans les régions colonisées depuis longtemps.

4) Un nombre d'heures de travail pour la mise en valeur des ressources naturelles plus considérable que dans les régions plus méridionales».

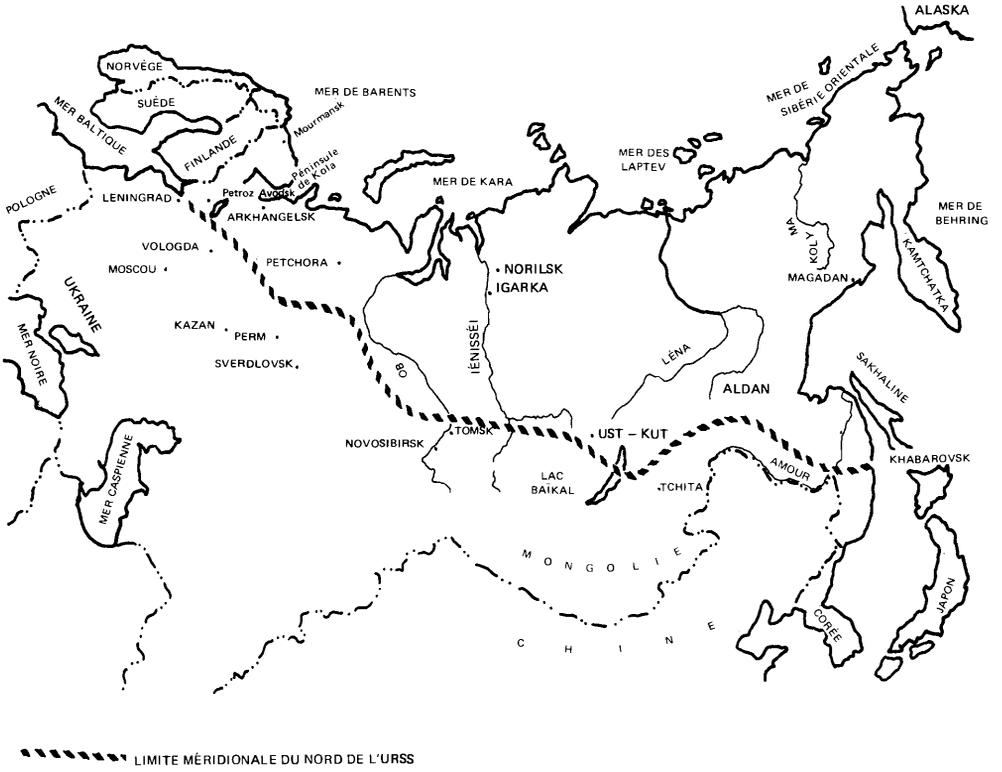
Le Nord de la partie européenne de l'URSS s'étend donc des frontières de la Finlande et de la Norvège aux montagnes de l'Oural, au nord du 60<sup>e</sup> parallèle; Le cercle arctique y sépare le «Grand Nord» du «Nouveau Nord». La région est subdivisée en quatre unités politico-administratives: les *oblast'*, ou régions administratives de Mourmansk et d'Arkhangelsk, ainsi que les Républiques socialistes soviétiques autonomes de Carélie et des Komis (fig. III.6). Cette délimitation est plus restrictive que beaucoup d'autres qui englobent dans le Nord la région de Vologeta, et quelquefois même celle de Léninegrad. Cette dernière, fortement industrialisée, s'inscrit dans le district Nord-Ouest de la planification économique. Cependant pour les besoins de notre exposé, nous n'incluons dans le «Nord-Ouest» que la partie septentrionale de cette région<sup>147</sup>.

S. V. Slavine inclut dans le Nord de la Sibérie les *okroug*, ou districts nationaux des Iamalo-Nenets et des Khanty-Mansis de la région administrative de Tioumen; la partie boréale de la région administrative de Tomsk; les districts nationaux de Taïmyr et des Evenkis; les districts de Touroukhansk et d'Igarka du territoire de Krasnoïarsk; la république autonome des Yakoutes, les régions de Magadan et du Kamtchatka; les districts septentrionaux des régions d'Irkoutsk, de Tchita, de l'Amour et de Sakhaline; la république autonome des Bouriates et le territoire de Khabarovsk.

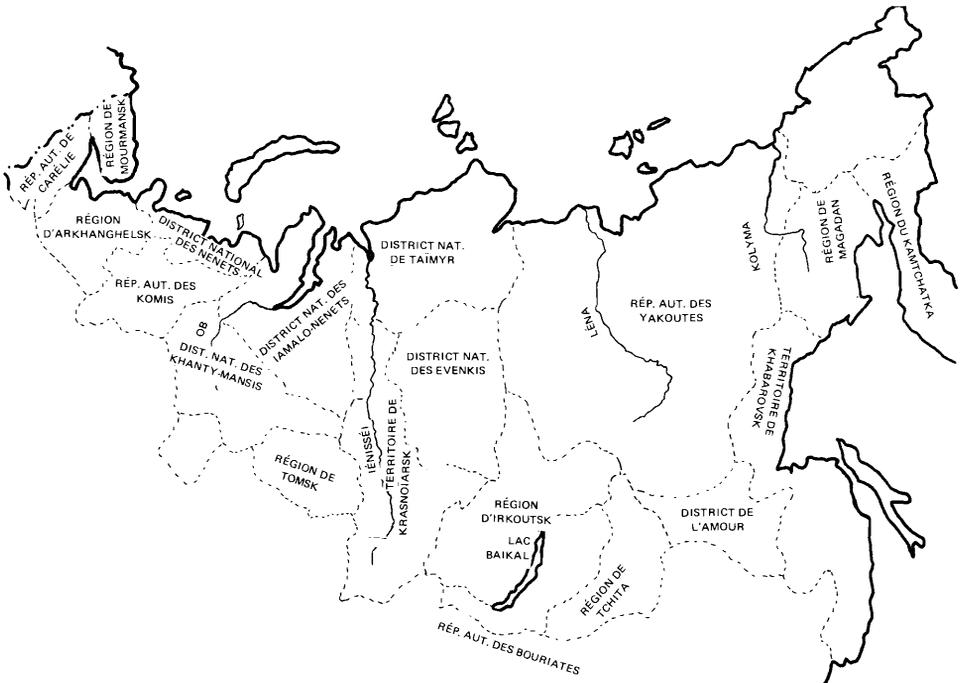
Au début, le Nord de la partie européenne de l'URSS fut mis en exploitation par des sociétés étrangères s'intéressant au bois d'œuvre, au poisson et aux fourrures; elles y avaient pénétré en suivant le littoral de l'océan Arctique. Cette région n'a été ouverte à l'initiative des Russes qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque des voies ferrées furent construites entre les régions centrales de la Russie européenne et cet arrière-pays aux multiples ressources. Jusqu'en 1913, la principale industrie, l'exploitation forestière, était financée et dirigée en grande partie par des firmes étrangères, et la plupart de sa production était exportée directement vers les marchés de Grande-Bretagne et des pays de l'Europe occidentale. Les autres produits de la région, au XIX<sup>e</sup> siècle, étaient le poisson du littoral arctique, le sel, le fer et le cuivre. L'agriculture n'était pratiquée que dans certains lieux au sol fertile des républiques autonomes de Komis et de Carélie, et de la partie méridionale de la région d'Arkhangelsk.

Les voies ferrées desservant cette région vers 1900 avaient été construites pour des raisons plus stratégiques que commerciales. Les

**Figure III.5 – Le Nord de l'URSS**



**Figure III.6 – Carte politique du Nord de l'URSS**



Les tableaux III.7 à III.10 montrent la répartition de la population entre ces régions et l'évolution démographique.

**Tableau III.7 – Répartition de la population dans le Nord de la partie européenne de l'URSS**

	superficie en 10 <sup>3</sup> km <sup>2</sup>	Population en milliers d'habitants, selon le recensement de janvier 1970		pourcentage de la population urbaine	densité de peuplement (hab./ km <sup>2</sup> )
		totale	urbaine		
<i>Régions boréales</i>					
République autonome de Carélie	172,4	714	491	69	4,1
Rép. aut. des Komis	415,9	965	598	62	2,3
Région de Mourmansk	144,9	799	708	89	5,5
Région d'Arkhanghelsk y compris le district national des Nenets	587,4	1 402	921	66	2,4( 3,3)*
	176,7	39	21	55	0,2
<i>Total pour les régions boréales</i>	<i>1 302,6</i>	<i>3 880</i>	<i>2 718</i>	<i>70</i>	<i>2,9</i>
<i>Régions méridionales contiguës</i>					
Région de Vologda	145,7	1 296	616	48	9,0
Région de Léninegrad	85,9	5 386	4 821	90(61) <sup>t</sup>	62,7(16,7) <sup>t</sup>
Région de Perm	160,6	3 024	2 031	67	18,9

\*à l'exclusion du district national des Nenets

<sup>t</sup>à l'exclusion de Léninegrad

Source: S. V. Slavine, *The Soviet North: Present Development and Prospects*, Moscou, 1972, p. 47.

**Tableau III.8 – Répartition de la population dans le Nord de la Sibérie**

	Superficie en 10 <sup>3</sup> km <sup>2</sup>	Population en milliers d'habitants, selon le recensement de janvier 1970		Pourcen- tage de la population urbaine	Densité de peu- plement (hab./km <sup>2</sup> )
		totale	urbaine		
<i>Nord de la Sibérie occidentale</i>	1 513,4	561	283	51	0,4
y compris les districts nationaux de Tioumen					
des Khanty-Mansis	523,1	272	171	63	0,5
des Iamalo-Nenets	750,3	80	34	43	0,1
<i>Nord de la Sibérie orientale</i>	1 629,7	187	164	88	0,1
y compris les districts nationaux de Krasnoïarsk:					
des Evenkis	767,6	13	4	28	0,02
de Taïmyr (des Dolgano-Nenets), y compris la ville de Norilsk*	862,1	174	160	92	0,2
id, sans Norilsk	862,1	38	24	62	0,04
<i>Nord-Est sibérien</i>	4 811,8	1 378	944	69	0,3
y compris:					
la Rép. aut. des Yakoutes	3 103,2	664	375	56	0,2
la Région de Magadan	1 199,1	352	263	75	0,3
y compris le district autonome des Tchouktches	737,7	101	70	69	0,1
la Région du Kamtchatka	472,3	287	219	76	0,6
y compris le district national des Koryaks	301,5	31	11	34	0,1
<i>Total pour le Nord de la Sibérie</i>	7 954,9	2 126	1 391	66	0,2
<i>Régions méridionales contiguës</i>					
Région de Novosibirsk	178,2	2 505	1 638	65	14,1
Partie méridionale de la région de Tioumen	162,0	1 055	485	46	6,5
Partie méridionale de la région de Tomsk	76,9	576	394	68	7,5
Partie méridionale du territoire de Krasnoïarsk	771,9	2 775	1 667	60	3,5
Partie méridionale de la région de l'Amour	148,0	718	449	62	4,8
Partie méridionale du territoire de Khabarovsk	329,6	1 187	1 002	84	3,6

\*Norilsk: 136 000 habitants

Source: Slavine, *op. cit.*, p. 48, (tableau III.7).

**Tableau III.9 – Évolution démographique des populations boréales de l'URSS, de 1959 à 1970**

Région administrative (ou ville)	milliers d'habitants		pourcentage moyen annuel d'accroissement
	1959	1970	
Rép. aut. des Komis	806	965	1,8
Région de Mourmansk	568	799	3,7
Rép. aut. des Yakoutes	488	664	3,3
Région de Magadan	236	352	4,5
(y compris le district national tchouktche)	(47)	(101)	(10,4)
Région du Kamtchatka	221	287	2,7
(y compris le district national koryak)	(28)	(31)	(1,0)
District national des Khanty-Mansis	124	272	10,9
Norilsk	118	136	1,4
District national des Iamalo-Nenets	62	80	2,6
District national des Nenets	46	39	-1,4
District national de Taïmyr	33	38	1,4
District national des Evenkis	10	13	2,7
<i>Total</i>	<i>2 712</i>	<i>3 645</i>	<i>3,1</i>

**Tableau III.10 – Peuples hyperboréens de l'URSS**

Nationalité	Population (en milliers d'individus)	
	1959	1970
Samoyèdes (Nenets)	23	29
Evenkis	25	25
Khantis	19	21
Tchouktches	12	14
Événis (Lamontes)	9,1	12
Nanaïs (Goldes)	8,0	10
Mansis	6,4	7,7
Koryaks	6,3	7,5
Dolghanes	3,9	4,7
Nivkhis (Ghilyakes)	3,7	4,4
Ostyaks (Selkups)	3,8	4,3
Outchis	2,1	2,4
Lapons (Suomis)	1,8	1,8
Oudegués	1,4	1,4
Kamtchadales (Itelmènes)	1,1	1,3
Esquimaux	1,1	1,3
Kets	1,0	1,2
Orotches	0,8	1,1
Nganasans	0,8	1,0
Ioukaghirs	0,4	0,6
Aléoutes	0,4	0,4
Entsis	—	—
Negidals	—	—
Oroks	—	—
Tchouvantsis	—	—
Tofalars	—	—
Total des petits peuples	130	151
Komis	287	322
Yakoutes	233	296
Total général	650	769

Source: North, mars-avril 1973, vol. 20, p. 31.

principales lignes, celle de Vologda à Arkhangelsk, et celle de Petrozavodsk à Mourmansk, furent construites aux frais de l'État. Mourmansk et Arkhangelsk devinrent par la suite d'importants ports d'exportation des céréales et d'autres marchandises provenant du Sud et de l'Est de la Russie, et d'importation de marchandises de l'Europe du Nord-Ouest.

Depuis la Révolution, l'infrastructure industrielle du Nord de la partie européenne de l'URSS n'a guère changé. L'agriculture se limite encore à l'approvisionnement des marchés locaux, et les occupations traditionnelles de la chasse, de la pêche, du piégeage et du pacage des rennes sont encore celles de quelques peuples hyperboréens, tels les Nentsis et les Komis. L'élevage d'animaux à fourrure, tant dans des entreprises d'État que dans des exploitations collectives, s'est développé, de même que le pacage des rennes, et la pêche dans certaines régions. Outre cette «économie locale», on observe des activités spécialisées, telles la transformation du bois (près du tiers de la valeur brute de la production régionale), la construction de bateaux, et l'extraction de minerais pour l'exportation. Désormais, cette production n'est plus destinée largement à l'étranger, mais bien aux entreprises de l'URSS. La constellation industrielle de Léninegrad est la principale acheteuse de ces produits, qui sont aussi envoyés à d'autres usines plus éloignées. Les principales ressources boréales récemment mises en valeur sont le charbon, le pétrole et le gaz naturel de la République autonome des Komis, le nickel et le minerai d'apatite et de néphéline; il existe des industries de transformation de ces substances minérales dans la région de Mourmansk. La fabrication des pâtes et papiers dans la République autonome de Carélie a pris autant d'importance que le sciage du bois d'œuvre. Les autorités soviétiques ont implanté des complexes de traitement du bois dans la région d'Arkhangelsk et, plus récemment, dans la République autonome des Komis<sup>148</sup>. Cette dernière ne disposait d'aucun moyen de communication sûr avec la partie centrale de l'URSS jusqu'à la construction de la voie ferrée de la Petchora, après 1940. Les grands gisements de charbon du bassin de ce fleuve permirent d'approvisionner les usines sidérurgiques du Sud, malgré des frais de production assez élevés, quand le bassin houiller de la Donetz fut occupé par l'armée allemande. Les techniciens soviétiques n'ont que récemment relié les centrales hydroélectriques du Nord de la partie européenne de l'URSS au réseau à haute tension du pays; les centrales ont donc été conçues pour alimenter localement les complexes de pâtes et papiers et les usines de traitement des minerais, mais non les utilisateurs plus éloignés.

On a élaboré un projet de détournement des cours d'eau du Nord vers le Sud, pour y alimenter des centrales hydroélectriques, et apporter d'autres avantages. Ce plan prévoit la jonction des rivières Petchora, Vytchegda et Kama<sup>149</sup>.

Le Nord sibérien est beaucoup plus vaste que le Nord de la partie européenne de l'URSS; sa population est plus clairsemée, et il est, en général, moins équipé que cette dernière. Comme dans bien des régions du Nord canadien et de l'Alaska, les premiers contacts commerciaux

avec l'Occident s'y firent grâce aux bateaux des négociants, des baleiniers et des pêcheurs. Vers 1850, les négociants nord-américains pénétrèrent en Sibérie, par le Pacifique septentrional, pour acheter des fourrures, de l'ivoire de mammoth et d'autres produits des régions intérieures, par l'intermédiaire des populations du littoral. Puis, vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les Japonais s'intéressèrent à ce commerce, à la pêche et à la chasse à la baleine dans les mers avoisinantes. Même après la construction du chemin de fer transsibérien, après 1890, les communications entre la Russie centrale et une grande partie de la Sibérie demeurèrent difficiles. C'est l'ouverture de la Voie maritime du Nord qui permettra de relier commercialement cette région au centre de l'URSS, grâce à des embranchements fluviaux sur l'Ob et l'Iénisséï, et de transporter les céréales sibériennes et d'autres produits vers les consommateurs de l'Ouest.

La colonisation agricole en Sibérie a débuté vers 1880, mais son développement a été freiné par les difficultés techniques et politiques de la mise en place d'un moyen de transport économique des denrées vers l'Ouest. À certains égards, les cultivateurs sibériens se trouvèrent dans une situation similaire à celle des agriculteurs de l'Ouest canadien vers 1900. En effet, ils cherchaient une voie maritime peu coûteuse pour acheminer leur production, mais le coût de construction des moyens spécialisés pour la manutention et le transport s'y opposait, de même que l'action politique des propriétaires terriens de la Russie centrale. Bien entendu, les céréaliculteurs sibériens désiraient importer des machines agricoles et des approvisionnements par cette voie. Mais les commerçants et industriels de la Russie centrale craignaient que l'aménagement de ports en Sibérie boréale ne favorisât les fournisseurs étrangers. Ces craintes s'avèrent fondées peu avant 1914, lorsque la *Siberian Steamship Manufacturing and Trading Company*, appartenant à des Norvégiens, obtint la permission d'établir une ligne maritime desservant la mer de Kara. Le gouvernement impérial russe, pour des raisons militaires, consolida la Voie maritime du Nord, mais les communications avec l'Extrême-Nord-Est restèrent difficiles jusqu'à la création, bien après la Révolution, du Comité de la Voie maritime du Nord, chargé d'organiser un service de transports réguliers entre le Nord de la partie européenne de l'URSS et les régions de l'Ob, de l'Iénisséï, de la Léna et de la Kolyma. Après 1920, cette Voie maritime permit l'exportation de quantités considérables de bois d'œuvre sibérien, et elle relia la constellation industrielle de la Russie d'Europe aux régions minières sibériennes, telles les mines de cuivre et nickel voisines de Norilsk, ainsi qu'aux pêcheries du Kamtchatka et du littoral nord-est de la Sibérie.

La plus grande partie de l'effort de l'Administration soviétique pour exploiter les ressources de la Sibérie boréale a été accomplie par des organes monopolistiques similaires à ceux qui ont mis en valeur le Nord canadien, et leurs méthodes étaient semblables. Le Comité de la Voie maritime du Nord (*Komseverpout*), réorganisé peu avant 1930, prit le titre de «Société d'État pour l'industrie et le commerce de Sibérie boréale» et s'occupa de mettre en valeur les ressources des

vastes régions de l'Ob et de l'Iénisséï. Cette société fut absorbée par un organisme encore plus ample, la «Direction principale de la Voie maritime du Nord». Cette *Glavsevmorpout* devint le principal organe de développement économique et de progrès social dans presque tout le Nord de l'URSS, après 1930.

Durant l'entre-deux-guerres, la construction de grandes routes et de terrains d'aviation en Sibérie boréale permit de réduire son isolement. La route de Zaïarsk, sur la Toungouska, jusqu'à Oust-Kout, sur la Léna, relia deux grandes voies de transport de l'intérieur, et d'autres routes construites dans le Sud-Est permirent de mettre en valeur de gros gîtes d'or, d'étain et de charbon.

Il faut examiner la politique de développement du Nord de l'URSS comme toute politique du gouvernement soviétique, en fonction d'un mécanisme politico-administratif dont les principes de base sont fondamentalement différents de ceux qui ont cours dans les pays occidentaux étudiés précédemment. C'est l'affectation des ressources qui constitue le problème crucial du développement économique du Nord, si nous considérons ce développement comme un aspect de la politique d'expansion régionale.

Il s'agit alors d'affecter les moyens rares, en capital et en main-d'œuvre, tant sur le plan géographique que selon un certain échancier, à la mise en valeur de richesses naturelles relativement abondantes. Les économistes occidentaux estiment, par principe, que l'affectation des moyens est réalisée aveuglément par le jeu des «forces du marché». Mais leur confiance dans le fonctionnement satisfaisant de ce mécanisme a été ébranlée et ce sont des organes politiques de prise des décisions qui en prennent la relève. Ce sont la légitimité et l'efficacité de nos institutions qui les justifient, en dépit des lignes de conduite tracées par les économistes et autres planificateurs, à l'aide des modèles mathématiques du «marché idéal». Des raisons, à la fois théoriques<sup>150</sup> et pratiques, nous poussent à mettre en doute cette efficacité. Nous ne sommes pas certains de la rentabilité d'une affectation des moyens de développement économique à une région plutôt qu'à une autre, ou qu'elle soit «dans l'intérêt public». Nous ne pouvons non plus être certains de l'efficacité ou de l'équité de l'échancier adopté. Cette incertitude se manifeste aussi bien au Canada qu'aux É.-U., et dans les pays scandinaves d'économie un peu plus «planifiée».

Les principes à la base du mécanisme soviétique sont totalement différents. Leur objectif est le même, mais ils ne l'engagent pas dans l'impasse où se trouvent les régimes libéraux et démocratiques d'Occident, dans leur recherche d'une alternative au mécanisme spontané de l'affectation des moyens par les forces du marché. En URSS, c'est le Parti communiste qui précise ce qu'est l'intérêt public. Quand ses objectifs sont choisis, on met en marche le processus politico-administratif de résolution d'un simple problème technique, en cherchant le coût social minimal. On pourrait montrer la similarité de cette méthode avec la détermination de l'intérêt public par un Parlement élu au suffrage universel. La différence provient du manque de représentativité d'un parti non élu ainsi. Les choix effectués au plus haut palier

ne sont pas pris par un vote majoritaire. Ainsi l'obstacle de l'objectif social contre lequel bute l'économie politique de l'Occident est-il levé par l'autoritarisme<sup>151</sup>. Cette réalité est cachée par l'existence effective de marchés et d'élections en URSS. Mais, même en théorie, le fonctionnement du marché ne détermine pas plus l'affectation des moyens que les élections ne déterminent les priorités de planification du Parti communiste. L'étude de la théorie ne dit pas si le mécanisme soviétique satisfait mieux, ou plus mal, les vœux de la population que le mécanisme fonctionnant en Occident. Il n'est donc pas opportun de se demander si la politique soviétique de développement économique est plus efficace ou plus équitable que la nôtre. Ce qui est intéressant est de déterminer quels aspects de l'expérience soviétique pourraient nous aider à formuler nos objectifs, ou à mettre au point des méthodes pour les atteindre. Le mécanisme soviétique de prise des décisions s'appuie sur l'Administration et l'appareil du Parti, et un grand nombre d'institutions scientifiques et d'établissements de recherche, de même que sur diverses entreprises industrielles. Ce mécanisme est maintenu ensemble par l'adhésion collective aux idéaux marxistes-léninistes, et par la foi en la validité de la direction centralisée de l'économie, soutenue par le désir de protéger l'indépendance nationale.

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique de développement économique du Nord se déroulent de façon similaire à celles des autres programmes économiques et culturels de l'URSS.

Comme nous l'avons délimité, le Nord de l'URSS est englobé dans le territoire de la République fédérative socialiste soviétique russe (R.F.S.S.R.), l'une des quinze républiques formant l'URSS. Cette R.F.S.S.R., contient seize républiques autonomes, cinq régions administratives (*oblast'*) et dix districts nationaux (*okroug*), tous indépendants les uns des autres, mais insérés dans le cadre administratif de la République fédérative<sup>152</sup>. Le statut de ses constituants reflète, en principe, l'autonomie des groupes linguistiques; cependant, la plupart d'entre eux ne renferment qu'une minorité de personnes parlant et écrivant la langue officielle nationale. La structure de l'Administration soviétique et la hiérarchie du Parti communiste correspondent aux divisions territoriales et administratives. Le pouvoir est exercé par le Soviet suprême de l'URSS, le Présidium du Soviet suprême de l'URSS et le Conseil des ministres de l'URSS. Les républiques fédératives et les républiques autonomes possèdent des organes similaires, et des *soviets* (conseils) locaux complètent la pyramide du pouvoir. Tous ces organes exécutifs et administratifs ont une structure hiérarchique, de sorte que «les organes inférieurs sont soumis strictement à la direction et au contrôle des organes supérieurs»<sup>153</sup>.

Dans la pratique, les soviets suprêmes exercent plutôt des fonctions solennelles, alors que les soviets locaux assument des responsabilités générales, dont la plus grande partie est à la charge de commissions non élues ou de comités exécutifs. Ces comités relèvent de leur propre soviet, ainsi que du comité exécutif du soviet plus élevé, et ainsi de suite; ce pouvoir pyramidal est coiffé par le Conseil des ministres de l'URSS<sup>154</sup>.

Selon la Constitution, les soviets locaux de la R.F.S.S.R. sont tenus «de diriger les activités culturelles, politiques et économiques dans leur territoire, de dresser le budget local, de piloter les efforts des organes du maintien de l'ordre, de contribuer au renforcement du potentiel de défense, et de veiller au respect des lois et à la protection des droits du citoyen»<sup>155</sup>.

Cet appareil unitaire et hiérarchisé est chargé d'appliquer les décisions politiques et économiques du Parti communiste. C'est l'unique objet de l'appareil de l'État, car «le Parti a la prérogative de la prise des décisions, et l'appareil de l'État n'existe que pour exécuter les décisions politiques et économiques»<sup>156</sup>. La section locale du Parti doit adapter la politique centrale aux conditions locales, apparemment grâce à l'influence des membres du Parti sur le soviet local. Bien que des directives officielles soient transmises aux entreprises et organismes locaux pour les faire obéir aux décisions centrales, on observe un regain de la «planification par le critère du succès et de la décentralisation administrative» depuis la fin de l'ère stalinienne<sup>157</sup>.

On a souligné que, dans le régime soviétique, l'autorité et le pouvoir de décision s'infiltrèrent de «haut en bas», par la voie hiérarchique du Parti, mais que le processus de prise des décisions n'est pas insensible à l'apport des échelons inférieurs: «Dans un régime de type soviétique, le Bureau du Parti dispose du pouvoir économique; les planificateurs et les administrateurs y sont subordonnés. Dans une certaine mesure, les décisions du Bureau du Parti sont influencées par l'opinion des membres, des administrateurs, des techniciens et du public en général»<sup>158</sup>. Selon F. E. J. Hamilton, les théoriciens occidentaux envisagent le processus soviétique de prise des décisions sous forme d'une «interaction coopérante», concrétisant la concertation, l'identité de vues ou l'accord entre divers groupes, individus ou organismes, et d'une «interaction compétitive», concrétisant la négociation et le compromis entre organismes, groupes et intérêts antagonistes. On pourrait qualifier ce régime de «centralisme démocratique»<sup>159</sup>. Les décisions du genre qui nous intéresse suivraient la conciliation de nombreux intérêts antagonistes, dans le cadre des limites fondamentales que tracent les principes de la société soviétique, déjà cités. F. E. J. Hamilton attribue ces antagonismes à l'intervention de deux agents complexes dans le processus de prise des décisions, lesquels sont:

«1) Des groupes puissants (ministères, grandes entreprises) dont les membres, bien que liés à d'autres groupes, en sont pourtant éloignés par leurs: a) fonctions; b) poste et optique professionnelle, découlant de la répartition des tâches entre industrie, construction, agriculture, services, Administration et leurs diverses branches telles la production d'électricité, la fabrication de produits chimiques ou la construction de tracteurs, par exemple; c) degré de participation à la prise des décisions; d) appartenance ethnique et nationale; e) lien géographique avec une région, une localité ou une unité administrative. 2) Des ensembles hiérarchiques ou dogmatiques et des groupes d'individus partageant un cadre conceptuel ou un crédo, en suivant une ligne d'action com-

mune, et différents autres groupes ou ensembles hiérarchiques ou dogmatiques. L'intervention de ces agents suscite des rivalités entre groupes ou leurs représentants, pour s'appropriier les moyens de production peu abondants, les capitaux en particulier»<sup>160</sup>.

Les sections locales du Parti sont donc chargées de concilier ces antagonismes, tout en respectant les objectifs fixés prioritairement par les autorités centrales<sup>161</sup>. Ils sont généralement établis lors des assemblées générales du Parti, et énoncés dans les programmes des divers organismes de planification et de recherche.

Les économistes soviétiques s'intéressent de plus en plus au mode de fonctionnement de l'économie occidentale, et aux possibilités qu'offre la modélisation pour la recherche de solutions optimales aux problèmes de planification; ils accordent de plus en plus d'importance à l'affectation rationnelle des ressources, à laquelle le régime stalinien, centralisé à outrance, n'accordait peu d'attention. Il est impossible d'évaluer l'influence de ces méthodes; elles ont été probablement intégrées au mécanisme de persuasion des antagonistes et supérieurs hiérarchiques, qui est utilisé par les divers groupes et organismes s'intéressant à la prise des décisions sur le plan local ou autre.

En plus de sa complexité et sa lourdeur, le mécanisme soviétique de prise des décisions souffre des difficultés continues causées par la conciliation des antagonismes, soit entre organismes de même rang, soit au long de la voie hiérarchique. La continuité de la chaîne hiérarchique est d'une importance primordiale pour l'exécution des décisions prises au sommet. Il faut, en même temps, que les divers ministères ou autres organismes résolvent leurs rivalités aux niveaux inférieurs de l'exécution du plan, grâce à des compromis. Ceux-ci pourraient nuire au plan général et aux planificateurs qui en concluraient à un palier supérieur.

Cette difficulté devient sérieuse lorsqu'il s'agit d'affecter la main-d'œuvre et les biens d'équipement parmi les diverses régions, en raison du grand nombre d'entreprises touchées. Les réformes de Nikita Khrouchtchov (*Khrushchev*), peu après 1960, visaient à la surmonter en partie, grâce à la création de dix-sept régions économiques, disposant chacune d'un conseil de planification. Celui-ci devait coordonner les activités des divers organismes administratifs des sous-régions, analyser et harmoniser les forces productives de chaque région principale, et fournir des conseils en matière de planification économique aux divers organismes locaux, à ceux de chaque république, et au niveau national<sup>162</sup>. Par la suite, un retour à la centralisation de la prise des décisions a apparemment réduit à peu de chose l'influence de ces nouvelles institutions régionales; il faut remarquer qu'elles étaient l'objet de sévères critiques, parce qu'elles avaient aggravé les problèmes qu'elles devaient résoudre, en alourdissant encore le mécanisme décisionnel par des organes officiels parallèles. Certains observateurs ont attribué l'échec de cette initiative à l'«harmonisation difficile des motivations politiques et économiques de l'Administration»<sup>163</sup>.

Outre les problèmes issus de l'affectation géographique des investissements et des ressources, on doit noter ceux qui découlent des

prétentions contradictoires des diverses industries. Ce ne sont pas toujours des dissensions administratives ou autres au sujet des activités à développer, et de leurs répercussions concomitantes sur le plan professionnel ou autre, mais aussi à propos des transferts interindustriels des coûts et avantages. L'aménagement hydroélectrique de l'estuaire de l'Ob illustre fort bien cette observation. Certaines entreprises d'exploitation forestière, d'extraction pétrolière et de pêche s'étaient opposées à cet aménagement, parce qu'il générerait l'effort d'exploitation des «ressources certaines» de la région, alors que la régie d'électricité soutenait qu'il en résulterait un bénéfice net<sup>164</sup>.

Ce sont ces dissensions au sujet de l'utilisation des ressources naturelles, ainsi que les préoccupations croissantes à l'égard des répercussions de l'industrialisation sur l'environnement, qui ont poussé les décisionnaires soviétiques à accorder plus d'attention à l'évaluation des ressources. Il s'agit d'un sujet délicat, en raison des thèses du marxisme orthodoxe sur la «valeur» du sol. Particulièrement dans les régions septentrionales et orientales, où l'industrie de matières premières est prédominante, on sent la nécessité d'une méthode permettant de déterminer la «valeur» du sol, selon ses différents usages. Ainsi, T. Khatchatourof déclara, en 1969, qu'«on doit tenir compte des ressources naturelles au même titre que des autres facteurs de production», et il proposa que «l'évaluation économique des ressources naturelles soit prévue par la loi et mise en pratique, et que des droits soient exigés pour l'utilisation de certaines ressources naturelles, y compris les minerais, l'eau et le bois d'œuvre». Bien entendu, cette évaluation économique est un euphémisme pour «prix», comme le montre l'auteur, quand il souligne que son imposition «contribuerait à un choix judicieux entre plusieurs options». Il indique, en particulier, qu'une telle mesure «favoriserait une conception plus économique des centrales hydroélectriques, et la réduction de la surface des terrains submergés», «encouragerait la récupération du bois d'œuvre dans les terrains à inonder», et pousserait les entreprises minières et forestières à utiliser les sous-produits<sup>165</sup>.

L'introduction de ces concepts économiques et modes de calcul est allée à l'encontre des méthodes soviétiques habituelles d'affectation géographique des investissements et de la main-d'œuvre. Celles-ci, qui ont largement orienté le développement économique du Nord de l'URSS, s'inspiraient du concept léniniste de mise sur pied de *combinats* (entreprises intégrées) d'utilisation des matières premières. En suivant ces principes, les technocrates soviétiques ont élaboré le concept du tandem énergie-production et celui du complexe régional de production. Ceux-ci ont servi de justification pour les stratégies de développement régional mises en œuvre pendant le règne de Iosif Staline. Elles ne peuvent guère se justifier selon les critères étroitement «économiques» utilisés en Occident, mais elles concordent avec l'ordre de priorités stratégiques et politiques du régime stalinien. Ainsi que l'a souligné un auteur occidental:

«Estimant que l'URSS était cernée par des pays capitalistes hostiles, Staline a choisi la voie politique du socialisme dans un

seul pays, et l'autarcie sur le plan économique. Cette stratégie d'autarcie à l'échelle nationale et régionale s'est naturellement étayée sur la mise en valeur des ressources nationales, y compris celles du Nord, même si certaines d'entre elles auraient pu être importées à meilleur compte. Ainsi Staline déclarait-il: «L'Arctique et les régions boréales renferment des richesses naturelles considérables. Nous devons créer un organisme soviétique qui les ajoutera à notre potentiel économique, dans les plus brefs délais». Cette politique d'autarcie explique la mise en valeur des gisements de fer de la péninsule de Kola, des mines de charbon du bassin de la Petchora, des gîtes nickélicifères de Norilsk, du gaz naturel du bassin de la Viliouï et de la lignite de la péninsule de Tchoukotsk, de même que la culture et l'élevage du bétail à ces hautes latitudes. En même temps, l'Administration achetait des produits industriels à l'étranger, afin d'aider à l'industrialisation du pays et à la collectivisation des entreprises, dans le cadre des premier et deuxième Plans quinquennaux. Les devises nécessaires au paiement de ces importations furent acquises par la vente de bois d'œuvre et de fourrures précieuses, et le Nord de l'URSS en tira avantage<sup>166</sup>.

Cette méthode fut également critiquée, mais fort discrètement, à cause de la répression stalinienne. Cependant, l'opposition entre «rationalité économique» et «planification arbitraire» a été à nouveau mentionnée, lors des débats du 21<sup>e</sup> Congrès du Parti. On proposa de mettre sur pied un énorme complexe en Sibérie occidentale, trois complexes dans le Sud et quatre «combinats» dans le Nord sibérien. Mais certains craignaient que cette injection massive de capitaux, de main-d'œuvre, de combustible et d'autres produits industriels à la Sibérie n'entraîne des pénuries graves dans la partie européenne de l'URSS. Ils soulignèrent le manque de données certaines sur les ressources éventuelles de ces régions, et les avantages de la concentration des moyens de production dans l'Ouest de l'URSS.

Le thème de ces débats est bien connu en Occident. Les partisans soviétiques de la rationalité économique, comme ceux d'ici, préfèrent l'utilisation des méthodes quantitatives et la modélisation; mais ils ne s'opposent pas à la prise de décisions autoritaires par les dirigeants politiques, tant qu'elle intervient comme un élément fondamental, et non pour *déterminer* l'affectation prioritaire des moyens de production. Les dirigeants craignent que l'emploi des méthodes de rationalité économique n'affaiblisse leur pouvoir arbitraire, et sont confirmés dans leur opinion par les louanges extravagantes des experts au sujet de l'utilité de ces méthodes. V. Holoubnitchy qualifie ces initiatives sibériennes «d'utopie et de gaspillage, et même, tout simplement, de témérité». Il estime que la décision du Parti communiste de l'URSS découle, non de considérations militaires ou autres, sans rapport avec l'économie, mais plutôt d'erreurs de calcul, et de conseils erronés d'économistes. Ces erreurs résultent de l'adoption de mesures pratiques par le Parti «sans aucune analyse économique préalable», et de «l'imperfection théorique» des méthodes soviétiques actuelles de prise des décisions économiques sur le plan géographique<sup>167</sup>. Après une critique

technique intéressante de l'économie géographique soviétique, l'auteur conclut par une description définitive du problème:

«En résumé, une part prédominante de la pensée soviétique en matière d'économie, et presque toutes les mesures prises, ne se prêtent pas à l'analyse économique précise du rendement des diverses implantations. Le Parti et l'Administration ne font pas que prendre délibérément des décisions au sujet des implantations et de l'affectation des ressources, mais ils manquent de conseils judicieux. Comme le confiait A. Mikoyan à Victor Perlo, un économiste américain révolutionnaire, le vrai processus d'affectation géographique des ressources repose sur la rivalité: «ce processus n'est guère pacifique. Chacun se débat, pour réaliser son plan et approvisionner son usine, au sein du Comité d'État du plan [*Gosplan*] de l'URSS et de ceux des républiques constituantes, jusqu'à ce qu'une décision soit prise. On peut résoudre la plupart des difficultés par une discussion et un exposé chiffré; mais c'est parfois le gouvernement qui doit prendre la décision».

Cependant, il rate l'objet même du débat quand il demande: «Et si la décision était erronée?»

Une étude publiée par le groupe d'études boréales de la Faculté de géographie de l'Université de Moscou illustre la modélisation de la planification régionale au palier, plus modeste, de l'exécution, en vue de comparer les options du développement économique boréal. Elle s'efforce de concilier d'une façon intelligente les principes léninistes avec les techniques modernes d'analyse régionale des échanges interindustriels, et elle explique comment on peut élaborer des modèles de populations, d'ensembles industriels, d'agglomérations et de réseaux de transports, afin d'analyser la structure et la planification des complexes boréaux. L'étude conclut en déconseillant les affectations permanentes de capitaux et de main-d'œuvre aux localités boréales. Tenant compte des coûts d'infrastructure et autres dans leurs calculs, les auteurs préconisent le transport par avions gros-porteurs, l'utilisation de bâtiments préfabriqués, transportés par avion, et l'emploi d'une main-d'œuvre amenée du Sud par roulement. On n'aurait donc nullement besoin de créer des villes et une panoplie d'industries auxiliaires et tertiaires. Dans la plupart des cas, selon les auteurs, «il est possible de confier les opérations finales de production, qui exigent beaucoup de main-d'œuvre et d'énergie, aux entreprises établies dans les régions de l'URSS mieux équipées. Les premières étapes techniques de la fabrication peuvent être réalisées par une population «gardienne du territoire»: les régions mieux équipées assureraient les services et le logement permanent»<sup>168</sup>. Jusqu'à présent, la politique soviétique de mise en valeur du Nord, tout comme la nôtre d'ailleurs, a considéré que cet essor était lié à un «peuplement». Tout en tenant compte des droits des Hyperboréens à un niveau de vie équivalant à celui des autres citoyens soviétiques, elle vise à répondre aux intérêts nationaux de l'URSS (tels qu'ils sont formulés par le Parti communiste), plutôt qu'aux intérêts régionaux. Ainsi, S. V. Slavine écrit qu'«en URSS, dont toute l'économie est régie par un seul plan, c'est l'intérêt de cette dernière qui constitue les

critères de rendement économique»<sup>169</sup>. Comme les régions ou agglomérations ne sont pas «propriétaires» des ressources, le principe de l'existence de l'État justifie, et même exige les transferts interrégionaux de main-d'œuvre, de capital, de produits et de services. Il en est résulté un certain mécontentement, comme en Ukraine, qu'on semble exploiter de façon systématique pour en répartir les produits aux habitants d'autres régions.

Les difficultés de la vie boréale ont justifié l'utilisation d'incitations ou de contraintes pour y maintenir ou y accroître la main-d'œuvre, à un niveau permettant d'atteindre les objectifs de production: travail forcé, appel au patriotisme, et autres motivations<sup>170</sup>. Les incitations, plus récemment mises en œuvre, sont de deux genres; il s'agit tout d'abord d'un supplément de salaire pour contrebalancer un coût de vie plus élevé, d'environ 6 pour cent dans les régions occidentales, à plus de 27 pour cent dans les régions lointaines de l'Orient sibérien<sup>171</sup>. S'y ajoutent quelques avantages spéciaux et suppléments de salaire destinés à attirer les spécialistes; ces avantages varient selon la durée du séjour du travailleur dans le Nord, et l'isolement et le climat de la région. Il en résulte que «le revenu total d'un travailleur ayant séjourné plusieurs années dans le Nord est double ou triple de celui d'un travailleur de même catégorie habitant dans d'autres régions du pays», selon S. V. Slavine. T. Armstrong souligne que les coûts de la main-d'œuvre pour les entreprises du Nord de la partie européenne de l'URSS sont de 1,5 à 2 pour cent plus élevés que dans les régions centrales; mais en Sibérie boréale, ils sont de 4 à 5 pour cent plus élevés<sup>172</sup>.

Le programme d'incitations n'a pas supprimé l'instabilité de la main-d'œuvre; il existe un courant constant de migration hors du Nord de l'URSS, tout comme dans les régions boréales de l'Occident. Après 1960, la population du Nord de l'URSS a décliné, non seulement en pourcentage de la population nationale, mais aussi numériquement, en dépit d'un important apport de main-d'œuvre attirée en Sibérie par l'exploitation des gisements de pétrole, de gaz et autres<sup>173</sup>. Le personnel d'exploitation de certains gisements pétroliers a connu des roulements annuels atteignant 87 pour cent<sup>174</sup>, et on se plaint souvent des pertes ainsi causées<sup>175</sup>.

On a proposé deux remèdes au manque de succès du programme d'incitation: une plus grande mécanisation des travaux de production, réduisant les besoins en main-d'œuvre, et de meilleures commodités pour l'existence boréale. Ces deux remèdes ne sont pas aussi différents qu'ils paraissent. Le premier nécessite de forts investissements en capitaux et en équipement de production, tandis que le deuxième en exige pour les logements, les loisirs, la santé, l'enseignement et autres formes d'équipement social. En dépit des efforts d'amélioration, celui-ci est inférieur à l'équipement social des régions centrales de l'URSS<sup>176</sup>.

Outre le système de travail par roulement mentionné antérieurement<sup>177</sup>, la création de *combinats* apparaît comme le principal moyen permettant de réduire les frais d'équipement social et autre. Ces combinats sont des groupes d'industries intégrées pour tirer profit de leur association, et de ce qu'on considérerait autrement comme des écono-

mies externes d'entreprises individuelles<sup>178</sup>. Voici les avantages du combinat, par opposition aux entreprises individuelles, séparées et autonomes:

«L'expérience prouve que le développement économique polyvalent d'une région, grâce à la spécialisation rationnelle, entraîne l'essor d'autres industries diversifiées et procure des avantages économiques considérables. L'association rationnelle d'entreprises industrielles permet une économie d'investissement atteignant 20 pour cent. . . . les avantages de l'association d'industries proviennent d'une utilisation polyvalente des ressources naturelles, d'un meilleur emploi de la main-d'œuvre, d'économies de transports, de chauffage, d'énergie, de logement et de services, et de la création de moyens combinés de construction et de réparation, et d'une industrie de matériaux de construction. Le développement économique polyvalent permet de construire des villes plus rapidement et à meilleur prix, en réalisant une économie d'investissement, et de fournir des logements plus confortables et de meilleurs services. Ces avantages permettent d'attirer une main-d'œuvre permanente dans les régions boréales, et de réduire les frais. Autrement dit, la création de *combinats* dans les nouvelles régions, dotées de richesses naturelles diversifiées, permet un développement équilibré et concerté des industries grâce à leur spécialisation rationnelle, et à l'établissement de liens étroits entre les industries, les centres industriels et les régions avoisinantes»<sup>179</sup>.

Les industries secondaires et tertiaires intégrées à un tel combinat fonctionnent à perte, le cas échéant, afin de créer le climat normal d'une ville, et aussi pour utiliser la main-d'œuvre auxiliaire des enfants en âge de travailler et des épouses des travailleurs principaux. Ces pertes sont compensées par un moindre roulement du personnel et un recours moins fréquent aux suppléments salariaux<sup>180</sup>.

Les avantages théoriques d'une telle association ne sont pas toujours obtenus dans la pratique. Les ministères œuvrant dans la même région peuvent faire des investissements en double emploi, à dessein ou par inadvertance; les difficultés de concertation des échéanciers de construction des usines peuvent introduire des anomalies pendant leur période de fonctionnement partiel. Lors de l'accession au pouvoir de L. I. Brejnev, celui-ci a critiqué son prédécesseur N. Khrouchtchov pour «le nombre croissant de projets de construction non achevés» qui «stérilisent les ressources pour longtemps»<sup>181</sup>. Mais les efforts de l'Administration soviétique pour mettre sur pied des ensembles industriels intégrés, même modestes, telles les usines de produits du bois, n'ont guère été couronnés de succès, car elle s'est heurtée à de nombreuses difficultés de coordination des facteurs de production et d'échéanciers de construction<sup>182</sup>.

On a mis au point un certain nombre de techniques de gestion et de contrôle pour surmonter ces difficultés. Dans les collectivités boréales, telle Norilsk, la gestion globale des actions réalisées a été confiée au principal combinat de la ville ou de la région. Le combinat de cuivre et de nickel de Norilsk «est chargé de toute l'activité de pro-

duction et de tous les services fournis à la population du centre industriel de Norilsk», écrit S. V. Slavine<sup>183</sup>. Il est responsable, non seulement de la gestion des mines et des usines de transformation, mais aussi des transports, de l'exploitation des gisements pétroliers et de l'administration de la ville de Norilsk. De même, le combinat d'or de Yakoutie, en Sibérie orientale, gère «toutes les mines de diamants, d'or, de mica et autres de la République autonome des Yakoutes»<sup>184</sup>.

Ces modes de gestion paraissent être le résultat naturel de la faiblesse des organes administratifs des régions les plus isolées de l'URSS. On a observé l'apparition de mêmes modes de gestion dans le Nord du Canada, ou d'autres pays occidentaux, sous la forme de monopole privé ou public. Les articles traitant de l'expérience de l'URSS ne parlent pourtant guère des répercussions de ces modes de gestion sur les progrès politiques et sociaux des régions intéressées. C'est peut-être que les spécialistes soviétiques des sciences sociales ne se sont penchés que récemment sur ces aspects du développement économique. Bien qu'ils accordent plus d'attention à la désaffection des gens du Nord, comme semblent le prouver les allusions à peine voilées à la criminalité, et l'analyse des méthodes permettant de retenir la population dans le Nord, la documentation recueillie pour la présente étude n'incrimine pas l'absence de participation de cette population à la prise des décisions et à la gestion. Cependant, S. G. Prosiouk observe qu'à la session plénière de l'Académie des sciences de l'URSS, en 1965, on a fait ouvertement allusion à la «pénurie quasi-totale d'études sociologiques en URSS», ainsi qu'à «la négligence du facteur humain dans la planification économique»<sup>185</sup>.

## **Évaluation de la pertinence de l'expérience d'autres pays**

Le développement économique de l'arrière-pays arctique et subarctique de divers pays étrangers a subi, en général, les mêmes influences que celui du Nord canadien: on y observe l'incidence de l'industrialisme occidental sur un type particulier de région périphérique, aux ressources peu exploitées. Les différences résultent des politiques mises en œuvre pour contrer ces incidences, engendrées à l'origine par l'action d'organismes commerciaux et d'autres firmes privées, dans le cadre de la liberté d'entreprise. Comme nous l'avons vu, ces politiques ne s'appuient pas toujours sur des considérations d'ordre strictement économique. En Alaska, cette politique a été fortement influencée par le désir de protéger l'environnement, et aussi par des problèmes militaires.

Dans le cas, assez exceptionnel, du Groenland, la politique était fondée sur un idéal humanitaire; dans les pays scandinaves, elle vise à décongestionner les villes méridionales et à défendre le pays; en URSS, elle favorise l'autarcie qu'exige l'éloignement idéologique de l'Occident capitaliste.

Le développement économique du Nord canadien s'appuie sur les mêmes motifs, à l'exception notable du désir d'autarcie. En particulier, il a laissé le champ libre à toutes sortes d'influences étrangères, sur le plan commercial et industriel; cependant, le contraste entre les

politiques de développement économique du Nord de l'URSS et du Canada s'atténue depuis que les autorités soviétiques ont pris en considération la participation étrangère au développement économique de la Sibérie (notamment de la part des États-Unis et du Japon), et aussi depuis que le Canada a imposé certaines restrictions aux investissements de l'étranger.

Il existe donc des similitudes d'objectifs, énoncés ou sous-entendus, entre les politiques de développement économique adoptées par ces divers pays à la suite de la demande de produits tirés des ressources boréales.

La principale différence entre elles résulte peut-être de l'extension fort diverse de l'agriculture. Contrairement à l'exploitation minière et à celle des forêts, à la production d'énergie hydroélectrique, et même aux activités plus traditionnelles de la chasse, de la pêche et du piégeage, l'agriculture se fonde sur la colonisation par une population stable, habituellement active sur le plan politique, même quand cette activité agricole est relativement capitalistique et commerciale. L'existence d'une population agricole dans l'arrière-pays boréal y renforce les mécanismes internes de prise des décisions, face à ceux des régions méridionales plus industrialisées. Le Nord canadien n'a guère favorisé cette colonisation agricole, comme l'ont montré les essais infructueux réalisés dans le Nord de l'Ontario et du Québec, mais à l'exception de celle faite dans la région de la Rivière de la Paix. Plusieurs pays européens, notamment la Finlande, ont pu établir des communautés rurales, vivant d'agriculture, complétée par la pêche et l'exploitation forestière. C'est ce qui distingue le Nord des pays scandinaves et, à un moindre degré, celui de l'URSS, du Nord canadien et de l'Alaska. L'économie politique d'un tel développement économique pose les mêmes problèmes et utilise les mêmes mécanismes et organismes nécessaires à l'expansion économique de nos provinces Maritimes ou d'autres régions nord-américaines oubliées par l'industrie, telle celle des Appalaches.

Malgré des différences dans le déroulement de leur histoire, ces pays sont tous préoccupés par les problèmes de mobilité de la main-d'œuvre.

Leurs dirigeants craignent que les régions boréales ne puissent retenir leurs populations. Ce n'est qu'au Groenland qu'on se préoccupe d'endiguer l'entrée de Méridionaux. Aussi, les autres pays utilisent-ils un arsenal de mesures pour pousser les travailleurs à s'établir dans le Nord ou pour persuader ceux qui y sont déjà d'y rester. Ces mesures sont similaires, quel que soit le régime politique, qu'il soit social-démocrate, libéral ou soviétique. Comme le Nord canadien est peu peuplé, et que sa population autochtone est stable, on ne peut comparer sa situation démographique à celle du Nord des autres pays. De plus, malgré les récentes initiatives du ministère de l'Expansion économique régionale, il ne semble pas que le Canada encourage la migration vers le Nord, soit par principe, soit pour décongestionner les territoires méridionaux.

Un autre aspect commun, relié à la population, est l'ampleur des

actions de mise en valeur des ressources boréales. À l'exception de quelques programmes d'encouragement de l'artisanat, en vue d'employer des Amérindiens, l'industrialisation du Nord se fait sur une grande échelle, ce qui exige l'intervention d'entreprises tout aussi vastes. Les autorités de l'Alaska, du Canada et de l'URSS ont accepté cette intervention, et l'ont même parfois encouragée. L'implantation ou le transfert de petites industries dans les localités boréales, comme cela s'est produit en Scandinave, résulte plus des plans généraux d'expansion régionale que de mesures visant spécialement au développement économique du Nord.

## IV. Résumé et conclusions

Nous avons examiné les aspects politico-économiques de la mise en valeur du Nord canadien, et passé en revue celle des régions boréales de plusieurs pays étrangers. Nous nous efforcerons maintenant de faire la synthèse des conclusions qui s'en dégagent.

## **Les problèmes du développement économique du Nord dans le cadre historique**

Faut-il mettre en valeur le Nord canadien? Dans l'affirmative, quand et comment doit-on le faire, et qui doivent être les protagonistes et les bénéficiaires?

L'histoire du développement économique du Nord canadien et de celui des autres pays ne fournit pas de réponses, mais elle suggère qu'il existe des conditions à la recherche de solutions équitables et efficaces.

L'intensification de la mise en valeur du Nord canadien est évidemment une option d'ordre national, et peut-être même international. Si cette mise en valeur nécessite la création d'une économie autonome, il faudra attendre bien longtemps pour que la plus grande partie du territoire boréale soit équipée. Les grandes industries qui y sont bien établies n'encouragent guère la création d'autres entreprises, car leur structure est capitalistique et non créatrice d'emploi. La mécanisation et l'automatisation des processus de fabrication intensifient cette caractéristique. Ces industries ne créent pas de débouchés pour la fabrication locale de matériel ou d'autres produits. L'amélioration des transports et des communications décourage l'implantation d'industries secondaires, car les grandes entreprises boréales trouvent plus économique et plus «satisfaisant» d'acheter les articles qui leur sont nécessaires dans les grands centres industriels du Sud.

On pourrait contrer ces tendances par un programme dynamique de subventions et d'abattements fiscaux, afin d'attirer l'industrie dans le Nord. L'adoption de telles mesures dépend, bien sûr, d'une décision politique. L'expérience des diverses provinces montre que la participation des gens du Nord à cette prise de décisions n'est pas indispensable, car il n'est pas certain qu'ils seront les bénéficiaires de ces incitations. L'initiative de leur mise en œuvre pourrait venir des hommes d'affaires intéressés, lesquels, étant donné l'ampleur des entreprises, ne sont généralement pas des gens du Nord. Cependant, les petites entreprises locales peuvent tirer avantage de la réalisation de grandes entreprises de mise en valeur des ressources grâce à des capitaux extérieurs (qu'ils soient publics ou privés); elles représentent aussi une force politique. Des événements récents, qui se sont déroulés particulièrement en Colombie-Britannique et en Alberta, le montrent. Toutefois, l'expérience antérieure, y compris celle du Nord-Est, montre aussi le caractère éphémère de ces succès, étant donné la durée limitée des industries de matières premières.

Il arrive aussi que des considérations d'équité incitent même des firmes appartenant à des Méridionaux à favoriser un programme de subvention de l'industrie locale, afin d'accroître l'emploi et les revenus de la population autochtone. Cependant, l'expérience montre qu'il

s'agit là d'un moyen coûteux pour corriger une mauvaise répartition des revenus. Mais c'est l'élaboration de critères efficaces et équitables d'évaluation des autres demandes d'aide à l'expansion régionale qui pose la principale difficulté à la mise en œuvre d'un tel programme. On ne s'en est guère occupé, au Canada, et il ne semble pas qu'on doive le faire bientôt, étant donné l'état des relations fédérales-provinciales sur le plan des richesses naturelles.

## **Les influences externes et internes en matière de développement économique du Nord canadien**

Dans la section historique de notre exposé, nous nous sommes appesantis sur l'intervention des forces économiques et politiques extérieures dans la mise en valeur du Nord, pour en fournir les moyens et en tirer les avantages. Elles ont ainsi eu la haute main sur l'ouverture des débouchés, l'emploi des techniques, les apports de capitaux et de main-d'œuvre, et les institutions administratives. Si, comme nous le croyons, l'implantation d'industries dans le Nord n'entraînait pas d'afflux notable de migrants, cette prédominance des organismes extérieurs ne serait pas près de s'estomper. Cependant, trois forces s'exercent, qui pourraient y contribuer: l'extraordinaire expansion du secteur tertiaire dans le Nord; la décentralisation des services administratifs; et l'apparition de fraternités amérindiennes, d'organismes de protection de l'environnement et autres organes spécialisés pouvant influencer la prise de décisions.

L'expansion du secteur tertiaire est capable de créer beaucoup plus d'emplois que par le passé, où c'étaient d'ailleurs des gens de l'extérieur qui en profitaient. La meilleure instruction des Amérindiens, une des raisons de l'expansion du secteur tertiaire, leur permettra aussi d'occuper ces emplois. Il en résultera une diminution de leur dépendance à l'égard des transferts de revenus octroyés par le Sud, sans qu'il se produise probablement d'accroissement notable de la population permanente.

La décentralisation administrative, par l'établissement des services dans le Nord canadien, pourrait accroître considérablement l'influence de la population locale sur la prise des décisions. Cela s'est déjà produit, à petite échelle, dans le Nord de plusieurs provinces et dans les Territoires de compétence fédérale. Il en est résulté immédiatement une croissance de l'emploi dans le secteur tertiaire; l'incidence éventuelle sur les lignes de conduite apparaît moins clairement. Il devrait s'ensuivre un accroissement de l'influence de la population locale, dont les besoins particuliers et les expériences prendraient plus d'importance aux yeux des décisionnaires. On peut espérer, également, que cette décentralisation administrative, tout comme l'expansion des institutions locales, favoriseront la participation de la population aux activités politiques. Pour le moment, ce n'est qu'un espoir. Par contre, il faut reconnaître que la décentralisation des pouvoirs de décision n'accompagne pas nécessairement la décentralisation administrative. Le déplacement, de Régina à La Ronge, du ministère de la Saskat-

chewan boréale paraît avoir engendré un tel malentendu. Certains fonctionnaires zélés crurent erronément que le gouvernement saskatchewanais voulait instaurer une administration autonome de la partie boréale de la province. Il faudrait étudier cette expérience de plus près, pour en tirer un bilan des avantages et des coûts d'un tel déplacement administratif. Nous croyons qu'il ne représente pas une renonciation à la prédominance des organes méridionaux dans la mise en valeur du Nord. Cette conclusion est renforcée par l'expérience de l'Alaska après son accession au statut d'État.

Le troisième facteur pouvant réduire la prédominance méridionale dans les affaires boréales est l'apparition de groupes d'intérêts particuliers, et notamment des fraternités d'Amérindiens, dont la base populaire est dans le Nord. Cette particularité écarte les syndicats ouvriers, les associations de protection de l'environnement et les sociétés de bienfaisance. Ces organismes ont montré leur désir et leur pouvoir d'infléchir le cours des événements dans le Nord; ils pourraient s'allier aux organismes locaux, mais leurs moyens financiers proviennent de l'extérieur.

L'apparition de fraternités boréales d'Amérindiens est trop récente pour qu'on puisse évaluer leur contribution éventuelle à l'élaboration d'une politique de développement économique du Nord canadien. L'expérience de l'Alaska montre qu'un tel organisme peut exercer de fortes pressions sur les organismes extérieurs prédominants s'occupant de l'exploitation des ressources boréales, en bloquant leur mise en valeur. Ils peuvent ensuite négocier à partir de cette position de force afin d'obtenir une plus grande part des avantages pour les Autochtones. Il leur sera peut-être difficile de maintenir cette position de force très longtemps, à cause de l'opposition de la petite entreprise locale et d'autres groupes obnubilés par les avantages à court terme de la mise en valeur des ressources. C'est pourquoi les pourcentages respectifs des Amérindiens et des gens de race blanche dans la population des districts boréaux attirent l'attention. Dans la plupart de ceux-ci, les gens d'origine méridionale sont les plus nombreux, en dépit du taux élevé de croissance de la population autochtone. Cette prépondérance a de l'importance lors des élections municipales, ou à un palier de gouvernement plus élevé. Mais elle est compensée par un mécanisme parallèle de négociation dont l'action ne dépend pas de la force numérique. C'est l'influence des Amérindiens qui déterminera si le pouvoir de décision sera transféré des organismes extérieurs à ceux du Nord canadien.

## **La répartition antérieure de la prise des décisions entre secteur privé et pouvoirs publics**

Bien que l'État ait joué un rôle fort important dans l'essor de l'économie canadienne en général, jusqu'à récemment il n'était guère intervenu dans la mise en valeur des ressources boréales. La seule exception a concerné la colonisation agricole de la lisière méridionale du Nord canadien.

Les activités de piégeage, de pêche, d'exploitation forestière et d'extraction des minerais ont été développées par l'entreprise privée, à cause d'une coïncidence des intérêts de celle-ci et des vues des Administrations provinciales en matière d'utilisation des ressources. Comme la plupart de celles-ci étaient propriété de l'État, les pouvoirs publics ne sentaient pas la nécessité d'imposer une réglementation de leur exploitation. Pour en vendre les produits, il était nécessaire d'ouvrir des débouchés à l'étranger, en raison de l'étroitesse du marché national. Il fallait également assembler les capitaux indispensables et perfectionner les techniques, ce qui dépassait les possibilités de l'Administration. En outre, le public n'attendait pas que l'État prît l'initiative de mettre en valeur les ressources d'un pays officiellement capitaliste. C'est pourquoi ce sont des particuliers et des entreprises privées qui s'en chargèrent. Les Canadiens participèrent activement aux phases préliminaires de la prospection et de la mise en valeur des ressources mais, à quelques exceptions près, la phase d'exploitation nécessita les capitaux, les techniques et les débouchés de l'étranger. C'est ainsi que l'entreprise étrangère est devenue l'agent principal auquel l'État a confié la mise en valeur des ressources boréales qui lui appartiennent.

Ce mode de mise en valeur a procuré aux Canadiens des emplois, des salaires, une part des bénéfices nets sous forme d'impôts, de redevances tréfoncières et de droits d'occupation du sol. Une faible partie seulement de cet argent est restée dans le Nord, soit parce que la plupart de la main-d'œuvre était de passage, soit parce que les revenus directs étaient versés à des particuliers, des entreprises et des gouvernements établis dans le Sud.

Depuis quelques années, ces relations se sont quelque peu modifiées. L'État étend son rôle de protagoniste de la mise en valeur des ressources, et s'associe plus souvent à l'entreprise privée pour réaliser certains projets. Il se peut que ces initiatives officielles découlent des préoccupations des Canadiens à l'égard de la mainmise étrangère sur les ressources du pays. On peut considérer que l'État se substitue ainsi aux capitalistes étrangers. La récente association de firmes provinciales privées en vue de mettre en valeur les ressources de la Colombie-Britannique et de l'Alberta constitue une autre option.

Les Administrations publiques ont accru la taxation de l'exploitation des ressources, mais lui ont aussi donné plus de flexibilité, en vue d'obtenir une part plus importante des bénéfices nets de cette exploitation.

Ces modifications indiquent un déplacement notable du pouvoir de décision en matière de ressources, du secteur privé aux mains des autorités publiques. L'expérience des années 1960 montre que ce changement n'a guère eu d'influence sur le mode de mise en valeur des ressources boréales, son ampleur et son échéancier.

L'intérêt décroissant de l'expansion économique par l'exploitation des ressources comme objectif social indiscutable pourrait entraîner des changements beaucoup plus importants dans la mise en valeur du Nord. L'une des raisons primordiales de la concordance des points de

vue entre autorités publiques et secteur privé au sujet de l'exploitation des ressources boréales a été jusqu'à présent la conviction que celle-ci procurait gratuitement des avantages à la collectivité: emplois et revenus pour les travailleurs, gains pour les entrepreneurs, et dividendes collectifs sous forme de rentrées fiscales.

Le mouvement de protection de l'environnement a ébranlé cette conviction, en soulignant l'existence des coûts sociaux réels que le secteur privé, ou même public, ne prend pas en considération pour le calcul des coûts et avantages de la mise en valeur des ressources. Comme c'est l'État qui doit inévitablement remédier aux fâcheuses conséquences d'un tel oubli, son point de vue ne concorde plus automatiquement avec celui de l'entreprise privée. Mais l'expérience plus limitée du mouvement de préservation de la Nature du début du siècle montre que les divergences peuvent s'accommoder plus aisément que les principes. Cependant, le mouvement actuel de protection de l'environnement repose sur des bases plus larges et obtient des appuis considérables, tant des sphères scientifiques que des romantiques du retour à la Nature.

Il est probable que les perspectives d'un taux de croissance nul (*zégisme*) soient peu attrayantes pour les gens du Nord, comme pour les populations d'autres régions sous-équipées. C'est qu'en général ce zégisme est interprété (si tant est que le public s'y intéresse) comme nécessitant le renoncement à de nouvelles entreprises productives, et une diminution du niveau de vie. Les collectivités sous-équipées, même si on les rassure à ce sujet, craignent, à juste titre, de faire les frais de la conversion de l'infrastructure industrielle du monde, de la philosophie de l'expansion économique à celle d'une amélioration de la qualité de la vie. Elles risqueraient, dans l'intervalle, de devoir se contenter d'un niveau de vie inférieur, et de se trouver désavantagées dans la lutte pour obtenir les avantages de l'ordre nouveau.

Que le zégisme soit, ou non, une perspective d'avenir, est une question débordant largement du cadre qui nous est tracé. L'opposition éventuelle à une politique de croissance nulle ou ralentie du Nord canadien sera fonction de la délégation du pouvoir de décision au palier régional.

## **L'influence des expériences étrangères sur la politique canadienne de développement économique du Nord**

De 1950 à 1970, le concept de planification de l'expansion et développement économiques fut largement débattu au Canada; on citait souvent l'expérience de l'Europe nordique en ce domaine. Celle-ci montre que la planification peut prendre différentes formes, et que l'existence d'un plan est loin de constituer un effort de planification économique.

Comme s'estompait la période de mise en valeur des années 1960, le concept de développement planifié se transformait, dans l'esprit des Canadiens, en un exercice de description acceptable de ses objectifs, sans qu'ils accordent beaucoup d'attention à l'effort pénible de mise à exécution des plans et de réalisation des buts fixés. Ces entreprises

paraissaient trop difficiles sur le plan technique et trop aléatoires sur le plan politique pour qu'ils s'en préoccupent sérieusement.

Ces seules raisons suffiraient à écarter la considération d'un plan national de mise en valeur du Nord canadien, même s'il n'y existait pas de divisions des compétences entre les diverses Administrations responsables, et si leurs lignes de conduite et leurs intérêts ne différaient pas. Il est donc peu réaliste d'envisager la description concertée d'objectifs nationaux de mise en valeur du Nord.

Le problème de la disparité entre le Nord et le Sud de la Norvège et de la Suède est beaucoup plus simple, car le Nord n'y est pas soumis à l'exercice de sept compétences régionales différentes. Ces pays disposent d'organismes nationaux de planification n'ayant pas à tenir compte du tracé des limites des régions, alors qu'au Canada les organismes commerciaux et syndicaux et les autres groupes économiques sont influencés par les différences entre régions.

La présente étude ne vise pas à présenter un panorama à jour des lignes de conduites fédérales ou provinciales en matière de mise en valeur du Nord canadien. Cependant, il est apparu au cours de nos entretiens avec les décisionnaires et haut fonctionnaires des Administrations provinciales, que celles-ci ne seraient guère disposées à subordonner leurs programmes de mise en valeur du Nord à un plan national. Même les récentes initiatives du ministère canadien de l'Expansion régionale ne leur apparaissent que comme des moyens d'utiliser l'aide fédérale pour la réalisation des projets qu'elles ont conçus. Elles considèrent que les politiques nationales pour l'exploitation minière, la production d'énergie et la protection de l'environnement constituent simplement des éléments d'information ou, au plus, des contraintes pour les programmes provinciaux de mise en valeur. C'est pourquoi l'élaboration d'un plan national de développement économique du Nord canadien ne serait possible que s'il constituait une synthèse des programmes et des politiques des divers territoires et provinces. On ne fait actuellement que bien peu de planification à cet échelon, et de façon fort inégale. Certaines Administrations, notamment celles des Territoires, ont fait des études par modélisation et d'autres travaux de recherche indispensables à la planification de la mise en valeur. Bien peu d'Administrations provinciales, ou même aucune, n'ont le personnel et les installations nécessaires pour ce genre d'activité. Et pourtant, plusieurs provinces, tout comme l'Administration des Territoires publient des exposés de politique vaguement appelées «plan pour les régions du Nord». D'autres Administrations évitent cette publicité pour ne pas avoir l'air de participer à une «planification globale». Les Administrations provinciales de crédo socialiste semblent particulièrement désireuses d'éviter toute apparence de planification, suggérant contraintes et direction centralisée, alors que le gouvernement conservateur de l'Ontario adopte l'attitude inverse, et met plus en évidence qu'ils ne le méritent ses efforts de planification.

Même la forme la plus modeste de planification du développement économique: l'harmonisation de ses objectifs, n'a pas attiré beaucoup

l'attention des Administrations fédérale ou provinciales. Celles qui ne considèrent pas la planification comme une activité douteuse ont décrit un certain nombre d'objectifs de mise en valeur du Nord; les exposés des Administrations territoriales cités aux pp. 167-168 en sont un bon exemple. Une soigneuse étude internationale, sur la planification de la mise en valeur effectuée au cours des années 1960, a montré que des considérations techniques et politiques empêchent les gouvernements de décrire avec précision leurs objectifs de développement économique. Plutôt que d'exposer la difficulté des choix à faire, ils se contentent d'énumérer les objectifs à atteindre, même s'ils sont incompatibles, et évitent les précisions qu'en permettraient l'évaluation quantitative et la délimitation précise<sup>1</sup>.

# Bibliographie

## I. Introduction

1. L. E. Hamelin, «A Circumpolar Index», dans *Canada's Changing North*, W. C. Wonders, dir. de publ., Toronto, MacClelland and Stewart, 1971, pp. 7–21.
2. M. J. Dunbar, «The Arctic Setting», dans *The Arctic Frontier*, R. St. J. MacDonald, dir. de publ., University of Toronto Press, Toronto, 1966, p. 11.
3. Pour un essai similaire, voir R. M. Bone, «The Population of Northern Canada», dans *The North*, W. C. Wonders, dir. de publ., University of Toronto Press, Toronto, 1972, pp. 91–116.

## II. Mécanismes et processus décisionnels

1. C. R. Fay, *Life and Labour in Newfoundland*, University of Toronto Press, Toronto, 1956, p. 227.
2. En 1926, la Compagnie de la Baie d'Hudson acheta les droits des Frères moraves sur la traite des fourrures. Voir H. A. Innis, *The Fur Trade in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1962, p. 370.
3. M. Zaslow, *The Opening of the Canadian North 1870–1914*, MacClelland and Stewart, Toronto, 1971, pp. 249–251.
4. C. R. Fay, *op. cit.*, p. 230.
5. W. A. Black, «Competitive and Marketing Aspects of the Labrador Floater Cod Fishery», *Geographical Bulletin*, vol. 17, p. 82.
6. Voir H. Scott Gordon, «The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery», *Journal of Political Economy*, vol. 62, avril 1954, pp. 124–142.
7. M. Zaslow, *op. cit.*, p. 258.
8. L'histoire de la pêche à la baleine dans l'Ouest de l'Arctique était analogue. Voir M. Zaslow, *op. cit.*, p. 257.
9. P. A. C. Nichols, «The Hudson's Bay Company in the Arctic», *Northern Affairs Bulletin*, vol. 6, n° 3, juillet-août 1959, p. 18.
10. Voir W. T. Easterbrook et H. G. J. Aitken, *Canadian Economic History*, MacMillan, Toronto, 1961, ch. 8.
11. H. A. Innis, *The Fur Trade in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1962, p. 285.
12. *Ibid.*, pp. 286–287.
13. *Ibid.*, p. 287.
14. *Ibid.*, p. 238.
15. M. Lubbock, «Canada's Fur Trade Today», *Polar Record*, janvier 1939, p. 60.
16. A. W. Currie, *Canadian Economic History*, T. Nelson and Sons, Toronto, 1942, p. 235.
17. *Ibid.*, p. 236.
18. M. Zaslow, *op. cit.*, pp. 174–175.
19. J. A. Guthrie, *The Newsprint Paper Industry*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1941, pp. 58–59.
20. V. W. Bladen, *Introduction to Political Economy*, University of Toronto Press, Toronto, 1956, pp. 190–191.
21. J. A. Guthrie, *op. cit.*, pp. 60–62.
22. V. W. Bladen, *op. cit.*, p. 184.
23. *Ibid.*
24. J. A. Guthrie, *op. cit.*, p. 66.
25. V. W. Bladen, *op. cit.*, p. 205.
26. J. A. Guthrie, *op. cit.*, p. 73.
27. A. Marshall, F. A. Southard et K. W. Taylor, *Canadian-American Industry*, Ryerson, Toronto, 1936, p. 39.
28. J. A. Guthrie, *op. cit.*, p. 73.
29. H. A. Innis, *Settlement and the Mining Frontier*, MacMillan, Toronto, 1936, pp. 174–175 (cité plus loin comme suit: H. A. Innis, *Mining Frontier*).
30. *Ibid.*, p. 176.
31. G. M. Dawson, «The Mineral Wealth of British Columbia», *Geological Survey of Canada*, p. 19R.
32. M. Zaslow, *op. cit.*, p. 44.
33. Vancouver Board of Trade, *Report on Northern British Columbia Resource Development*, 1965, p. 27.
34. Les données suivantes concernant le Klondike sont tirées de K. J. Rea,

*The Political Economy of the Canadian North*, University of Toronto Press, Toronto, 1968, pp. 97–116.

35. G. Lonn, *The Mine Finders*, Pitt, Toronto, 1966, p. 33.
36. *Ibid.*
37. H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 323.
38. *Ibid.*
39. E. S. Moore, *American Influence in Canadian Mining*, University of Toronto Press, Toronto, 1941, p. 37.
40. *Ibid.*
41. Voir H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 347.
42. *Ibid.*, p. 333.
43. *Ibid.*, p. 334.
44. *Ibid.*, p. 328.
45. *Ibid.*, p. 326.
46. *Ibid.*
47. E. S. Moore, *op. cit.*, p. 42.
48. H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 352.
49. *Ibid.*, pp. 352–353.
50. *Ibid.*, pp. 353–354.
51. E. S. Moore, *op. cit.*, pp. 42–43.
52. H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 369.
53. E. S. Moore, *op. cit.*, p. 48.
54. *Ibid.*, p. 60.
55. H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 370.
56. G. Lonn, *op. cit.*, p. 95.
57. H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 390.
58. *Ibid.*, p. 390.
59. M. Zaslow, *op. cit.*, p. 180.
60. E. S. Moore, *op. cit.*, p. 56.
61. G. Lonn, *op. cit.*, p. 68.
62. *Ibid.*, p. 78.
63. H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 391.
64. E. S. Moore, *op. cit.*, p. 64.
65. Voir H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 392.
66. E. S. Moore, *op. cit.*, p. 66.
67. H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 393.
68. E. S. Moore, *op. cit.*, p. 66.
69. K. J. Rea, *op. cit.*, pp. 116–119.
70. M. Brochu, «A Preliminary Study of the Establishment of Equalization Prices for the Pelts of Fur-Bearing Animals in New Québec», *The Musk-Ox*, n° 9, 1971, p. 50.
71. *Ibid.*, p. 46.
72. V. W. Bladen, *op. cit.*, p. 203.
73. A. Skelton, «The Canadian Mining Industry Today», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 253, n° 67, septembre 1947, p. 69.
74. *Ibid.*, p. 70.
75. D'après W. J. Gorman, «Steep Rock Iron Mine», *Canadian Geographical Journal*, novembre 1942, p. 256.
76. *Ibid.*, p. 252.
77. Ontario, Department of Economics and Development, *Economic Survey of the Northeastern Ontario Region*, 1966, p. 16.
78. Voir K. J. Rea, *op. cit.*, p. 125.
79. J. F. Walker, «Mining Development in British Columbia», *Canadian Geographical Journal*, vol. 45, septembre 1952, p. 125.
80. G. Lonn, *op. cit.*, p. 66.
81. G. Humphreys, «Schefferville, Québec: A New Pioneering Town», McGill Sub-Arctic Research Paper, n° 20, p. 32.
82. G. H. Michie, «Ten Years in the Life of the Iron Mines, Towns and Ports of Labrador-Ungava, 1954–1964», McGill Sub-Arctic Research Paper, n° 20, p. 50.
83. *Ibid.*, p. 54.
84. A. O. Dufresne, «Significance of Mining in the Province of Québec», *Canadian Geographical Journal*, juin 1960, p. 192.
85. *Ibid.*, p. 196.
86. L. Carson-Brown, «Ontario's Mineral Heritage», *Canadian Geographical*

- Journal*, mai 1964, p. 95.
87. *Ibid.*
88. G. Tough, «Mining in the Canadian North», dans *The North Studies in Canadian Geography*, W. C. Wonders, dir. de publ., University of Toronto Press, Toronto, 1972, pp. 81–82.
89. Noranda Mines acquit Geko en 1964.
90. L. Carson-Brown, *Manitouwadge: Cave of the Great Spirit*, Ontario Ministry of Natural Resources, 1972.
91. *Financial Post Survey of Mines*, 1973, p. 265.
92. A. D. Little Inc., *Economic Survey of Northern Manitoba*, Cambridge, Mass., 1958, p. 135.
93. K. J. Stewart, «Minerals and Canada's Prairie Provinces», *Canadian Geographical Journal*, avril 1972, pp. 113–114.
94. *Ibid.*, p. 114.
95. *Ibid.*, p. 113.
96. *Ibid.*, p. 114.
97. *Ibid.*, p. 113.
98. *Ibid.*, p. 106.
99. Northern Alberta Development Council, Annual Report, 1967, p. 18.
100. Alberta, *Report of the Royal Commission on the Development of Northern Alberta*, 1958, p. 29.
101. Northern Alberta Development Council, Annual Report, 1968.
102. *Ibid.*, 1969.
103. G. Lonn, *op. cit.*, p. 138.
104. P. McFeely et B. O. Brynelsen, «Mineral Resources of Northern B.C.», dans *Report on Northern British Columbia Resource Development*, Vancouver Board of Trade, 1965, pp. 24–25.
105. W. Wilson, «Mining» dans *A Report on the Economic Outlook Conference*, Terrace, Colombie-Britannique, 1969, pp. 31–32.
106. Vancouver Board of Trade, *op. cit.*, pp. 44–45.
107. British Columbia, *The Peace River – Liard Region: An Economic Survey*, 1966, p. 56.
108. *Ibid.*, p. 56.
109. Vancouver Board of Trade, *op. cit.*, p. 22.
110. G. Lonn, *op. cit.*, p. 188.
111. K. J. Rea, *op. cit.*, pp. 136–40.
112. J. T. Saywell and Donald F. Foster, dir. de publ., *Canadian Annual Review*, University of Toronto Press, Toronto, 1967, p. 196.
113. G. Lonn, *op. cit.*, p. 198.
114. *Canadian Annual Review*, 1967, pp. 195–196.
115. Voir T. W. Foster, «Rankin Inlet: A Lesson in Survival», *The Musk-Ox*, n° 10, 1972.
116. *Financial Post*, 31 janvier 1974, p. B5.
117. G. Tough, *op. cit.*, p. 87.
118. *Canadian Annual Review*, 1970, p. 304.
119. *Canadian Annual Review*, 1971, pp. 222–223.
120. *Canadian Annual Review*, 1972, p. 239.
121. R. I. McAllister, dir. de publ., *Newfoundland and Labrador, The First Fifteen Years of Confederation*, Dicks, St. John's, 1966, pp. 94–95.
122. *Canadian Forest Industries*, juin 1972, p. 20.
123. Ontario, *The Northwestern Ontario Region*, p. 7.
124. *Globe and Mail*, Report on Business, 18 avril 1974, p. B6.
125. *Canadian Annual Review*, 1966.
126. *Pulp and Paper Magazine of Canada*, 4 octobre 1968.
127. *Saskatchewan Business Journal*, automne 1970, p. 67.
128. *Financial Post*, 18 septembre 1971, p. 5.
129. British Columbia, *The Skeena – Queen Charlotte Region, A Regional Economic Study*, 1973, p. 43.
130. *Ibid.*, p. 43.
131. *Canadian Pulp and Paper Magazine*, août 1972, pp. 28–29.
132. D. Smiley, «Canada and the Quest for a National Policy», communication à l'Association canadienne de science politique, juin 1974, texte polycopié, p. 4.
133. M. Zaslow, *op. cit.*, p. 47.
134. *Ibid.*, p. 51.
135. *Ibid.*, p. 51.

136. *Ibid.*, p. 97.
137. Voir K. J. Rea, *op. cit.*, p. 23.
138. D'Après K. J. Rea, *op. cit.*, p. 23.
139. M. Zaslow, *op. cit.*, p. 115.
140. Voir K. J. Rea, *op. cit.*, p. 110.
141. *Ibid.*, pp. 110–111.
142. *Ibid.*, pp. 155–156.
143. C. R. Fay, *Life and Labour in Newfoundland*, University of Toronto Press, Toronto, 1956, p. 226.
144. S. Québec, «Evolution and Present Patterns of Ecumene», F. Grenier, dir. de publ., dans *Québec*, University of Toronto Press, Toronto, 1972, p. 15.
145. M. Zaslow, *op. cit.*, p. 159.
146. *Ibid.*, p. 194.
147. *Ibid.*, p. 180.
148. A. R. Lower, *Settlement and the Forest Frontier*, MacMillan Co. of Canada, Toronto, 1936, pp. 142–143.
149. R. S. Lambert, *Renewing Nature's Wealth*, Ontario Department of Lands and Forests, Toronto, 1967, pp. 305–306.
150. *Ibid.*, p. 308.
151. S. Québec, *op. cit.*, p. 15.
152. R. S. Lambert, *op. cit.*, p. 258.
153. *Ibid.*, p. 272.
154. *Ibid.*, p. 275.
155. *Ibid.*, pp. 336–340.
156. W. R. Smithies, *The Protection and Use of Natural Resources in Ontario*, Ontario Economic Council, 1974, p. 7.
157. *Ibid.*, p. 7.
158. H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 404.
159. Voir O. W. Main, *The Canadian Nickel Industry: A Study in Market Control and Public Policy*, University of Toronto Press, Toronto, 1955.
160. W. R. Smithies, *op. cit.*, p. 10.
161. Voir H. A. Innis, *Mining Frontier*, p. 402. Il déclare: «Les impôts furent établis dans l'ensemble par la province, selon le potentiel de la mine . . . »
162. Voir H. V. Nelles, «The Politics of Development: Forests, Mines and Hydro-electric Power in Ontario 1890–1939», Thèse de doctorat, Université de Toronto, 1969. (Publiée en 1974 par University of Toronto Press, Toronto).
163. W. R. Smithies, *op. cit.*, p. 13.
164. M. Zaslow, *op. cit.*, pp. 192–193.
165. R. S. Lambert, *op. cit.*, p. 284.
166. Voir M. Zaslow, *op. cit.*, p. 284.
167. J. A. Jackson, *The Centennial History of Manitoba*, MacClelland and Stewart, Toronto, 1970, p. 220.
168. *Ibid.*, p. 219.
169. A. A. Seaborne, «A Population Geography of Northern Saskatchewan», *The Musk-Ox*, n° 12, 1973, p. 49.
170. M. Zaslow, *op. cit.*, p. 210.
171. G. P. de T. Glazebrook, *A History of Transportation in Canada*, vol. 2, 2<sup>nd</sup> édition, MacClelland and Stewart, Toronto, 1964, pp. 188–189.
172. *Ibid.*, p. 187.
173. Voir M. Zaslow, *op. cit.*, p. 216.
174. J. A. Jackson, *op. cit.*, p. 221.
175. A. A. Seaborne, *op. cit.*, p. 49.
176. T. Lloyd, «Aviation in Arctic North America and Greenland», *Polar Record*, vol. 5, n° 35 et 36, janvier–juillet 1948, p. 175.
177. *Ibid.*, p. 168.
178. Voir K. J. Rea, *op. cit.*, pp. 232–233.
179. *Ibid.*, p. 158.
180. *Ibid.*, ch. 8.
181. Voir J. Sater, dir. de publ., *Colloque Arctic and Middle North Transportation*, Arctic Institute of North America, Washington, 1969.
182. Ce point est analysé dans K. J. Rea, *op. cit.*, pp. 243–247.
183. M. Marsden, «Transportation in the Canadian North», dans *The North*, W. C. Wonders, dir. de publ., University of Toronto Press, Toronto, 1972, pp. 60–62.
184. *Ibid.*, p. 63.
185. Section 149, paragraphe 2.

186. Vancouver Board of Trade, *op. cit.*, pp. 33–35.
187. Colombie-Britannique, *Présentation du budget*, 1970, p. 33.
188. R. A. Shearer, *The Development of the British Columbia Economy, The Record and the Issues*, Holt, Rinehart and Winston, Toronto, pp. 35–36.
189. *Ibid.*, p. 36.
190. Cité dans le *Financial Post*, 22 février 1969, p. 37.
191. Colombie-Britannique, *Présentation du budget*, 1965, p. 15.
192. Voir *Financial Times of Canada*, 5 novembre 1973, p. 5.
193. Colombie-Britannique, *Présentation du budget*, 1946, pp. 38–40.
194. *Ibid.*, 1952, p. 34.
195. *Ibid.*, 1955, p. 14.
196. *Financial Post, Report on Business*, 1972.
197. Colombie-Britannique, *Présentation du budget*, 1966, p. 15.
198. E. R. Black, «The Politics of Exploitation» dans R. A. Shearer, *op. cit.*
199. Voir E. M. Bauder et A. V. Gray, *Economic Development of the Regional District of Kitimat – Stikine*, A. V. G. Management Science Limited, Vancouver, 1971.
200. L. Rimes, «Politics and Progress Altering BCR's Growth Pattern». *Canadian Transportation and Distribution Management*, mai 1973, pp. 34–36.
201. *Financial Times of Canada*, 5 novembre 1973, p. 5.
202. Voir R. A. Bandeen, «Railways in Northern Resource Development». dans J. Sater, *op. cit.*, pp. 145–147.
203. *Canadian Annual Review*, 1965, p. 187.
204. Alberta, *Présentation du budget*, 1967, p. 7.
205. *Ibid.*, 1968, p. 7 (A. O. Alborg).
206. Alberta, *Report of the Royal Commission on the Development of Northern Alberta*, 1958, p. 32.
207. *Ibid.*, p. 113.
208. Northern Alberta Development Council, *Annual Report*, 1970, p. 4.
209. Saskatchewan, *Présentation du budget*, 1958, p. 22.
210. *Ibid.*, 1965, pp. 24–25.
211. A. D. Little, *op. cit.*, p. 132.
212. Manitoba, *Présentation du budget*, 1967, p. 38.
213. Voir *Canadian Annual Review*, 1969, p. 134.
214. Manitoba, *Présentation du budget*, 1970, p. 10.
215. *Ibid.*, 1972, p. 6.
216. W. R. Smithies, *op. cit.*, p. 24.
217. Voir, à titre d'exemple, la mention des «projets de construction d'un port à Moosonee», faite dans la *Présentation du budget*, Ontario, 1959, p. 126.
218. Ontario, *Présentation du budget*, 1960, p. 61.
219. *Ibid.*
220. Northeastern Ontario Development Corporation, *Economic Survey of the District of Cochrane*, 1963, p. 111.
221. *Toronto Star*, 2 septembre 1972, p. 32.
222. Ontario, Department of Treasury and Economics, *Design for Development: Northeastern Ontario Region*, Phase 1, 1971, p. 183.
223. Québec, *Présentation du budget*, 1946, p. 31.
224. *Ibid.*, 1962, p. 110.
225. Ontario, *Présentation du budget*, 1961, p. 120.
226. Québec, *Présentation du budget*, 1952, p. 30.
227. *Ibid.*, 1958, p. 13.
228. *Ibid.*, 1964, p. 87.
229. *Financial Post Report on Power and Public Utilities*, 29 avril 1972.
230. *Financial Post*, 27 mai 1972.
231. Voir *Globe and Mail*, 1<sup>er</sup> mai 1974, p. 8.
232. *Globe and Mail*, 18 janvier 1973.
233. *Toronto Star*, 26 février 1973, p. 2.
234. *Globe and Mail*, 14 décembre 1972.
235. P. Neary, «Democracy in Newfoundland: A Comment» *Journal of Canadian Studies*, février 1964, p. 44.
236. *Ibid.*, p. 11.
237. Voir R. Gwyn, *Smallwood, The Unlikely Revolutionary*, MacClelland and Stewart, Toronto 1968, p. 258.
238. *Financial Post*, 23 septembre 1957.
239. P. Mathias, *Forced Growth*, J. Lewis and Samuel, Toronto, 1971, p. 55.
240. *Globe and Mail*, 11 septembre 1964.

241. *Financial Post*, 26 octobre 1968.
242. *Toronto Star*, 18 mai 1968.
243. Bechtel Corporation, *Bechtel Briefs*, novembre 1970, pp. 4–5.
244. P. Mathias, *op. cit.*, p. 78.
245. D'après P. Neary, *The Political Economy of Newfoundland, 1929–1972*, Copp Clark, Vancouver, 1973, pp. 213–214.
246. *Globe and Mail*, 22 mars 1974.
247. Annuaire du Canada, 1965.
248. A. D. Little, *op. cit.*, pp. 1–2.
249. Manitoba, *Présentation du budget*, 1958, Annexe, pp. 60–61.
250. *Ibid.*, 1959, p. 17.
251. *Ibid.*, 1966, p. 28.
252. *Canadian Annual Review*, 1966, p. 137.
253. Manitoba, *Report of the Commission on Targets for Economic Development*, 1969, pp. 127–128.
254. *Ibid.*, pp. 124–125.
255. *Canadian Annual Review*, 1969, p. 127.
256. *Globe and Mail*, 10 mai 1969.
257. Manitoba, *Manitoba Hydro Task Force Report on Expansion of Generating Capacity in Manitoba*, octobre 1970, pp. 5–8.
258. *Canadian Dimension*, juillet 1973, pp. 25–26.
259. Voir E. R. Black, *op. cit.*, p. 27.
260. *Globe and Mail*, 3 août 1961.
261. *Globe and Mail*, 24 février 1961.
262. *Globe and Mail*, 25 février 1967.
263. British Columbia Hydro, *Annual Report*, 1968.
264. Colombie-Britannique, *Présentation du budget*, 1969, p. 14.
265. *Globe and Mail*, 15 février 1974.
266. Voir K. J. Rea, *op. cit.*, pp. 268–283 pour l'analyse de cette politique d'investissement.
267. *Canadian Annual Review*, 1966, p. 180.
268. *Annuaire du Canada*, 1967.
269. Voir, à titre d'exemple, R. C. Bocking, *Canada's Water: For Sale?* Lewis and Samuel, Toronto, 1972.
270. H. Buckley, *Trapping and Fishing in the Economy of Northern Saskatchewan*, Rapport n° 3, Centre for Community Studies, Université de la Saskatchewan, mars 1962, p. 2.
271. R. S. Lambert, *op. cit.*, p. 473.
272. *Annuaire du Canada*, 1972.
273. H. Buckley, *op. cit.*, p. 27.
274. *Annuaire du Canada*, 1972.
275. H. Buckley, *op. cit.*, pp. 18–19.
276. *Ibid.*
277. *Ibid.*
278. A. Tanner, *Trappers, Hunters and Fishermen: Wildlife Utilization in the Yukon Territory*, Centre de coordination des recherches sur le Nord, ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, 1966, p. 72.
279. T. A. Judson, «The Freshwater Commercial Fishing Industry of Western Canada», thèse de maîtrise non publiée, Université de Toronto, 1961, p. ii.
280. *Ibid.* p. ii.
281. W. A. Kennedy, *The First Ten Years of Commercial Fishing on Great Slave Lake*, Fisheries Research Board Bulletin, n° 107, 1956, p. 4.
282. K. J. Rea, *op. cit.*, p. 87.
283. T. A. Judson, *op. cit.*, pp. 355–356.
284. Voir H. Buckley, *op. cit.*, pp. 98–99.
285. C. M. Fines, Saskatchewan, *Présentation du budget*, 1950, p. 7.
286. H. Buckley, *op. cit.*, p. 116.
287. *Ibid.*
288. Alberta, *Report of the Royal Commission on the Development of Northern Alberta*, 1958, p. 26.
289. Manitoba, *Report of the Committee on Manitoba's Economic Future: Manitoba 1962–1975*, 1963, p. XI-3-6.
290. R.S.C. 1970, c. F-13.
291. Canada, Office de commercialisation du poisson d'eau douce, *Rapport annuel*, 1971–1972, p. 4.
292. *Ibid.*, p. 6.

293. *Ibid.*, p. 5.
294. *Globe and Mail*, 24 juin 1974, p. 8.
295. Voir P. Mathias, *op. cit.*, pour de plus amples détails sur ce point.
296. W. C. Wonders, «Community and Regional Development in the North» *Arctic*, décembre 1970, p. 283.
297. J. E. M. Kew, *Cumberland House in 1960*, rapport n° 2, Economic and Social Survey of Northern Saskatchewan, Centre for Community Studies, Saskatoon, 1962, p. 85.
298. W. M. Hlady, *A Sociological Study of the Saskatchewan River Delta*, Price and Associates, 1967, p. 15.
299. *Ibid.*, p. 78.
300. Moncrieff, Montgomery and Associates, «A Socio-Economic Study of Fort Chipewyan, the Peace Athabaska Delta and the Lake Athabaska Region» dans *Peace – Athabaska Delta Project*, Environnement Canada, vol. 3, 1973, pp. B99–104.
301. *Ibid.*, p. B99.
302. B. G. Williamson, «Macro-Social Structures and Processes in Northern Cultural Change», *Inter-Nord*, décembre 1972, pp. 58–59.
303. *Ibid.*, p. 59.
304. R. W. Collier, «The Evolution of Regional Districts in British Columbia», *B. C. Studies*, automne 1972, p. 34.
305. Voir L. D. Feldman, *Ontario 1945–1973: The Municipal Dynamic*, Ontario Economic Council, 1974.
306. *Globe and Mail*, 18 juin 1974.
307. Voir, à titre d'exemple, R. E. Flatham, *The Public Interest*, Krieger, Huntingdon, N.Y., 1966; C. J. Friedrich, dir. de publ., *The Public Interest*, Atherton Press, New York, 1962; G. A. Schubert, *The Public Interest*, MacMillan, New York, 1961.
308. Voir, à titre d'exemple, W. Morgan, «Territorial and Local Administration in the North», dans *Policies of Northern Development*, N. Orvik, dir. de publ., Université Queen's, 1973, pp. 74–85.
309. A. W. Johnson, «Planning, Programming, and Budgeting in Canada», *Public Administration Review*, vol. 33, n° 1, 1973, pp. 23–31.
310. Observations préliminaires faites par l'honorable Jean Chrétien au Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien, 28 mars 1972.
311. Canada, *Report of the Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories*, Ottawa, 1966, vol. 1, p. 185.
312. Voir, à titre d'exemple, A. Breton, «A Theory of the Economic Council of Canada», dans *Canadian Economic Problems and Policies*, L. H. Officer et L. B. Smith, dir. de publ., McGraw Hill, Toronto, 1960, pp. 93–102.
313. R. W. Phidd, «The Role of Central Advisory Councils: The Economic Council of Canada», dans *The Structure of Policy-Making in Canada*, G. B. Doern et Peter Aucoin, dir. de publ., Macmillan, Toronto, 1971, pp. 204–245.
314. A. Wildavsky, «Rescuing Policy Analysis from PPBS», dans *Public Expenditures and Policy Analysis*, R. H. Haveman et J. Margolis, dir. de publ., Markham, Chicago, 1970, pp. 462–463.
315. K. Scott Wood, *An Approach to Social Reporting in the Canadian North*, Institut des Affaires publiques, Université de Dalhousie, 1974.
316. *Ibid.*, p. 35.
317. K. F. Fairbairn et R. G. Ironside, *An Economic Base Study of the Peace River Planning Commission Region*, Peace River Planning Region Planning Commission, Grande Prairie, Alberta.
318. T. J. Raveson, «The Economy of the Northwest Territories of Canada: A Macroeconomic Estimation», thèse de doctorat non publiée, Université Johns Hopkins, 1973.
319. *Ibid.*, pp. 66–67.
320. *Ibid.*, pp. 206–207.
321. Chun-Yan-Kuo, *The Application of an Optimizing Model for Economic Development to Problems of Economic Planning in Northern Canada*, ministère des Affaires indiennes et du Nord, 1972.
322. *Ibid.*, p. 13.
323. *Ibid.*, pp. 22–23.
324. *Ibid.*, pp. 64–65.
325. *Ibid.*, pp. 67–68.
326. H. Siebert, *Regional Economic Growth: Theory and Policy*, International Textbook Co., Scranton, Penn., 1969, pp. 199–200, notes 48 et 49.

### III. Organes et processus politiques du développement économique boréal à l'étranger.

1. B. Higgins, *Economic Development*, Norton, New York, 1968, p. 708.
2. G. W. Rogers, «Alaska's Development and Change: 1950-1980». *Inter-Nord*, décembre 1972, p. 63.
3. *Ibid.*, p. 63.
4. A. R. Thompson, «Basic Contrasts between Petroleum Land Policies of Canada and the United States», *Colorado Law Review*, 36, 1964, p. 187.
5. T. A. Morehouse et G. S. Harrison, «State Government and Economic Development», dans *Alaska Public Policy: Current Problems and Issues*, G. S. Harrison, dir. de publ., Institute of Social, Economic and Government Research, Université de l'Alaska, 1973, pp. 28-29.
6. G. W. Rogers, *op. cit.*, tableau 3, p. 69.
7. *Ibid.*, p. 65.
8. T. A. Morehouse et G. S. Harrison, *op. cit.*, pp. 28-29.
9. D'après *Ibid.*, p. 28.
10. Institute of Social, Economic and Government Research, *Alaska-Japan Economic Relations*, Université de l'Alaska, 1968, p. x.
11. Voir E. Gruening, *The State of Alaska*, Random House, New York, éd. rév., 1968, pp. 513-518.
12. *Ibid.*, p. 253.
13. T. A. Morehouse et G. S. Harrison, *op. cit.*, p. 30.
14. G. W. Rogers, *op. cit.*, p. 66.
15. M. Lantis, «The Administration of Native Peoples: Canada and Alaska» dans *The Arctic Frontier*, R. St. J. Macdonald, University of Toronto Press, Toronto, 1966, pp. 89-119.
16. *Ibid.*, p. 104.
17. Secrétariat à la Santé, à l'Éducation et au Bien-être social des É.-U., *Eskimos, Indians and Aleuts of Alaska: A Digest*, 1963.
18. N. Pierce, *The Pacific States of America*, Norton, New York, 1972.
19. G. S. Harrison et T. A. Morehouse, «Rural Alaska's Development Problem», dans Morehouse et Harrison, *op. cit.*, p. 276.
20. M. Marston, *Men of the Tundra — Eskimos at War*, October House, New York, 2<sup>e</sup> édition, 1972.
21. M. Lantis, *op. cit.*, p. 111.
22. G. Rogers, *Alaska in Transition: Southwest Region*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1960, pp. 229 et 260.
23. D'après T. A. Morehouse et G. S. Harrison, *op. cit.*, p. 38.
24. *Ibid.*
25. G. W. Rogers, «Alaska's Native Population as an Emerging Political Force», *Inter-Nord*, mars 1968, pp. 148-150.
26. Ce point est analysé dans S. E. Perry et W. Frankena, «Land Title for the Alaska Natives and Their Economic Development», *Review of Radical Political Economy*, printemps 1972, pp. 71-76.
27. États-Unis, 92<sup>e</sup> Congrès, Public Law 92-203.
28. P. G. Osrun, «A Geographic Assessment of the Resource Base and the Role of the Danish Government in the Development Process in Greenland», *The Musk-Ox*, n° 13, 1973, Annexe II, p. 61.
29. *Ibid.*, p. 52.
30. D' H. J. Rink, Chef de l'Administration du Groenland au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, tel que cité dans P. G. Osrun, *op. cit.*
31. Rapport sur le Groenland dans «The Danish Perspective Planning 1970-85» dans *Inter-Nord*, n° 12, décembre 1972, p. 40.
32. P. G. Osrun, *op. cit.*, p. 55.
33. Perspective Planning, *Inter-Nord*, *op. cit.*, p. 43.
34. *Ibid.*
35. K. Ellitsgaard-Rasmussen, «Mining», pp. 107-114 dans *Greenland: Past and Present*, Hertling et coll, dir. de publ., E. Henriksen, Copenhagen, 1970.
36. Perspective Planning, *Inter-Nord*, *op. cit.*, p. 52.
37. *Ibid.*, p. 45.
38. *Ibid.*, p. 39.
39. B. Fullerton et A. F. Williams, *Scandinavia: An Introductory Geography*, Praeger, New York, 1972, pp. 332-333.
40. Ministère royal des Affaires étrangères de Norvège, *Development and Growth in Northern Norway*, non paginé. (ouvrage cité plus bas sous le titre de

Ministère royal des Affaires étrangères)

41. *Ibid.*
42. D. H. Lund, «The Revival of Northern Norway», *Geographical Journal*, vol. 109, 1947, pp. 191-192.
43. Ministère royal des Affaires étrangères.
44. D. H. Lund, *op. cit.*, p. 194.
45. L. M. Sommers et O. Gade, «The Spatial Impact of Government Decisions on Postwar Economic Change in North Norway», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 61, n° 3, p. 531.
46. H. L. Seip, *Regional Planning in Norway*, Université de Guelph, Guelph, 1970, p. 5.
47. Ministère royal des Affaires étrangères.
48. L. M. Sommers et O. Gade, *op. cit.*, pp. 532-533.
49. G. K. Sletmo, «Hydro-Electricity in the Norwegian Economy», École d'économie et d'administration des affaires de Norvège, document n° 19, 1963.
50. J. Faaland, «Economic Policy in Norway», pp. 155-224 dans *Economic Policy In Our Time*, E. S. Kirschen et coll., vol. 2 de 3, North-Holland Pub. Co., Amsterdam, 1964, p. 220.
51. L. M. Sommers et O. Gade, *op. cit.*, p. 536.
52. Hansen, «Development Pole Theory in a Regional Context», *Kyklos*, vol. 20, 1967, p. 718.
53. Ministère royal des Affaires étrangères.
54. *New York Times*, 8 septembre 1974, p. 8.
55. Ministère royal des Finances de Norvège, *Norwegian Long Term Program 1974-1977*, p. 34.
56. *Ibid.*, p. 36.
57. *Ibid.*, pp. 37-38.
58. Ministère royal des Affaires étrangères.
59. H. L. Seip, *op. cit.*, p. 3.
60. *Ibid.*, p. 4.
61. *Ibid.*, pp. 8-12.
62. *Ibid.*, p. 8.
63. K. H. Stone, «Regional Abandoning of Rural Settlement in Northern Sweden», *Erdkunde*, Ban. 25, 1971, p. 38.
64. United Nations Research Institute for Social Development, *Case Studies on Information Systems for Regional Development (Sweden)*, p. 11.
65. K. H. Stone, *op. cit.*, p. 38.
66. *Ibid.*, p. 41.
67. B. Fullerton et A. F. Williams, *op. cit.*, p. 219.
68. *Ibid.*, p. 220.
69. *Ibid.*, p. 221.
70. H. A. McNitt, *Basic Data on the Swedish Economy*, Secrétariat au Commerce des États-Unis, Washington, 1966, p. 5.
71. B. Fullerton et A. F. Williams, *op. cit.*, p. 219.
72. *Statistical Abstracts of Sweden*, Bureau central de la statistique, Stockholm, 1973, p. 107.
73. *Ibid.*, p. 107.
74. B. Fullerton et A. F. Williams, *op. cit.*, p. 219.
75. *Ibid.*, pp. 219-220.
76. J. A. Johnson, «Developments in the Swedish Iron Ore Industry», *Geography*, vol. 52, n° 4, 1967, p. 421.
77. K. D. Hilton, «Subarctic Mining Communities: The Swedish Experience», *The Musk-Ox*, n° 10, 1972, p. 46.
78. M. Fritz, «The Swedish State and the Iron Fields», *Scandinavian Economic History Review*, vol. 19, 1971, pp. 214-215.
79. *Ibid.*, p. 215.
80. *Ibid.*
81. OCDE, Committee for Invisible Transactions, *The Capital Market, International Capital Movements, Restrictions on Capital Operations in Sweden*, 1972, p. 51.
82. *Ibid.*, p. 9.
83. K. D. Hilton, *op. cit.*, p. 46.
84. *Ibid.*, p. 54.
85. *Ibid.*, p. 50.
86. *U.S. News and World Report*, 12 janvier 1970.
87. J. A. Johnson, *op. cit.*, p. 420.

88. B. Fullerton et A. F. Williams, *op. cit.*, p. 228.
89. J. A. Johnson, *op. cit.*, p. 422.
90. K. D. Hilton, *op. cit.*, p. 46.
91. *Ibid.*
92. B. Fullerton et A. F. Williams, *op. cit.*, p. 227.
93. *Ibid.*
94. H. A. McNitt, *op. cit.*, p. 9.
95. F. Fleischer, *The New Sweden*, David McKay Co. Inc., New York, p. 43.
96. B. Fullerton et A. F. Williams, *op. cit.*, p. 223.
97. H. A. McNitt, *op. cit.*, p. 9.
98. Ministère des Finances de Suède, *The Swedish Economy 1971-75*, p. 165.
99. Stockholm Enskilda Bank, *Some Data About Sweden*, avril 1970, p. 95.
100. *Observer*, Londres, 21 avril 1974, p. 29.
101. A. Lindbeck, «Location Policy», dans Skandinaviska Banken, *Quarterly Review*, 1964, vol. 45, p. 43.
102. *Ibid.*, p. 5.
103. Suède, *Budget 1970-71*, p. 64.
104. The Swedish Institute, *Fact Sheets on Sweden*, Stockholm, novembre 1966.
105. Suède, *Budget 1972-73*, p. 67.
106. *Ibid.*
107. The Swedish Institute, *Fact Sheets on Sweden*, Stockholm, janvier 1971.
108. R. F. Tomasson, *Sweden: Prototype of Modern Society*, Random House, New York, 1970, p. 265.
109. *Ibid.*
110. United Nations Research Institute for Social Development, *Case Studies on Information Systems for Regional Development (Sweden)*, pp. 23-24.
111. *Ibid.*, p. 24.
112. G. Heckscher, «Interest Groups in Sweden: Their Political Role», dans *Interest Groups on Four Continents*, H. W. Ehrmann, dir. de publ., University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1958, p. 166.
113. B. Fullerton et A. F. Williams, *op. cit.*, pp. 268-269.
114. H. Smeds, «Post War Land Clearance and Pioneering Activities in Finland», *Fennia* 83, n° 1, Helsinki 1960, pp. 7-8.
115. E. Jutikkala, «Industrial Take-off in an Underdeveloped Country: The Case of Finland», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 88, n° 1, 1962, p. 52.
116. Ontario, Trade and Industry Division, *Finland Economic Survey*, 1968, p. i.
117. R. Millward, *Scandinavian Lands*, Macmillan, London, 1964, p. 424.
118. B. Wahlroos, «The Finnish Metal and Engineering Industry», *Kansallis-Osake-Pankki Economic Review*, n° 3, 1965, p. 110.
119. OCDE *Agricultural Policies: Finland*, 1967, pp. 214-215.
120. *Ibid.*, p. 219.
121. *Ibid.*
122. W. R. Mead, *An Economic Geography of the Scandinavian States and Finland*, University of London Press, Londres, 1958, p. 121.
123. E. Ehlers, «The Rational Use of Forests and Bogs in View of Comparative Observations in North-western Canada and Northern Finland», dans *Ecology in the Sub-Arctic Regions*, Helsinki, 1970, p. 328.
124. *Ibid.*, p. 329.
125. *Ibid.*
126. H. Kallas et S. Nickels, dir. de publ., *Finland: Creation and Destruction*, Praeger, New York, 1968, pp. 75-77.
127. E. Ohenoja, «The Lapps of Finland Today», *The Musk-Ox*, n° 11, 1972, p. 39.
128. E. Ehlers, *op. cit.*, p. 335.
129. K. Kuresela, «Forest Resources, Forest Ownership and Their Development in Finland», *Bank of Finland Monthly Bulletin*, vol. 46, n° 1, janvier 1972, p. 20.
130. *Ibid.*, p. 23.
131. G. Krives, «Timing of Investments in the Forest Industry», *Kansallis-Osake-Pankki Economic Review*, 1973, pp. 180-181.
132. U. Okko, «Kemi, Centre of the Wood Processing Industry of Northern Finland», *Fennia*, vol. 84, 1961, p. 56.
133. H. Stiggelius, «The Growing Importance of Finnish Iron Ore Mining», *Bank of Finland Monthly Bulletin*, vol. 32, n° 5, mai 1958.

134. M. Nieminen, «Development of Finland's Population in 1950–1970», *Bank of Finland Monthly Bulletin*, vol. 47, n° 1, janvier 1973, pp. 21–23.
135. *Bank of Finland Monthly Bulletin*, vol. 45, n° 8, août 1971, p. 1.
136. OCDE, *Economic Surveys: Finland*, juin 1972, p. 26.
137. A. Kiiskinen, «Regional Economic Growth in Finland 1881–1952», *Scandinavian Economic History Review*, vol. 9, n° 1, 1961, pp. 93–94.
138. A. Kiiskinen, «Regional Problems and Policies in Finland», Regional Science Association, *Papers*, vol. 14, Congrès de Gand, 1965, p. 91.
139. K. J. Allen et N. Hermansen, dir. de publ., *Regional Policy in EFTA*, University of Glasgow Social and Economic Studies, Occasional Papers, n° 10, 1968, p. 127.
140. *Ibid.*, p. 128.
141. *Bank of Finland Monthly Bulletin*, vol. 45, n° 8, août 1971, p. 1.
142. J. Nousiainen, *The Finnish Political System*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, pp. 44 et 50.
143. R. Sankiahio, «A Model of the Rise of Populism and Support for the Finnish Rural Party», *Scandinavian Political Studies*, vol. 6, 1971, p. 37.
144. Voir P. Kastari, «The Position of the President in the Finnish Political System», *Scandinavian Political Studies*, vol. 4, 1969, pp. 151–158.
145. V. F. Bourkhanof, «Criteria for Determining an Engineering-Geographic Boundary of the North of the USSR», *Soviet Geography*, vol. 11, n° 1, 1970, p. 26.
146. S. V. Slavine, Progress Publishers, Moscou, *The Soviet North: Present Development and Prospects*, 1972, p. 38.
147. L. P. Altman et M. L. Dolkart, «Problems of Economic Development in the Northwest Economic Planning Region During the New Five Year Plan (1960–1970)», *Soviet Geography*, vol. 9, n° 1, 1968, p. 11.
148. Voir V. V. Glotof et A. Z. Katsenelenbaum dans *Problems of the North*, n° 9, 1966, p. 72.
149. Voir S. V. Slavine, *op. cit.*, pp. 122–124.
150. Voir, à titre d'exemple, K. J. Arrow, *Social Choice and Individual Value*, Wiley, New York, 1963 et J. Rothenberg, *The Measurement of Social Welfare*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1961.
151. Voir K. J. Arrow, *op. cit.*
152. R. Conquest, dir. de publ., *The Soviet Political System*, Bodley Head, London, 1968, p. 31.
153. *Ibid.*, p. 34.
154. *Ibid.*, p. 86.
155. Article 79 tel que cité dans *Ibid.*, p. 91.
156. *Ibid.*, p. 134.
157. S. Wellisz, *The Economies of the Soviet Bloc: A Study of Decision Making and Resource Allocation*, McGraw Hill, New York, 1964, p. 198.
158. *Ibid.*, p. 50.
159. F. E. J. Hamilton, «Spatial Dimensions of Soviet Economic Decision-making» dans *The Soviet Economy in Regional Perspective*, V. N. Bandera et Z. T. Melnyk, dir. de publ., Praeger, New York, 1973, p. 240.
160. *Ibid.*, p. 240.
161. J. Hough, *The Soviet Prefects*, Harvard University Press, Cambridge, 1969, p. 255.
162. Z. Mieczkowski, «The Major Economic Regions of the U.S.S.R. in the Khrushchev Era», *Canadian Geographer*, vol. 9, n° 1, 1965.
163. P. Cornell, *The Soviet Political System*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1970, p. 298.
164. T. Armstrong, «Soviet Sea Fisheries Since the Second World War», *Polar Record*, vol. 13, n° 83, 1966, p. 166 et S. T. Boudkof, «The Forest Products Industry», *Soviet Geography*, vol. 11, n° 9, p. 773.
165. T. Khatchatourof, «On the Economic Evaluation of Natural Resources», *Problems of Economics*, août 1969, pp. 53–54.
166. J. R. Gibson, *The Canadian and Russian Northlands: Critical Contrasts*, York University, Toronto, 1972, p. 19.
167. V. Holoubnychy, «Spatial Efficiency in the Soviet Economy», dans Bandera, *op. cit.*, pp. 1–44.
168. V. R. Bourkhanof et coll., «Integrated Development of the North», *Soviet Geography*, vol. 11, n° 1, 1970, pp. 33–37.
169. S. V. Slavine, *op. cit.*, p. 58.
170. T. Armstrong, *Russian Settlement in the North*, Cambridge University

Press, Cambridge, 1965, p. 155.

171. G. E. Schroeder, «Regional Differences in Incomes and Level of Living in the USSR», dans Bandera, *op. cit.*, p. 176.

172. T. Armstrong, «Labour in Northern USSR», *Polar Record*, vol. 13, 1967, p. 774.

173. S. G. Prosiouk, «The Manpower Problem in Siberia», *Soviet Studies*, n° 19, octobre 1967, p. 208.

174. B. P. Orlof, «Tendencies of Economic Development in Siberia and Promotion of the Region's Role in the National Economy», *Soviet Geography*, vol. 11, n° 1, 1970, p. 7.

175. V. Isnovsky, «Man in the North», *Soviet Review*, hiver 1969–1970, p. 26.

176. G. E. Schroeder, *op. cit.*, pp. 184–185.

177. Voir page 355.

178. Voir K. J. Rea, *op. cit.*, ch. 12 pour l'étude d'une telle solution dans le contexte canadien.

179. D. V. Bielorousof, «Specific Parameters of the West Siberian Economic Complex», *Soviet Geography*, vol. 10, 1969, pp. 272–273.

180. T. Armstrong, «Northern Affairs in the Soviet Union», *International Journal*, vol. 19, n° 1, hiver 1963, p. 48.

181. Tel que cité dans *op. cit.*, de Holoubnychy, p. 15.

182. B. P. Orlof, *op. cit.*, pp. 12–13.

183. S. V. Slavine, *op. cit.*, p. 73.

184. *Ibid.*, p. 73.

185. S. G. Prosiouk *op. cit.*, p. 209.

#### IV. Résumé et conclusions

1. A. Waterston, *Development Planning: Lessons of Experience*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965.

## Publications du Conseil des sciences du Canada

### Rapports annuels

- Premier rapport annuel, 1966-1967** (SS1-1967F)
- Deuxième rapport annuel, 1967-1968** (SS1-1968F)
- Troisième rapport annuel, 1968-1969** (SS1-1969F)
- Quatrième rapport annuel, 1969-1970** (SS1-1970F)
- Cinquième rapport annuel, 1970-1971** (SS1-1971F)
- Sixième rapport annuel, 1971-1972** (SS1-1972F)
- Septième rapport annuel, 1972-1973** (SS1-1973F)
- Huitième rapport annuel, 1973-1974** (SS1-1974F)
- Neuvième rapport annuel, 1974-1975** (SS1-1975F)
- Dixième rapport annuel, 1975-1976** (SS1-1976F)

### Rapports

- Rapport n° 1, Un programme spatial pour le Canada*, juillet 1967 (SS22-1967/1F, \$0.75)
- Rapport n° 2, La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses – Première évaluation et recommandations*, décembre 1967 (SS22-1967/2F, \$0.25)
- Rapport n° 3, Un programme majeur de recherches sur les ressources en eau du Canada*, septembre 1968 (SS22-1968/3F, \$0.75)
- Rapport n° 4, Vers une politique nationale des sciences au Canada*, octobre 1968 (SS22-1968/4F, \$0.75)
- Rapport n° 5, Le soutien de la recherche universitaire par le gouvernement fédéral*, septembre 1969 (SS22-1969/5F, \$0.75)
- Rapport n° 6, Une politique pour la diffusion de l'information scientifique et technique*, septembre 1969 (SS22-1969/6F, \$0.75)
- Rapport n° 7, Les sciences de la Terre au service du pays – Recommandations*, avril 1970 (SS22-1970/7F, \$0.75)
- Rapport n° 8, Les arbres . . . et surtout la forêt*, 1970 (SS22-1970/8F, \$0.75)
- Rapport n° 9, Le Canada . . . leurs pays*, 1970 (SS22-1970/9F, \$0.75)
- Rapport n° 10, Le Canada, la science et la mer*, 1970 (SS22-1970/10F, \$0.75)
- Rapport n° 11, Le transport par ADAC: Un programme majeur pour le Canada*, décembre 1970 (SS22-1970/11F, \$0.75)
- Rapport n° 12, Les deux épis, ou l'avenir de l'agriculture*, mars 1971 (SS22-1970/12F, \$0.75)
- Rapport n° 13, Le réseau transcanadien de téléinformatique: I<sup>ère</sup> phase d'un programme majeur en informatique*, août 1971 (SS22-1971/13F, \$0.75)
- Rapport n° 14, Les villes de l'avenir – Les sciences et les techniques au service de l'aménagement urbain*, septembre 1971 (SS22-1971/14F, \$0.75)

- Rapport n° 15*, **L'innovation en difficulté – Le dilemme de l'industrie manufacturière au Canada**, octobre 1971 (SS22-1971/15F, \$0.75)
- Rapport n° 16*, «... mais tous étaient frappés» – **Analyse de certaines inquiétudes pour l'environnement et dangers de pollution de la nature canadienne**, juin 1972 (SS22-1972/16F, \$1.00)
- Rapport n° 17*, **In vivo – Quelques lignes directrices pour la biologie fondamentale au Canada**, août 1972 (SS22-1972/17F, \$1.00)
- Rapport n° 18*, **Objectifs d'une politique canadienne de la recherche fondamentale**, septembre 1972 (SS22-1972/18F, \$1.00)
- Rapport n° 19*, **Problèmes d'une politique des richesses naturelles au Canada**, janvier 1973 (SS22-1973/19F, \$1.25)
- Rapport n° 20*, **Le Canada, les sciences et la politique internationale**, avril 1973 (SS22-1973/20F, \$1.25)
- Rapport n° 21*, **Stratégies pour le développement de l'industrie canadienne de l'informatique**, septembre 1973 (SS22-1973/21F, \$1.50)
- Rapport n° 22*, **Les services de santé et la science**, octobre 1974 (SS22-1974/22F, \$2.00)
- Rapport n° 23*, **Les options énergétiques du Canada**, mars 1975 (SS22-1975/23F, Canada: \$2.75; autres pays: \$3.30)
- Rapport n° 24*, **La diffusion des progrès techniques des laboratoires de l'État dans le secteur secondaire**, décembre 1975 (SS22-1975/24F, Canada: \$1.00; autres pays: \$1.20)
- Rapport n° 25*, **Démographie, technologie et richesses naturelles**, juillet 1976, (SS22-1976/25F, Canada: \$2.00; autres pays: \$2.40)

## Études de documentation

Les cinq premières études de la série ont été publiées sous les auspices du Secrétariat des sciences.

- Special Study No. 1*, **Upper Atmosphere and Space Programs in Canada**, by J. H. Chapman, P. A. Forsyth, P. A. Lapp, G. N. Patterson, February 1967 (SS21-1/, \$2.50)
- Special Study No. 2*, **Physics in Canada: Survey and Outlook**, by a Study Group of the Canadian Association of Physicists headed by D. C. Rose, May 1967 (SS21-1/2, \$2.50)
- Étude n° 3*, **La psychologie au Canada**, par M. H. Appley et Jean Rickwood, Association canadienne des psychologues, septembre 1967 (SS21-1/3F, \$2.50)
- Étude n° 4*, **La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses – Évaluation scientifique et économique**, par un Comité du Conseil des sciences du Canada, décembre 1967 (SS21-1/4F, \$2.00)
- Étude n° 5*, **La recherche dans le domaine de l'eau au Canada**,

- par J. P. Bruce et D. E. L. Maasland, juillet 1968 (SS21-1/5F, \$2.50)
- Étude n° 6,* **Études de base relatives à la politique scientifique – Projection des effectifs et des dépenses R & D,** par R. W. Jackson, D. W. Henderson et B. Leung, 1969 (SS21-1/6F, \$1.25)
- Étude n° 7,* **Le gouvernement fédéral et l'aide à la recherche dans les universités canadiennes,** par John B. Macdonald, L. P. Dugal, J. S. Dupré, J. B. Marshall, J. G. Parr, E. Sirluck, E. Vogt, 1969 (SS21-1/7F, \$3.00)
- Étude n° 8,* **L'information scientifique et technique au Canada, Première partie,** par J. P. I. Tyas, 1969 (SS21-1/8F, \$1.00)  
*II<sup>e</sup> partie, Premier chapitre:* Les ministères et organismes publics (SS21-1/8-2-1F, \$1.75)  
*II<sup>e</sup> partie, Chapitre 2:* L'industrie (SS21-1/8-2-2F, \$1.25)  
*II<sup>e</sup> partie, Chapitre 3:* Les universités (SS21-1/8-2-3F, \$1.75)  
*II<sup>e</sup> partie, Chapitre 4:* Organismes internationaux et étrangers (SS21-1/8-2-4F, \$1.00)  
*II<sup>e</sup> partie, Chapitre 5:* Les techniques et les sources (SS21-1/8-2-5F, \$1.25)  
*II<sup>e</sup> partie, Chapitre 6:* Les bibliothèques (SS21-1/8-2-6F, \$1.00)  
*II<sup>e</sup> partie, Chapitre 7:* Questions économiques (SS21-1/8-2-7F, \$1.00)
- Étude n° 9,* **La chimie et le génie chimique au Canada: Étude sur la recherche et le développement technique,** par un groupe d'étude de l'Institut de Chimie du Canada, 1969 (SS21-1/9F, \$2.50)
- Étude n° 10,* **Les sciences agricoles au Canada,** par B. N. Smallman, D. A. Chant, D. M. Connor, J. C. Gilson, A. E. Hannah, D. N. Huntley, E. Mercier, M. Shaw, 1970 (SS21-1/10F, \$2.00)
- Étude n° 11,* **L'invention dans le contexte actuel,** par Andrew H. Wilson, 1970 (SS21-1/11F, \$1.50)
- Étude n° 12,* **L'aéronautique débouche sur l'avenir,** par J. J. Green, 1970 (SS21-1/12F, \$2.50)
- Étude n° 13,* **Les sciences de la Terre au service du pays,** par Roger A. Blais, Charles H. Smith, J. E. Blanchard, J. T. Cawley, D. R. Derry, Y. O. Fortier, G. G. L. Henderson, J. R. Mackay, J. S. Scott, H. O. Seigel, R. B. Toombs, H. D. B. Wilson, 1971 (SS21-1/13F, \$4.50)
- Étude n° 14,* **La recherche forestière au Canada,** par J. Harry G. Smith et Gilles Lessard, mai 1971 (SS21-1/14F, \$3.50)

- Étude n° 15,* **La recherche piscicole et faunique**, par D. H. Pimlott, C. J. Kerswill et J. R. Biden, juin 1971 (SS21-1/15F, \$3.50)
- Étude n° 16,* **Le Canada se tourne vers l'océan – Étude sur les sciences et la technologie de la mer**, par R. W. Stewart et L. M. Dickie, septembre 1971 (SS21-1/16F, \$2.50)
- Étude n° 17,* **Étude sur les travaux canadiens de R & D en matière de transports**, par C. B. Lewis, mai 1971 (SS21-1/17F, \$0.75)
- Étude n° 18,* **Du formol au Fortran – La biologie au Canada**, par P. A. Larkin et W. J. D. Stephen, août 1971 (SS21-1/18F, \$2.50)
- Étude n° 19,* **Les conseils de recherches dans les provinces, au service du Canada**, par Andrew H. Wilson, juin 1971 (SS21-1/19F, \$1.50)
- Étude n° 20,* **Perspectives d'emploi pour les scientifiques et les ingénieurs au Canada**, par Frank Kelly, mars 1971 (SS21-1/20F, \$1.00)
- Étude n° 21,* **La recherche fondamentale**, par P. Kruus, décembre 1971 (SS21-1/21F, \$1.50)
- Étude n° 22,* **Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger et politique des sciences du Canada**, par Arthur J. Cordell, décembre 1971 (SS21-1/22F, \$1.50)
- Étude n° 23,* **L'innovation et la structure de l'industrie canadienne**, par Pierre L. Bourgault, mai 1973 (SS21-1/23F, \$2.50)
- Étude n° 24,* **Aspects locaux, régionaux et mondiaux des problèmes de qualité de l'air**, par R. E. Munn, janvier 1973 (SS21-1/24F, \$0.75)
- Étude n° 25,* **Les associations nationales d'ingénieurs, de scientifiques et de technologues du Canada**, par le Comité de direction de SCITEC et le Professeur Allen S. West, juin 1973 (SS21-1/25F, \$2.50)
- Étude n° 26,* **Les pouvoirs publics et l'innovation industrielle**, par Andrew H. Wilson, décembre 1973 (SS21-1/26F, \$3.75)
- Étude n° 27,* **Études sur certains aspects de la politique des richesses naturelles**, par W. D. Bennett, A. D. Chambers, A. R. Thompson, H. R. Eddy et A. J. Cordell, septembre 1973 (SS21-1/27F, \$2.50)
- Étude n° 28,* **Formation et emploi des scientifiques – Caractéristiques des carrières de certains diplômés canadiens et étrangers**, par A. D. Boyd et A. C. Gross, février 1974 (SS21-1/28F, \$2.25)
- Étude n° 29,* **Considérations sur les soins de santé au Canada**, par H. Rocke Robertson, décembre 1973 (SS21-1/29F, \$2.75)

- Étude n° 30,* **Un mécanisme de prospective technologique – Le cas de la recherche du pétrole sous-marin sur le littoral atlantique,** par M. Gibbons et R. Voyer, mars 1974 (SS21-1/30F, \$2.00)
- Étude n° 31,* **Savoir, Pouvoir et Politique générale,** par Peter Aucoin et Richard French, novembre 1974 (SS21-1/31F, \$2.00)
- Étude n° 32,* **La diffusion des nouvelles techniques dans le secteur de la construction,** par A. D. Boyd et A. H. Wilson, janvier 1975 (SS21-1/32F, \$3.50)
- Étude n° 33,* **L'économie d'énergie,** par F. H. Knelman, juillet 1975 (SS21-1/33F, Canada: \$1.75; autres pays: \$2.10)
- Étude n° 34,* **Développement économique du Nord canadien et mécanismes de prospective technologique: Étude de la mise en valeur des hydrocarbures dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort, et dans l'Archipel arctique,** par Robert F. Keith, David W. Fischer, Colin E. De'Ath, Edward J. Farkas, George R. Francis et Sally C. Lerner, mai 1976 (SS21-1/34F, Canada: \$3.75; autres pays: \$4.50)
- Étude n° 35,* **Rôles et fonctions des laboratoires de l'État en matière de diffusion des nouvelles techniques vers le secteur secondaire,** par A. J. Cordell et J. M. Gilmour, 1977 (SS21-1/35F, Canada: \$6.50; autres pays: \$7.80)
- Étude n° 36,* **Économie politique de l'essor du Nord,** par K. J. Rea, novembre 1976 (SS21-1/36F, Canada: \$4.00; autres pays: \$4.80)
- Étude n° 37,* **Les sciences mathématiques au Canada,** par Klaus P. Beltzner, A. John Coleman et Gordon D. Edwards, 1976 (SS21-1/37F, Canada: \$6.50; autres pays: \$7.80)

## Aspects de la politique scientifique du Canada

**Aspects 1,** septembre 1974 (SS21-2/1F, \$1.00)

**Aspects 2,** février 1976 (SS21-2/2F, \$1.00)

**Aspects 3,** juin 1976 (SS21-2/3F, Canada: \$1.00; autres pays: \$1.20)

## Perceptions

**N° 1, Croissance démographique et problèmes urbains,** novembre 1975 (SS21-3/1F-1975, Canada: \$1.25; autres pays: \$1.50)

**N° 2, Répercussions de l'évolution de la pyramide des âges au Canada,** par Lewis Auerbach et Andrea Gerber, novembre 1976 (SS21-3/2F, Canada: \$3.25; autres pays: \$3.90)

## Publications hors-série

**Manifeste national des écoles de foresterie des universités canadiennes,**  
octobre 1973

**Manifeste commun des facultés d'agriculture et de médecine vétérinaire  
des universités canadiennes, 1975**

**La biologie de demain? Manifeste national sur la recherche universitaire  
en biologie fondamentale au Canada, 1976**