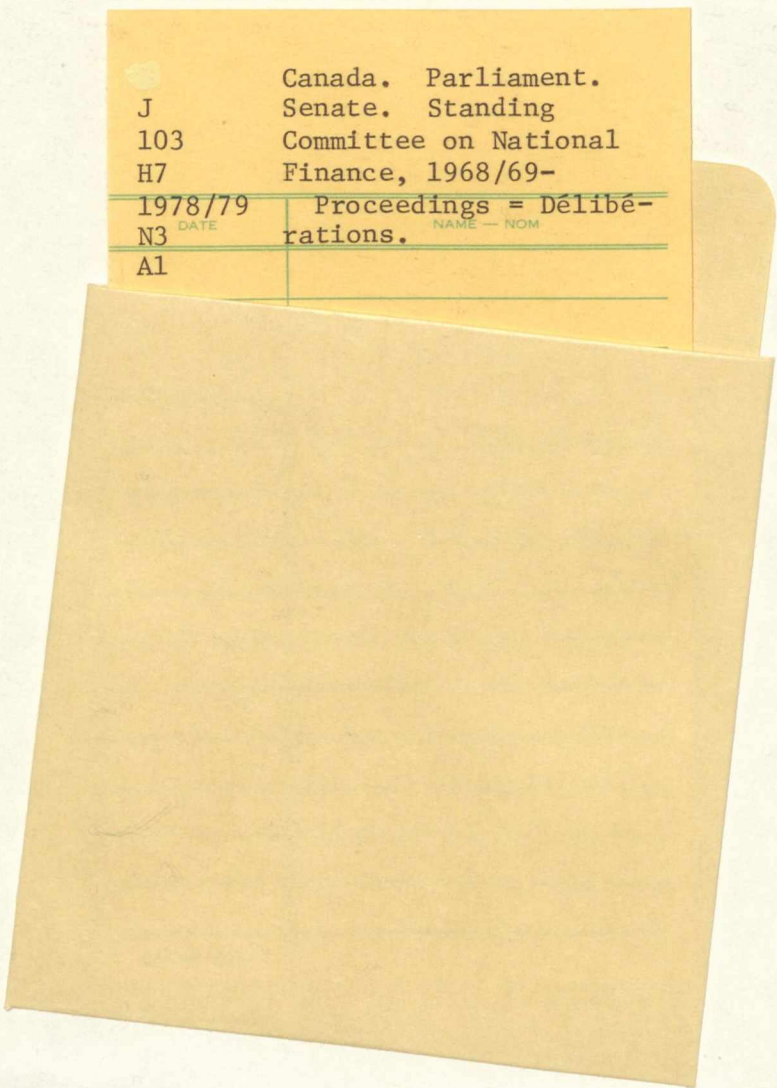
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


J
103
H7
1978/79
N3
A1
DATE
Canada. Parliament.
Senate. Standing
Committee on National
Finance, 1968/69-
Proceedings = Délibé-
rations.
NAME — NOM

J
103
H7
1978/79
N3
A1

CANADA

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, November 14, 1978

Issue No. 1

First proceedings on:

The examination of the Supplementary Estimates "A" for the Fiscal year ending March 31, 1979

WITNESSES:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 14 novembre 1978

Fascicule nº 1

Premier fascicule concernant:

L'examen du Budget supplémentaire «A» pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

26624—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith(*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honourable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith(Colchester)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, November 9, 1978:

THE ESTIMATES

Supplementary Estimates (A) Referred to National Finance Committee

Senator Langlois, with leave of the Senate and notwithstanding rule 45(1)(*e*), moved:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the supplementary estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending the 31st March 1979.

Motion agreed to.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 9 novembre 1978:

LE BUDGET DES DÉPENSES

Renvoi du budget supplémentaire (A) au comité des Finances nationales

Le sénateur Langlois, avec la permission du Sénat et nonobstant l'article 45(1)(*e*), du Règlement, propose:

Que le comité permanent des finances nationales soit autorisé à examiner les dépenses proposées dans le budget supplémentaire (A) présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979, et à en faire rapport.

La motion est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 14, 1978
(4)

[*Text*]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to consider the Supplementary Estimates "A" laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1979.

Present: The Honourable Senators Barrow (Deputy Chairman), Desruisseaux, Godfrey, Grosart, Molgat, Neiman, Smith (*Colchester*) and Sparrow. (8)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Bourget.

In Attendance: Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre.

From the Treasury Board:

The following witnesses were heard:

The Honourable Robert Andras, President;

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division;

Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division.

In Attendance: Mrs. Susan Bowen, Program Branch.

The Minister made an opening statement and the Committee then proceeded with its examination of the Supplementary Estimates "A" for the fiscal year ending March 31, 1979.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to 9:30 a.m. Thursday, November 16, 1978.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 NOVEMBRE 1978
(4)

[*Traduction*]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le Budget supplémentaire «A» déposé au Parlement, pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979.

Présents: Les honorables sénateurs Barrow (vice-président), Desruisseaux, Godfrey, Grosart, Molgat, Neiman, Smith (*Colchester*) et Sparrow. (8)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Bourget.

Aussi présent: M. Peter Kemball du Centre parlementaire.

Du Conseil du Trésor:

Les témoins suivants sont entendus:

L'honorable Robert Andras, président;

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe, Direction de la planification;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires;

M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses.

Aussi présent: Mme Susan Bowen, Direction de la planification.

Le ministre fait une déclaration préliminaire et le Comité entreprend par la suite l'examen du Budget supplémentaire «A» pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 16 novembre 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 14, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2.30 p.m. to examine the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1979.

Senator A. Irvine Barrow (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, the subject today is supplementary estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1979. We are pleased to have with us the Honourable Robert Andras, President of the Treasury Board. Mr. Andras is accompanied by Miss Denise Moncion, Assistant Secretary, Program Branch; Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch; Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division; and Mrs. Susan Bowen, Expenditure Analysis Division.

The minister has to leave in about three-quarters of an hour, so without further ado I shall call on him to make his opening statement, following which we can proceed in the usual manner.

The Honourable Robert Andras, President of the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. May I say again it is a pleasure to be before this committee. I have always enjoyed my exposure, if that is the right word, to Senate committees, including a couple of sessions on the Senate floor, which I thought, as I said before, to be most interesting. There often seems to be a higher plain of debate on this side than one finds in other places.

Supplementary estimates (A) total $1.06 billion, of which $610 million represents adjustments to forecasts of statutory payments. They include $400 million for the additional costs of servicing the public debt; $262 million for payments to the provinces, including $109 million for contributions in respect of previous fiscal years under the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act; $129 million for increased payments in respect of Hospital Insurance, Medicare and Post-Secondary Education under Established Programs Financing; $23 million in respect of the sales tax arrangements concluded earlier this year; and a major item of $368 million, being a reduction in advances to Central Mortgage and Housing Corporation under the authority of the National Housing Act.

The supplementary estimates that are to be voted by Parliament amount to $450 million. Major items included are: $81 million in increased oil import compensation payments resulting from the federal government's announced intention to delay the scheduled January 1, 1979, increase in domestic oil prices and the devaluation of the Canadian dollar; $50 million for the final stages of the $150 million Federal Labour-Intensive Projects program which extended from October, 1977, to September 30, 1978; a net reimbursement of $43 million to Central Mortgage and Housing Corporation for discounts and

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 14 novembre 1978.

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14h30 pour étudier le budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979.

Le sénateur A. Irvine Barrow (vice-président) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous étudions aujourd'hui le budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979. Nous sommes heureux de recevoir l'honorable Robert Andras, président du Conseil du Trésor. M. Andras est accompagné de Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe, Direction des programmes et de MM. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires, et E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses, et de Mme Susan Bowen, de la même division, tous de la même Direction.

Le Ministre devant nous quitter dans environ trois quart d'heure, je lui demanderai sans autre formalité, de nous faire sa déclaration préliminaire; après quoi nous pourrons poursuivre comme à l'accoutumée.

L'honorable Robert Andras, président du Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. Je voudrais une nouvelle fois vous dire que je suis heureux de comparaître devant ce Comité. J'ai toujours aimé «m'exposer» si le mot est exact, aux comités du Sénat, et j'ai eu l'occasion de participer à une ou deux séances du Sénat lui-même qui, comme je viens de le dire, m'ont paru fort intéressantes. Les discussions semblent souvent y être d'un niveau plus élevé ici qu'ailleurs.

Le montant du budget supplémentaire (A) est de $1.06 milliard, dont $610 millions représentent un rajustement des prévisions de paiements statutaires. Cela comprend: $400 millions pour couvrir les frais supplémentaires de service de la dette publique; $262 millions de paiements aux provinces, dont $109 millions de contributions se rapportant à des années financières antérieures en vertu de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques; $129 millions de paiements supplémentaires aux postes de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie et de l'enseignement post-secondaire, en vertu du financement de programmes établis; $23 millions au poste de l'entente sur la taxe de vente conclue plus tôt cette année; et un poste important de $368 millions qui représente une réduction des avances consenties à la Société centrale d'hypothèques et de logement en vertu de la Loi nationale sur l'habitation.

Ainsi, le budget supplémentaire que le Parlement aura à adopter se chiffre à $450 millions. Les principaux postes sont les suivants: $81 millions pour l'augmentation de l'indemnisation accordée au titre des importations de pétrole, suite à l'annonce faite par le gouvernement de retarder l'augmentation du prix du pétrole national prévue pour le 1er janvier 1979 et suite à la dévaluation du dollar canadien; $50 millions pour financer les dernières étapes du programme fédéral de $150 millions visant la création de projets à fort coefficient de main-d'œuvre, qui s'est prolongé d'octobre 1977 au 30 septem-

[*Text*]

aministrative costs incurred in respect of the sale of NHA mortgages, as required under section 24(b) of the Central Mortgage and Housing Corporation Act; and $18 million for payments to Interprovincial Pipe-Line Limited in respect of crude oil shipped from Sarnia through the Montreal extension of the Interprovincial Pipe-Line system, which is part of the government's policy to provide for national self-sufficiency in energy.

Also, these estimates provide for the expansion in the fiscal year 1978-79 of the Job Experience and Training Program announced in the context of employment stimulation measures and for which funds were reallocated in September.

These supplementary estimates bring the total gross estimates to date for the 1978-79 fiscal year to $49.792 billion. After allowing for loan repayments and normal and directed lapses of authorized funding, and barring some major unforeseen new expenditure requirements, I am quite confident that total spending for this fiscal year—and I am talking budgetary and non-budgetary on a Public Accounts basis—will be within the reduced ceiling of $48.3 billion which I announced during the summer months.

It might prove useful to committee members if I explain at this time and in a little more detail why supplementary estimates remain necessary in spite of the reductions in expenditures that we undertook earlier this year.

I would remind members of the committee that the first and original announced ceiling of expenditures for the fiscal year 1978-79 was $48.8 billion, the figure I announced in February when I tabled the Main Estimates for this year. That was subsequently reduced as a result of Mr. Chrétien's budget of April 10 by $350 million, bringing the ceiling to $48.450 billion. Then on September 8 I announced there would be a further reduction of $150 million, resulting in a revised final expenditure ceiling for the fiscal year 1978-79 of $48.3 billion. To ensure that this reduced limit would be respected, we cut expenditures through specific program reductions and modifications and general reductions to be implemented by the various departments. In addition, we hope to realize some advance savings from further expenditure reductions planned for 1979-80 as those programs begin to wind down to meet the revised targets, most of which have a deadline for implementation of April 1, 1979.

The fact that these supplementary estimates are required in no way jeopardizes the reduced 1978-79 expenditure ceiling. When we disclosed the expenditure plan at the time of the Main Estimates last February, we did include reserves in the $48.8 billion to cover the inevitable need for supplementary estimates and calculated overruns for statutory programs. The reductions we have outlined did not eliminate those reserves. Supplementary estimates are the mechanism through which the reserves are allocated, under parliamentary authority, to the various programs.

[*Traduction*]

bre 1978; un remboursement net de $43 millions à la Société centrale d'hypothèques et de logement pour des rabais et des frais administratifs relatifs à la vente d'hypothèques aux termes de la Loi nationale sur l'habitation, conformément au paragraphe 24*b*) de la Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement; et $18 millions de paiements à la société *Interprovincial Pipe Line Limited* pour du pétrole brut expédié par bateau de Sarnia, par le tronçon montréalais du système de l'*Interprovincial Pipe Line*, conformément à la politique gouvernementale en matière d'auto-suffisance énergétique.

Par ailleurs, ce budget supplémentaire prévoit l'élargissement au cours de l'année financière 1978-1979 du Programme d'expérience et de formation professionnelles annoncé dans le cadre des mesures d'incitation à l'emploi et pour lequel des fonds ont été réaffectés en septembre.

Ce budget supplémentaire de dépenses porte les prévisions budgétaires brutes, jusqu'à aujourd'hui, pour l'année financière 1978-1979 à un total de $49.792 milliards. Après la soustraction du remboursement des prêts, après la préemption normale des autorisations alimentaires de dépenses, et abstraction faite de quelques dépenses importantes imprévisibles, je suis assez certain qu'au cours de l'année financière les dépenses totales, et je parle ici des dépenses budgétaires et non budgétaires du point de vue des comptes publics, ne dépasseront pas le plafond révisé de $48.3 milliards que j'ai annoncé au cours de l'été.

Il serait peut-être utile aux membres de ce comité que j'explique maintenant et un peu plus en détail pourquoi il faut encore un budget supplémentaire, malgré les réductions apportées aux dépenses plus tôt cette année.

J'aimerais signaler aux membres du comité que le premier plafond des dépenses annoncés pour l'exercice financier 1978-79 se situait à $48.8 milliards, chiffre annoncé en février lorsque j'ai déposé le budget principal de cette année. Par la suite, cette somme a été réduite de $350 millions lorsque M. Chrétien a déposé son budget le 10 avril, ramenant alors le plafond à $48.450 milliards. Puis, le 8 septembre, j'annonçais qu'il y aurait une autre réduction de $150 millions, fixant le plafond révisé des dépenses pour l'exercice financier 1978-79 à $48.3 milliards. Pour s'assurer que cette limite soit respectée, nous avons coupé les dépenses grâce à la réduction et à la modification des programmes particuliers et à des réductions d'ordre général que devaient pratiquer les divers ministères. En outre, nous espérons prendre de l'avance et faire certaines économies grâce à d'autres réductions de dépenses prévues pour 1979-80 au fur et à mesure que les compressions de programmes permettront d'atteindre le 1er avril 1979.

Le fait qu'il soit nécessaire de faire ce budget supplémentaire ne compromet aucunement le plafond révisé des dépenses pour 1978-1979. Lorsque nous avons dévoilé le programme des dépenses en annonçant le budget principal en février dernier, la somme de $48.3 milliards comprenait alors des réserves pour parer au besoin inévitable d'un budget supplémentaire et aux prévisions de dépassement des programmes statutaires. Les réductions précisées n'ont pas éliminé ces réserves. Le budget supplémentaire est le mécanisme par lequel les réserves sont affectées aux divers programmes, après autorisation du Parlement.

[*Text*]

As I indicated earlier, $610 million, which represents well over half of the supplementary estimates, results from revisions to forecasts of statutory spending programs. The adjusted forecasts are printed to provide Parliament with the most current information available. They do not require new authority. In an accounting sense, particularly in relation to our announced ceilings, those expenditures will be charged against the reserves that have been maintained within that $48.3 billion specifically for the purpose of covering such adjustments.

Similarly, many of the voted items arise from unavoidable revisions to existing programs in which there is really very little room for discretion. Those, too, must and will be accommodated within the existing reserves provided in the expenditure framework. Other programs, such as the Job Experience and Training Program, represent the introduction of components of the federal government's expenditure reallocation package, and we made room for those with reductions elsewhere.

There are two specific items for the Treasury Board Secretariat in the supplementary estimates. The first is the $50 million I mentioned earlier for the Federal Labour-Intensive Projects program which, as you know, is one of the federal government's direct employment creation programs. That program had total funding of $150 million. The original plans called for expenditures of $100 million in 1977-78 and $50 million in 1978-79. In practice, spending in the fiscal year 1977-78 for the program was only about $50 million, with the balance of both the job creation and the spending taking place between April and September, 1978.

The second supplementary estimate pertaining to Treasury Board is $6.5 million for additional payments to OPCAN, better known as Katimavik, for the second phase of the National Volunteer Youth Development and Services Program.

Summarizing, Mr. Chairman, I would like to emphasize again that these supplementary estimates are totally consistent with the government's commitments to restrain government spending and to direct funding towards programs which promote economic growth and stimulate employment.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Mr. Andras. Is it agreed that we should follow the usual format and direct general questions to the minister concerning the supplementary estimates, and that we should examine the estimates department by department?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Would you lead off with the questions, Senator Grosart?

Senator Grosart: Firstly, allow me to congratulate you on the assumption of this high office as deputy chairman. We are certainly very happy to see you in this capacity whenever the chairman is not able to be here. The same, of course, applies to Mr. Andras whom we always welcome. I wish to thank him for his comment that he finds the level of questioning here on a

[*Traduction*]

Comme je l'ai indiqué plus tôt, la somme de $610 millions, qui représente beaucoup plus que la moitié du budget supplémentaire, provient des révisions apportées aux prévisions des programmes statutaires de dépenses. Les prévisions rectifiées sont publiées pour donner au Parlement les renseignements les plus récents. Ces programmes ne nécessitent pas de nouvelles autorisations. Du point de vue de la comptabilité, particulièrement par rapport aux plafonds annoncés, ces dépenses seront imputées aux réserves comprises dans ce $48.3 milliards, dans le but précis de parer à de tels ajustements.

De même, plusieurs des crédits votés proviennent de la révision inévitable de programmes actuels par lesquels il existe peu de marge de manœuvre. Les réserves actuelles prévues dans le cadre des dépenses devront également les couvrir. D'autres programmes, tel que le Programme de formation et d'expérience professionnelles, représentent l'introduction d'éléments nouveaux dans la réaffectation des dépenses du gouvernement fédéral et nous avons pu les introduire en faisant des réductions ailleurs.

Dans le budget supplémentaire, deux crédits particuliers intéressent le secrétariat du Conseil du trésor. Le premier est le poste de $50 millions, que j'ai signalé plus tôt, relatif au programme fédéral de projets à fort coefficient, de main-d'œuvre lequel, vous n'êtes pas sans l'ignorer, est un des programmes de création d'emplois directs du gouvernement fédéral. Ce programme a recueilli une somme de $150 millions. A l'origine, on avait prévu des dépenses de $100 millions pour 1977-78 et de $50 millions pour 1978-79. En pratique, les dépenses du programme pour l'exercice financier 1977-1978 ne s'élevaient qu'à environ $50 millions, le reste des créations d'emploi et des dépenses devant se situer entre les mois d'avril et de septembre 1978.

Le second budget supplémentaire intéressant le Conseil du trésor est la somme de 6.5 millions en paiements supplémentaires à l'OPCAN, mieux connu sous le nom de Katimavik, en vue de la deuxième étape du Programme de perfectionnement de jeunes volontaires et de services.

En conclusion, monsieur le président, j'aimerais souligner que ce budget supplémentaire s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'engagement pris par le gouvernement de limiter ses dépenses et d'affecter des fonds à des programmes qui favorisent la croissance économique et stimulent l'emploi.

Le vice-président: Merci beaucoup, M. Andras. Peut-on convenir de s'en remettre à la procédure habituelle, adresser les questions générales au ministre pour ce qui est du budget supplémentaire et étudier le budget ministère par ministère?

Des voix: Oui.

Le vice-président: Sénateur Grosart, voulez-vous commencer à poser les questions?

Le sénateur Grosart: D'abord, permettez-moi de vous féliciter d'avoir accepté ce poste très important de vice-président. Nous sommes très heureux de vous voir chargé de ces fonctions lorsque le président n'est pas là. Cela s'applique également à M. Andras, bien entendu; il est toujours le bienvenu.

[*Text*]

somewhat different plane from what it might be elsewhere. We will try to keep it that way, although we may occasionally err on the Commons side.

I should like, first of all, to ask a general question about the concept of reserves. It seems to me it is rather new in federal budgeting to have a specific reserve set up in the main estimates against which supplementaries can be applied, rather than having supplementaries come along with the assumption that they will increase the total amount of the main estimates. Is this a new policy specifically designed to keep the additional expenditures required and noted in the supplementary estimates within the totality of the main estimates?

Hon. Mr. Andras: No, I think there is a slight misunderstanding, senator. It is a new procedure in that starting, I believe, in the fall of 1975 or in the early spring of 1976, we, as a government, made a commitment that our growth in expenditures on a Public Accounts basis, budgetary and non-budgetary, would be constrained to an increase slightly below the growth in the total Canadian economy, the GNP. That was a new departure insofar as any public commitment was concerned.

Accompanying that, we announce publicly, usually at the time the President of the Treasury Board tables the main estimates, an over-all expenditure ceiling which is calculated to meet that commitment. That, for instance, was the $48.8 billion ceiling to which I referred.

Senator Grosart: I am glad you are not calling it a "target" any more.

Hon. Mr. Andras: We have always called it a ceiling. Since the new wave of restraint we have never called it a target. We have called it a ceiling to indicate our commitment to it, which was important.

The main estimates are something different again. The sum total of the main estimates, and subsequent supplementary estimates, of which this is part—and there will be more before the end of the fiscal year—are the over-all gross amounts for which we seek parliamentary approval. We always know from the beginning that, barring some extraordinary set of circumstances, the total authority we would seek through the Main Estimates plus the supplementary estimates would exceed the ultimate expenditure ceiling, because of lapses, because of finances and because of not spending up to the authority.

We did not provide in the main estimates a reserve per se. We provided the reserves in the ceiling, over and above the main estimates which we tabled. That is new in budgetary practice only in the sense that it has been made public since

[*Traduction*]

Je voudrais le remercier de son observation selon laquelle il trouve le niveau des questions posées ici quelque peu différent de ce qu'il peut trouver ailleurs. Nous essayons de maintenir un certain niveau, même si nous commettons parfois des erreurs. Je voudrais tout d'abord poser une question d'ordre général sur le concept des réserves. Dans l'établissement du budget fédéral, il me semble que le fait d'avoir dans le budget principal des dépenses une réserve spéciale que l'on peut utiliser pour les budget supplémentaires constitue une nouveauté; on utilise cette réserve plutôt que d'avoir des budgets supplémentaires de dépenses qui, de tout évidence, augmenteront le montant total du budget principal. S'agit-il là d'une nouvelle politique spécialement conçue pour maintenir les dépenses supplémentaires nécessaires et inscrites dans les budgets supplémentaires dans les limites de la totalité du budget principal?

L'honorable M. Andras: Non, je pense qu'il y a un léger malentendu sénateur. Il s'agit d'une nouvelle procédure du fait qu'à partir de l'automne 1975 ou du début du printemps 1976, je crois que, en tant que gouvernement, nous nous sommes engagés à ce que l'augmentation de nos dépenses, dans le cadre des comptes publics, budgétaires et non budgétaires, se limite à une augmentation légèrement inférieure à la croissance d l'économie globale canadienne, à celle du produit national brut. Cela a constitué le nouveau départ d'un engagement public.

En outre, nous annonçons publiquement, d'ordinaire au moment où le président du Conseil du trésor dépose le budget principal, un plafond global des dépenses calculé pour répondre à cet engagement. Il s'agit par exemple du plafond de $48.8 milliards auquel j'ai fait allusion.

Le sénateur Grosart: Je suis heureux que vous ne le qualifiez plus d'«objectif».

L'honorable M. Andras: Nous avons toujours parlé d'un plafond. Depuis la nouvelle vague de restrictions nous n'avons jamais parlé d'objectif. Nous l'avons appelé un plafond pour indiquer notre engagement à son égard, ce qui était important.

Le budget principal des dépenses est quelque chose de différent. La somme totale de ce dernier et les budgets supplémentaires de dépenses ultérieurs, dont ce qui nous occupe fait partie—et il y en aura d'autres avant la fin de l'année financière—constituent les montants bruts globaux pour lesquels nous demandons l'autorisation du Parlement. Nous savons toujours dès le départ que, sauf l'autorisation de circonstances extraordinaires l'autorisation totale que nous recherchons par l'intermédiaire du budget principal, majoré des budgets supplémentaires dépassera le plafond définitif des dépenses par suite de péremption à cause des finances et parce que les montants autorisés n'ont pas été entièrement dépensés.

Nous ne prévoyons pas à proprement parler de réserve dans le budget principal des dépenses. Nous établissons les réserves compte tenu du plafond, en plus du budget principal que nous avons déposé. Cela ne constitue une nouveauté dans la prati-

[*Text*]

1975. However, there had always been before that—although I was not President of the Treasury Board, so I am speaking from memory—a fiscal framework within the executive, which sets forth "targets", and those targets included reserves over and above the estimates.

The main estimates and the supplementary estimates are the authority we seek. The ceiling is the commitment regardless of what cumulative authority we have sought. We will, in the end, come out at or below that figure.

Senator Grosart: I take it one of the main differences, when you say that you made it public, is that you have, in recent years, come out with a specific figure, in this case $1 billion estimated lapse.

Hon. Mr. Andras: I believe we did, when we tabled the total ceiling, set forth the lapse in that statement, yes.

Senator Grosart: Formerly you did not come up with a specific statement.

Hon. Mr. Andras: That is right.

Senator Grosart: Is the reserve part of this $1 billion lapsing fund, or is it something in addition to your estimated lapses?

Hon. Mr. Andras: I do not know whether you have any opportunity to see this booklet called *Federal Expenditure Plan.*

Senator Grosart: I have it here.

Hon. Mr. Andras: Some of the lapse could apply to the funds which are authorized in the reserves, and some of it could apply to programs which are authorized in the main estimates. It is an over-all figure applying to the gross total of our expenditure plans. How much of the lapse is going to apply to these estimates that we are tabling now or the main estimates tabled before, I cannot give you that precise breakdown at this stage.

Senator Grosart: Was the $500 million reduction in your ceiling statement, that is the two reductions, made possible by this expenditure-lapsing assumption or was this additional expenditure-cutting?

Hon. Mr. Andras: This is an additional expenditure cut pretty much in precise program-selected terms. The lapse may ultimately vary as a percentage of the total. I keep my fingers crossed that this will not occur.

Senator Grosart: On a previous occasion you gave us the very heartening news that the fact of stating these reserves has had a very good effect on spending habits in the department.

Hon. Mr. Andras: That is correct.

[*Traduction*]

que budgétaire que dans la mesure où nous l'avons rendu public depuis 1975. Toutefois, il y a toujours eu auparavant—même si je n'étais pas alors président du Conseil du trésor, je fais appel à ma mémoire—un cadre fiscal au sein duquel l'exécutif fixait des «objectifs» et ces derniers comprenaient les réserves en sus du budget.

Le budget principal des dépenses et les budgets supplémentaires, constituent l'autorisation que nous recherchons. Le plafond est un engagement, quelle que soit l'autorisation que nous avons recherchée. Nous nous trouverons en fin de compte au-dessus ou au-dessous de ce chiffre.

Le sénateur Grosart: Je considère que l'une des principales différences, lorsque vous déclarez que vous l'avez rendu public, réside dans le fait qu'au cours des dernières années, vous avez présenté un chiffre précis et que, dans le cas qui nous occupe, il correspond à la péremption de $1 milliard.

L'honorable M. Andras: Oui, je crois que lorsque nous avons déposé le plafond total, cette somme inutilisée figurait dans la déclaration.

Le sénateur Grosart: Antérieurement, vous ne présentiez pas de déclaration précise.

L'honorable M. Andras: C'est exact.

Le sénateur Grosart: La réserve fait-elle partie de ce montant de $1 milliard inutilisé ou s'agit-il de quelque chose qui s'ajoute à vos prévisions de péremption?

L'honorable M. Andras: Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de voir la brochure sur les projets de dépenses du fédéral.

Le sénateur Grosart: Je l'ai ici.

L'honorable M. Andras: Une partie des montants inutilisés pourraient s'appliquer aux fonds autorisés dans les réserves et certaines pourraient s'appliquer aux programmes autorisés dans le budget principal. Il s'agit d'un chiffre global qui s'applique au total brut de nos projets de dépenses. Dans quelle mesure cette péremption s'appliquera-t-elle à ces prévisions que nous déposons maintenant ou au budget principal que nous avons déjà déposé, je ne peux vous fournir une telle ventilation pour l'instant.

Le sénateur Grosart: Cette réduction de $500 millions dans votre déclaration concernant le plafond, c'est-à-dire les deux réductions, avait-elle été rendue possible par cette supposition de péremption à l'égard des dépenses ou s'agissait-il d'une réduction supplémentaire?

L'honorable M. Andras: Il s'agit semble-t-il d'une réduction supplémentaire des dépenses surtout en ce qui concerne certains programmes choisis. La péremption peut finalement varié en tant que pourcentage du total. J'espère que tel ne sera pas le cas.

Le sénateur Grosart: À une autre occasion vous nous aviez redonné du courage en nous annonçant que le fait de déclarer ces réserves avait eu un très bon effet sur les habitudes de dépense du ministère.

L'honorable M. Andras: C'est exact.

[*Text*]

Senator Grosart: Have you anything to add to that?

Hon. Mr. Andras: No, except that it seems to be an attitude that is slowly spreading. We have deputies coming to us now a little more frequently than say five or six years ago who are very proud of the fact that they are going to contribute a greater lapse than they had anticipated. Four or five years ago we did not hear that sort of thing. In fact, there was rather a rush at the end of the year to make sure that there would not be too much of a lapse because their future calculations of expenditure allocations would be based on that lapse. That attitude is changing. It is really quite encouraging. I cannot say it is all-pervasive, but it is there.

Senator Grosart: There are very substantial amounts involved in the category A of $1 votes, that is, transfers within votes. First of all, are there any cases where these are transfers of votes for capital expenditures to votes for operating expenditures?

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary, Program Branch, the Treasury Board: There are five votes which authorize the transfer of funds from one vote to the other. They are in Indian Affairs—

Senator Grosart: We have them before us. I was asking the general question, are there any which are the transfer of amounts voted for capital expenditure, now to be used for operating expenditures?

Miss Moncion: It is quite possible, because a number of those are in Public Works.

Senator Grosart: It is a very large amount.

Hon. Mr. Andras: Excuse me, are you talking about a non-budgetary?

Senator Grosart: I am talking of votes. It does not matter whether or not they are budgetary. I am referring to votes or legislation, the intent of which was to provide certain capital works—works which they are not going ahead with, such as bridges, and so on; where, in this particular case, in supplementary estimates, authority is asked to use money that was originally voted for capital expenditures but which are now used for operating expenses. That is something to which we in this committee have objected in the past, and we are looking to see if any of that is still going on.

Miss Moncion: There are some.

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch, Treasury Board: We would have to get that information for you. I should like to comment that in the category of vote transfers, with regard to the number of votes—I am not suggesting the money—this year there are five. Last year, at a comparable time for Supplementary Estimates (A), there were 12 items, and in the previous year there were four. So there is no significant increase in the number of votes used for this purpose, but we would have to obtain details as to the amount of money involved, perhaps between the two years.

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Avez-vous autre chose à ajouter à cela?

L'honorable M. Andras: Non, sinon que cela me semble être une attitude qui se répand lentement. Des fondés de pouvoirs viennent maintenant nous voir un peu plus fréquemment qu'il y a disons cinq ou six ans, très fiers du fait qu'ils vont contribuer à la péremption beaucoup plus substantiellement qu'ils ne s'y attendaient. Il y a quatre ou cinq ans nous n'entendions pas ce genre de propos. En fait, on se précipitait à la fin de l'année afin de s'assurer que la péremption ne serait pas trop importante puisque le calcul ultérieur de l'allocation des dépenses serait fondé sur cette prescription. Cette attitude change et c'est très encourageant. Je ne puis la qualifier d'universelle, mais elle existe à tout le moins.

Le sénateur Grosart: Des montants très importants sont en cause dans les crédits de $1 de la catégorie A, c'est-à-dire des transferts entre crédits. Tout d'abord, y a-t-il des cas où il s'agit de transferts de crédits au titre des dépenses de capital à des crédits au titre des dépenses d'exploitation?

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe, direction des programmes, Conseil du Trésor: Cinq crédits autorisent le transfert de fonds d'un crédit à l'autre. Il s'agit en ce qui concerne les Affaires indiennes—

Le sénateur Grosart: Nous avons ces crédits sous les yeux. Je posais la question générale suivante: S'en trouve-il qui sont des transferts de montants votés au titre des dépenses de capital et dont on se sert maintenant au titre des dépenses d'exploitation?

Mlle Moncion: C'est très possible, parce qu'un certain nombre de ces montants sont consacrés aux travaux publics.

Le sénateur Grosart: C'est un montant très important.

L'honorable M. Andras: Je vous demande pardon, mais parlez-vous d'un non-budgétaire?

Le sénateur Grosart: Je parle de crédits. Peu importe qu'ils soient budgétaires ou non. Je parle de crédits ou de mesures législatives qui visaient l'exécution de certains projets d'immobilisation—travaux qui ne seront pas poursuivis tels que ponts, etc., et pour lesquels, dans ce cas particulier, dans le budget supplémentaire, on demande l'autorisation d'utiliser au titre des dépenses d'exploitation des crédits votés à l'origine au titre des dépenses d'investissement. Il s'agit d'une manœuvre à laquelle nous nous sommes opposés par le passé, nous cherchons à savoir si cela se produit encore.

Mlle Moncion: Cela se produit encore.

M. E. A. Radburn, Directeur, division de l'évaluation, direction des programmes, Conseil du Trésor: Il nous faudrait obtenir ces renseignements pour vous. J'aimerais ajouter quelque chose en ce qui concerne la catégorie des transferts de crédits, en ce qui concerne le nombre de crédits—je ne veux pas parler de l'argent;—cette année, il y en a cinq. L'an dernier, à peu près au même moment pour le budget supplémentaire (A) il y en avait douze et l'année précédente, quatre. Il n'y a donc pas d'augmentation importante du nombre de crédits utilisés à cette fin, mais il nous faudrait obtenir des

[*Text*]

The other point which should be made is that the explanation of requirements, based perhaps on previous comments by this committee, have been expanded or have taken into account the desire to show whether capital projects have been wilfully allowed to lapse or are deferred—in other words, is the project delayed and the funds used, or is the project cancelled? I think the honourable senator will find that in these supplementary estimates we will provide the explanation, and there will be some instances where specific capital projects, perhaps because of the expenditure reductions that the minister referred to, will be allowed to lapse and will not be carried forward.

Senator Grosart: Four of the five are in Public Works. That is why I asked the question in connection with these particular supps. It is not clear to me from the explanation of the requirement whether there have been the type of transfers about which I have been asking.

The Deputy Chairman: Are there any further questions of the minister on that particular subject?

Senator Smith (Colchester): I was looking to see where the minister referred to a particular figure in his statement. I think he said that the expenditures for this year were going to be within the limit of $48,300 million. I wanted to ask him how that related to the total final expenditures of the preceding fiscal year.

Hon. Mr. Andras: It would be about a 9.5 per cent increase, and will be below the gross national product increase, when we are talking about growth in nominal GNP. We will be at least a percentage point under the GNP growth. This will be the third year in a row in which we have accomplished that.

Senator Smith (Colchester): The 10.5 per cent figure used for GNP would be in some comment or explanation which I missed.

Hon. Mr. Andras: It is consistent with what we have always said, which is that the GNP growth, to which we are referring, is the nominal growth of the GNP, which includes the real growth and the monetary growth. This is a formula and a commitment with which the first ministers of all the provinces have agreed to as an objective—to come in at less than that.

Senator Smith (Colchester): The 9.5 per cent increase, of course, is in terms of dollars as at the end of the previous year and at the end of the current year.

Hon. Mr. Andras: Correct; between the two fiscal years, yes.

Senator Grosart: Apples and apples.

Senator Godfrey: You take what you expect to be the projected growth at the end of the period?

[*Traduction*]

détails en ce qui concerne la somme en cause, peut-être entre les deux années.

L'autre point qu'il faudrait soulever, c'est que l'explication des exigences, fondée peut-être sur des commentaires antérieurs du Comité, a été étoffée ou a tenu compte du désir d'indiquer si les projets d'immobilisation ont pu faire l'objet d'une péremption volontaire ou ont été reportés—autrement dit, si le projet a été retardé et les fonds utilisés ou si le projet a été annulé? Je crois que l'honorable sénateur se rendra compte que dans ces prévisions supplémentaires nous trouverons l'explication et il se trouvera certains cas où des projets précis d'immobilisations, peut-être en raison des réductions de dépenses auxquelles le ministre a fait allusion, feront l'objet d'une péremption et ne seront pas reportés.

Le sénateur Grosart: Quatre des cinq projets relèvent des travaux publics. C'est pourquoi j'ai posé la question sur ce budget supplémentaire en particulier. Il ne m'apparaît clair d'après l'explication de l'exigence qu'il s'agit bien du type de transferts qui faisaient l'objet de ma question.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions sur ce sujet précis?

Le sénateur Smith (Colchester): J'essayais de me souvenir d'un chiffre que le ministre a cité dans son exposé. Sauf erreur, il a dit que les dépenses pour cette année allaient être de l'ordre de $48,300 millions. Je voulais lui demander de comparer ce chiffre aux dépenses totales de l'année financière précédente.

L'honorable M. Andras: Cela représente une hausse d'environ 9.5 p. cent, ce qui est inférieur à l'augmentation du produit national brut nominal. Nous serions donc, pour la troisième année consécutive, à un point au-dessous de la croissance du PNB.

Le sénateur Smith (Colchester): Le chiffre de 10.5 p. cent utilisé pour le PNB figurerait dans un commentaire ou une explication que je n'ai pas entendu.

L'honorable M. Andras: Cela cadre bien avec ce que nous avons toujours dit, soit que la croissance du PNB dont il s'agit est la croissance nominale, qui comprend la croissance réelle et la croissance monétaire. Il s'agit d'une formule et d'un engagement que les premiers ministres de toutes les provinces ont acceptés en convenant de se fixer comme objectif de garder l'augmentation des dépenses à un pourcentage inférieur à celui-là.

Le sénateur Smith (Colchester): La hausse de 9.5 p. cent représente évidemment la différence entre le total des dépenses à la fin de l'année précédente et le total de celles de l'année en cours.

L'honorable M. Andras: C'est exact, il s'agit d'une comparaison entre les deux années financières.

Le sénateur Grosart: Il faut comparer des choses comparables.

Le sénateur Godfrey: Vous fondez-vous sur la croissance qui, selon les prévisions, aura été atteinte à la fin de la période?

[*Text*]

Hon. Mr. Andras: Yes; I am basing the 9.5 on the accomplishment of holding our expenditures to $48,300 million, which would then be superimposed upon the actual expenditures, of which we now have a record—not a forecast but an actual—namely $44,099 million for the fiscal year 1977-78.

Senator Godfrey: What period of the gross national product are you taking? Is it an estimate?

Hon. Mr. Andras: It is an estimate for this fiscal year. In fact, there is a slight overlap between the calendar year and the fiscal year because they are so close. In terms of the previous year, we know what was the GNP. At least, we know within a very small margin. Statistics Canada keeps running about every six months its revised model and there are minor adjustments to even previous years' GNP figures. But you can take the GNP figure for 1977-78 as being within an inch of the final figure which will come up four or five years from now—$210,132 million; and $44,099 million, the actual expenditures, was related to that. For this fiscal year, 1978-79, I am saying our expenditures will be $48.3 billion. That is a forecast as yet, and the forecast for GNP is about $232 billion.

Senator Godfrey: That is Mr. Chrétien's figure.

Hon. Mr. Andras: Yes. There is not a wide range of forecast about that. The range of forecast is really between how much of that is due to real growth and how much is due to inflation; but within the 10.5 per cent growth factor we expect from the previous year, we think it will be pretty accurate.

Senator Grosart: What is the current assumption of real growth?

Hon. Mr. Andras: For this year? That is something about which I would ask you to speak to Mr. Chrétien.

Senator Smith (Colchester): With reference to this estimated expenditure of $48.3 billion, what was the estimated income for the same fiscal year?

Hon. Mr. Andras: That is in the area of the Minister of Finance, and I would ask you to put that question to him. I think you can do a calculation based on the projected $11.8 billion cash requirement for this year, although you do get into other non-budgetary transactions. Foreign exchange transactions and the non-tax receipts come into that; but for total receipts of the federal government, you have the expenditure factor here and the requirement factor, and the difference, of course, is the total receipts. That really is more the area of finance.

The Deputy Chairman: Have we finished with the minister in the respect?

[*Traduction*]

L'honorable M. Andras: Oui, en citant le chiffre de 9.5 p. cent, je suppose que nous serons en mesure de maintenir nos dépenses à $48,300 millions. Ce montant serait ensuite comparé au montant des dépenses réelles déjà enregistrées pour l'année financière 1977-1978. Il ne s'agit pas ici de prévisions, mais bien de dépenses réelles, lesquelles se chiffrent à $44,099 millions.

Le sénateur Godfrey: A quelle période vous référez-vous lorsque vous parlez du produit national brut? S'agit-il d'une estimation?

L'honorable M. Andras: Il s'agit d'une estimation pour l'année financière en cours. En fait, il y a un léger chevauchement entre l'année civile et l'année financière, étant donné qu'elles sont très rapprochées. Nous connaissons le PNB de l'année dernière, et la marge d'erreur est très réduite. Statistique Canada établit tous les six mois son modèle révisé, apportant des modifications mineures même aux chiffres qui s'appliquent au PNB des années passées. Vous pouvez toutefois considérer le PNB de 1977-1978 comme très proche des chiffres définitifs que nous connaîtrons d'ici 4 ou 5 ans, soit $210,132 millions; les dépenses réelles de l'ordre de $44,099 millions ont été mis en regard de ce chiffre. Pour l'année financière 1978-1979, je crois que nos dépenses s'élèveront à $48.3 milliards. Il s'agit seulement d'une prévision et on prévoit également que le PNB s'élèvera à $232 milliards.

Le sénateur Godfrey: C'est le chiffre cité par M. Chrétien.

L'honorable M. Andras: Oui. Il n'existe pas beaucoup de prévisions à ce sujet. Les prévisions portent vraiment sur la mesure dans laquelle on peut attribuer cette hausse à la croissance réelle ou à l'inflation; compte tenu du facteur de croissance de 10.5 p. 100 auquel nous nous attendons par rapport à l'année précédente, nous croyons que ce chiffre se vérifiera assez bien.

Le sénateur Grosart: Quelle est l'hyothèse actuellement formulée en ce qui concerne la croissance réelle?

L'honorable M. Andras: Pour l'année en cours? C'est une question que vous devriez poser à M. Chrétien.

Le sénateur Smith (Colchester): En ce qui concerne ces dépenses estimatives de $48,300,000,000, quels ont été les revenus estimatifs pour la même année financière?

L'honorable M. Andras: Cette question relève du ministre des Finances à qui vous devriez la poser. Je pense que vous pourriez faire un calcul en vous fondant sur les prévisions de caisse de l'ordre de $11,8 milliards prévues pour l'année en cours, bien que cette question entre dans le domaine d'autres opérations non budgétaires. Les transactions de devises étrangères et les reçus non fiscaux entrent dans cette catégorie; mais pour ce qui est des recettes totales du gouvernement fédéral, il faut tenir compte des facteurs dépenses et besoins et les recettes totales constituent évidemment la différence. Cette question relève davantage du domaine des finances.

Le vice-président: Avez-vous d'autres questions à poser au Ministre à cet égard?

[*Text*]

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, I will accept his view that this question would be better asked of the Minister of Finance.

Hon. Mr. Andras: I am not being facetious, senator. The Minister of Finance will of course be putting out quite precise forecasts on Thursday evening, and I do not want to preempt anything he might have to say about that.

If I may, Mr. Chairman, I should like to go into the reasons why I feel competent that we will be within our announced ceiling of $48.3 billion. To provide you with our track record in this respect, in 1976-77, when we first began to set forth public expenditure ceilings, we said that the expenditures would be held to $42.15 billion, budgetary and non-budgetary, on a Public Accounts basis. The final figure for fiscal 1976-77—and the figure comes out about August of the year following the end of the fiscal year—was $41.182 billion, which means we were under our publicly-stated commitment by $968 million. In fiscal 1977-78 we started the year with a publicly-stated expenditure ceiling of $45.12 billion. We subsequently revised that to make room for some tax reductions in Mr. Macdonald's budget of March 1977 to $44.45 billion. The actual expenditure level, as tallied in August of this year for fiscal 1977-78, amounted to $44.099 billion, $351 million under our revised and reduced public expenditures ceiling, and more than $1 billion under our first committed ceiling.

This experience, plus the almost weekly, and certainly monthly, monitoring of cash flow, gives me the confidence to say that we will be very close to that ceiling of $48.3 billion when the final tally comes out, which of course will not be until August of next year. However, as we near the end of this fiscal year we know with even more confidence exactly where we are. We have more than succeeded in meeting our commitments in previous fiscal years, and that is in line with our commitment to be under GNP.

Senator Grosart: Is there a specific policy reason for taking this political risk, if I may call it that, of reducing your ceiling as you go through the years? Is there a specific purpose in doing that?

Hon. Mr. Andras: With the exception of the August/September expenditure reduction, these reductions were related to a decision to provide a tax reduction announced in budgets brought down by the Ministers of Finance through that period. In the face of cash requirements or deficits, we wanted to make as much room for those tax reductions as possible, since they add to the cash requirement, by some relative reduction on the expenditures side. It is not always possible. In the case of the reductions announced since April of this year, they were more related to our concern with cash requirements and our concern to get some money within existing programs to meet more current priorities of the country than those existing

[*Traduction*]

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, je reconnais avec lui que cette question devrait plutôt être adressée au ministre des Finances.

L'honorable M. Andras: Je ne plaisante pas, monsieur le sénateur. Le ministre des Finances déposera certainement des prévisions très précises, jeudi soir, et je ne veux en aucun cas juger de ce qu'il pourrait avoir à déclarer à ce sujet.

Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais exposer les raisons pour lesquelles je crois que nous respecterons le plafond de $48.3 milliards que nous avons annoncé. Pour faire état de nos réalisations à cet égard, je dirai qu'en 1976-1977, année où nous avons pour la première fois imposé des plafonds aux dépenses publiques, nous avons déclaré que ces dernières, les dépenses budgétaires et non budgétaires, seraient maintenues à un total inférieur à $42.15 milliards, sur la base des comptes publics. Le dernier chiffre paru pour l'année d'imposition 1976-1977, il a été publié en août de l'année qui a suivi la fin de l'année d'imposition, était de $41.182 milliards, ce qui signifie que nous avions conservé une marge de $968 millions par rapport à l'engagement que nous avions publiquement pris. Pour ce qui est de 1977-1978, nous avons commencé l'année d'imposition en nous fixant un plafond de dépenses de 45.12 milliards de dollars. Nous avons subséquemment effectué une révision pour tenir compte de réductions fiscales de $44.45 milliards annoncées dans le budget de mars 1977 de M. MacDonald. Le niveau des dépenses, réelles compte tenu de ce qui a été établi en août de cette année pour l'année d'imposition 1977-1978, atteint $44.099 milliards, soit $351 millions de moins que notre plafond de dépenses publiques révisé et réduit, et au-delà de un milliard de dollars de moins que le plafond que nous avions d'abord annoncé.

Cette réalisation, à laquelle s'ajoute la surveillance mensuelle, voire quasi hebdomadaire du flux de liquidités, me donne lieu de croire que nous ne serons pas loin de ce plafond de $48.3 milliards quand le compte définitif paraîtra, ce qui ne sera pas avant août prochain. Toutefois, comme nous approchons de la fin de la présente année d'imposition, nous savons de façon plus précise où nous en sommes vraiment. Nous avons fait mieux que ce que nous avions promis, au cours d'exercices précédents et avons comme politique de rester en deça de la hausse du PNB.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il une raison politique précise qui justifie ce risque politique, si je peux m'exprimer ainsi, qui consiste à réduire le plafond au fil des ans? Vise-t-on un objectif précis?

L'honorable M. Andras: Mise à part celle des mois d'août et de septembre, ces réductions découlaient d'une décision visant à autoriser une réduction fiscale annoncée dans des budgets déposés par les ministres des Finances au cours de cette période. Compte tenu des besoins en liquidités et des déficits, nous avons, pour nous garder une marge de manœuvre suffisante pour ces réductions fiscales et parce qu'elles ajoutent aux besoins en liquidités, effectué une diminution du côté des dépenses. Ce n'est cependant pas toujours possible. Pour ce qui est des réductions annoncées depuis avril de cette année, je dois dire qu'elles découlaient surtout des préoccupations que nous causaient nos besoins en liquidité et de notre volonté

[*Text*]

programs, plus the complication which came up when I received the expenditure budgetary tally for fiscal 1979-80. That was clearly unacceptable. We had to move to reduce that quite dramatically, and that we did over the summer months, with an escalation in determination in August.

Senator Grosart: Are you saying, Mr. Minister, that when there is a decision to reduce taxes, or otherwise curtail government revenues for a specific year, there is then a decision to attempt to match that shortfall with specific cuts in expenditures?

Hon. Mr. Andras: There is always a consideration of that, senator. It does not mean it is always done, nor is it always, in our view, possible, nor does it mean that it is an exactly matching amount. If there is a concession that reduces revenue—whether by way of personal tax cuts, capital cost allowances, or whatever we would prefer wherever possible, in the face of the cash requirements, to have a matching expenditure reduction.

Perhaps I can give an illustration. The more that is known about this, the better we can all make judgments. In the fiscal years 1978-79 and 1979-80 we made expenditure reductions to the ceilings that would inevitably have been reached of $2.5 billion—$500 million in this current fiscal year and $2 billion for the fiscal year 1979-80. Up until that time, we had been trying to make these reductions as painlessly as possible from every point of view. Now we are really getting into deep cuts of a program nature. Of the $2.5 billion in reductions for fiscal 1978-79 and fiscal 1979-80, $2.2 billion comes out of the direct operations of the federal government. That is a major concern of mine.

If one were to divide our Main Estimates into four major categories of expenditure—transfer payments, direct operations of the government, the cost of servicing the federal debt and payments to crown corporations and agencies—one would find that transfer payments represent over half of total federal government expenditures. These transfer payments would be made up of transfers to persons—examples would be OAS payments, GIS payments, Family Allowance payments, Unemployment Insurance, and the like—and transfers to provinces, examples of which would be equalization payments, EPF, medicare payments, and that sort of thing, as well as some subsidies, such as oil import compensation payments. Of nex year's $52.6 billion forecast, over $26 billion fall into the transfer payments category.

The direct operations of the federal government—clearly those expenditures in the federal jurisdiction, such as transportation, external affairs, defence—

Senator Grosart: Goods and services.

[*Traduction*]

d'injecter des fonds dans des programmes en place pour répondre à des besoins du pays plus prioritaires que ceux des programmes existants, facteurs auxquels est venue s'ajouter une autre difficulté lorsque j'ai reçu le budget des dépenses pour l'année 1979-1980. La situation était tout à fait inacceptable. Nous avons dû demander qu'on réduise considérablement le budget, tâche à laquelle nous avons consacrée l'été, notre détermination s'étant nettement intensifiée en août.

Le sénateur Grosart: Voulez-vous dire, monsieur le ministre, que lorsque l'on décide de réduire les impôts, ou de diminuer d'une autre façon les revenus du gouvernement pour une année donnée, on essaye ensuite de compenser cette diminution par des coupures des dépenses?

L'honorable M. Andras: On envisage toujours cette solution, sénateur. Cela ne signifie pas que l'on procède toujours ainsi, ni qu'à notre avis, ce soit toujours possible, ni même qu'il s'agisse toujours exactement des mêmes montants. Si l'on fait une concession qui réduit les revenus, que ce soit sous forme de diminution des impôts personnels, de déductions pour investissement ou de toute autre solution, nous préférons, chaque fois que c'est possible, opter pour une diminution équivalente des dépenses, afin de faire face aux exigences budgétaires.

Je voudrais vous donner un exemple. Plus cette question sera connue, plus chacun sera en mesure de se faire une idée juste de la situation. Pour les années financières 1978-1979 et 1979-1980, nous avons fait, par rapport au plafond qui aurait été inévitablement atteint, des réductions de dépenses de $2.5 milliards: $500 millions au cours de la présente année financière, et $2 milliards pour l'année financière 1979-1980. D'ici là, nous essayons de faire en sorte que ces réductions soient aussi indolores que possible à tous points de vue. Actuellement, nous procédons à d'importantes coupures budgétaires qui touchent certains programmes. Sur les $2.5 milliards de réduction pour les deux années financières en question, $2.2 milliards viennent des activités mêmes du gouvernement fédéral. C'est une de mes grandes préoccupations.

Si l'on voulait diviser le budget principal en quatre grandes catégories de dépenses—les paiements de transfert, les activités du gouvernement, les coûts du service de la dette fédérale et les versements aux organismes et aux sociétés de la Couronne—on constaterait que les paiements de transfert représentent plus de la moitié du total des dépenses du gouvernement fédéral. Ces paiements sont constitués de transferts à des personnes, comme les prestations de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, les allocations familiales, les prestations d'assurance-chômage et ainsi de suite—et les transferts aux provinces, comme les paiements de péréquation, le FPP, les versements de l'assurance-maladie et ainsi de suite, de même que certaines subventions, comme les versements de compensation pour les importations de pétrole. Sur le budget de $52.6 milliards prévue pour l'année prochaine, plus de $26 milliards tombent dans la catégorie des paiements de transfert.

Les activités proprement dites du gouvernement fédéral—c'est-à-dire les dépenses qui relèvent de la compétence fédérale, comme les transports, les affaires extérieures, la défense . . .

Le sénateur Grosart: Les biens et services.

[*Text*]

Hon. Mr. Andras: Yes. The goods and services side of our operation, excluding the federal debt, will grow next year by 0.8 per cent according to my forecast, whereas transfer payments will grow by roughly 10 per cent or more, including some elements growing at 13 or 14 per cent, particularly transfers to provinces.

The cost of servicing the federal debt will grow at an annual rate of about 23 per cent, and payments to crown corporations will stay relatively about equal. The direct operations of the federal government, having a growth factor of 0.8 per cent for next year, which is within the overall 8.9 per cent growth rate for all our expenditures, means that if we were to take out the increase in expenditures for the Department of National Defence next year, all of the rest of the direct operations of the government, goods and services, would have an absolute dollar reduction relative to this year's expenditures.

You may be wondering why I am telling you that and why I consider it both of significance and a worry. When you have built into legislation escalation formulae in respect of transfer payments, the least of which is the CPI, which is applicable to family allowance payments, GIS, OAS, et cetera, ranging up to many of our transfer payments to the provinces being subject to a contractual obligation containing an escalation formula which is full GNP—the nominal GNP, the real, plus inflation—bearing in mind that that overall category amounts to about 52 per cent of our expenditures ceiling, and bearing in mind, as well, that you cannot get at those programs except through legislative amendment or negotiations with the provinces, you have a rigidity built into your growth factors down the path, and that bothers me. If we are to continue to hold our overall expenditures within this formula of something less than GNP, then all expenditures must bear their fair share. The federal government has been doing it all in the last while. All of the reductions have been from the direct programs of the federal government. If you extend that—and we will continue to want to restrain our expenditures growth—if you extend that four or five years down the road, with the bulk of expenditure reductions coming from the direct operations of the federal government, that has very serious implications for the viability of the federal government. It is a very serious downstream worry that I have.

Senator Grosart: It may be a good thing. It depends on one's philosophy.

Hon. Mr. Andras: Some people may say it is a good thing because it would have the effect of weeding out the fat and the waste, and so forth. But, extended in macro terms, the federal government would end up being nothing but a cheque-writing agency. If we cannot get a sharing in reductions—and I am not saying this in terms of criticism of any level of government—if we cannot get a sharing in this on a legitimate basis and can only make reductions in the direct operations of the federal government, then we will be in serious difficulty four

[*Traduction*]

L'honorable M. Andras: Oui. La partie de nos activités correspondant aux biens et aux services, à l'exclusion de la dette fédérale, va croître l'année prochaine de 0.8p. cent selon ma prévision, alors que les paiements de transfert vont augmenter d'au moins 10p. cent, et comprendront certains éléments qui vont connaître une croissance de 13 ou 14p. cent notamment les transferts aux provinces.

Le coût du service de la dette fédérale va augmenter à un taux annuel d'environ 23p. cent et les versements aux sociétés de la Couronne vont rester à peu près identiques à ce qu'ils sont maintenant. Les activités du gouvernement fédéral, auront donc un facteur de croissance de 0.8p. cent pour l'année prochaine, pourcentage pris en compte dans l'établissement du taux de croissance général de 8.9p. cent pour l'ensemble de nos dépenses; aussi, à l'exception de l'augmentation des dépenses du ministère de la Défense nationale pour l'année prochaine, tout le reste des activités du gouvernement pour les biens et service connaîtrons une réduction certaine par rapport aux dépenses de cette année.

Vous vous demandez sans doute pourquoi je dis cela, tout en trouvant cette situation à la fois significative et inquiétante. Lorsqu'on insère dans la loi une formule d'indexation pour les paiements de transfert, notamment l'indice des prix à la consommation, qui est applicable aux allocations familiales, au supplément de revenu garanti, à la sécurité de la vieillesse, et ainsi de suite qu'un grand nombre de nos paiement de transfert aux provinces sont soumis à une obligation contractuelle prévoyant une formule d'indexation sur le PNB—le PNB nominal réel augmenté de l'inflation—si l'on pense que cette catégorie générale correspond à environ 52p. cent de nos dépenses, et lorsqu'on sait que l'on ne peut modifier ces programmes que par des amendements législatifs ou par des négociations avec les provinces, ont voit peu à peu apparaître une certaine rigidité dans nos facteurs de croissance, et cela m'inquiète. Si nous devons continuer à limiter l'ensemble de nos dépenses à cette formule c'est-à-dire un peu moins que le PNB, alors, il faudrait l'appliquer à toutes nos dépenses. Le gouvernement fédéral s'y est attelé ces derniers temps. Toutes les réductions ont porté sur ses programmes directs. Si on projette cela—et nous continuerons à vouloir limiter l'augmentation de nos dépenses—si on projette donc cela sur quatre ou cinq ans, le fait que la majeure partie des réductions des dépenses touche les activités directes du gouvernement fédéral a des répercussions très graves sur la viabilité de ce dernier. Cela me préoccupe énormément.

Le sénateur Grosart: Ce pourrait être une bonne chose, cela dépend du point de vue où on se place.

L'honorable M. Andras: Certains peuvent dire que c'est une bonne chose, parce que cela assainira la situation, éliminera le gaspillage et ainsi de suite. Mais, dans une perspective plus vaste, le gouvernement fédéral ne sera plus à la longue qu'un organisme émetteur de chèques. Si nous ne pouvons obtenir une part des réductions—je ne dis pas cela pour critiquer quelque niveau de gouvernement que ce soit—si nous ne pouvons l'obtenir de façon légitime, et si nous devons nous limiter aux activités directes du gouvernement fédéral, nous

[*Text*]

or five years down the road. It is simply not a healthy projection.

Senator Smith (Colchester): That depends, I think, on one's philosophic point of view. I can sympathize with the problems you face as a result of built-in increases in statutory payments. I understand that very well. Indeed, I faced the same sort of thing at a different level. However, there is the fact—and it is a very important fact—that these statutes are federal statutes passed by the Parliament of Canada. If they place a heavier burden on the Government of Canada or the Parliament of Canada in its revenue-raising functions than was originally anticipated, there are ways of dealing with it, one being to try to reduce the expenditures or compel the reduction of transfer payments, and the other, of course, being to increase the revenue to offset the growth.

I am not now talking about reducing the ordinary expenditures which you cannot control. That is the choice that the Parliament of Canada made in passing these statutes, and the Parliament of Canada obviously made that choice with as much knowledge of what the future might hold as the provinces had. It is a little hard for me, having been at the other end of this matter at one time, to accept the view that there is only one alternative to meet this growth.

Hon. Mr. Andras: There are two alternatives. One is to find continuing reductions in expenditures. I have described the complications of the method by which we have been doing that. The other alternative is to raise taxes. Then you run into a couple of contradictions. One is that there is a general view that expenditures, by all governments, and certainly we must bear our share of this, should have some limitation on them in relation to the economy.

Canadian governments went from 30.8 per cent of GNP in 1961 to 40.3 per cent of GNP at the end of 1976. That is a combination of federal, municipal and provincial governments.

While I do not argue that 40.3 per cent is any less valid than 30.8, I would argue that if that rate of increase were sustained for very many years, it would have a very serious effect, even beyond its effect on the economy. In other words, if you had 60 per cent in terms of funds passing through the government to be spent, you would have quite a different society and economy in this country than anticipated. It is not one I would like to contemplate.

I say there has to be a limit to expenditures. On the other side, I do not argue that this is the base of our cash requirements even though our expenditure bases are down in terms of GNP. We are still short of revenue. At the moment, this is a very difficult subject.

Senator Smith (Colchester): I know it is very difficult, and you may not think I have sympathy with your position, but I really doubt very much whether the proposal to reduce the federal portion of the total expenditure for these programs is going to result in any less over-all expenditure or a smaller proportion of the GNP being taken for these programs, because the provinces are simply going to have to make up, from their own revenues, the short-fall which the federal

[*Traduction*]

aurons bien des difficultés dans quatre ou cinq ans. Cette prévision est loin d'être saine.

Le sénateur Smith (Colchester): Cela dépend je crois du point de vue que l'on adopte. Je comprends que les augmentations inhérentes aux versements statutaires vous posent des problèmes. Je le comprends fort bien. Je suis moi-même confronté aux mêmes difficultés à un niveau différent. Cependant, il faut rappeler, et c'est très important que ces mesures sont des lois fédérales adoptées par le Parlement du Canada. Si elles imposent au gouvernement ou au Parlement un fardeau plus pesant qu'ils ne l'avaient prévu au départ pour ce qui est des fonctions de mobilisation des fonds, il existe des solutions possibles, l'une consistant à essayer de réduire les dépenses ou à imposer une diminution des paiements de transfert, l'autre consistant naturellement à augmenter les revenus pour compenser la hausse.

Je ne dis pas qu'il faille réduire les dépenses ordinaires qui ne sont pas contrôlables. C'est le choix qu'a fait le Parlement en adoptant ces lois et, de toute évidence, il a pris cette décision sans savoir davantage que les provinces ce que l'avenir nous réserve. Ayant déjà été moi-même de l'autre côté de la barrière, il m'est un peu difficile d'accepter qu'il n'existe qu'une seule façon de faire face à cette expansion.

L'honorable M. Andras: Il y a deux possibilités. L'une consiste à continuer de réduire les dépenses. J'ai décrit les complications de la méthode que nous avons adoptée à cet effet. L'autre solution consiste à augmenter les impôts. Deux contradictions si présentent alors. La première, c'est que l'opinion estime qu'il faudrait limiter les dépenses de tous les gouvernements compte tenu de la conjoncture économique, et il est évident que nous devons en prendre notre part.

Les gouvernements du Canada sont passés d'un PNB de 30.8% en 1961 à 40.3% à la fin de 1976. Cela concerne les trois instances, fédérale, municipale et provinciale.

Je ne prétends pas que ces 40.3 p. cent soient moins valables que 30.8 p. cent, mais je pense que si ce taux d'augmentation se maintenait sur de nombreuses années, il aurait de très graves répercussions, sans parler de son incidence sur l'économie. Autrement dit, si 60 p. cent des fonds étaient affectés par l'entremise du gouvernement, la société et l'économie du pays seraient tout à fait différentes de ce qu'on aurait pu prévoir. Je ne tiendrais pas à en être le témoin.

D'une part, il devrait y avoir un plafond aux dépenses. D'autre part, je ne prétends pas que ce soit la base de nos besoins de trésorerie, même si nos bases de dépenses ont baissé par rapport au PNB. Nous n'avons toujours pas assez de revenus. A l'heure actuelle, c'est un problème très délicat.

Le sénateur Smith (Colchester): Je sais. Vous ne pensez peut-être pas que je respecte votre position, mais je doute fort que la proposition visant à réduire la portion fédérale de l'ensemble des dépenses engagées pour réaliser ces programmes entraîne une diminution des dépenses globales ou de la proportion du PNB qui leur est affectée, car les provinces seront réduites à puiser dans leur caisse pour combler le déficit

[*Text*]

government creates if it succeeds in limiting its total part of the contribution.

Hon. Mr. Andras: I am not absolutely satisfied that this is the absolute conclusion. In our expenditure reductions within our own direct operations of the federal government we have accomplished probably two things. One is we have probably eliminated some waste or fat as we tightened up. The other thing we have to do, and which we will have to face quite squarely, is that we have to reduce the level of services in some cases.

I am talking about that portion of our expenditures which we transfer to the provinces. I suspect that within those transfer payments in some of those programs there is some fat and waste which has to be eliminated in order to get a more efficient operation. One could gain some savings there.

Ultimately, the real question which is posed to all of us at some stage, that is, federal, provincial and municipal, is that if our expenditures for good and justifiable reasons on a program, accumulate into an over-kill and over-expenditure in total, particularly in relation to our revenues, then we have to say, like any family has to say, "Maybe we cannot provide as much service as we have been attempting to do." For the provinces to reject that out of hand, on the basis that any reduction in our transfer payments to them means that they then have to leap in and bear that burden simply by raising more taxes or transferring all expenditures to their own account, falls short of recognizing the problem. Perhaps there is another way of doing it. I am talking of economic reality.

Senator Smith (Colchester): One of the interesting, inevitable and unavoidable facts of democracy is that economics is inextricably mixed with politics.

Hon. Mr. Andras: Unquestionably. Some cynics would argue that they are not compatible.

Senator Smith (Colchester): It may be politically impossible to achieve, no matter what level of government you are at. I would certainly be very loath to take the stand that no province could improve its efficiency in delivering these services.

Hon. Mr. Andras: I am very glad to hear that.

Senator Smith (Colchester): I suspect that even Nova Scotia might have saved a little more money if it had done things more efficiently than it did. They are, nevertheless, one level nearer to the actual beneficiary of most of these payments to the extent that they share in the responsibility for administering the services for which these payments pay. They are going to find it very difficult indeed to say, as the province of Ontario has said, "We are not going to give you as good hospital service as we used to." The Minister of Public Health in Nova Scotia was reported in the newspapers as saying that perhaps the patients should contribute something out of their own pockets. You can imagine the reaction to that. He main-

[*Traduction*]

que le gouvernement fédéral créera s'il réussit à limiter sa part de la contribution.

L'honorable M. Andras: Je ne suis pas tout à fait convaincu que ce soit la conclusion absolue. En ce qui concerne les réductions de dépenses dans le cadre des activités directes du gouvernement fédéral, nous avons probablement accompli deux choses. Premièrement, nous avons probablement éliminé des pertes inutiles en exerçant un contrôle. Deuxièmement, et il faudrait y faire face carrément, nous devons réduire dans certains cas le niveau des services.

Je veux parler de la partie de nos dépenses que nous transférons aux provinces. Je pense que dans les paiements de transfert effectués dans le cadre de certains de ces programmes, il y a des pertes qui doivent être éliminées afin d'améliorer l'exécution des programmes en question. On pourrait faire des économies à ce niveau.

En fin de compte, la véritable question qui se pose à nous tous à un moment donné, au niveau fédéral, provincial ou municipal, est la suivante: si les dépenses que nous effectuons dans le cadre d'un programme sont excessivement élevées par rapport à nos revenus, il nous faut nous dire, comme n'importe quel chef de famille: «Nous ne pouvons peut-être pas assurer autant de services que nous avons cherché à le faire». Que les provinces le réfutent sans autre forme de procès pour la raison que toute réduction des paiements de transfert signifie qu'elles doivent s'y mettre et soutenir ce fardeau tout simplement en percevant plus d'impôt ou en transférant toutes les dépenses à leur propre compte, c'est méconnaître le problème. Il y a peut-être une autre façon de réagir. Je parle de réalités économiques.

Le sénateur Smith (Colchester): L'un des faits tout à la fois intéressants et inévitables de la démocratie, c'est que l'économie est intiment liée à la politique.

L'honorable M. Andras: Indubitablement. Mais un cynique vous dirait qu'elles sont incompatibles.

Le sénateur Smith (Colchester): D'un point de vue politique, c'est peut-être impossible à réaliser, indépendamment du niveau de gouvernement auquel on se trouve. Je serais certainement peu enclin à adopter la position selon laquelle aucune province ne peut augmenter son efficacité en assurant ces services.

L'honorable M. Andras: Je suis très heureux de l'entendre dire.

Le sénateur Smith (Colchester): Je pense même que la Nouvelle-Écosse pourrait avoir fait un peu plus d'économies si elle avait procédé avec un plus grand souci d'efficacité. Elle se rapproche toutefois du véritable bénéficiaire de la majorité de ces paiements dans la mesure où elle partage la responsabilité de l'administration des services ouverts par ces paiements. Il lui sera très difficile de dire, comme l'a fait la province de l'Ontario: «Nous n'assurerons pas un service hospitalier aussi bon qu'auparavant». On a fait état dans la presse des déclarations du ministre de la Santé de Nouvelle-Écosse selon lesquelles les malades pourraient avoir à verser quelque chose de leur poche. Vous pouvez imaginer les réactions que cela a provo-

[*Text*]

tained that he was not stating that as a policy but only as a possibility.

Hon. Mr. Andras: I can speak with some credibility as to the difficulty of expenditure reductions in the face of political reaction. A lot of people will generalize and agree with expenditure reductions, but it is curious and interesting how quickly that attitude changes when you want a specific response.

Senator Grosart: What are the relative percentage changes? You mentioned the figure of 10 per cent taking in all transfers, that is transfers to the provinces and to individuals.

Hon. Mr. Andras: I think I can give you some indication of scale there, senator. Subject to some upward figures in recent weeks because of adjustment to EPF and one or two other things, the annual rate of growth for 1978-79 and 1979-80—and this is the forecast figure—for transfers to persons is just around nine per cent, and under nine per cent annually.

The forecast for transfer payments to other levels of government was about 11 per cent. Unfortunately, that is going to be closer to 15 per cent using some new figures which include adjustments to EPF; an equalization bubble which is a recurring problem; and subsidies such as oil import compensations and so on which are in the area of nine per cent. Therefore, you have around 10 per cent over-all in that category.

As I indicated, government operations will likely increase by about 0.8 per cent next year; the public debt costs about 23 per cent; and payments to certain agencies and crown corporations cost about five per cent. The transfer payments is about 10 per cent on $26 billion which is a good half of our total package.

I am not saying this in a vindictive or critical sense, I am saying this is a real problem we face. As you know, the Minister of Finance and I posed this to the Ministers of Finance of the provinces and achieved some reductions.

Senator Neiman: This is obviously of concern to anyone who can make some sense of these figures you gave us, and very frightening when you mention figures such as 23 per cent a year for national debt. I am wondering if these rigidities you have spoken of that are built into our payments and our transfer system are carved in stone. Is there not some possibility of rearranging, in the future, some of these contracts that we have with the provinces? Is the government simply going to accept this as inevitable or is it part of the government's policy now, in its talks with the First Ministers and Minister of Finance, and the talks on the Constitution, to try and change the character of these payments substantially? Are we going to seriously consider trying to get out of some of these fields and turn them over to the provinces so that the federal government is not faced with this?

[*Traduction*]

quées. Il a ajouté qu'il ne s'agissait pas d'une politique arrêtée mais simplement d'une éventualité.

L'honorable M. Andras: Je pense que je sais de quoi je parle lorsque j'évoque les difficultés que l'on rencontre pour réduire les dépenses en présence des réactions politiques. Des quantités de gens de façon générale seront d'accord, mais il est intéressant et curieux en même temps de constater combien leur attitude change dès que la question se précise.

Le sénateur Grosart: Quelles sont les modifications correspondantes de pourcentage? Vous avez mentionné le chiffre de 10 p. 100 sur tous les transferts tant ceux opérés pour le compte des provinces que pour des particuliers.

L'honorable M. Andras: Je pense pouvoir vous donner une échelle de valeurs, sénateur, qui a pu varier dans les semaines passées, en raison d'un ajustement au Fonds de paiements de péréquation et de deux ou trois autres variables; le taux annuel de croissance pour 1978-1979 et 1979-1980—ce sont là des prévisions—pour les transferts à des particuliers se situe aux alentours de 9 p. 100 et n'atteint pas 9 p. 100 annuellement.

On prévoyait pour les paiements de transferts aux autres niveaux de gouvernement un chiffre de 11 p. 100. Malheureusement, il approchera plutôt les 15 p. 100 si l'on s'inspire de nouveaux chiffres qui tiennent compte des ajustements au FPP (Fonds de paiements de péréquation), ce problème de péréquation revenant d'ailleurs régulièrement, ainsi que des subventions comme celles que l'on accorde en compensation pour l'importation de pétrole etc., et qui tournent autour de 9 p. 100. Ainsi vous en arrivez à un chiffre global de 10 p. 100 dans cette catégorie.

Comme je l'ai indiqué, les activités du gouvernement augmenteront probablement de 0.8 p. 100 l'année prochaine, la dette publique d'environ 23 p. 100, et les règlements à certaines agences et sociétés de la Couronne d'environ 5 p. 100. Les paiements des transferts représentent à peu près 10 p. 100 des $26 milliards, ce qui fait à peu près une bonne moitié du total.

Mon intention n'est pas de me montrer agressif ni critique; je veux simplement dire qu'il s'agit là d'un problème réel. Comme vous le savez, le ministre des Finances et moi-même en avons fait état auprès des ministres des Finances provinciaux, et nous en sommes arrivés à certaines réductions.

Le sénateur Neiman: Voilà qui ne manquera pas d'inquiéter toute personne pour qui ces chiffres ont un sens et même de l'effrayer lorsque vous mentionnez 23 p. cent d'intérêt annuel sur la dette nationale. Cependant, je me demande si ces servitudes dont vous avez parlé et qui sont inhérentes à nos paiements, à notre système de transfert, sont immuables. N'y aurait-il pas à l'avenir moyen de revoir certains de ces contrats passés avec les provinces? Le gouvernement va-t-il simplement les accepter comme quelque chose d'inévitable, ou sa politique actuelle, dans ses conversations avec les premiers ministres et le ministre des Finances ainsi que dans les débats sur la Constitution, consiste-t-elle à essayer de modifier sensiblement le caractère de ces paiements? Allons-nous véritablement essayer de nous défaire de certains de ces secteurs et de les rendre aux provinces pour que le gouvernement fédéral n'ait plus à s'en occuper?

[*Text*]

Hon. Mr. Andras: As has been said, there is a practical political problem there. However, the answer is yes, and that is what I was describing as the substance of our discussions with the Ministers of Finance the other day. We presented these problems to them squarely. We asked if there was any acceptance of the sort that we might shave the established program financing escalation formula which is now the rate of growth of GNP to say this rate minus two per cent. One argument you could give there is that it may be impossible, for any government or a combination of governments, to totally shield the Canadian public from all aspects of inflation, particularly those which are important.

The other rationale is the fiscal situation I have alluded to here. They said no.

This program was negotiated in the fall of 1976 in order to establish the program financing and we transferred some tax points along with expenditures. As I recall, we transferred tax points which were forecast to be valued at about $1.4 billion per year along with about $970 million of expenditures on those related programs. It did not turn out that way. We also gave some expenditure transfer guarantees if the tax points did not yield that figure and, indeed, they did not.

At the same time that we agreed to that new arrangement we agreed, in the contract, that the EPF would not be open for discussion for five years, and that is a federal-provincial contractual understanding which goes up to 1982.

We stipulated the problem to provincial ministers even though the agreement has not expired. This is a little different ball game now. Perhaps we will look at extending the agreement beyond 1982 for a further year or two if they, in turn, will help us now by shaving the escalation formula down. That was our proposal to them, but it was not accepted.

We finally said, "We have just been discussing, but have not finalized, our commitments to you on a couple of new kinds of programs, the community services program and social services block funding." They said, "There is not much point going ahead since these other programs are in the unilateral jurisdiction of the federal government and are not fully committed, so let's forget those for a couple of years."

It would be better to do something regarding EPF, in our view, and maybe we would get some co-operation with regard to what I call the "bubble" in the equalization payments.

You are quite right that we are not going to win this easily, but it is going to have to be done sooner or later.

The other major aspect is our own transfer to persons. We are making amendments to the Unemployment Insurance Act, not entirely because of the savings, but because there are some parts of that program which we want to attend to. Also there is

[*Traduction*]

L'honorable M. Andras: Comme on l'a déjà dit, nous nous trouvons en face d'un problème politique concret. Cependant la réponse est oui, et c'est ce que j'ai décrit comme le fond de nos discussions récentes avec les ministres des Finances. Nous leur avons présenté les problèmes carrément; nous leur avons demandé s'ils accepteraient que nous établissions la formule de relèvement progressif du financement des programmes, qui se rapproche à l'heure actuelle du taux d'augmentation du PNB, disons c'est au moins deux p. cent. L'argument dont vous pourriez faire état alors, c'est qu'il est peut-être impossible à tout gouvernement ou à un ensemble de gouvernements, de protéger complètement les Canadiens de tous les aspects possibles de l'inflation, et notamment des plus importants.

L'autre raison à laquelle j'ai déjà fait allusion ici, c'est la situation fiscale. Ils ont répondu non.

Ce programme a été négocié en automne 1976 de manière à établir le financement des programmes. Nous avons par ailleurs reporté certains points fiscaux de même que certaines dépenses. Si je me souviens bien, nous avons reporté des points fiscaux qui devaient rapporter environ $1.4 milliard par an ainsi que les dépenses relatives aux programmes, s'élevant à $970 millions. En fait, les choses ne se passèrent pas ainsi. Nous avons également offert des garanties de transfert de dépenses, au cas où les points fiscaux en question ne rapporteraient pas le montant prévu. En fait, c'est ce qui s'est passé.

Au moment où nous tombions d'accord sur ce nouvel arrangement, nous avons également convenu, dans le contrat, que le EPF ne serait pas débattu d'ici cinq ans et c'est là un accord fédéral-provincial valable jusqu'en 1982.

Nous avons expliqué le problème aux ministres provinciaux, même si l'accord était encore en vigueur. La situation est quelque peu différente maintenant. Nous envisageons éventuellement de proroger l'accord d'une année ou deux, après 1982, si, de leur côté, ils sont disposés à nous aider à diminuer la formule d'augmentation. C'est ce que nous leur avons proposé, mais cela n'a pas été accepté.

Finalement, nous avons dit: «Nous n'avons que discuté, mais nous n'avons pas exprimé définitivement nos engagements vis-à-vis de votre Comité concernant deux ou trois nouveaux types de programmes, à savoir: le programme des services communautaires et le financement des services sociaux». Ils ont répondu: «Il n'est pas très utile de continuer, étant donné que les autres programmes sont uniquement du ressort fédéral et non pas été complètement mandatés, alors oublions-les pendant deux ou trois ans».

Nous ferions mieux, selon nous, de nous attaquer à la question du EPF et nous obtiendrions peut-être une certaine collaboration au sujet de ce que j'appelle le «défaut» des paiements de péréquation.

Vous avez raison de dire que nous n'atteindrons pas le but facilement, mais de toutes façons il faudra s'y attaquer un jour ou l'autre.

L'autre aspect important c'est notre propre transfert à des personnes. Nous apportons des modifications à la Loi sur l'assurance-chômage, non seulement pour faire des économies mais encore parce que nous voulons nous occuper de certains

[*Text*]

a saving there which I think is forecast. I recall about $580 million in the first year, with savings for subsequent years between $700 million and $900 million. So we are doing those things that you say we have to do. But it is painfully slow. It is not easy; you are quite right.

Senator Neiman: Essentially you are locked into 1982.

Hon. Mr. Andras: On that particular program; unless the first ministers will see—we are putting this to them as a mutual problem. I do not think the provinces can continue to be extremely critical of us in our expenditures and our cash requirements, when they sit there, as 10 provinces, with almost a neutral borrowing position. That is dominated by three provinces with a surplus and one province, Alberta, with a huge surplus, and seven who have their own borrowing requirements. At the first ministers' conference, we also spoke about a much more co-ordinated fiscal position, even to the point of saying when and where you are going to borrow money when you need to, which gets into some exchange problems. We are now borrowing abroad, for the first time in 10 or 12 years, partly to offset the fact that the provinces are not borrowing abroad; and that has an effect on our exchange rates. But this is getting into another area.

The Deputy Chairman: The minister has to go shortly. There may be one or two further questions.

Senator Molgat: Specifically on this point, I can appreciate the minister's concern about this shared program. As the federal government reduces its participation, is there not a danger that those provinces who have not the funds, the poor provinces, will be unable to take up the slack? The rich ones will, and we shall end up with lower standards in the poorer provinces, which was precisely why the federal government went into the program in the first place.

Hon. Mr. Andras: It went into it particularly with equalization payments. That was the major program. There is no disposition on our part, even in the face of these problems, to tamper with the fundamental principle of equalization payments. We suggested that there was an aberration this last year in the equalization payments. Actually it was about $1 billion of revenue to Alberta from oil, gas, land leases and sales, which we argued was not really intended to be part of the equalization payment pattern but fitted into the jurisprudence. But the equalization payments formula is something that we do not want to change. However, it raises some problems which we would like to work out and solve. You have put your finger on a very important aspect.

Senator Molgat: I agree that equalization payments is the main one; but it seems that in medicare and hospitalization we were, by the federal contribution, establishing a national standard. I am afraid that if we start cutting down substantially, a poorer province, like my own, will end up by not being

[*Traduction*]

aspects du programme. Il y a également là une épargne qui, je pense, est prévue. Je me souviens d'environ $580 millions la première année et $700 à $900 millions pour les années subséquentes. Nous faisons donc ce que vous dites qu'il nous faut faire. Mais quelle pénible lenteur! Ce n'est pas facile. Vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Neiman: En somme vous ne devez pas dépasser 1982.

L'honorable M. Andras: Pour ce qui est de ce programme, à moins que les premiers ministres réalisent—nous leur présentons la chose comme un problème commun. Je ne pense pas que les provinces puissent continuer à critiquer vertement nos dépenses et nos besoins de liquidités, lorsqu'elles attendent là, dans une situation d'«emprunteuses» pour ainsi dire neutres. En fait, dans cette situation, trois provinces présentent un excédent, une, un excédent énorme et sept autres, leurs propres besoins de prêt. Nous avons également parlé, lors de la conférence des premiers ministres, de l'adoption d'une attitude beaucoup plus coordonnée face au fisc, et cela va jusqu'à dire quand et où vous allez emprunter de l'argent, lorsque vous en avez besoin etc., ce qui pose évidemment des problèmes de change. A l'heure actuelle, nous empruntons à l'étranger, pour la première fois en dix ou douze ans, en partie pour compenser le fait que les provinces ne le font pas ce qui, évidemment se répercute sur nos taux de change. Mais nous sortons du sujet.

Le vice-président: Le ministre doit bientôt partir. Il y a peut-être une ou deux autres questions?

Le sénateur Molgat: Je dois dire qu'à ce propos, je comprends que le ministre se préoccupe au sujet des programmes à coût partagé. Au fur et à mesure que le gouvernement fédéral réduit sa participation, les provinces qui n'ont pas les fonds voulus—et c'est le cas des provinces pauvres—ne risquent-elles pas de ne plus être en mesure de remonter la pente? Les provinces riches réussiront et cela entraînera, en fin de compte, un niveau de vie inférieur pour les provinces pauvres. Or c'est précisément ce que le gouvernement fédéral voulait éviter tout d'abord en lançant ces programmes.

L'honorable M. Andras: Et c'est là qu'entrent en jeu les paiements de péréquation. C'était le programme le plus important. Nous n'avons pas l'intention, même face à ces problèmes, de saborder le principe fondamental des paiements de péréquation. D'après nous, les paiements de péréquation effectués l'an dernier présentaient une certaine anomalie. En fait, cela a rapporté environ $1 milliard à l'Alberta et ce grâce au pétrole, au gaz, et aux locations et achats de terrain. D'après nous, cela ne devait pas faire partie du système de péréquation, mais rentrait tout simplement dans la jurisprudence. Ce n'est pas que nous voulons modifier la formule des paiements de péréquation, mais cela pose quand même des problèmes que nous voudrions bien résoudre. Vous avez touché du doigt un aspect très important.

Le sénateur Molgat: Je conviens que le programme des paiements de péréquation constitue le programme le plus important. Il me semble toutefois que, dans le domaine des soins médicaux et de l'hospitalisation, nous avons établi, grâce à la contribution fédérale, une norme nationale. Je crains que,

[*Text*]

able to take up the slack and will not have the same standards as, say, Alberta.

Hon. Mr. Andras: There is a degree to this thing. I come back to a question asked of me earlier, that before it needs a lessening of service it perhaps needs a real look at the situation. We have this kind of incentive. You can start to look at things which you have not looked at before and perhaps you can retain the services without quite the fat. But after that there is the other economic facts of life.

Senator Sparrow: I hope the minister can remain for a little longer than five minutes. To refresh my memory, was the present minister the Minister of Manpower and Unemployment Insurance prior to becoming President of the Treasury Board?

Hon. Mr. Andras: Yes, from 1972 to 1976.

Senator Sparrow: In December, 1976, the question was asked by this committee about the possibility of being able to fire civil servants who were incompetent. You made a statement at that time that you believed there were instances where civil servants should be fired and were not fired. The question arose concerning a person by the name of St. Laurent who was with the Unemployment Insurance Commission at that time. It went back to the matter of the Bonaventure. He was transferred from the Department of Defence because of the Bonaventure incident, which was an incident involving $10 million. The discussion in committee was about that. My question at that time was whether there was not some area in which the government would take a stronger stand and fire someone for what it considered to be incompetence. You said at that time that something should be done.

Since that time, Mr. St. Laurent was promoted within the Unemployment Insurance Commission and received yet further promotion. In May, 1978, he was in charge of the Unemployment Insurance program, and there were overpayments of $4.3 million to recipients for which he and his department were directly responsible. The Auditor General made a number of comments at the time to the effect that something should be done about that. Very recently there have now been additional overpayments of $142 million, and Mr. St. Laurent is still in charge of that department.

I would ask the President of the Treasury Board how long that sort of thing will go on. Under the supplementary estimates there is a figure of $1,710, million being given to the Unemployment Insurance Fund. There is an additional $29 million going in this budget as additional expenditures. It seems to me that the incompetence in that department is unbearable, and yet the same people are still in charge. The Auditor General's report now states that $142 million has been overpaid by the Unemployment Insurance Commission. Going back to your original thoughts before this committee that some provision should be made to fire incompetent personnel, there seems to me to be a terrible lack of—

[*Traduction*]

si nous commençons à apporter d'importantes réductions, une province plus pauvre, comme la mienne, ne pourra pas les supporter et n'aura pas les même normes que l'Alberta par exemple.

L'honorable M. Andras: Tout est relatif dans cette affaire. Je reviens sur une question que l'on m'a posée tout à l'heure, à savoir, qu'il est nécessaire d'étudier la situation avant d'apporter des réductions. Nous avons de ces mesures incitatives. On peut commencer par étudier des choses qui ne l'ont jamais été auparavant et il sera peut-être possible de maintenir des services sans gaspillage. Mais il y a en outre les réalités économiques de la vie.

Le sénateur Sparrow: J'espère que vous pouvez rester plus de cinq minutes. Afin de me rafraîchir la mémoire, pouvez-vous me dire si vous étiez ministre de la Main-d'œuvre et de l'Emploi, avant de devenir le président du Conseil du Trésor?

L'honorable M. Andras: Oui, de 1972 à 1976.

Le sénateur Sparrow: En décembre 1976, le Comité a demandé s'il était possible de licencier des fonctionnaires incompétents. Vous avez déclaré ce jour-là que, dans certains cas, des fonctionnaires devaient selon vous, être licenciés et ne l'étaient pas. La question était posée au propos d'un certain M. St. Laurent qui travaillait alors à la Commission d'assurance-chômage. C'était au moment de l'affaire Bonaventure. Il fut muté du ministère de la Défense en raison de cet incident où il était question de $10 millions. La discussion du comité portait sur ce point. Je vous ai demandé à l'époque s'il n'y avait pas de cas où le gouvernement pouvait se montrer plus ferme et licencier quelqu'un pour incompétence. Vous avez dit alors qu'il fallait faire quelque chose.

Depuis, M. St. Laurent a été promu au sein de la Commission d'assurance-chômage et a même reçu d'autres promotions. En mai 1978, il dirigeait le programme de chômage et il a été, lui et son ministère, responsable d'avoir versé en trop 4.3 millions de dollars de prestations. Le Vérificateur général avait dit à l'époque qu'il fallait faire quelque chose à ce sujet. Très récemment, nous avons appris qu'il s'est produit des versements en trop pour $142 millions et M. St. Laurent est toujours chargé de ce service.

Je voudrais demander au président du Conseil du Trésor si cette situation va durer longtemps. Le budget supplémentaire indique que $1,710 millions seront versés au Compte d'assurance-chômage. Une dépense supplémentaire de $29 millions s'inscrit dans ce budget. L'incompétence de ce ministère me semble intolérable et pourtant la même direction reste en place. Le rapport du Vérificateur général indique maintenant que la Commission d'assurance-chômage a versé $142 millions en trop. Si on en revient donc à votre première déclaration, c'est-à-dire qu'il faudrait prendre des mesures pour licencier le personnel incompétent, il me semble y avoir un manque considérable de . . .

[*Text*]

Hon. Mr. Andras: To clear up one or two points, it is not $1,7 billion—

Senator Sparrow: The previous estimates were $1,710, million—

Hon. Mr. Andras: Insofar as Mr. St. Laurent is concerned, until you made the point just now I did not know that he was involved with the Bonaventure incident seven years ago and I do not recall his name coming up. Perhaps it did; I do not recall. Insofar as the so-called overpayment in Unemployment Insurance is concerned, I would want you to talk to the Minister of Employment and Immigration about the specific comment by the Auditor General. There will be a lot of opportunity after he tables his report in about two or three weeks time. I will not involve myself in the specifics of the person. I would certainly ague that where incompetence can be established, there should be disciplinary action taken, without specifically mentioning Mr. St. Laurent or anyone else.

Senator Sparrow: Perhaps the minister might, through his department, make a report, referring back to the hearings we had in December, 1976, when this issue came up and included the names of departments, and so on.

Hon. Mr. Andras: Was Mr. St. Laurent mentioned by name as being involved?

Senator Sparrow: No, but the incident was mentioned in news reports and in the committee hearing. You can check with the *Globe and Mail* report of December 10, 1976, the reports of the Ottawa *Journal*, and the reports of our Finance Committee at that time. I have one further question. Perhaps the minister could make a report to us, going back to the original inquiry about the Bonaventure, referring to the promotion of this particular individual or other individuals, and relating that to the incompetence in the department, as shown by the Auditor General. It is extremely important that this committee should know what is happening if there is any type of waste. Perhaps the Treasury Board could inform me, through this committee, the method of discontinuing the employment of people in the Public Service who are incompetent. There have been a number of reports which state that it is so difficult to fire incompetent people within the Public Service that they are set aside in offices with no telephones, because it is easier that way than actually ending their employment. Perhaps the Treasury Board could make a report to us of how, in fact, under the Civil Service Act, employment can be terminated.

Hon. Mr. Andras: It would be better done through the Public Service Commission. However, we can undertake to talk to Mr. Gallant, the Chairman of the Public Service Commission. You may want to have him appear before the committee. That is probably the proper agency to do it, although we have a direct interest in it. We could give you the legal basis now, which we are hoping to change.

The Deputy Chairman: Is that satisfactory?

[*Traduction*]

L'honorable M. Andras: Permettez-moi d'éclaircir un ou deux points: il ne s'agit pas de $1.7 milliards . . .

Le sénateur Sparrow: Le budget précédent indiquait $1,710 millions . . .

L'honorable M. Andras: En ce qui concerne M. St-Laurent, je ne savais pas, jusqu'à ce que vous me l'appreniez, qu'il avait été, il y a sept ans, impliqué dans l'incident Bonaventure et je ne me souviens pas que son nom ait été mentionné. Il l'a peut-être été; je ne m'en souviens pas. En ce qui concerne les versements en trop de la Commission d'assurance-chômage, j'aimerais que vous discutiez avec le ministre de l'Emploi et de l'Immigration des commentaires émis par le vérificateur général. Vous en aurez tout le loisir lorsqu'il déposera son raport dans deux ou trois semaines. Je ne veux pas me mêler du cas d'une personne. J'estime, par contre, que, lorsqu'il y a incompétence, des sanctions disciplinaires devraient être prises sans nommer M. St. Laurent ou qui que ce soit d'autre.

Le sénateur Sparrow: Le Ministre pourrait peut-être, par l'entremise de ses fonctionnaires, produire un rapport sur les auditions que nous avons tenues en décembre 1976 qui ont porté sur cette question et au cours desquelles on a donné les noms des ministères et ainsi de suite.

M. Andras: A-t-on mentionné le nom de M. St. Laurent, comme l'un de ceux qui étaient impliqués?

Le sénateur Sparrow: Non, mais l'incident a été mentionné dans les nouveaux rapports et dans l'audition du Comité. Vous pouvez vérifier dans les articles parus dans le *Globe and Mail* du 10 décembre 1976, *l'Ottawa Journal* et dans les rapports de notre Comité des finances parus à ce moment-là. J'ai une autre question. Le Ministre pourrait peut-être nous rédiger un rapport, remontant à l'enquête initiale concernant l'incident Bonaventure, en faisant référence à la promotion de cette personne en particulier, ou d'autres personnes, rattachant le tout à l'incompétence du Ministère, comme l'a démontrée, le vérificateur général. Il est extrêmement important que notre Comité sache ce qui se passe, s'il y a gaspillage. Le Conseil du Trésor pourrait peut-être me renseigner, par l'intermédiaire du présent Comité, sur la méthode de congédiement des fonctionnaires incompétents. Dans plusieurs rapports, on a signalé qu'il est tellement difficile de congédier des employés incompétents au sein de la Fonction publique qu'ils sont mis à l'écart, dans des bureaux sans téléphone, ce qui est plus facile que de les renvoyer. Le Conseil du Trésor pourrait peut-être nous expliquer dans un rapport comment, en vertu de la Loi sur la Fonction publique, il est effectivement possible de congédier un fonctionnaire.

M. Andras: La Commission de la Fonction pubique pourrait beaucoup mieux s'acquitter de cette tâche. Cependant, nous pouvons en parler à M. Gallant, président de la Commission de la Fonction publique. Vous voudrez peut-être qu'il vienne témoigner devant le Comité. La Commission est probablement l'organisme le plus en mesure de vous informer, même si cette question nous touche directement. Nous pouvons vous donner le fondement juridique actuel que nous espérons modifier.

Le vice-président: Cela vous satisfait-il?

[*Text*]

Senator Sparrow: Yes. We shall have a report from the Treasury Board and then we can call Mr. Gallant as a witness.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Minister. We have overrun the time for which you said you would be here. We appreciate very much the fact that you were able to be here.

Miss Denise Moncion will carry on with the explanations. We will deal with the estimates by department.

Senator Smith (Colchester): May I ask a question which I had planned to ask the minister before he left. It is a simple question. The first item in his statement says that there are $400 million for additional costs of servicing the public debt over and above what was anticipated in the estimates previously. My question is, what caused the increase—more costly borrowing?

Miss Moncion: No. It was a mixture of more borrowing and higher interest rates.

Senator Smith (Colchester): Can we have a breakdown—not necessarily at this moment—in the near future?

Miss Moncion: Yes.

The Deputy Chairman: We shall now consider the supplementary estimates department by department. The first is the Department of Agriculture. Are there any questions? If not, we will go on to Employment and Immigration. I have a question on this. Under Objects of Expenditure there is an item of $23 million for professional and special services. Can you give us some idea of what these professional and special services are?

Miss Moncion: Most of that relates to the purchase of training from the provinces related to employment training programs.

The Deputy Chairman: It is not contracting out?

Miss Moncion: No.

Senator Neiman: This relates to professional training in various fields does it?

Miss Moncion: It relates to training in the various trades, and even secondary school training. It is all related to employment training programs.

Senator Smith (Colchester): Is the word "professional" in that item used in the accepted sense of higher education fitted for a profession, or does it only relate to employment which might be available in a professional office?

Miss Moncion: It is related to employment generally. It is a generic term covering everything from secondary school training to vocational training. It does not relate to training one might acquire at university.

Senator Smith (Colchester): What does the word "professional" in the title of the program denote?

[*Traduction*]

Le sénateur Sparrow: Oui, Nous recevrons un rapport du Conseil du Trésor et nous pourrions ensuite demander à M. Gallant de venir témoigner.

Le vice-président: Merci, monsieur le Ministre. Nous avons dépassé la période de temps que vous pouriez nous consacrer. Nous sommes très heureux que vous soyez venu témoigner devant le Comité.

Mlle Denise Moncion va maintenant poursuivre les explications. Nous allons étudier le budget par ministère.

Le sénateur Smith (Colchester): Puis-je poser une question que j'entendais poser au ministre, avant qu'il nous quitte. C'est une question bien simple. Dans sa déclaration, le Ministre dit d'abord que pour éteindre la dette publique, on a affecté $400 millions, en plus de ce qui avait été prévu dans le budget. Je voudrais connaître la cause de cette augmentation des emprunts plus coûteux?

Mlle Moncion: Non ce sont à la fois de nouveaux emprunts plus nombreux et des taux d'intérêt plus élevés.

Le sénateur Smith (Colchester): Serait-il possible de nous fournir une ventilation—pas nécessairement tout de suite—dans un avenir rapproché?

Mlle Moncion: Oui.

Le vice-président: Nous devrions maintenant étudier le budget supplémentaire, par ministère. Le premier est celui de l'Agriculture. Y a-t-il des questions? Sinon, nous allons passer au ministère de l'Emploi et de l'Immigration. J'ai une question à ce sujet. Sous les articles de dépenses, on note un poste de $23 millions pour des services professionnels et spéciaux. Pouvez-vous nous donner une idée de ce que sont ces services professionnels et spéciaux?

Mlle Moncion: La plupart de ces services concernent les programmes provinciaux de formation de la main-d'œuvre.

Le vice-président: Ne s'agit-il pas d'impartition?

Mlle Moncion: Non.

Le sénateur Neiman: Cela concerne la formation professionnelle dans divers domaines, n'est-ce pas?

Mlle Moncion: Il s'agit de la formation dans diverses professions et même, la formation dans les écoles secondaires. Tout cela a trait aux programmes de formation de la main-d'œuvre.

Le sénateur Smith (Colchester): Est-ce que le terme «professionnels» dans ce poste est utilisé dans son sens reconnu de meilleure instruction pour une profession ou s'il ne concerne seulement que les services que l'on peut trouver dans un bureau professionnel?

Mlle Moncion: Il s'applique à l'emploi en général. Il s'agit d'un terme générique qui s'applique à toute formation, depuis les études secondaires jusqu'à la formation professionnelle. Il ne s'applique pas à la formation qu'on pourrait acquérir à l'université.

Le sénateur Smith (Colchester): Qu'indique le terme «professionnel» dans le titre du programme?

[*Text*]

Miss Moncion: It is the accepted word in the Objects of Expenditure to qualify any contracted purchase of training. It certainly does not refer to the usual meaning of the word "professional" as meaning professional training one acquires at the university level.

Mr. Radburn: If I may, Mr. Chairman, there is a rather lengthy definition to which I could refer the committee on page 1-64 of the main estimates. In addition, we have also attempted to provide a breakout of the larger items within that total object, again in the main estimates, starting at page 1-58. The total amount in the estimates is $1.4 billion. I guess many people feel that all of that is for normal "contracting out." As a result, we have attempted to list the major items in the main estimates to point out that it does include such things as payments to the provinces for adult occupational training. Over $350 million in the main estimates is for that, because it fits within the definition of professional and special services.

Senator Smith (Colchester): This would not include, then, training on the job, with the federal government making a contribution to that individual's salary.

Miss Moncion: This amount of $23 million refers particularly to the purchase of training programs from provincial educational institutions. There are other amounts foreseen for training allowances. There is, for example, the amount of $7 million allocated for industrial training, which is what you were just describing. But the $23 million in the supplementary estimates is for the purchase of training programs from provincial educational institutions.

Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division, Treasury Board: Under the agreement with the provinces, we purchase all of our training from the provinces. Because we purchase it from the provinces, it is categorized "Professional and Special Services."

Senator Molgat: What control, if any, does Treasury Board have over the use of this program?

I often hear the complaint that individuals will take a given course in re-training and very shortly after finishing that enroll in another course, possibly of an entirely different nature, and then a third course, and so on. Also, the provinces, I am told, take advantage of this federal program to remove people who would otherwise be their responsibility. Does Treasury Board monitor the program from the point of view of control?

Miss Moncion: There are two aspects to your question, senator. The program is monitored by the department. Compliance with the rules and regulations governing this program is part of the regular program evaluation. The rules and

[*Traduction*]

Mlle Moncion: C'est le terme employé dans les articles des dépenses pour désigner tout achat de services de formation par contrat. Il ne correspond certainement pas à la signification habituelle du terme «professionnel» qui désigne la formation qui s'acquiert au niveau universitaire.

M. Radburn: Permettez-moi d'intervenir, monsieur le président; le Comité pourrait se reporter à une définition assez longue qui figure à la page 1-65 du Budget principal des dépenses. En outre, nous avons également essayé de fournir une ventilation des principaux postes dans le cadre de cet ensemble de dépenses, là encore dans le Budget principal des dépenses, qui commence à la page 1-59. Le montant total indiqué au Budget principal est de $1.4 milliard de dollars. Je crois que nombreux sont ceux qui pensent que tout ce montant couvre les transactions habituelles d'une partition. Aussi avons-nous essayé d'inscrire au Budget principal des dépenses les principaux postes pour signaler que ce montant couvre également des dépenses comme les versements faits aux provinces pour la formation professionnelle des adultes. Plus de $350 millions indiqués au Budget principal des dépenses y sont affectés, parce qu'ils correspondent à la définition des services professionnels et spéciaux.

Le sénateur Smith (Colchester): Par conséquent, la formation en cours d'emploi, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral contribue au paiement du salaire du stagiaire, n'y serait pas incluse.

Mlle Moncion: Ce montant de $23 millions s'applique particulièrement à la mise en œuvre de programmes de formation dans les établissements d'enseignement provinciaux. D'autres montants sont prévus pour les indemnités de formation. Il y a, notamment, les $7 millions affectés à la formation industrielle, que vous venez de décrire. Mais les $23 millions indiqués au Budget supplémentaire sont destinés à «l'achat» de programmes de formation auprès des établissements d'enseignement provinciaux.

M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses, Conseil du Trésor: En vertu de l'accord conclu avec les provinces, nous leur achetons tous nos cours de formation; pour cette raison, ces derniers entrent dans la catégorie des «Services professionnels et spéciaux».

Le sénateur Molgat: Quelle surveillance, s'il en est, le Conseil du trésor exerce-t-il sur l'emploi du présent programme?

J'entends souvent la plainte voulant que des particuliers suivent un cours de recyclage donné et que peu de temps après avoir terminé ce cours, ils s'inscrivent à un autre, souvent complètement différent, et ensuite à un troisième cours, et ainsi de suite. On m'a dit également que les provinces profitaient de ce programme fédéral pour y transférer des particuliers qui, autrement, seraient sous leur responsabilité. Le Conseil de trésor contrôle-t-il le programme en ce qui concerne la surveillance exercée?

Mlle Moncion: Cette question présente deux aspects, sénateur. Le programme est contrôlé par le ministère. L'observation des règlements qui régissent le programme entre dans le cadre de l'évaluation normale du programme. Les règlements

[*Text*]

regulations under which this program is administered, or the qualifying elements for each individual, if you wish, are determined, and it is administered pursuant to those rules and regulations. The control is really within the department.

Senator Molgat: So, monitoring that program from the point of view of control is not a Treasury Board function?

Miss Moncion: No.

The Deputy Chairman: If there are no other questions, we will move on to Energy, Mines and Resources.

Senator Molgat: The largest amount under Energy, Mines and Resources is $81 million, being for oil import compensation payments. Can you provide us with an explanation of that?

Mr. Stimpson: That represents oil compensation subsidies, senator.

Senator Molgat: Why is there a need for this very substantial extra amount? Was there a miscalculation, a change in price, or what happened?

Mr. Stimpson: Part of this additional requirement stems from the government's announced intention to not go ahead with a price increase on January 1, 1979, and the balance is the result of the devaluation of the dollar. When the estimates were prepared, the rate of exchange used was something in the order of 88 cents, whereas now the calculations are based on an average of 86 cents.

The Deputy Chairman: There is an item at page 24 as follows:

> Additional costs for investigation and clean-up of radioactive contamination from crashed satellite.

Was there any recovery on that?

Miss Moncion: Under existing international treaties, Mr. Chairman, the issue of recovering all costs associated with the search and clean-up of the satellite debris is being pursued with External Affairs as the lead agency.

Senator Neiman: Not too hopefully, I gather.

Miss Moncion: Some of the costs will be recovered, though probably not the full amount.

The Deputy Chairman: Can you tell us what the full amount was? This provides for an additional $1.6 million.

Miss Moncion: The costs for Phases I and II will be approximately $13 million.

The Deputy Chairman: That does not include the final figure, does it?

Miss Moncion: Yes, it does.

[*Traduction*]

en vertu desquels le présent programme est appliqué, et les conditions que doit remplir chaque candidat pour y être admis, si vous voulez, sont établis au préalable, et le programme est appliqué conformément à ces règlements. La surveillance incombe en fait au ministère.

Le sénateur Molgat: Par conséquent, le Conseil du trésor n'est pas chargé du contrôle du programme en ce qui concerne la surveillance exercée?

Mlle Moncion: Non.

Le vice-président: Si vous n'avez pas d'autres questions à poser, nous passerons au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le sénateur Molgat: Le montant le plus élevé inscrit à la rubrique Énergie, Mines et Ressources est $81 millions, affectés au versement des indemnités aux importateurs de pétrole. Pouvez-vous donner des explications à ce sujet?

M. Stimpson: Ce montant représente le total des subventions versées aux importateurs de pétrole, sénateur.

Le sénateur Molgat: Pour quelle raison un montant supplémentaire aussi élevé est-il nécessaire? Y a-t-il eu une erreur de calcul ou un changement de prix? Qu'est-il arrivé?

M. Stimpson: La nécessité de cette somme additionnelle s'explique en partie par l'intention du gouvernement ne de pas autoriser d'augmentation de prix au 1er janvier 1979, et en partie par la dévaluation du dollar. Lors de la préparation des prévisions budgétaires, le taux de change appliqué était de l'ordre de 88 cents, tandis qu'actuellement, les calculs sont basés sur une moyenne de 86 cents.

Le vice-président: Un poste figure à la page 25 où il est indiqué:

> Frais supplémentaires relatifs à l'enquête et l'élimination de la contamination radioactive résultant du satellite écrasé.

A-t-on été indemnisé pour cela?

Mlle Moncion: Dans le cade des traités internationnaux existants, monsieur le président, le ministère des Affaires extérieures est l'organisme principalement chargé de négocier le remboursement des frais qu'a entraînés la recherce et l'enlèvement des débris du satellite.

Le sénateur Neiman: Sans trop d'espoir de succès, je suppose.

Mlle Moncion: Certains des frais nous serons remboursés, mais probablement pas la somme intégrale.

Le vice-président: Pouvez-vous nous dire quel était le montant total? Une somme additionnelle de $1.6 million est ici en cause.

Mlle Moncion: Les coûts concernant la phase I et la phase II seront d'environ $13 millions.

Le vice-président: Cela ne correspond pas au montant final, n'est-ce pas?

Mlle Moncion: Au contraire.

[*Text*]

Senator Molgat: There are no ongoing expenditures, are there? The clean-up is now complete, is it?

Miss Moncion: It is now being completed. It will be going on until the end of December, but this present supplementary will cover the complete clean-up.

A month or two ago, after the search was thought to be finished, some radioactive elements were found. Because of that a new exercise was deemed necessary, although there does not seem to be cause for special concern. Hence, this additional amount.

The Deputy Chairman: Next, Environment.

Senator Smith (Colchester): How does it come about that there is a reallocation of resources from other programs to the Federal Environmental Assessment Review Office and other activities? What is the explanation for that?

Miss Moncion: The funding and the person years are there to supplement the federal assessment program. I cannot tell you now where these funds and person years come from. I can tell you, however, that the Department of the Environment has gone through what is referred to as an A-base review exercise whereby every program is examined and every possible saving identified. The department is now in its second phase, which is that of reallocating those savings. It is an internal reallocation.

The Deputy Chairman: Would this be a transfer from other departments?

Miss Moncion: No, it is all within the Department of the Environment.

Mr. Radburn: If I might add to that, Mr. Chairman, the use of the term "reallocation" has been used so as not to impart the feeling that there are new funds or person years involved. Treasury Board would exercise its option in directing the department to lapse the funds and the person years in the areas in which these resources came. But because it is in vote 1, parliamentary approval is sought for both money and person years.

The Deputy Chairman: Are there any other questions on Environment?

Senator Smith (Colchester): The last item on page 30, Mr. Chairman, a grant to Marine Sciences Research Laboratory of Memorial Universitsy, $150,000. What would be the purpose of that additional grant—or at least I take it to be additional?

Miss Moncion: It is to assist in deferring operating expenses incurred by the memorial University of Newfoundland for marine research complementary to the Departments of Fisheries and Environment regarding in-house research. The funds are available within the vote, but since it is a grant, it has to be listed in the estimates. It is not a supplementary fund, but such grants are always listed so that they may receive parliamentary approval.

[*Traduction*]

Le sénateur Molgat: Il n'y a pas de dépenses en cours, n'est-ce pas? Les travaux d'élimination sont maintenant terminés, je crois.

Mlle Moncion: Ils sont presque terminés. Ils se poursuivront jusqu'à la fin décembre, mais ce budget supplémentaire portera sur l'ensemble des travaux d'élimination.

Il y a un mois ou deux, alors que les recherches semblaient terminées, certains éléments radioactifs ont été découverts. C'est pourquoi des travaux supplémentaires ont été jugés nécessaires, même si la question ne semble pas être un sujet d'inquiétudes particulier. C'est la raison pour laquelle il a fallu un montant supplémentaire.

Le vice-président: Passons maintenant au prochain sujet: l'Environnement.

Le sénateur Smith (Colchester): Comment se fait-il qu'il y ait eu réaffectation de ressources consacrées à d'autres programmes au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et autres activités?

Mlle Moncion: Les fonds et les années-hommes ont été accordés pour assurer la réalisation du programme fédéral d'évaluation. Je ne peux pas vous dire d'où ils proviennent. Je peux cependant vous préciser que le ministère de l'Environnement a effectué un premier examen de révision. Chaque programme a été étudié et chaque possibilité d'économie a été notée. Le ministère procède actuellement à la seconde étape, qui porte sur la réaffectation des sommes qui ainsi épargnées. Il s'agit d'une réaffectation interne.

Le vice-président: Les autres ministères transféreraient-ils des fonds?

Mlle Moncion: Non, le tout se fait au sein du ministère de l'Environnement.

M. Radburn: Permettez-moi d'intervenir, monsieur le président. Le terme «réaffectation» a été utilisé non pas pour donner l'impression qu'il y a de nouveaux fonds ou de nouvelles années-hommes. Le Conseil du trésor pourrait choisir d'ordonner au ministère d'annuler ces crédits et ces années-hommes dans les secteurs d'où ces ressources proviennent. Cependant, puisqu'il s'agit du Crédit 1, l'approbation du Parlement est nécessaire à la fois pour les fonds et les années-hommes.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions concernant l'Environnement?

Le sénateur Smith (Colchester): Le dernier point à la page 31, monsieur le président, concerne une subvention de $150,000 accordée au laboratoire de recherches sur les sciences de la mer de l'Université Memorial. Quelle est la raison de cette subvention supplémentaire . . . ou, du moins, je crois comprendre qu'il s'agit d'un subvention supplémentaire.

Mlle Moncion: Cette subvention aide à reporter les dépenses de fonctionnement engagées par l'Université Memorial de Terre-Neuve, afin d'effectuer des recherches maritimes qui complètent les recherches internes du ministère des Pêches et de l'Environnement. Les fonds sont disponibles à même le crédit mais, puisqu'il s'git d'une subvention, ils doivent être inscrits dans le budgt. Il ne s'agit pas d'un fonds supplémen-

[*Text*]

The Deputy Chairman: The funds are already available within the department.

Senator Smith (Colchester): The purpose of my question was to ascertain the purpose of the grants.

Miss Moncion: It is to assist in deferring operating expenses incurred by the Memorial University of Newfoundland for marine research complementary to some departments' in-house research.

Senator Smith (Colchester): I understand that. I would like to know what this complementary research is.

Miss Moncion: I would have to ask the department for details.

Senator Smith (Colchester): I am particularly interested in that because of some other fisheries research matters which are occupying some attention at the moment.

Miss Moncion: We will get the information.

The Deputy Chairman: Before we go on, I think Miss Moncion has an answer to a question that was asked by Senator Grosart earlier.

Miss Moncion: Yes, it relates to the $1 votes. In these estimates there are only two $1 items where funds have been transferred from capital expenditures: Department of Public Works, votes 20 and 25 for the amount of $5 million; and the Solicitor General of Canada, vote 5, for the amount of $1.3 million, for a total of $6.3 million.

Senator Grosart: What were the original purposes in those cases? Are these transfers from capital to operating expenses?

Miss Moncion: Yes.

Senator Grosart: So we are dealing with $5 million.

Miss Moncion: This was as a result of delays in construction.

Mr. Stimpson: It was a transfer of $5 million.

Senator Grosart: What was to be constructed that has not been constructed?

Miss Moncion: It usually covers delays in construction.

Senator Grosart: The money was voted to provide something for capital works and it has not been provided. Therefore, this is not really a savings in the estimates; this is just a delay and it will come back again. It distorts the minister's figures, but only in a very small way.

Miss Moncion: I do not have the details, however, I can obtain them.

Mr. Stimpson: We will get that information for you.

[*Traduction*]

taire; ces subventions figurent toujours dans le budget aux fins d'approbation par le Parlement.

Le vice-président: Le ministère dispose déjà de ces fonds.

Le sénateur Smith (Colchester): J'ai posé cette question afin de connaître le but de ces subventions.

Mlle Moncion: Ces subventions aident à reporter les dépenses de fonctionnement engagées par l'Université Memorial de Terre-Neuve, afin d'effectuer des recherches qui complètent les recherches internes de certains ministères.

Le sénateur Smith (Colchester): Je comprends. J'aimerais savoir en quoi consistent ces recherches complémentaires.

Mlle Moncion: Il faudrait que je demande au ministère de fournir des précisions.

Le sénateur Smith (Colchester): Cette question m'intéresse particulièrement, parce que certaines autres recherches ichtyologiques font l'objet des débats à l'heure actuelle.

Mlle Moncion: Nous obtiendrons les renseignements demandés.

Le vice-président: Avant de poursuivre, je pense que mademoiselle Moncion peut maintenant répondre à la question posée plus tôt par le sénateur Grosart.

Mlle Moncion: Oui, il s'agit des crédits de $1. Dans ce budget, il y a uniquement deux postes de $1, où des virements de fonds ont été affectués à partir des dépenses d'immobilisation: le ministère des Travaux publics, les crédits 20 et 25 qui s'élèvent à $5 millions; et le Solliciteur général du Canada, le crédit 5 qui s'élève à $1.3 million, ce qui donne un total de $6.3 millions.

Le sénateur Grosart: Initialement, quels étaient les objectifs ainsi visés? S'agit-il de transferts des dépenses d'immobilisation aux dépenses d'exploitation?

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Grosart: Il s'agit donc d'une somme de $5 millions.

Mlle Moncion: En effet, imputable à des retards dans la construction.

M. Stimpson: Il y a eu un virement de $5 millions.

Le sénateur Grosart: Qu'est-ce qui devait être construit et ne l'a pas été?

Mlle Moncion: Il s'agit habituellement d'une somme servant à compenser les retards dans la construction.

Le sénateur Grosart: Les crédits ont été votés pour des dépenses en immobilisation auxquelles on n'a pas procédé. Par conséquent, il ne s'agit pas vraiment d'une économie par rapport aux prévisions; il y a simplement report. Cela fausse les chiffres fournis par le ministre, mais d'une façon plutôt négligeable.

Mlle Moncion: Je n'ai pas les détails à ce sujet, mais je puis les obtenir.

M. Stimpson: Nous obtiendrons ces renseignements à votre intention.

[*Text*]

Senator Grosart: It would be interesting to have it because this sort of transfer raises many questions. First of all, what is the attitude of the people awaiting this? Parliament had said they were to have it and they have not got it. Do they know? Does the member know? We have raised this question before and we have never received a very satisfactory answer as to the degree of communication about these kinds of decisions that take place.

This committee has recommended that any such transfer be used with great caution because it is not really a transfer within a vote—that is fiction—it is a much greater transfer than a transfer within a vote. It is a transfer from a major purpose of capital expenditure to operating. I would be very happy to know just what particular capital project has not been proceeded with.

Mr. Radburn: Honourable senators, I do not want to second guess the answer that we will provide to you, but the accommodation program in the main estimates has been voted $393 million and, in the main estimates, there is a long list of major capital projects planned by the department. Given the size and the nature of capital programs, there is invariably slippage. The department certainly attempts to adjust and bring forward other projects that they had not intended to start quite as soon. Even in spite of the planning in the capital area, there is still always some slippage.

You will notice on page 88 of the supplementary estimates the department itself, in its own program, has brought forward other projects that were not in the main estimates and have listed them here for information purposes. I am using this to illustrate that the department does re-adjust in the face of slippage on some projects and brings other projects forward. I do not think a specific project could be earmarked as giving rise to the $5 million.

Senator Grosart: I think it could be. Because there must be an accounting, there would have to be a cost accounting of the vote as against the spending on every project, even very small ones. Therefore, it would be possible to identify them; otherwise, you cannot identify the $5 million. I am not necessarily being critical; it may be that we would find that somebody has found a way to build a bridge more cheaply. It may be good news. The habit has grown up of not identifying this particular kind of a transfer of the purpose of a vote and it is a very important transfer.

The Deputy Chairman: They will attempt to do that for you.

Senator Smith (Colchester): I refer to page 34, the non-budgetary item 15a:

> Advances in accordance with terms and conditions approved by Treasury Board for the acquisition of capital equipment for the Central and Regional Passport Offices, $323,000.

I wonder what that is all about.

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Il serait intéressant de les avoir, parce que ce genre de virement de fonds soulève de nombreuses questions. Tout d'abord, quelle est l'attitude des personnes qui s'attendent à cette éventualité? Le Parlement a dit qu'il y aurait virement de fonds mais le contraire s'est produit. Peut-il vraiment le prédire? Le député le peut-il? Nous avons soulevé cette question auparavant, mais nous n'avons jamais reçu de réponse satisfaisante quand au degré de communication qui existe au sujet des prises de décisions.

Ce Comité a recommandé de procéder à tout virement de ce genre avec beaucoup de précaution parce qu'il ne s'agit pas vraiment d'un virement de crédits; l'opération est purement fictive. Il y a là beaucoup plus qu'un virement de crédits. Il s'agit du virement d'un poste important des dépenses d'immobilisation à des dépenses d'exploitation. J'aimerais bien savoir exactement quel projet précis d'immobilisation n'a pas été réalisé.

M. Radburn: Honorables sénateurs, sans vouloir conjecturer, je dois dire que les affectations de crédits pour le Programme du logement, dans le budget principal des dépenses, sont de $393 millions, et dans ce même budget, il y a une longue liste de grands projets d'immobilisation prévus par le ministère. Étant donné la nature et l'ampleur des programmes d'immobilisation, les écarts sont inévitables. Le ministère tente certainement d'en arriver à un rajustement et d'inclure d'autres projets dont il n'avait pas prévu le début des travaux aussi tôt. Même en dépit de la planification dans le secteur de l'investissement, il y a toujours des écarts.

Vous remarquerez à la page 88 du budget supplémentaire que le ministère a inclus dans son propre programme, à titre d'information, des projets qui ne figureraient pas au Budget principal des dépenses. J'utilise cet exemple pour vous démontrer que le ministère procède à un rajustement lorsque des écarts se produisent pour certains projets, et qu'il en soumet d'autres. Je ne pense pas qu'un projet particulier puisse entraîner une augmentation de $5 millions.

Le sénateur Grosart: Je crois que c'est possible. En raison des méthodes comptables utilisées, il devrait y avoir un calcul des coûts subis, à partir d'un crédit donné, par rapport aux dépenses effectuées dans le cadre de chaque autre projet, si peu importants soient-ils. Il serait ainsi possible de déterminer les coûts, ce qui nous est impossible dans le cas des $5 millions en cause. Je ne prétends pas nécessairement être critique; il se peut qu'un entrepreneur ait trouvé un moyen de construire un pont à meilleur prix. On a pris l'habitude de ne pas définir ce genre particulier de virement de crédits, mais il s'agit de virements très importants.

Le vice-président: Ils tenteront de le faire pour vous.

Le sénateur Smith (Colchester): Je me reporte à la page 34, au poste non budgétaire 15a:

> —Avances, selon les conditions approuvées par le Conseil du Trésor, pour l'acquisition de biens d'équipement pour le compte du Bureau central et des bureaux régionaux des passeports $323,000

Je me demande de quoi il s'agit exactement.

[*Text*]

Miss Moncion: The Passport Office is administered through a revolving fund. The payment for the cost of obtaining a passport goes into a fund which pays for the operation of the Passport Office. In this case it is an advance which will be repaid by the revenues of the Passport Office.

Senator Smith (Colchester): In what official records will we find that repayment when it is made?

Miss Moncion: It will be repaid through the Consolidated Revenue Fund. It is not a vote netting. It will be repaid through the CRF.

Mr. Stimpson: When departments are operating on revolving funds, and when they have to acquire capital equipment which will eventually be amortized over a number of years, it is customary to put an item in estimates to show the value of the capital equipment that is being purchased by that revolving fund.

Senator Smith (Colchester): There is another figure under "Explanation of Requirement" regarding "Revaluation of Foreign Currencies", and there is a figure of some $7 million. Is that just another way of saying that our dollar buys less?

Miss Moncion: Yes. Those are the expenses of our locally engaged employees which include benefits such as housing allowances to the members of the Department of External Affairs who are residing in other countries.

Senator Smith (Colchester): So this is a direct reflection of the decreased value of the dollar?

Miss Moncion: Yes.

The Deputy Chairman: I think there is a breakdown of that on page 36.

Senator Grosart: I would refer to page 38, vote 30a, which is a $1 vote. It appears to me to be one of those special types of $1 votes. It refers apparently only to contributions and not to grants, and it would seem to give blanket approval for any increases attributable to changes in exchange rates over and above the total of the vote. Is this the first time we have had this?

Mr. Radburn: It has been our practice, when we have unusual votes such as this, to repeat in the supplementary estimates the same vote as appeared in the Main Estimates. The particular items that the $1 vote is meant to cover are detailed first in the "Explanation of Requirement", but more importantly in the tabled on page 40 where each of the new grants and new contributions from vote 30a are listed. In this particular instance the reason that only $1 is there is that the funds are available within the vote.

Once again, as Miss Moncion mentioned earlier, it has been the traditional practice to list every new grant or increase in grant in the estimates. The only exception is in the case of the Canadian International Development Agency where is also a

[*Traduction*]

Mlle Moncion: Le Bureau des passeports est administré au moyen d'un fonds renouvelable. La somme exigée pour l'obtention d'un passeport est versée dans ce fonds à partir duquel sont assumées les dépenses de fonctionnement du Bureau des passeports. Dans ce cas, c'est une avance qui sera remboursée à même les revenus du Bureau des passeports.

Le sénateur Smith (Colchester): Dans quels documents officiels trouverons-nous mention de ce remboursement lorsqu'il aura été fait?

Mlle Moncion: Le remboursement sera fait à partir du fonds du revenu consolidé. Il ne s'agit pas d'une affectation nette de crédits. Le montant sera remboursé à même le FRC.

M. Stimpson: Lorsque l'exploitation se fait à partir d'un fonds renouvelable dans les ministères, et que ces derniers doivent acquérir des biens d'équipement dont l'amortissement s'échelonnera sur un certain nombre d'années, il est d'usage d'inclure un poste au Budget des dépenses, donnant la valeur des biens d'équipement qui ont été achetés au moyen de ce fonds renouvelable.

Le sénateur Smith (Colchester): Il y a un autre montant sous la rubrique «explication du besoin» concernant la «réévaluation des devises étrangères» et ce montant est de l'ordre de $7 millions. S'agit-il simplement d'une autre façon de dire que notre dollar perd de sa valeur?

Mlle Moncion: Oui. Il s'agit des dépenses de nos employés recrutés sur place et cela comprend des allocations comme les indemnités de logement versées aux fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures qui résident à l'étranger.

Le sénateur Smith (Colchester): Ces montants reflètent donc directement la dévaluation du dollar, n'est-ce pas?

Mlle Moncion: Oui.

Le vice-président: Je crois que ces montants sont ventilés à la page 37.

Le sénateur Grosart: Je me réfère à la page 39, au crédit 30a qui en est un de $1. Il me semble qu'il s'agit d'un de ces crédits spéciaux de $1. Apparemment, il porte uniquement sur les contributions et non pas sur les subventions, et le crédit semble comporter une certaine marge pour l'approbation de toute hausse attribuable à des variations du taux de change par rapport au montant qui avait d'abord été approuvé. Est-ce la première fois que cette situation se présente?

M. Radburn: En ce qui concerne les crédits peu communs comme celui-ci, nous reportons habituellement dans le Budget supplémentaire des dépenses le crédit qui figure dans le Budget principal. Les éléments précis visés par ce crédit de $1 sont d'abord décrits dans «L'explication du besoin», et ensuite, ce qui est plus important encore, dans le tableau de la page 41 où l'on donne la liste de toutes les nouvelles subventions et contributions tirées du crédit 30a. Dans ce cas particulier, le montant ne s'élève qu'à $1 parce que des fonds existent déjà dans le crédit.

Comme l'a déjà dit Mlle Moncion, nous avons par le passé énuméré toutes les nouvelles subventions ou augmentations de subventions dans le Budget des dépenses. Seule l'Agence canadienne de développement international fait exception car elle

[*Text*]

requirement to list contributions. The same respect is paid to listing as in the main estimates, and this is because it is slightly different from every other program in government.

Senator Grosart: Why would they not also refer to grants?

Miss Moncion: It does refer to grants.

Senator Neiman: That is on page 40.

Senator Grosart: I am referring to 30a.

Mr. Stimpson: It is on the first line.

Senator Grosart: It is still a limitation providing only that the amounts listed for contributions may be increased.

Mr. Stimpson: The reason for this, and I am referring more importantly to the main estimates where the listing of all grants and contributions take place, is that some of these grants or contributions are payable in foreign currencies.

Senator Grosart: Is the effect of vote 30a, the $1 vote, to restrict this increase or decrease, on the approval of the Treasury Board, to contributions but not to include a similar situation in respect to grants?

Mr. Stimpson: That statement is made for contributions only because most of them deal with contribution payments that are made and the amount in estimates stipulates the amount of foreign currency that is going to be paid. Consequently, if there is a change in the exchange rate from that estimated, authority is granted by the vote to allow payment as long as it does not exceed the amount of the foreign currency that is shown.

Senator Grosart: I understand. What I am asking is: Why is there not a similar permissive $1 vote for grants?

Mr. Stimpson: Because most of the grant items are specific items that do not entail this kind of payment.

Senator Grosart: They are not accountable, or subject to audit, whereas contributions are. There seems to be an anomaly.

Senator Neiman: May I ask a supplementary on that point? Under contributions there is a heading "Special Development Assistance." Do we have a breakdown of the donors of these contributions? It says "Incentives to Canadian private investment, institutions and organizations . . ."

The Deputy Chairman: What page is that?

Senator Neiman: Page 40. It is a breakdown of grants and contributions to which Senator Grosart is referring. I am wondering if we have a breakdown.

Miss Moncion: We do not provide it in the supplementary estimates, but we could obtain it for you.

Mr. Stimpson: We would have to obtain that from the department. We do not have that information.

[*Traduction*]

doit également énumérer les contributions. La liste est aussi détaillée que dans le Budget des dépenses et c'est pourquoi ce programme est légèrement différent de tout autre programme du gouvernement.

Le sénateur Grosart: Pourquoi ne fait-on pas également mention des subventions?

Mlle Moncton: Il en est fait mention.

Le sénateur Neiman: Reportez-vous à la page 41.

Le sénateur Grosart: J'en suis au crédit 30a.

M. Stimpson: A la première ligne.

Le sénateur Grosart: On ne fait que préciser que les montants correspondant à des contributions peuvent être majorés.

M. Stimpson: Cela s'explique, et il est important de se reporter au Budget des dépenses dans lequel on énumère toutes les subventions et contributions, par le fait que certaines de ces subventions ou contributions sont payables en devises étrangères.

Le sénateur Grosart: Le crédit 30a de $1 a-t-il pour effet de restreindre, avec l'approbation du Conseil du Trésor, cette augmentation ou cette réduction des contributions, tout en évitant une telle situation dans le cas des subventions?

M. Stimpson: Cet énoncé ne porte que sur les contributions parce que la plupart d'entre elles constituent des versements et le montant qui figure dans le Budget désigne les sommes qui sont versées en devises étrangères. Par conséquent, si le taux d'échange varie par rapport à ce qui avait été prévu, le crédit autorise le versement de montants à condition que ces derniers ne dépassent pas ceux qui sont exprimés en devises étrangères.

Le sénateur Grosart: Je comprends, mais je voudrais savoir pourquoi les subventions ne sont pas visées par un crédit semblable d'un dollar.

M. Stimpson: Parce que la plupart des subventions sont des postes précis qui n'entraînent pas des versements de ce genre.

Le sénateur Grosart: Ces montants ne sont ni comptables ni vérifiés, ce qui n'est pas le cas des contributions. Il semble donc qu'il y ait une certaine anomalie.

Le sénateur Neiman: Pourrais-je demander certaines explications sur ce point? Sous le poste contributions se trouve la mention «Aide spéciale au développement». Savons-nous exactement qui fournit ces contributions? On peut lire «Encouragement aux investissements et organisations de caractère privé au Canada . . .»

Le vice-président: A quelle page?

Le sénateur Neiman: A la page 41. Il s'agit de l'état détaillé des subventions et contributions auxquelles le sénateur Grosart faisait allusion. Pourrions-nous avoir une ventilation de ces montants?

Mlle Moncion: Ces détails ne figurent pas dans le Budget supplémentaire des dépenses mais nous pourrions vous les fournir.

M. Stimpson: Il nous faudra obtenir ces renseignements auprès du ministère. Nous ne les avons pas pour l'instant.

[*Text*]

Senator Neiman: I would appreciate having that information.

Senator Smith (Colchester): Could we go back to page 36. There is an item under "Contributions" to the "United Nations Interim Force in Lebanon." The figure is $3,441,000. Is that expenditure related to our component of the United Nations force, or is it a contribution to general United Nations expenses in the Lebanon?

Miss Moncion: This represents Canada's assessed share over a 10-month period.

Senator Smith (Colchester): In other words, it is not specifically related to our own component of the United Nations force?

Miss Moncion: No; it is an assessment by the United Nations.

The Deputy Chairman: Have we finished with External Affairs? We turn now to page 42, "Finance." Page 44: are there any questions relating to page 44? Page 46.

Senator Smith (Colchester): I would refer to transfer payments, the last entry "Compensation to Provinces for Sales Tax Arrangements pursuant to Part III." The figure of $23 million is, of course, nothing like the total payment required. I wonder if we have the total figure.

Mr. Radburn: There is no item in the main estimates for this. So this is a forecast level for 1978-79, which is printed in these estimates for the first time for the current fiscal year.

Senator Smith (Colchester): Do you anticipate that the whole of the compensation payable to the provinces will not exceed $23,200,000?

Mr. Stimpson: May I explain what happened? When the federal government made the arrangements with the provinces for the sales tax reduction, the payment was made to the provinces in the form of tax points. In doing this, they were not able to have the tax point equal the total reduction that the provinces would make at the federal request. Therefore there was a requirement to provide additional moneys to the province to make up the total value of the sales tax reductions. So, in effect, the provinces got their money two ways: they got it in the way of income tax points or tax points plus a cash payment to make up the total reduction that was made. This is just the cash payment to cover the balance of the payments to the provinces.

Senator Bourget: And that includes all the provinces, including Quebec?

Miss Moncion: It does not include Quebec; that province and Alberta did not participate in the program.

[*Traduction*]

Le sénateur Neiman: Je vous en saurais gré.

Le sénateur Smith (Colchester): Revenons-en s'il vous plaît à la page 36. Il y a une rubrique intitulée «contributions» à la «Force intérimaire des Nations Unies au Liban». La somme qui y est affectée est de $3,441. Ce crédit est-il destiné à notre Force intérimaire au Liban ou alors s'agit-il d'une contribution au titre des dépenses des Nations Unies au Liban?

Mlle Moncion: Il s'agit de la part du Canada calculée sur une période de 10 mois.

Le sénateur Smith (Colchester): En d'autres termes, elle n'est pas précisément destinée à notre contingent faisant partie des casques bleus?

Mlle Moncion: Non, il s'agit d'une évaluation faite par les Nations Unies.

Le vice-président: En avons-nous terminé avec les Affaires extérieures? Passons maintenant à la page 42, «Finances». Page 44: Y a-t-il des questions portant sur la page 44? Page 46.

Le sénateur Smith (Colchester): Je voudrais parler des paiements de transfert, la dernière rubrique «indemnités versées aux provinces suite aux accords sur les taxes de vente conformément à la partie III». Le chiffre donné est de $23 millions et bien entendu il ne reflète pas le paiement global à effectuer. Je me demande aussi si vous pouvez nous donner ce chiffre?

M. Radburn: Il n'y a aucune rubrique à ce sujet au budget principal. Ainsi, il s'agit d'une prévision pour l'exercice 1978-1979 que l'on trouve dans le budget supplémentaire pour la première partie de l'exercice en cours.

Le sénateur Smith (Colchester): Pensez-vous que l'intégralité de l'indemnité payable aux provinces ne dépassera pas les $23,200,000?

M. Stimpson: Permettez-moi d'expliquer ce qui s'est passé. Lorsque le gouvernement fédéral a pris certaines dispositions avec les provinces en ce qui concerne la diminution de la taxe de vente, les paiements ont été effectués aux provinces sous forme de points fiscaux. Ce faisant, les pouvoirs publics n'ont pas été en mesure de faire correspondre le nombre de points fiscaux à la diminution globale que les provinces ont effectuée à la demande du gouvernement fédéral. En conséquence, il a fallu verser des sources additionnelles aux provinces pour atteindre le montant total représentant les réductions de la taxe de vente. Ainsi, les provinces ont récupéré leur argent de deux façons: sous forme de points fiscaux ou d'impôt sur le revenu, plus paiement comptant pour en arriver au montant correspondant aux réductions consenties. Il s'agit simplement d'un paiement comptant pour régler le solde dû aux provinces.

Le sénateur Bourget: Cette mesure s'applique à toutes les provinces y compris au Québec?

Mlle Moncion: Non, elle n'inclut pas le Québec, et cette province de même que l'Alberta n'ont pas pris part au programme.

[*Text*]

Senator Bourget: Is there a special item for Quebec, because they did pay a certain amount—

Miss Moncion: It is not in this item.

Mr. Stimpson: The people in Quebec were sent cheques.

Senator Bourget: I know that, but I thought the federal government would have to pay a certain amount above the cheque that we received.

Mr. Stimpson: I believe there was an amount paid in addition to the cheques.

Senator Bourget: It was around $40 million. I do not recall the figure exactly.

The Deputy Chairman: Was that an adjustment of income tax that was made?

Senator Bourget: On the western sales tax.

The Deputy Chairman: But the adjustment to the individual was made on income tax, was it not?

Senator Bourget: The cheques were $85 each; but I thought the federal government, above that cheque for $85, paid a certain amount to the province.

Mr. Stimpson: We would have to get the details of that—the amount paid in cash that had to be paid as an item because the tax points did not equal the reduction—

Senator Smith (Colchester): That will not be applicable to the Quebec situation, except for the $40 million. The $85 per person that went out from the federal treasury had to be an expenditure from something.

Mr. Stimpson: It was paid out of tax revenues.

Senator Smith (Colchester): But it must have been an expenditure.

The Deputy Chairman: Senator Smith's question is, where is it provided for?

Mr. Stimpson: It was a payment out of tax revenues.

Miss Moncion: It is not in these estimates.

Mr. Stimpson: It was considered to be the same as the tax point payments to the provinces.

The Deputy Chairman: In other words, it is shown as a tax refund, and does not enter into the estimates.

Senator Bourget: There is no special item for that?

Mr. Stimpson: No.

Senator Smith (Colchester): It seems to me the figure amounted to many millions of dollars. It was a very large figure. It was in the press at the time. There must be some authority somewhere, even though it was a tax rebate. It is not provided for in the Income Tax Act—in the ordinary part of the provisions, at any rate.

[*Traduction*]

Le sénateur Bourget: Y a-t-il une rubrique spéciale pour le Québec du fait qu'ils ont versé certaines sommes . . .

Mlle Moncion: Cela ne fait pas partie de cette rubrique.

M. Stimpson: Le gouvernement fédéral a envoyé des chèques aux résidants du Québec.

Le sénateur Bourget: Je le sais, mais je croyais que le gouvernement fédéral aurait à débourser un certain montant en plus du chèque que nous avons reçu . . .

M. Stimpson: Je crois qu'il a effectivement déboursé une somme en plus des chèques.

Le sénateur Bourget: Il s'agit d'environ 40 millions de dollars. je ne me souviens pas du chiffre exact.

Le vice-président: Est-ce qu'il s'agit d'un rajustement de l'impôt sur le revenu?

Le sénateur Bourget: La taxe de vente dans l'Ouest.

Le vice-président: Mais le rajustement consenti aux particuliers visait l'impôt sur le revenu, n'est-ce pas?

Le sénateur Bourget: Il s'agissait de chèques de $85 chacun; mais je croyais que le gouvernement fédéral versait une certaine somme à la province en plus des chèques.

M. Stimpson: Il nous faudra en obtenir les détails, c'est-à-dire le montant payé en espèces imputé à un poste parce que les points fiscaux ne correspondaient pas à la réduction . . .

Le sénateur Smith (Colchester): Cela ne s'applique pas dans le cas du Québec, sauf pour ce qui est des 40 millions de dollars. Le total des chèques de $85 que le trésor fédéral a remis à des particuliers doit être imputé à un poste de dépense.

M. Stimpson: Cette somme provenait des recettes fiscales.

Le sénateur Smith (Colchester): Mais elle est considérée comme une dépense.

Le vice-président: Le sénateur Smith demande en vertu de quelle autorisation on a agi.

M. Stimpson: C'est un paiement effectué en puisant dans les recettes fiscales.

Mlle Moncion: Ce paiement ne figure pas dans les prévisions budgétaires.

M. Stimpson: On a jugé que c'était la même chose que les paiements de points fiscaux aux provinces.

Le vice-président: En d'autres termes, il est indiqué comme un remboursement d'impôt, et n'est pas compris dans les prévisions.

Le sénateur Bourget: Il n'y a pas de poste prévu spécialement à cette fin.

M. Stimpson: Non.

Le sénateur Smith (Colchester): Il me semble qu'il s'agissait de plusieurs millions de dollars. C'était une somme considérable. On en a parlé dans la presse à l'époque. Il doit y avoir une autorisation quelque part, même s'il s'agit d'une réduction d'impôt. Cela n'est pas prévu dans la Loi de l'impôt sur le revenu, pas dans les dispositions ordinaires, en tout cas.

[*Text*]

Mr. Stimpson: I think the minister of Finance will have to answer that question. We are explaining this item of $23.2 million.

Senator Neiman: Can you obtain some information, of how the expenditure to Quebec has been recorded, because it is an outlay of some kind?

Mr. Radburn: Part of the answer is that this relates to a specific piece of legislation covering the whole program. I would say that the other payments were authorized under this particular statute, and the budgetary part that shows, as Mr. Stimpson says, in estimates, is the amount you see here, where the other has been authorized by the present statute. However, we will obtain the answer for you.

The Deputy Chairman: Page 48; page 50; page 52.

Senator Grosart: Referring to the transfer payment items on page 56—vote 25a— may we have an explanation of that? It is a transfer. I know the explanation of the requirements, but how do these funds become available?

Miss Moncion: It is the reduced requirements for contributions and other transfer payments to the territories. There was an estimated surplus in operating expenses; and the other one was just reduced requirements for contributions and other transfers for any of the services.

Senator Grosart: The question might arise—I am not saying that it does—as to whether someone said, "Here are $40 million. Instead of saving it, we will find another way to spend it." The explanation of that is found down below.

The Deputy Chairman: Is that figure on page 56?

Senator Grosart: I am sorry. It is an item of $137,000 out of the estimate of $40 million which has not been spent. It is to authorize a transfer out of this vote. Reasons have been found to spend it. Some day I will ask the department to indicate to us the total amounts of underspending that have already been discovered, because against these are new expenditures, which again distorts the estimates to the extent that we are not really getting what is the total of the new expenditure envisioned by the government, because of this offsetting. Perhaps the departmental officials could consider looking at this aspect, particularly in connection with supplementary estimates. They may say "We have saved so much, and there is so much that we have not spent. Against this, we have decided to spend so much more." It would give us a more accurate picture of what is going on in government spending intentions, which is what we are examining here.

Miss Moncion: To answer your question partly, in a number of occasions when departments request from Treasury Board additional resources for new or unforeseen expenditure, the answer is "Yes, this is worthwhile expenditure."

However, they are then asked to revise their priorities, dropping the lowest in the process. They are asked to reorganize so that they can do these things within their present means. The departments are forced, or invited very strongly, to revise

[*Traduction*]

M. Stimpson: je crois que le Ministre des Finances devra répondre à cette question. Nous expliquons le poste de 23.2 millions de dollars.

Le sénateur Neiman: Pouvez-vous nous dire comment les sommes versées au Québec ont été inscrites et si elles sont considérées comme une dépense?

M. Radburn: La réponse tient en partie à une loi bien précise visant l'ensemble du programme. Je dirais que les autres paiements ont été autorisés en vertu de cette loi en particulier, et le poste budgétaire qui figure comme le souligne M. Stimpson, dans les prévisions, correspond au montant dont nous parlons alors que l'autre a été autorisé par le statut existant. Cependant, nous vous fournirons la réponse.

Le vice-président: Page 48; page 50; page 52.

Le sénateur Grosart: En ce qui poste concerne les paiements de transfert à la page 56—crédit 25a—pouvez-vous nous donner une explication? Il s'agit d'un transfert. Je connais l'explication du besoin, mais comment ces fonds deviennent-ils disponibles?

Mlle Moncion: Il s'agit des besoins de contributions réduits et d'autres paiements de transfert consentis aux territoires. Il y avait un excédent prévu sur les dépenses d'exploitation; dans l'autre cas, il s'agit simplement de besoins de contribution réduits et d'autres transferts pour un des services.

Le sénateur Grosart: On peut présumer, et je ne dis pas que c'est nécessairement le cas, que quelqu'un a décidé qu'au lieu d'économiser ces 40 millions de dollars, on trouverait une autre façon de les dépenser. L'explication est fournie ci-après.

Le vice-président: Est-ce que ce chiffre se trouve à la page 56?

Le sénateur Grosart: Je regrette. Il s'agit d'un poste de $137,000 tiré du crédis de $40 million prévu qui n'a pas été dépensé. Il s'agit d'autoriser un transfert imputé à ce crédit. On a trouvé des raisons de dépenser cette somme. Un jour je demanderai au ministère de nous donner le total des sommes inutilisées, dont nous connaissons l'existence, parce qu'il existe en contrepartie de nouvelles dépenses; cette situation fausse encore une fois les prévisions dans la mesure où nous n'obtenons pas le total réel des nouvelles dépenses prévues par le gouvernement à cause de la compensation. Les cadres du ministère pourraient peut-être étudier cet aspect, surtout dans le contexte des budgets supplémentaires. Il se peut qu'ils nous disent qu'avec l'économie qu'ils ont réalisée, avec l'argent qu'ils n'ont pas dépensé, ils ont décidé d'effectuer des nouvelles dépenses. Nous aurions un aperçu plus exact des prévisions de dépenses du gouvernement, ce qui est le but de notre étude.

Mlle Moncion: En réponse à votre question, dans un certain nombre de cas lorsque les ministères demandent au Conseil du Trésor des sommes supplémentaires pour engager de nouvelles dépenses ou des dépenses imprévues, ce dernier répond qu'il s'agit d'une dépense justifiée.

Toutefois, on leur demande alors de revoir leurs priorités, et de laisser tomber le projet le moins important. On leur demande de respecter les limites de leur budget actuel. Les ministères sont obligés, ou fortement enjoints, de revoir leurs

[*Text*]

their priorities. They do not usually come in and say that because they cannot spend available funds in one fashion, they are going to try to spend them in another. They are invited by the President of the Treasury Board to re-examine their priorities, to reorganize their priorities. That is why we have these transfers.

Senator Grosart: I agree, but unless these figures are shown in aggregate, you are distorting the picture of the government's increased spending for this year. While you are showing decreased expenditures in one area, you do not provide a complete picture of what the government has decided to do since the main estimates were presented to Parliament.

Taking the domestic scene as an example, it is like the wife being told to take the necessary funds for a new dress out of her jewellery allowance and not out of the food budget.

This is a technique which we discussed with the minister, and it is a technique of budgeting which I am prepared to give the government considerable credit for. Because of economic circumstances, the federal government, and all governments, have been forced for the first time in many years to do this. They have discovered that when the pressure is on they can do this. But the pressure is going to be off one of these days, we hope, and some of us are concerned that when that happens we will go back to the bad old days. So, the more information we have on this type of thing, the better it will be for this very difficult—a job which involves thousands of people having to make decisions about budgeting and then aggregating them into something that will stand up to examination.

Mr. Stimpson: If I may comment on that, Mr. Chairman, all of these transactions are monitored by Treasury Board. As the minister mentioned, there is a commitment made to a ceiling. Within that ceiling, of course, the total authorizations are always greater than the cash ceiling to which the government commits itself. We know that moneys will lapse. Government operations are such that it is almost impossible to spend every dollar that is authorized. Therefore, there is a built-in lapse. What happens is that this is monitored continually to ensure that the publicly-announced ceiling will be held and respected. The various departments are told that items such as this have an effect on the amount that would lapse. Consequently, the review that is made regularly takes these things into consideration in making sure that the ceiling is respected.

Senator Grosart: I am quite aware of that. However, we are faced here with a decision on the part of the government not to do something that Parliament authorized to be done. That is the essential thing. Now, is that a good thing? Is that a good decision?

That is the question that can be completely concealed in estimates as they are put before us.

The Deputy Chairman: Senator Neiman.

[*Traduction*]

priorités. Habituellement, ils ne prétendent pas dépenser autrement les fonds qu'ils n'ont pas pu consacrer aux projets prévus. Le président du Conseil du Trésor leur demande de réexaminer leurs priorités, de les réorganiser. C'est pourquoi nous avons des paiements de transfert.

Le sénateur Grosart: Je comprends, mais à moins d'avoir le total réel, il est impossible d'avoir une idée exacte de l'augmentation des dépenses du gouvernement pour une année donnée. Vous indiquez une diminution des dépenses dans un secteur, mais vous ne donnez pas l'image exacte de ce que le gouvernement à décidé de faire après la présentation de ses prévisions budgétaires au Parlement.

Prenons l'exemple d'une situation familiale; c'est un peu comme si l'on disait à ne femme de prendre les fonds nécessaires pour s'acheter une nouvelle robe à même l'allocation qu'elle reçoit pour ses bijoux et non pas à même son budget d'alimentation.

Nous avons discuté de cette méthode d'établissement du budget avec le ministre, et je suis prêt à en féliciter le gouvernement. Compte tenu des circonstances économiques, le gouvernement fédéral, et tous les gouvernements, ont dû pour la première fois depuis plusieurs années agir de la sorte. Et ils ont découvert que lorsqu'ils sont dans une impasse, ils peuvent prendre une telle mesure. Or, nous espérons que cette contrainte disparaîtra un de ces jours, nous l'espérons, et quelques-uns d'entre nous sont inquiets de ce qui se produira lorsque nous reprendrons nos bonnes vieilles habitudes. Ainsi, plus nous avons de renseignements sur cette méthode, plus il sera facile pour les milliers de personnes qui doivent prendre des décisions difficiles concernant les budgets d'établir le total de façon à ce qu'il soit jugé acceptable lors de l'examen.

M. Stimpson: J'aimerais préciser, monsieur le président, que toutes ces transactions sont contrôlées par le Conseil du Trésor. Comme l'a déjà mentionné le ministre, le gouvernement s'est engagé à respecter le plafond fixé. En deçà de ces limites, bien sûr, le total des autorisations est toujours plus élevé que le plafond en espèces que le gouvernement s'engage à respecter. Nous tenons compte de la péremption habituelle des autorisations. Les opérations du gouvernement sont telles qu'il est presque impossible de dépenser chaque dollar autorisé. Donc, il existe une péremption permanente. Elle est continuellement surveillée afin de garantir que le plafond annoncé publiquement sera maintenu et respecté. Les divers ministères savent que les postes de ce genre ont une incidence sur le total des sommes sujettes à péremption. Par conséquent, l'examen régulier tient compte de ces facteurs afin de garantir le respect du plafond fixé.

Le sénateur Grosart: J'en suis conscient. Cependant, le gouvernement doit prendre la décision de ne pas faire ce que le Parlement l'a autorisé à faire. Voilà la question fondamentale. Est-ce que c'est une bonne chose? S'agit-il d'une bonne décision?

Cette question peut être très bien escamotée dans les prévisions qu'on nous soumet.

Le vice-président: Sénateur Neiman.

[*Text*]

Senator Neiman: I wonder if I might back up to page 54, Mr. Chairman. I do not have the main estimates before me, but I am interested in knowing whether the amount of $4 million under administration represents the total amount for the year, or was there also an item on this in the main estimates?

Mr. Radburn: There is an entry in the main estimates under Administrative Activity. It reads as follows:

> Indian Associations and Indian Band members toward the cost of attending meetings for discussion of Indian policy.

It is the same item. There is an entry in the main estimates in the amount of $896,000.

Senator Neiman: And this $4 million-odd is additional to that?

Mr. Radburn: That is correct.

Senator Neiman: I wonder if I could get a breakdown of those costs from the department, including the number of meetings and where they were held?

Mr. Radburn: We will attempt to get that for you, senator.

Senator Bourget: Still dealing with that item of $4 million-odd, is that an ongoing expenditure? Do we spend approximately that amount every year?

Senator Neiman: Perhaps we could get the total amount for the last fiscal year and then a breakdown of this amount.

Miss Moncion: The revision of the Indian Act requires a number of meetings, not only between the officials of the department and the leaders of the Indians, but also of the Indian bands themselves. This figure represents the costs involved in holding those meetings. We can provide the committee with a breakdown, but I can say now that the expenditures do relate to the revision of the Indian Act.

Senator Neiman: I am aware of that. I am also aware of meetings that were supposed to be held but which were not, and I am wondering how the figure reached this magnitude.

The Deputy Chairman: Honourable senators, Miss Moncion has a prior commitment to attend a Treasury Board meeting. Because two of her colleagues are out of the country, it is absolutely necessary that she be at that meeting. That being so, I propose that we adjourn now and reassemble on Thursday morning at 9.30.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Neiman: Je me demande si nous pourrions revenir à la page 54, monsieur le président. Je n'ai pas le Budget principal devant moi, mais j'aimerais savoir si le montant de 4 millions de dollars sous la rubrique Administration représente le montant total pour l'année, ou s'il y a aussi eu un poste dans le budget principal?

M. Radburn: Il y a une inscription dans le budget principal sous la rubrique Administration. Elle se lit comme suit:

> Contributions à des associations indiennes et à des membres de bandes indiennes pour payer les dépenses liées à leur participation à des réunions portant sur des discussions en matière de politique indienne.

Il s'agit du même poste. On y trouve aussi un montant de $896,000 dans le budget principal.

Le sénateur Neiman: Et ce montant de quelque 4 millions de dollars vient s'ajouter à ce chiffre?

M. Radburn: C'est exact.

Le sénateur Neiman: Je me demande si le ministère pourrait me fournir la ventilation de ces coûts, y compris le nombre de réunions et l'endroit où elles ont eu lieu?

M. Radburn: Nous tenterons de vous obtenir ces renseignements, sénateur.

Le sénateur Bourget: Pour en revenir à ces quelque 4 millions de dollars, s,agit-il d'une dépense permanente? Dépensons-nous environ cette somme chaque année?

Le sénateur Neiman: Nous pourrions peut-être obtenir le total pour la dernière année financière et faire la ventilation.

Mlle Moncion: La révision de la Loi sur les Indiens stipule qu'il y aura un nombre fixe de réunions, non seulement entre les cadres du ministère et les chefs des indiens, mais aussi entre les bandes indiennes elles-mêmes. Ce chiffre représente les coûts qu'entraîne la tenue de ces réunions. Nous pouvons fournir une ventilation au Comité, mais je peux vous dire maintenant que ces dépenses ont été effectuées dans le cadre de la révision de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Neiman: J'en suis conscient. Je sais aussi que certaines réunions prévues n'ont pas eu lieu et je me demande comment nous en sommes arrivés à un chiffre si élevé.

Le vice-président: Honorables sénateurs, Mlle Moncion doit s'absenter pour assister à une réunion du Conseil du Trésor. Puisque deux de ses collègues sont à l'extérieur du pays, il est absolument nécessaire qu'elle y assiste. Par conséquent, je propose de lever la séance et de nous réunir mardi matin à 9 h 30.

Le Comité suspend ses travaux.

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Thursday, November 16, 1978

Issue No. 2

Second Proceedings on

The examination of the Supplementary Estimates (A) for the Fiscal year ending March 31, 1979

WITNESSES—TÉMOINS

REPORT OF THE COMMITTEE

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Le jeudi 16 novembre 1978

Fascicule n° 2

Deuxième fascicule sur

L'examen du Budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979

RAPPORT DU COMITÉ

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

The Honourable Robert Andras, President;

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division;

Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division.

In Attendance:

Mrs. Susan Bowen, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

L'honorable Robert Andras, président;

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe, Direction de la planification;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires;

M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses.

Aussi présent:

Mme Susan Bouven, Direction de la planification.

Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, November 16, 1978

Issue No. 2

Second Proceedings on:

The examination of the Supplementary Estimates "A" for the Fiscal year ending March 31, 1979

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Quatrième session de la
trentième législature, 1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 16 novembre 1978

Fascicule nº 2

Deuxième fascicule sur:

L'examen du Budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

26668—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, November 9, 1978:

THE ESTIMATES

Supplementary Estimates (A) Referred to National Finance Committee

Senator Langlois, with leave of the Senate and notwithstanding rule 45(1)(e), moved:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the supplementary estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending the 31st March 1979.

Motion agreed to.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 9 novembre 1978:

LE BUDGET DES DÉPENSES

Renvoi du budget supplémentaire (A) au comité des Finances nationales

Le sénateur Langlois, avec la permission du Sénat et nonobstant l'article 45(1)e), du Règlement, propose:

Que le comité permanent des finances nationales soit autorisé à examiner les dépenses proposées dans le budget supplémentaire (A) présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1969, et à en faire rapport.

La motion est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 16, 1978
(5)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of Supplementary Estimates "A" laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1979.

Present: The Honourable Senators Barrow (*Deputy Chairman*), Godfrey, Grosart, Hicks, Langlois, Molgat, Neiman, Smith (*Colchester*), Sparrow. (9)

Present but not of the Committee: Senator Lewis.

In attendance: Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre.

From the Program Branch of the Treasury Board.

The following witnesses were heard:

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division;

Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division.

In attendance:

Mrs. Susan Bowen, Program Branch.

The Committee unanimously agreed to a suggestion by Senator Langlois that:

> "a preliminary report be made to the House to the effect that Supplementary Estimates "A" has been examined, in order to allow the Committee to conduct further hearings on Supplementary Estimates "A", if required, in connection with a question raised by Senator Sparrow concerning how under the Civil Service Act employment can be terminated."

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 NOVEMBRE 1978
(5)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour poursuivre leur examen du Budget supplémentaire «A» déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979.

Présents: Les honorables sénateurs Barrow (*vice-président*), Godfrey, Grosart, Hicks, Langlois, Molgat, Neiman, Smith (*Colchester*), Sparrow. (9)

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: Le sénateur Lewis.

Aussi présent: M. Peter Kemball du Centre parlementaire.

De la Direction des programmes du Conseil du trésor.

Les témoins suivants sont entendus:

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires;

M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses.

Aussi présent:

Mme Susan Bowen, Direction des programmes.

Le Comité adopte à l'unanimité une suggestion du sénateur Langlois, à savoir:

> «qu'un rapport préliminaire soit fait à la Chambre statuant que le Budget supplémentaire (A) a été examiné afin de permettre au comité d'organiser d'autres séances sur le Budget supplémentaire (A), s'il y a lieu, relativement à une question soulevée par le sénateur Sparrow concernant le moyen selon lequel, en vertu de la Loi sur la Fonction publique, un emploi peut être rescindé.»

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

November 23, 1978

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates "A" laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1979, were referred has in obedience to the order of reference of Thursday, November 9, 1978, examined the said Supplementary Estimates "A" and submits its first report as follows:

(1) In obedience to the foregoing, the Committee made a general examination of the Supplementary Estimates "A" and heard evidence from the Honourable Robert Andras, President of the Treasury Board; Miss Denise Moncion, Assistant Secretary, Program Branch; Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch.

(2) These Supplementary Estimates "A" total $1,060 million. The budgetary expenditures total $1,370 million of which $975 million are statutory items and $395 million represent funds for which Parliament is being asked to provide new authority. The non-budgetary expenses, that is to say loans, investments and advances, include $55 million to be voted and a reduction of $365 million in statutory items. The total estimates for the fiscal year ending March 31, 1979 are now increased to $49,972 million.

(3) A request for $23 million under the Department of Finance, for payments related to provincial sales tax reductions illustrates a fundamental problem with the estimates. The amount clearly does not represent the full amount required. In fact the largest part of the payment was made to provinces in the form of tax points which never would appear in the estimates. In Quebec people were sent cheques of $85. However these cheques were, "paid out of tax revenues", but because it was considered a tax refund, it also does not appear in the estimates.

The Committee recognizes that as new techniques are brought into use, e.g. "transfer of tax points" and "tax refunds to individuals", the results detract from the principle that the estimates should accurately convey the financial implications of the government's expenditure actions. In future where activities of the types described are undertaken, it would assist the Committee's deliberations if the associated administrative expenditures were explicitly identified and the total sums involved stated.

(4) The Treasury Board supplied the Committee with a list explaining the $1 items in the Supplementary Estimates "A", which is attached as Appendix A. Provision of funds for operating expenses through the deferral capital projects is a policy to which the Committee has constantly objected.

A second objectionable practice associated with dollar votes is the lack of distinction in the estimates between those cases in which projects have been terminated and those which have merely been delayed in their completion.

RAPPORT DU COMITÉ

Le 23 novembre 1978

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales qui a été saisi du budget supplémentaire «A» déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979 a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 9 novembre 1978, étudié ledit budget supplémentaire «A» et soumet son premier rapport dont la teneur suit:

(1) Conformément à ce qui précède, le Comité a étudié le budget supplémentaire «A» dans ses grandes lignes et a entendu les témoignages de l'honorable Robert Andras, président du Conseil du Trésor, de Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe, direction des programmes, et de M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires, Direction des programmes.

(2) Ce budget supplémentaire se chiffre au total à $1,060 millions. Les dépenses budgétaires s'élèvent à $1,370 millions dont $975 millions sont des postes statutaires et $395 millions, des crédits dont l'autorisation a été demandée pour la première fois au Parlement. Les dépenses non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, placements et avances, représentent $55 millions de crédits à voter ainsi qu'une réduction des postes statutaires s'élevant à $365 millions. Le total du budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979 est maintenant porté à $49,972 millions.

(3) Une demande du ministère des Finances s'élevant à $23 millions, relative à des paiements au titre des réductions de taxes de vente provinciales, illustre bien le problème fondamental que pose ce budget. Il est évident que le montant demandé ne représente pas le montant intégral requis. En fait, le gros des versements a été effectué aux provinces sous la forme de points fiscaux qui ne figureront jamais au budget. Au Québec, des chèques de $85 ont été envoyés aux particuliers. Ces sommes ont été cependant «prélevées sur les recettes fiscales», mais celles-ci ne figurent pas au budget parce qu'elles ont été considérées comme un remboursement d'impôt.

Le Comité reconnaît que les nouvelles techniques mises en place, par exemple, «les transferts de points fiscaux» et les «remboursements d'impôt aux particuliers» ont pour conséquence de violer le principe selon lequel le budget doit mentionner exactement quelles sont les incidences financières des dépenses du gouvernement. A l'avenir, lorsque des dispositions de ce genre seront prises, le Comité aimerait que les dépenses administratives connexes soient explicitement indiquées, ainsi que les sommes totales engagées.

(4) Le Conseil du Trésor a remis au Comité la liste des crédits de un dollar qui figurent au budget supplémentaire «A», liste qui a été versée à l'annexe A. Le Comité s'est toujours opposé à ce que les dépenses de fonctionnement soient financées au moyen des crédits alloués aux projets d'équipement qui sont reportés.

D'autre part, toujours en ce qui concerne les crédits de un dollar, le budget ne fait aucune distinction entre les projets qui ont été abandonnés et ceux qui ont tout simplement été reportés. Le Comité s'oppose également à

The two cases are quite different. First, termination is a revocation of a commitment made by Parliament, delay is not. Second, termination allows funds to be applied elsewhere because they have been saved while delay means that funds will be required in future fiscal years for completion of the work. Therefore the Committee suggests that the supplementary estimates make the required distinction between projects for which funds have been terminated and projects which have been delayed and show the amounts in each category.

cette pratique. En effet, cette distinction est importante. En premier lieu, l'abandon des projets permet de mettre un terme à l'engagement pris par le Parlement, ce qui n'est pas le cas des reports. En second lieu, lorsque les projets sont abandonnés, les crédits peuvent être transférés à d'autres postes parce qu'ils n'ont pas été dépensés alors que des crédits devront être ouverts dans les exercices budgétaires ultérieurs en cas de report des projets. Par conséquent, le Comité demande que, dans le budget supplémentaire, une distinction soit faite entre les projets dont on interrompt le financement et ceux qui ont été reportés et que les sommes d'argent en cause soient indiquées pour chaque catégorie.

Respectfully submitted,

Le vice-président

A. I. Barrow

Deputy Chairman

Respectueusement soumis,

Appendix to the Report

LIST OF ONE DOLLAR VOTES INCLUDED IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (A), 1978-79

The 20 one dollar votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These one dollar votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*",

A. Five votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)

B. Ten votes which authorize the payment of grants and contributions. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)

C. One vote which authorizes the deletion of debts and the reimbursement of an Account for an accumulated deficit and obsolete stores. (An explanation is provided in Supplementary Estimates.)

D. One vote which amends provisions of a previous Appropriation Act. (Additional explanation is provided in Appendix II.)

E. Three other votes:
—one Vote to authorize the issuance of non-negotiable demand notes;
—one Vote to authorize the payment of pensions; and
—one Vote to authorize the cancellation of Certificates of Indebtedness and the forgiveness of debt and interest accrued and unpaid.

(Additional explanations are provided in Appendix II.)

Estimates Division
Treasury Board
November 8, 1978

Appendice au rapport

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR COMPRIS DANS LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (A) 1978-1979

Les 20 crédits de un dollar compris dans le présent Budget sont énumérés, à l'Annexe I, par ministère et organisme; chaque crédit est accompagné du numéro de la page où il se trouve dans le Budget.

Ci-dessous, ces crédits de un dollar sont groupés en catégories selon leur objectif premier. Les crédits sont également identifiés à l'Annexe I en fonction de ces catégories. La catégorie de chaque crédit est représentée par un «X». Dans les cas où un crédit appartient à plus d'une catégorie, on désigne d'un «X» la catégorie principale et d'un «*» les autres catégories.

A. Cinq crédits autorisant le virement de fonds d'un crédit à un autre (le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin ainsi que la source des fonds).

B. Dix crédits autorisant le paiement de subventions et de contributions (le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin ainsi que la source des fonds).

C. Un crédit autorisant la radiation de dettes et le remboursement d'un compte à l'égard d'un déficit accumulé et de montants correspondant à la valeur d'articles désuets (le Budget supplémentaire en fournit une explication complète).

D. Un crédit modifiant les dispositions d'une loi portant affectation de crédits antérieure (l'Annexe II fournit des explications supplémentaires.)

E. Trois autres crédits:
—un crédit en vue d'autoriser l'émission de billets à ordre non négociables;
—un crédit en vue d'autoriser le paiement des pensions; et
—un crédit en vue d'autoriser l'annulation de certificats de dettes et la remise de la dette et de l'intérêt couru et non payé sur ces dettes.

(L'Annexe II fournit des explications supplémentaires.)

Division des prévisions budgétaires
Conseil du Trésor
le 8 novembre 1978

LIST OF $1 VOTES IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (A), 1978-79 APPENDIX I

PAGE	DEPARTMENT OR AGENCY	VOTE	CATEGORIES				
			A	B	C	D	E
8	Agriculture	1a		X			
22	Energy, Mines and Resources	35a		X			
30	Environment	15a		X			
38	External Affairs						
	- Canadian International						
	Development Agency	30a		X			
50	Indian Affairs and Northern	1a		X			
56	Development	25a	X				
56		35a		X			
62	Industry, Trade and						
	Commerce	L33a					X
70	Justice	5a		X			
76	National Health and						
	Welfare	50a		X			
86	Public Works	5a	X				
90		20a	X				
90		25a	X				
92		45a	X				
104	Secretary of State	30a	*	X			
114	Solicitor General	5a	*				X
114		L16a				X	
124	Transport						
	- National Harbours Board	101a					X
130	Veterans Affairs	1a			X		
130		10a		X			

APPENDICE I

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR DANS LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE

PAGE	MINISTÈRE OU ORGANISME	CRÉDIT	CATÉGORIES				
			A	B	C	D	E
9	Agriculture	1a		X			
23	Énergie, Mines et Ressources	35a		X			
31	Environnement	15a		X			
39	Affaires extérieures						
	- Agence canadienne de						
	développement international	30a		X			
51	Affaires indiennes et Nord	1a		X			
57	canadien	25a	X				
57		35a		X			
63	Industrie et Commerce	L33a					X
71	Justice	5a		X			
77	Santé nationale et Bien-être						
	social	50a		X			
87	Travaux publics	5a	X				
91		20a	X				
91		25a	X				
93		45a	X				
105	Secrétariat d'État	30a	*	X			
115	Solliciteur général	5a	*				X
115		L16a				X	
125	Transports						
	- Conseil des ports nationaux	101a					X
131	Affaires des anciens combattants	1a			X		
131		10a		X			

APPENDIX II—ADDITIONAL EXPLANATIONS

Category D

Solicitor General

Vote L16a—To amend the existing authority of the Inmate Earnings Liability Account to include the receipt of certain monies and the making of disbursements in accordance with the Penitentiary Act.

Explanation—The Inmate Earnings Liability Account was established by Appropriation Act as a special account in the Consolidated Revenue Fund in 1952-53. It was originally proposed that only money voted by Parliament would be deposited to this Account. It is now proposed to allow monies received by inmates from outside work sources to be deposited to this Account. This Vote will amend the original authority to permit the deposit of these monies and thus safeguard earnings of inmates. Disbursements will be made pursuant to the regulations of the Penitentiary Act.

Category E

Industry, Trade and Commerce

Vote L33a—To authorize the issuance of non-interest bearing, non-negotiable demand notes to the International Tin Council in the amount of $4,500,000.

Explanation—In accordance with the Fifth International Tin Agreement of 1976, it is proposed to provide for a contribution toward the maintenance of the buffer stock of the International Tin Council. The objective of the International Tin Agreement is to assist in maintaining price stability in the Tin market by using buffer stocks to lessen the downward and upward pressures on price caused by changes in supply and demand. Both tin producing and consuming countries make contributions. The amount each country is requested to contribute is based on the amount of tin consumed/produced.

It is proposed to minimize cash outlays by satisfying Canadian obligations through the use of non-interest bearing, non-negotiable demand notes. Payments, if called, will be made in the form of non-budgetary loans from the Foreign Exchange Account.

Canada's share in the buffer stock will be refundable on expiration of the Agreement in 1981.

APPENDICE II—EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Catégorie D

Solliciteur général

Crédit L16a—Pour modifier l'autorisation actuelle du Compte passif des gains des détenus en vue de recevoir certaines sommes et d'effectuer des remboursements conformément à la Loi sur les pénitenciers.

Explication—Le Compte passif des gains des détenus a été créé par suite de l'adoption d'une Loi portant affectation de crédits à titre de compte spécial du Fonds du revenu consolidé en 1952-1953. Il avait d'abord été proposé que seuls les crédits adoptés par le Parlement seraient déposés à ce compte. On propose maintenant de permettre d'y déposer des sommes reçues de sources extérieures à la suite de travaux effectués par des détenus. Ce crédit permettra de modifier l'autorisation antérieure et de permettre de déposer ces sommes en vue de protéger les gains des détenus. Les remboursements se feront aux termes du règlement d'exécution de la Loi sur les pénitenciers.

Catégorie E

Industrie et Commerce

Crédit L33a—Pour autoriser l'émission, au Conseil international de l'étain, de billets à ordre non productifs d'intérêt et non négociables au montant de $4,500,000.

Explication—Conformément au cinquième accord international sur l'étain de 1976, il est proposé de prévoir une contribution visant le maintien des stocks régulateurs du Conseil international de l'étain. L'accord visait à contribuer au maintien de la stabilité des cours du marché de l'étain en se servant des stocks régulateurs pour réduire les pressions à la baisse et à la hausse exercées sur les prix en raison des modifications dans l'offre et la demande. Tant les pays producteurs que les pays consommateurs apportent leur contribution. Chaque pays doit verser un montant calculé selon la quantité d'étain consommé ou produit.

Il est proposé de diminuer les décaissements en payant les engagements canadiens avec des billets à ordre non productifs d'intérêt et non négociables. Si des paiements sont demandés, ils seront effectués sous la forme de prêts non budgétaires à même le Compte en devises étrangères.

Le Canada pourra rembourser sa part des stocks régulateurs à l'échéance de l'accord en 1981.

Solicitor General

Vote 5a—To authorize the inclusion of two former penitentiary officers under the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act for pension purposes.

Explanation—The families of two deceased penitentiary officers who were killed while on duty are presently receiving pensions under the Government Employees Compensation Act. Authority is requested to now declare, for pension purposes, that prior to their death the two officers were included under the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act. The inclusion of the officers under the latter Act will provide for increased pensions to their families. It is considered that the present pensions are not sufficient to meet the full responsibility of the Crown as employer. Provision has been made to ensure double payment of pensions does not occur.

Similar arrangements were made in 1964-65 (Supplementary Estimates (A) and (B) and 1975-76 (Supplementary Estimates (A)) for other officers killed while on duty.

Transport—National Harbours Board

Vote 101a—To authorize the cancellation of Certificates of Indebtedness and the forgiveness of debt amounting to $133,411,200 and interest accrued and unpaid thereon.

Explanation—Prior to 1971 all payments to the National Harbours Board for capital purposes were made from budgetary funds and consequently did not appear as an asset on the Balance Sheet of Canada. Sections 29 and 30 of the National Harbours Board Act required that Certificates of Indebtedness representing such payments be deposited with the Minister of Finance and as such these amounts were set up as liabilities in the accounts of the National Harbours Board.

Since these amounts do not appear on the Statement of Assets and Liabilities of Canada and since there is little prospect of repayment it is proposed to authorize the cancellation of the Certificates of Indebtedness, the forgiveness of interest accrued or unpaid on the debt and the deletion of these liabilities from the accounts of the National Harbours Board.

The debts were incurred by the ports of Halifax, N.S. ($29,891,788), Saint John, N.B. ($34,770,238), Chicoutimi, Quebec ($3,830,286), Québec, Quebec ($52,075,243), Trois-Rivières, Quebec ($3,987,356) and Churchill, Manitoba ($8,857,289).

Solliciteur général

Crédit 5a—Pour autoriser l'admission de deux anciens agents de pénitencier à la pension en vertu de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada.

Explication—Les familles des deux agents de pénitencier, qui ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions, reçoivent actuellement des prestations en vertu de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État. On demande une autorisation en vue de déclarer actuellement, aux fins des pensions, qu'avant leur décès, les deux agents étaient protégés par la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada. L'inclusion de ces agents dans cette loi entraînerait une augmentation des pensions versées à leurs familles. On estime que les pensions versées actuellement ne suffisent pas à décharger la Couronne de toutes ses responsabilités à titre d'employeur. On a pris des mesures en vue de s'assurer que les deux pensions ne seront pas additionnées.

Des accords semblables sont intervenus en 1964-1965 (Budget supplémentaire (A) et (B) et en 1975-1976 (Budget supplémentaire (A)) à l'égard d'autres agents qui ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions.

Transports—Conseil des ports nationaux

Crédit 101a—Pour autoriser l'annulation de certificats de dettes et la remise de la dette représentant $133,411,200 et l'intérêt couru et non payé sur ces dettes.

Explication—Avant 1971, tous les versements au Conseil des ports nationaux pour fins de capital étaient puisés dans les fonds budgétaires et, par conséquent, ne figuraient pas au chapitre de l'actif au Bilan du Canada. Les articles 29 et 30 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux exigeaient que les certificats de dettes représentant de tels montants soient déposés au ministre des Finances, et les montants comme tels étaient placés au chapitre du passif dans les comptes du Conseil des ports nationaux.

Puisque ces montants ne figurent pas à l'État de l'actif et du passif du Canada, et qu'il y a eu peu d'espoir que les ports soient jamais en mesure de rembourser ces dettes, il est proposé d'autoriser l'annulation des certificats de dettes qui ont été émis, la remise de l'intérêt couru ou non payé sur ces dettes, et la radiation de ce passif inscrit dans les comptes du Conseil des ports nationaux.

Les dettes ont été contractées par les ports de Halifax (N.-É.) ($29,891,788), Saint-Jean (N.-B.) $34,770,238), Chicoutimi (Québec) ($3,830,286), Québec (Québec) ($52,075,243), Trois-Rivières (Québec) ($3,987,356) et Churchill (Manitoba) ($8,857,289).

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 16, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1979.

Senator A. Irvine Barrow (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we will continue our examination of the supplementary estimates. We have with us Miss Moncion, Assistant Secretary, Programs Branch, Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch; and Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division, Program Branch, Treasury Board. Mrs. Bowen is sitting at the side.

We had finished page 61 and we are now at page 62, Industry, Trade and Commerce.

Senator Grosart: Mr. Chairman, may I ask for some information about vote L33a, a non-budgetary item in connection with the International Tin Agreement. I know there are explanations both in the blue book supps. and in the white paper. My interest is this: who in Canada is concerned with international tin? What products, what places, what companies?

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board: I am sorry, senator, but I cannot answer as to which company. I can get you a list of the companies.

Senator Grosart: It is just a curiosity question. It had never occurred to me that Canada was interested in tin internationally.

Miss Moncion: Well, tin is being used in a number of products.

Senator Grosart: But it would be of interest to know if in this agreement—and I presume it would be a cartel of some kind—we are on the producers' or the consumers' side.

Miss Moncion: This is the consumers' side because the object of the agreement and the object of Canada's participation is to ensure a regular price for the consumer.

Senator Grosart: But the producer is just as much interested in that as the consumer, in that it involves price stability.

Miss Moncion: We can certainly obtain the names of the companies concerned.

Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division, Program Branch, Treasury Board: This is to provide authority to participate in buffer-stocking.

Senator Langlois: Mr. Chairman, we would like to have a copy of the International Tin Agreement.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, I wonder if we could have an explanation as to what is going on under "Office for the Reduction of Paperburden", which also appears on page 62.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 16 novembre 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le budget supplémentaire (A) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1979.

Le sénateur A. Irvine Barrow (*vice-président*), occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous continuerons l'étude du budget supplémentaire. Nous accueillons Mlle Moncion, secrétaire adjointe, Direction des programmes, M. E. A. Radburn, directeur, Division de l'évaluation, Direction des programmes, et M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses, Direction des programmes du Conseil du trésor. Nous accueillons également Mme Bowen.

Nous avons terminé l'étude de la page 61 et nous en sommes maintenant à la page 63, Industrie et commerce.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, j'aimerais avoir des renseignements sur le crédit L33a, un article non budgétaire portant sur l'Accord international sur l'étain. Le budget supplémentaire et le Livre blanc donnent tous les deux, je le sais, des explications. Mais voici ce qui m'intéresse: au Canada, quels sont les produits, les régions ou les sociétés visés par cet accord?

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe, direction des programmes, conseil du trésor: Je regrette, sénateur, mais je ne sais pas de quelle société il s'agit. Je pourrais vous dresser une liste des diverses sociétés en cause.

Le sénateur Grosart: C'était simplement par curiosité. Je n'avais jamais pensé que le Canada puisse s'intéresser au marché international de l'étain.

Mlle Moncion: Eh bien, l'étain est utilisé dans la fabrication de divers produits.

Le sénateur Grosart: Mais il serait intéressant de savoir si cet accord favorise les producteurs ou les consommateurs car il s'agit, je suppose, d'un genre de cartel.

Mlle Moncion: L'accord protège le consommateur, son but et le but de la participation canadienne est d'assurer un prix favorable à la consommation.

Le sénateur Grosart: Mais le producteur s'y intéresse autant que le consommateur puisqu'il est question de stabilisation des prix.

Mlle Moncion: Nous pouvons certainement obtenir les noms des sociétés visées.

M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses, Direction des programmes, Conseil du trésor: Il s'agit d'autoriser la participation à la constitution d'un stock régulateur.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, nous aimerions obtenir copie de l'Accord international sur l'étain.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, serait-il possible de savoir ce qui se passe au «Bureau pour la réduction de la paperasserie», dont il est également fait mention à la page 63?

[*Text*]

The Deputy Chairman: That is the item of $756,000?

Miss Moncion: The aim of the office is the reduction of paper burden demands imposed on business. It is really a reduction in the procedures imposed on business.

Senator Smith (Colchester): I understand the object of the office, but what is happening? Has there been any reduction in the paper burden?

Miss Moncion: This office has just been established with these estimates. It has been functioning for only a few months. I do not know what they have been producing up to now, but there was concern expressed by the private sector as to the amount of paperwork required by government, and this office is looking at the paper burden and the aim is to reduce the demands on business.

Senator Smith (Colchester): I am aware of that and I have made some complaints from time to time myself, but could we have a memo to indicate what the office is doing, the number of people it has, and what means it is using to further its objectives?

Miss Moncion: Yes, I can get you that.

Senator Grosart: How was it set up? Was it set up by statute, or how did it come about?

Miss Moncion: The authority for the expenditure will be provided under these estimates. I think the department has the authority to do that kind of work and to give that kind of service under its act. However, it required an allocation of funds and that must be handled through these estimates.

Senator Grosart: But, surely, that is one of the things we objected to in this committee—this setting up of entities under supplementary estimates? Surely, that is not a good way to do it? We have actually had crown corporations established through supplementary estimates.

Miss Moncion: It is not an entity in that sense.

Senator Grosart: But it must be an entity. It is called an "office". If it is an establishment, then it is an entity. As a matter of fact, it is a $700,000 entity.

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, in the past you have commented about the setting up of certain entities in a certain sense, and I guess what we are trying to say is that it is not an entity in that sense. For example, Mr. Stimpson was recently put in charge of the Division of Expenditure Analysis in the Secretariat and we happened to call it a division. Perhaps if we were to call it "Office of" Expenditure Analysis, it would attract the same attention. But I would like to suggest that it is not in the same category.

Senator Grosart: But my point is that this is not something that was brought before Parliament in the normal way. Do we need such a thing? Do we want it? What does it do? It appears in supplementary estimates, and we have said in our report that this is not the proper way to establish such an entity. Maybe Parliament would feel, if this were brought before it, that we do not need it, or perhaps Parliament would feel that such an office should have some advice or instructions from Parliament.

[*Traduction*]

Le vice-président: Vous voulez parler du poste de $756,000?

Mlle Moncion: Le but de ce bureau est de réduire la paperasserie dont les commerces doivent s'occuper. Il s'agit en définitive d'une réduction de la procédure visant les commerces.

Le sénateur Smith (Colchester): Je comprends le but du bureau, mais quels résultats a-t-il obtenus? Y a-t-il effectivement eu réduction de la paperasserie?

Mlle Moncion: C'est la première fois que le bureau figure au budget et sa création remonte à quelques mois seulement. Je ne sais pas quels résultats il a obtenus jusqu'à présent, mais le secteur privé s'était plaint de toutes les exigences administratives imposées par le gouvernement, et ce bureau cherche à réduire ces exigences pour ce qui est des commerces.

Le sénateur Smith (Colchester): Oui, je sais, et j'ai moi-même adressé des critiques en ce sens à certains moments. Quoi qu'il en soit, pourrions-nous recevoir une note de service nous renseignant sur le bureau, le nombre de personnes qui y travaillent et les moyens utilisés pour atteindre les objectifs visés?

Mlle Moncion: Oui, je m'en occuperai.

Le sénateur Grosart: A-t-il été créé en vertu d'une loi?

Mlle Moncion: L'autorisation de dépenser sera donnée en vertu de ce budget. Le ministère, il me semble, est autorisé à entreprendre ce genre de travail et à fournir ce genre de service en vertu de la loi qui le régit. Toutefois, des fonds devraient être prévus, et c'est le but du présent budget.

Le sénateur Grosart: Mais ce Comité s'est opposé notamment à la prestation de nouveaux services par le biais du budget supplémentaire. Ce n'est sûrement pas une bonne façon de s'y prendre. Nous avons déjà vu des sociétés de la Couronne créées grâce au budget supplémentaire.

Mlle Moncion: Ce service n'a pas été créé de cette façon.

Le sénateur Grosart: Mais il s'agit d'un service. Il a le nom de bureau. S'il a été créé, c'est un service et, qui plus est, il recevra $700,000.

M. E. A. Radburn, directeur, Division de l'évaluation, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Monsieur le président, par le passé, vous avez parlé de l'établissement de services d'un certain genre, mais nous essayons de dire qu'il ne s'agit pas d'un de ces cas. Par exemple, M. Stimpson a récemment été chargé de ce que nous avons appelé la Division de l'analyse des dépenses au Secrétariat. Peut-être aurait-elle également prêté le plan à la critique si nous l'avions appelée «Bureau» de l'analyse des dépenses. Mais il me semble qu'il ne s'agit pas de la même chose.

Le sénateur Grosart: Le fait est que le Parlement n'a pas été mis au courant de la création de ce service de la façon normale. L'existence de ce bureau est-elle justifiée? Désirée? Est-il utile? Il figure au budget supplémentaire alors que nous avons dit dans notre rapport que ce n'est pas la façon de créer un tel service. Si le Parlement était saisi de cette affaire, il pourrait décider que le service est inutile ou qu'il devrait recevoir du Parlement certains conseils et instructions.

[*Text*]

The Deputy Chairman: Senator Grosart, I think publicity was given to the setting up of this entity or whatever it is called.

Senator Grosart: It may have been set up by statute; we don't know.

The Deputy Chairman: We will ask the witness to get that information for us.

Senator Smith (Colchester): There is another item in the same list called "Emergency clothing import measures", at $550,000. I wonder what those measures are and for what particular purpose the $550,000 is being spent.

Miss Moncion: It is for non-salary operating costs associated with developing a system to implement emergency measures for controlling imports of clothing.

Senator Smith (Colchester): Are there any such measures in effect now?

Miss Moncion: Yes, there must be. They will be established once the funds are voted.

Senator Smith (Colchester): I am afraid I am not quite clear as to the effect of that answer. They will be established?

Miss Moncion: There are some measures being taken by the department. However, the funds will not be disbursed until they are voted.

Senator Smith (Colchester): Could we know what the measures are or what they are intended to be?

Miss Moncion: I can ask the department for details as to what they are.

The Deputy Chairman: Does that complete page 62? Can we move on to page 64?

Senator Smith (Colchester): If I might, Mr. Chairman, I should like to ask about the Canada West Foundation. What is the purpose of that?

Miss Moncion: To provide a grant for a project to conduct an independent evaluation of the great number of studies into the impact of federal agriculture related to policies on the economy of western Canada. The foundation expects to raise two-thirds of the necessary funding from the four western provinces, private industry as well as the federal government.

Senator Molgat: Is this a continuing grant, or is this the first payment or a final payment?

Miss Moncion: I will have to verify that in the Main Estimates.

The Deputy Chairman: While that is being done, can we move on to page 66? Are there any questions?

Page 68. Are there any questions on page 68? If not, can we move on to page 70?

Miss Moncion: I have that information now, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Yes, Miss Moncion.

Miss Moncion: The grant is a new grant.

Senator Molgat: And it is a once-only proposition?

[*Traduction*]

Le vice-président: Sénateur Grosart, je crois que l'établissement de ce service, de ce bureau, si vous voulez, avait été annoncé.

Le sénateur Grosart: Il a peut-être été créé en vertu d'une loi, qui sait?

Le vice-président: Nous demanderons au témoin de nous renseigner à ce sujet.

Le sénateur Smith (Colchester): On trouve dans la même liste le poste de $550,000: «Mesures d'urgence relativement à l'importation de vêtements». En quoi consistent ces mesures et quel en est le but?

Mlle Moncion: Cette somme sert à assumer les coûts d'exploitation non salariaux associés à la mise au point d'un système d'application de mesures d'urgence pour contrôler les importations de vêtements.

Le sénateur Smith (Colchester): Ces mesures sont-elles en vigueur à l'heure actuelle?

Mlle Moncion: Oui, elles doivent l'être. Elles seront établies définitivement lorsque les crédits auront été votés.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne sais pas au juste quel est le sens de cette réponse. Elles seront établies?

Mlle Moncion: Le ministère est actuellement en voie d'adopter certaines mesures. Toutefois, les crédits ne sont pas affectés avant d'avoir été votés.

Le sénateur Smith (Colchester): Pouvons-nous avoir des renseignements sur la nature ou l'objet de ces mesures?

Mlle Moncion: Je demanderai des renseignements au ministère.

Le vice-président: Est-ce tout pour la page 63? Pouvons-nous passer à la page 65?

Le sénateur Smith (Colchester): Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais parler de la Canada West Foundation. Quel en est le but?

Mlle Moncion: Il s'agit de subventionner le projet consistant à faire l'évaluation objective d'un très grand nombre d'études de l'incidence des programmes fédéraux d'ordre agricole sur l'économie de l'Ouest canadien. L'organisme prévoit obtenir deux tiers des fonds nécessaires auprès des quatre provinces de l'Ouest, du secteur privé et du gouvernement fédéral.

Le sénateur Molgat: Est-ce une subvention annuelle ou s'agit-il d'une affectation globale et finale?

Mlle Moncion: Il faudra vérifier cela dans le Budget principal.

Le vice-président: Pendant ce temps, pouvons-nous passer à la page 66? Avez-vous des questions à poser?

Page 68. Des questions? Dans la négative, pouvons-nous passer à la page 70?

Mlle Moncion: Voilà les renseignements que vous vouliez, monsieur le président.

Le vice-président: Oui, mademoiselle Moncion.

Mlle Moncion: Cette subvention est nouvelle.

Le sénateur Molgat: Et est-ce une proposition unique?

[*Text*]

Miss Moncion: Yes.

Senator Molgat: We have no continuing commitment to the Canada West Foundation.

The Deputy Chairman: Is that satisfactory?

Senator Molgat: Yes, thank you.

The Deputy Chairman: Page 70, Justice.

Page 72, Labour. The Canadian Centre for Occupational Health and Safety. No questions.

Page 74, National Health and Welfare, health care program.

Senator Molgat: On that, Mr. Chairman, was it an underestimate that caused the substantial need for extra payments or was there a change in policy?

Miss Moncion: There is no change in policy. The reason for the adjustment of prior years is related to discussions dealing with what the base year is. There is a base year and these costs may change. New costs may be added to the base year.

Mr. Stimpson: The first item of $108.9 million is comprised of accounts received from the provinces and Territories covering amounts due under the old hospital insurance act that are due and payable for the years 1974-75 and 1975-76. The parts that are payable for the year 1975-76 then get added to the base year for payments under the established Program Financing Act. Because of the additional payments that have to be made for 1975-76 it automatically increases the base payment to the provinces. The remaining three items are in respect of the adjustment to Established Programs Financing that reflects the payments that have had to be made on the base year 1975-76.

The Deputy Chairman: Could you tell us how many years were involved, and does this bring it right up to the current date?

Miss Moncion: There are final payments for the calendar year 1974 and 1975 of $21 million and $46 million, respectively. The interim payment for the calendar year 1976 is $69.9 million. That is determined under the Health Insurance and Diagnostic Services Act.

Senator Molgat: Will this clean up the whole situation then, or are we likely to find this recurring?

Miss Moncion: It cleans up 1974 and 1975, because these are final payments. As for 1976, it is an interim payment and we may still receive further bills.

Senator Molgat: There will be further adjustments next year. Okay.

The Deputy Chairman: Can we go on to page 76, National Health and Welfare, Income Security and Social Assistance Program?

Senator Grosart: Can we have a general explanation of that transfer vote 50a? It deals with the whole page. Just what has

[*Traduction*]

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Molgat: Nous n'avons donc aucun engagement permanent envers la Canada West Foundation.

Le vice-président: Cela vous satisfait-il?

Le sénateur Molgat: Oui, merci.

Le vice-président: Page 70, Justice.

Page 72, Main-d'œuvre. Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail. Aucune question?

Page 74, Santé nationale et le Bien-être social, Programme des soins de santé.

Le sénateur Molgat: A ce propos, monsieur le président, ces dépenses supplémentaires s'expliquent-elles parce qu'elles ont été sous-évaluées au départ ou parce qu'il y a eu un changement de politique?

Mlle Moncion: Il n'y a eu aucun changement de politique. La raison qui explique le redressement des années précédentes est liée aux discussions portant sur l'année de référence. Il existe une année de référence et ces frais peuvent changer. De nouveaux frais peuvent venir s'ajouter à l'année de références.

M. Stimpson: Le premier poste de $108.9 millions comprend les contributions provenant des provinces et des territoires couvrant les sommes dues en vertu de l'ancienne Loi sur l'assurance-hospitalisation pour les années 1974-1975 et 1975-1976. Les sommes dus pour l'année 1975-1976 viennent s'ajouter à l'année de référence pour les versements effectués conformément à la Loi sur le financement des programmes établis et le versement de base aux provinces s'accroît automatiquement en raison des versements supplémentaires qui doivent être effectués pour l'année 1975-1976. Les trois autres postes concernent le redressement pour le financement des programmes établis qui a été opéré en fonction des versements qui ont du être effectués pour l'année de référence 1975-1976.

Le vice-président: Pouvez-vous nous dire quel est le nombre d'années en cause et si ces montants ont été actualisés?

Mlle Moncion: Les versements définitifs pour les années civiles 1974 et 1975 s'élèvent à $21 millions et à $46 millions respectivement. Le versement provisoire pour l'année civile 1975-1976 est de $69.9 millions. Ces sommes sont déterminées en fonction de la nouvelle Loi sur l'assurance-santé et les services diagnostics.

Le sénateur Molgat: Tout le passif sera-t-il effacé ou cette situation se produira-t-elle?

Mlle Moncion: Les versements pour les années 1974 et 1975 sont terminés. Quant à l'année 1976, il s'agit d'un versement provisoire et il se peut que nous recevions d'autres factures.

Le sénateur Molgat: Il y aura donc d'autres aménagements l'an prochain. Bien.

Le vice-président: Pouvons-nous passer à la page 76, Santé nationale et Bien-être social, Programme de sécurité du revenu et d'assistance sociale?

Le sénateur Grosart: Pouvez-vous nous donner une explication du crédit de transfert 50a? Il prend toute la page. Que

[*Text*]

gone on in the Income Security and Social Assistance Program?

Mr. Stimpson: The forecasts of these items in the main estimates were based on an assumed CIP change, the CPI is greater than was assumed, which has resulted in the additional costs.

Senator Smith (Colchester): What was the rate assumed?

Mr. Stimpson: I would have to get that information for you, senator. I do not have it right here.

Senator Smith (Colchester): What is the actual rate or what is the new estimate upon which these figures are based?

Mr. Stimpson: I will have to get that information for you, Senator.

Senator Grosart: This is a large amount. It is $121 million.

Senator Smith (Colchester): That is right.

Senator Grosart: Mr. Chairman, following up on Senator Smith's question, could we have some detail on that? I would like the original assumption and the new assumption, and I would like it by categories—by family allowances, old age security and the guaranteed income supplement.

The Deputy Chairman: Covering the total of $121 million?

Senator Grosart: Yes.

Mr. Stimpson: Senator Grosart, it is all for the same purpose, the CPI.

Senator Grosart: I realize that, but I should like to have on record the change in the assumptions on which this is based.

Mr. Stimpson: What I am saying, senator, is that the change is the same for each of these items. The same CPI numbers are used for each of those.

Senator Grosart: Yes, but it would have a different dollar effect in each category.

The Deputy Chairman: Could we move on to page 78, National Health and Welfare, Medical Research Council?

Senator Grosart: Yes. Could we have a statement of the total grants to MRC over the last five years, say? I do not imagine you have that information here, but I should like to have it for another purpose, largely because of the concern that has been expressed about the effect of the standstill in funding of medical research and the effect of that on medical research and on the public interest.

The Deputy Chairman: Can you obtain that for us, Miss Moncion?

Miss Moncion: Easily.

[*Traduction*]

s'est-il passé avec le Programme de sécurité du revenu et d'assistance sociale?

M. Stimpson: Les prévisions de ces postes dans le budget principal reposaient sur une modification probable de l'indice des prix à la consommation; celui-ci ayant été plus élevé que nous l'avions supposé, les frais ont augmenté.

Le sénateur Smith (Colchester): Quel avait été le taux retenu?

M. Stimpson: Il faudrait que je vous fasse parvenir ce renseignement, sénateur. Je ne l'ai pas ici.

Le sénateur Smith (Colchester): Quel est le taux réel ou quelle est la nouvelle prévision retenue pour effectuer ces calculs?

M. Stimpson: Il faudra également que je vous fasse parvenir ces renseignements, sénateur.

Le sénateur Grosart: Il s'agit d'une forte somme. $121 millions.

Le sénateur Smith (Colchester): C'est exact.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, suite à la question du sénateur Smith, pouvons-nous avoir quelques détails? J'aimerais savoir quel était le taux qui avait été initialement retenu, quel est le nouveau taux et j'aimerais que vous nous le donniez par catégorie: allocations familiales, sécurité-vieillesse et supplément du revenu garanti.

Le vice-président: Pour l'ensemble des $121 millions?

Le sénateur Grosart: Oui.

M. Stimpson: Sénateur Grosart, il s'agit toujours de l'indice des prix à la consommation.

Le sénateur Grosart: Je le sais, mais j'aimerais qu'on inscrive au procès-verbal les changements intervenus dans les taux qui ont été retenus.

M. Stimpson: Sénateur, les changements sont les mêmes pour chacun de ces postes. Il s'agit du même indice des prix à la consommation.

Le sénateur Grosart: Oui, mais l'effet pécuniaire est différent pour chaque catégorie.

Le vice-président: Pouvons-nous passer à la page 78, Santé nationale et Bien-être social, Conseil des recherches médicales?

Le sénateur Grosart: Oui. Pouvez-vous nous donner une ventilation des subventions accordées au CRM au cours des cinq dernières années? Je suppose que vous n'avez pas ces renseignements avec vous, mais j'aimerais les avoir pour certaines raisons; certains s'inquiètent de l'immobilisme qui a caractérisé les subventions à la recherche médicale ces dernières années et des répercussions qu'il pourrait avoir sur la recherche médicale et sur l'intérêt public.

Le vice-président: Pouvez-vous obtenir ces renseignements pour nous, mademoiselle Moncion?

Mlle Moncion: Mais certainement.

[*Text*]

Senator Grosart: I believe it has been slightly higher, percentagewise, than the increase in R&D grants generally. I know it has been stepped up, but I would like the figures.

Miss Moncion: This year there has been a significant amount of funds earmarked for R&D, and $3 million of that has been allocated to MRC en bloc.

Senator Grosart: I do not understand the $3 million figure.

Mr. Stimpson: The $3 million figure is in the supplementary estimates.

Miss Moncion: It is an increase. This is a $3 million increase.

Senator Grosart: Oh, yes, I see what you mean, but I believe this is a specific increase to the Medical Research Council and not to R&D generally or to the other councils.

Miss Moncion: This $3 million is specifically for the Medical Research Council, yes.

Mr. Stimpson: It was part of the R&D package that the government had announced a little while back.

Senator Grosart: Yes.

The Deputy Chairman: Going to page 80, Privy Council, are there any questions?

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, could we have an explanation of the "Explanation of requirement"? What is the reason for the additional expenditures needed for the "Task Force on Canadian Unity," for instance?

Miss Moncion: There have been two extensions of termination dates, one from the original date, July 5, 1978, to December 31, 1978, and the second from the December date to February 28, 1979. So the additional funds required are as a result of these two extensions of the termination of the operation.

Senator Smith (Colchester): I see. Does the use of the date February 28, 1979, indicate that the report may reasonably be expected before that time?

Miss Moncion: I think the report was expected by the end of December. I do not know the date, but certainly February 28, 1979 is the ultimate date.

The Deputy Chairman: That is the projected date at the present time. Whether it continues on after that or not would be a matter of government policy. Is that satisfactory, senator?

Senator Smith (Colchester): Thank you, yes.

Senator Molgat: With regard to B, the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, does that secretariat take care of all the intergovernmental conferences, be it the finance ministers' conference, or the agriculture ministers' conference? All of them are included in this?

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Je pense qu'elles ont été un peu plus élevées, en pourcentage, que celles à la recherche et au développement en général. Je sais qu'elles ont augmenté, mais j'aimerais connaître les chiffres exacts.

Mlle Moncion: Cette année, de nombreuses subventions ont été affectées à la recherche et au développement et $3 millions l'ont été au Conseil des recherches médicales.

Le sénateur Grosart: Je ne comprends pas: d'où sortez-vous ce chiffre de $3 millions?

M. Stimpson: Il figure dans le budget supplémentaire.

Mlle Moncion: Il s'agit d'une augmentation. D'une augmentation de $3 millions.

Le sénateur Grosart: Oui, effectivement, je vois ce que vous voulez dire, mais je crois qu'il s'agit d'une augmentation affectée au Conseil des recherches médicales et non pas à la recherche et au développement en général ni aux autres conseils.

Mlle Moncion: Cette augmentation de $3 millions est réservée uniquement au Conseil des recherches médicales.

M. Stimpson: Cette augmentation s'inscrivait dans le cadre des subventions à la recherche et au développement qu'a annoncées le gouvernement il y a quelque temps.

Le sénateur Grosart: C'est juste.

Le vice-président: Page 80. Conseil privé, y a-t-il des questions?

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, pouvez-vous nous dire ce que signifie: «Explication du besoin»? Quelle est la raison de ces dépenses supplémentaires affectées «au groupe de travail sur l'unité canadienne», par exemple?

Mlle Moncion: Les dates de clôture ont été prolongées, l'une du 5 juilet 1978, date initiale, au 31 décembre 1978, et la seconde de décembre au 28 février 1979. Les subventions supplémentaires nécessaires proviennent de ces deux prorogations de date.

Le sénateur Smith (Colchester): Je vois. En précisant la date du 28 février 1979, veut-on indiquer que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que le rapport soit prêt avant cette date-là?

Mlle Moncion: Je crois qu'il devrait être prêt à la fin de décembre. Je ne sais pas à quelle date, mais certainement le 28 février 1979 est la date limite.

Le vice-président: Il s'agit de la date projetée pour le moment. Que le groupe de travail soit maintenu après cette date ou non serait une décision que le gouvernement aura à prendre. Cela vous satisfait-il, sénateur?

Le sénateur Smith (Colchester): Merci, oui.

Le sénateur Molgat: Concernant le poste B, le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes s'occupe-t-il de toutes les conférences intergouvernementales, qu'il s'agisse de la conférence des ministres des Finances ou de l'Agriculture? Cela couvre-t-il toutes ces conférences?

[*Text*]

Miss Moncion: All of them are included.

Senator Molgat: The additional amount requested, then, is because extra conferences have been put in?

Miss Moncion: It is because of the discussions on the Constitution and the economy, which were not forecast, and because resources were not provided in the main estimates.

The Deputy Chairman: Page 82, the Economic Council of Canada.

Senator Smith (Colchester): I see the supplementary estimate under vote 20a is within $1 million of being as much as the original estimate, and under the explanations I see one particularly large item, referred as, "Centre for the Study of Inflation and Productivity". Was the setting up of that centre not anticipated at the time the main estimates were drawn up?

Miss Moncion: No, it was not anticipated. The establishment of the centre was determined in May of 1978, and the funds required, and the person-years required were established at that time.

Senator Smith (Colchester): I wonder if you could tell us where its offices are.

Miss Moncion: It is with the establishment of the Economic Council.

Senator Smith (Colchester): I see. So the premises occupied by the council are sufficiently capacious to accommodate this new undertaking?

Miss Moncion: Certainly, since they acquired an additional 60 person-years, they required additional space; but it is under the aegis of the Economic Council. I can obtain, if you wish, the address and exact location.

Senator Smith (Colchester): Thank you. I would be obliged if you would.

The Deputy Chairman: Page 84, Northern Pipeline Agency.

Page 86, Public Works, Professional and Technical Services Program.

Page 88, Public Works, Accommodation Program.

Senator Smith (Colchester): Perhaps the easiest way to ask the questions I have in mind on this matter would be simply to ask for an explanation of each of the items here, beginning with general purpose buildings in Quebec, the Government of Canada Building, and continuing down to Churchill, replacing utilities and services.

Miss Moncion: You would like to have an explanation of each of these buildings, and what they are used for?

Senator Smith (Colchester): Yes.

Miss Moncion: We can obtain that from the department.

The Deputy Chairman: This is not an appropriation, though, is it?

Mr. Radburn: No. This is an information table.

[*Traduction*]

Mlle Moncion: Oui, elles sont toutes comprises.

Le sénateur Molgat: Alors le montant supplémentaire demandé s'explique par l'addition d'autres conférences?

Mlle Moncion: Cela est dû aux discussions sur la Constitution et à l'état de l'économie, faits qui n'avaient pas été prévus et pour lesquels aucuns crédits n'avaient été affectés.

Le vice-président: Page 83, le Conseil économique du Canada.

Le sénateur Smith (Colchester): Je vois que le budget supplémentaire au Crédit 20a n'est inférieur que de $1 million au crédit original et, dans les explications, je vois que l'on renvoie à une institution d'importance, à savoir le «Centre d'étude de l'inflation et de la productivité». N'avait-on pas prévu la création de ce Centre au moment de dresser le budget principal?

Mlle Moncion: Non, rien de tel n'avait été prévu. C'est en mai 1978 qu'il a été établi et c'est alors que les fonds ainsi que les années-personnes nécessaires ont été fixés.

Le sénateur Smith (Colchester): Je me demande si vous pourriez nous indiquer où se trouvent les bureaux du Centre.

Mlle Moncion: Dans le même immeuble que ceux du Conseil économique.

Le sénateur Smith (Colchester): Je vois. L'espace qu'occupe le Conseil est donc suffisant pour accommoder cette nouvelle institution?

Mlle Moncion: Puisqu'il a fallu ajouter 60 années-personnes, le Conseil a bien entendu eu besoin de locaux supplémentaires; mais tout cela est sous la direction du Conseil économique. Si vous le désirez, je peux obtenir l'adresse et l'emplacement exacts.

Le sénateur Smith (Colchester): Merci. Je vous serais reconnaissante de le faire.

Le vice-président: Page 85, Administration du pipe-line du Nord.

Page 87, Travaux publics, Services professionnels et techniques—Dépenses du programme.

Page 88. Travaux publics. Programme du logement.

Le sénateur Smith (Colchester): La façon la plus aisée de poser la question, qui me vienne à l'esprit à ce sujet, serait de vous demander de m'expliquer chacun des postes inscrits ici, en commençant par les divers immeubles du Québec, l'immeuble du gouvernement du Canada et jusqu'au remplacement des services d'utilité publique à Churchill.

Mlle Moncion: Vous aimeriez qu'on vous explique à quoi servent chacun de ces immeubles?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui.

Mlle Moncion: Nous pouvons obtenir ces renseignements du ministère.

Le vice-président: Mais il ne s'agit pas d'un crédit budgétaire, n'est-ce pas?

M. Radburn: Non, il s'agit d'un tableau d'information.

[*Text*]

The Deputy Chairman: It is purely for information. The estimates are already in, and this merely indicates what will be spent during 1978-79.

Senator Molgat: Why is this tabled at this stage?

Miss Moncion: For information only. There are usually minor changes because of slippage in construction, though nothing major; but for information it seems useful to list them.

Senator Molgat: When the original estimates were passed, were these all in the list of the original estimates or was it a global figure?

Mr. Radburn: No, senator. In the Main Estimates there is quite a lengthy listing of projects and the money the department planned to spend in 1978-79. We have, as a matter of practice, for a number of years, included in supplementary estimates an information table to show any new projects that were not in Main Estimates that had been started or that they planned to start in the current year.

The Deputy Chairman: Well, then, these are new projects, are they?

Mr. Radburn: That is correct, senator.

Miss Moncion: But they do not require any additional funds. They will be done within the original budget approved.

Senator Molgat: These, I presume, will replace other projects that have not been proceeded with. Do you have another list of the ones that have been dropped?

Miss Moncion: It is more a matter of cash flow than replacement. I did discuss this following Tuesday's session. It is more a matter of cash flow than replacement. Usually nothing is stopped or abandoned except that there is, for all kinds of reasons associated with construction, some delay and then there is a revision of the cash flow on a monthly basis, and new projects are added on if and when it is feasible, or when priorities demand change. So it is more a matter of cash flow.

The Deputy Chairman: Senator Molgat, I think what you are referring to is whether or not these particular items were provided in the estimates.

Senator Molgat: But I gather they were not.

Mr. Radburn: They were not included in the main estimates, as the head, "New Major Capital Projects," indicates, which do not require further appropriation because they are within the capital program of $248 million, approximately, which was provided in main estimates.

Mr. Stimpson: Senator, just by way of explanation, when the departments provide their orignal list, that is their plan for that year. When they see that the plan is in trouble because of construction delays, or some other situation that forces them to put their project over to the following year, they endeavour then to do other things that were planned for the following

[*Traduction*]

Le vice-président: Simplement à titre d'information. Les prévisions budgétaires sont faites et cela ne fait qu'indiquer les dépenses pendant 1978-1979.

Le sénateur Molgat: Pourquoi a-t-on déposé ce document à ce moment-ci?

Mlle Moncion: Pour information seulement. L'on effectue normalement des changements mineurs par suite d'écarts dus à la construction, mais ce n'est rien d'important; cependant, à titre d'information, il paraît utile de les inscrire.

Le sénateur Molgat: Lors de l'adoption du budget des dépenses, tous ces immeubles étaient-ils mentionnés ou n'avait-on inscrit qu'un chiffre global?

M. Radburn: Non, sénateur. Le budget principal des dépenses donne une liste assez longue des projets et de l'argent que le ministère avait prévu dépenser en 1978-1979. Notre pratique courante, depuis un certain nombre d'années, a été d'inclure dans le budget des dépenses un tableau exposant tous nos projets qui ne se trouvent pas dans le budget principal et qui avaient été mis en chantier ou que l'on prévoyait l'être dans l'année courante.

Le vice-président: Il s'agit donc de nouveaux projets n'est-ce pas?

M. Radburn: C'est exact, sénateur.

Mlle Moncion: Mais ils ne requierent aucun fonds supplémentaire. Ils seront réalisés à même le premier budget approuvé.

Le sénateur Molgat: Ils remplaceront donc, je présume d'autres projets que l'on a abandonnés. En avez-vous une liste?

Mlle Moncion: Il s'agit davantage d'une question de liquidités que de remplacement. J'ai d'ailleurs discuté de ce point, à la suite de la séance de mardi, et je répète qu'il s'agit plutôt d'une question de liquidités que de remplacement. Normalement aucun projet n'est interrompu ou abandonné si ce n'est que, pour toutes sortes de raisons liées à la construction, il peut y avoir des retards et il y a aussi une révision mensuelle des liquidités et les nouveaux projets sont ajoutés si et quand cela est possible ou lorsqu'il y a une modification des priorités. Ainsi, c'est davantage une question de liquidités.

Le vice-président: Sénateur Molgat, je crois que vous cherchez à savoir si ces postes avaient été prévus dans le budget principal des dépenses.

Le sénateur Molgat: Mais il semble que non.

M. Radburn: En effet, ils ne l'avaient pas été comme le titre «Nouveaux grands travaux d'équipement» l'indique, mais ils ne requierent aucun nouveau crédit puisqu'ils s'inscrivent dans le cadre du programme d'équipement de près de $248 millions prévu dans le budget de dépenses.

M. Stimpson: Sénateur, simplement en guise d'explication, les ministères déposent leur liste qui détaille leur programme pour l'année. Lorsque celui-ci est en difficulté, en raison de retards dans la construction ou à cause d'une autre situation qui le force à reporter le projet à l'année suivante, le ministère essaie de réaliser d'autres projets qui avaient été prévus pour

[*Text*]

year. They try to do them to offset the additional requirement in the following year. They shift their projects backwards and forwards, depending on the resources available to them.

Senator Molgat: These were on the reserve list, and would have appeared in next year's estimates, and they have been brought forward.

Mr. Radburn: It is also conceivable that emergency situations could arise during the year that require perhaps a major repair that was not foreseen, and is therefore not on next year's list.

Senator Molgat: Does Treasury Board review each one of these requests, and each building, to see whether it is a reasonable request, and whether it fits in with the long term program?

Miss Moncion: Each major project is brought to the Treasury Board twice, one for program approval where it is determined that the building is required, or that this major work is required, and a second time for contract approval. At that time it is studied by the Administrative Policy Branch, and brought in front of the ministers for contract approval.

Senator Molgat: This same committee is at the moment studying DREE, in one of our other activities, and, for example, in this particular area, the decision to proceed with a government building is, or can be, a very important development factor, as can the very decision to place it in a certain spot. Let us take these projects here. How does DREE, for example, get a direct input in the decision to proceed with these projects?

Miss Moncion: All elements related to the decision are taken into account, especially at the time that the contract is being studied, because the contract involves the location, the type of building, the contractor and the timing of the buildng. At that time it could be DREE, it could be IT&C, but mostly it is DPW that carries out those inquiries and reports on them, and if staff or the ministers have any questions, then the department answers. I do not think I could say it is done all the time, but I could say that it is always feasible and is done sometimes. Certainly in the location of a building a number of items will be taken into account, and economic development is a very important one.

Senator Molgat: You say that can be done although it is not necessarily always done.

Miss Moncion: It is done by DPW.

Senator Molson: I recognize this is not directly related to the topic, Mr. Chairman, but while on that subject I thought I would clear that up.

Senator Neiman: Is the Blackburn Building, the one on which there have been renovations; owned by the government?

Miss Moncion: Yes, it is owned by the government.

The Deputy Chairman: Are there any other questions?

[*Traduction*]

l'année suivante. Il tâche ainsi de compenser le crédit supplémentaire qui aurait été demandé l'année suivante. Il accélère ou retarde la mise en train d'un projet en fonction des ressources dont il dispose.

Le sénateur Molgat: Ceux-ci figuraient sur la liste de réserve et auraient paru dans le budget de l'année prochaine et ont maintenant pris le pas sur d'autres projets.

M. Radburn: Il est aussi possible que des situations d'urgence se présentent en cours d'année et nécessitent peut-être des réparations majeures qui n'avaient pas été prévues et qui ne figurent donc pas sur la liste de l'année suivante.

Le sénateur Molgat: Le Conseil du Trésor examine-t-il chacune de ces demandes et pour chaque immeuble, pour en déterminer la pertinence et juger si elles cadrent avec les objectifs du programme à long terme?

Mlle Moncion: Chaque projet important est présenté deux fois au Conseil du Trésor; une fois pour l'approbation du programme, où on décide de l'opportunité de la construction de l'immeuble ou de la réalisation de tels travaux importants, et la deuxième fois pour l'approbation des contrats. La Direction de la politique administrative étudie alors le projet et la présente aux ministres aux fins d'approbation du contrat.

Le sénateur Molgat: Ce même comité étudie actuellement les dépenses du Meer, entre autres, et par exemple, dans ce domaine en particulier, la décision de construire un immeuble du gouvernement est ou peut être un facteur de développement très important tout comme le choix de l'emplacement de cet immeuble. Prenons les projets que nous étudions. Comment le MEER, par exemple, participe-t-il directement aux décisions relatives à leur exécution?

Mlle Moncion: Tous les volets des décisions sont pris en considération, en particulier lors de l'étude du contrat, parce que ce dernier implique l'emplacement, le genre d'immeuble, l'entrepreneur et la date de mise en chantier. Ces enquêtes et les rapports connexes peuvent alors être effectués par le MEER, le MIC, mais la plupart du temps c'est le MTP qui s'en charge, et si les employés ou les ministres ont des questions, c'est alors le Ministère qui y répond. Je ne pense pas affirmer qu'il en est toujours ainsi, mais je peux dire que cela est toujours possible et que c'est parfois ainsi. Certes, dans le choix de l'emplacement d'un immeuble, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs, dont le développement économique, qui est très important.

Le sénateur Molgat: Vous dites qu'on peut agir ainsi, même si cela ne se produit pas toujours.

Mlle Moncion: C'est le MTP qui s'en charge.

Le sénateur Molson: Ce que je vais dire ne concerne pas directement la question, monsieur le président, mais puisque nous en sommes là, j'ai pensé pouvoir demander des éclaircissements.

Le sénateur Neiman: L'immeuble Blackburn qu'on a rénové, appartient-il au gouvernement?

Mlle Moncion: Oui.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions?

[*Text*]

Then we pass on to page 90, Public Works, Marine Program. Are there any questions?

We pass on to page 92, still under Public Works, Land Management and Development Program.

Senator Smith (Colchester): Could I ask for an explanation of the item, "Ex-gratia payments to former owners of land expropriated at Mirabel"? I find it a little difficult to understand why there would be ex-gratia payments made for land expropriated.

Miss Moncion: This ex-gratia payment is to compensate former landowners at Mirabel for the cost of having their property appraised during expropriation proceedings. These expropriation proceedings at Mirabel happened before the tabling of the Expropriation Act following the inquiry in the Toronto area for planning the Toronto airport. There was no former plan. The costs acceptable were 50 per cent of the cost of the proceedings, while under the new act it would be 100 per cent. Therefore, it is simply to compensate the landowners for that 50 per cent which was not an acceptable cost when these proceedings took place.

Senator Smith (Colchester): Then they would relate to such things as the fees of appraisers, and lawyers and surveys?

Miss Moncion: Yes. At the time of the expropriation 50 per cent of these costs were acceptable. If it happened today, 100 per cent would be acceptable.

The Deputy Chairman: That finishes Public Works. We now move the Regional Economic Expansion, Cape Breton Development Corporation.

Senator Smith (Colchester): Could we have an explanaltion of that item for the Cape Breton Development Corporation?

The Deputy Chairman: As to whether it should be larger?

Senator Langlois: Or smaller!

Senator Smith (Colchester): I would not adocate that it be smaller. I should like to know in a little more detail what is intended to be done with it.

Miss Moncion: There is $5.8 million requested to provide funds for the purchase of face equipment for the No. 6 east wall of the Lingan mine, to maintain the Lingan mine in production. If I remember the discussions that went on, one of the walls, wall No. 4, came to an end much sooner than was forecast. In order to keep production at a level that is financially interesting they had to open a new wall much sooner than anticipated. This was for the cost of the face equipment for the wall. Then there is $1 million for the purchase of hopper cars to transport coal, which is an ongoing cost.

The Deputy Chairman: That finishes Regional Economic Expansion. We now turn to Science and Technology, National Research Council of Canada—Engineerng and Sciences Research Program. Are there any questions? . . . If there are

[*Traduction*]

Passons maintenant alors à la page 90, Travaux publics, Programme des travaux maritimes. Y a-t-il des questions?

Passons maintenant à la page 92, toujours pour les Travaux publics, Programme de gestion et d'aménagements fonciers.

Le sénateur Smith (Colchester): Puis-je demander des explications sur l'article «Paiements de pure bienveillance aux anciens propriétaires de terrains expropriés à Mirabel»? J'ai peine à comprendre pourquoi on accorde des paiements de pure bienveillance pour des terrains expropriés.

Mlle Moncion: Ces paiements de pure bienveillance sont des indemnités pour les anciens propriétaires de Mirabel dont les propriétés ont été évaluées en même temps que les travaux d'expropriation. Ces travaux d'expropriation à Mirabel ont eu lieu avant l'adoption de la Loi sur les expropriations, suite à l'enquête effectuée dans la région de Toronto pour la planification de l'aéroport de cette ville. On ne disposait d'aucun autre plan. Les frais acceptables étaient de 50% du coût des travaux, alors que, d'après la nouvelle loi, ils sont de 100%. Par conséquent, on vise ici simplement à indemniser les propriétaires pour les 50% non acceptés lors des travaux d'expropriation.

Le sénateur Smith (Colchester): Alors ces paiements pourraient rapporter aux frais des évaluateurs, avec honoraires des avocats et aux frais d'enquêtes?

Mlle Moncion: C'est exact. Au moment où l'on a procédé à l'expropriation, 50% de ces frais étaient acceptables. Si on recommençait ces travaux aujourd'hui, les frais seraient acceptables en totalité.

Le vice-président: Nous en avons maintenant terminé avec les Travaux publics. Passons maintenant à l'Expansion économique régionale, Société de développement du Cap-Breton.

Le sénateur Smith (Colchester): Pouvez-vous nous donner des explications sur ce poste concernant la Société de développement du Cap-Breton?

Le vice-président: Nous aimerions savoir si la société devrait être plus importante?

Le sénateur Langlois: Ou moins importante!

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne recommanderais pas qu'elle le soit moins. J'aimerais savoir, en plus de détail ce qu'on entend en faire?

Mlle Moncion: La société exige des crédits de $5.8 millions pour l'achat de matériel de soutènement pour le filon est n°6 de la mine de Lingan afin d'en poursuivre l'exploitation. Si je me rappelle bien les discussions qu'on a eues, l'exploitation de l'un des filons, le n°4, a été terminée beaucoup plus tôt que prévu. Afin de maintenir la production à un niveau financier intéressant, on a dû par conséquent exploiter un nouveau filon. Voilà donc pour le coût du matériel de soutènement pour le filon. Et maintenant, on demande $1 million pour l'achat de trémies pour transporter le charbon, ce qui constitue des frais permanents.

Le vice-président: Nous en avons maintenant terminé de l'Expansion économique régionale. Passons maintenant à Science et technologie, Conseil national de recherches du Canada—Programme de recherches en ingénérie et en sciences

[*Text*]

no questions on that we move to page 98. Are there any questions? . . .

Page 100, Science and Technology, Natural Sciences and Engineering Research Council.

Senator Smith (Colchester): This indicates an increase of $5.4 million in the activities of the Natural Sciences and Engineering Research Council. It is difficult to tell from the objects of expenditure or the explanation of requirement just what the money is going to be spent on, except in a very general sense. Is there any further or more detailed information available?

Miss Moncion: The Natural Sciences and Engineering Research Council was established in the year 1978. Prior to that the activities of this new council had been conducted under the National Research Council. It is really a split of the National Research Council. The funds required, in large part, $4.9 million, are grants, scholarships and grants in aid of research. I have some details of the types of research.

Senator Smith (Colchester): Could we have a few examples?

Miss Moncion: The Minister of Science and Technology announced a measure to strengthen and encourage the R&D in Canada, and included in this measure was increased funding for university research in areas of national concern. Under this measure an additional $5 million was provided to the council. This is part of an R&D package that was announced earlier.

Mr. Stimpson: It was in the same package that $3 million was provided to the Medical Research Council.

The Deputy Chairman: Are there any other questions? If not, we move on to the Secretary of State, Department—Arts and Culture Program.

Senator Smith (Colchester): I am a little intrigued by this item of "Research Costs for Subsidy to Canada Post Office" of $50,000, I guess it is. What would that be for? I am not questioning the fact that the Post Office needs subsidies, but it seems a strange place to find it.

Miss Moncion: These research costs are related to the grant to cultural mail in post offices. The Secretary of State is to determine the policy, or, if you like, what kind of ground rules will be set to determine what is cultural mail. This is the type of research.

Senator Smith (Colchester): But once you determine what is cultural mail, what effect will that have on the Post Office?

Miss Moncion: At the present time the Post Office is subsidizing cultural mail. So it is a review of the program.

[*Traduction*]

naturelles. Y a-t-il des questions? S'il n'y a pas de questions, passons maintenant à la page 98. Y a-t-il des questions?

Page 100, Science et technologie, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie.

Le sénateur Smith (Colchester): On remarque ici une augmentation de $5.4 millions dans les activités du Conseil des recherches en sciences naturelles et en génie. Il est difficile de dire, d'après les articles de dépenses ou les explications, à quoi les crédits vont être affectés, sauf de façons très générale. Avez-vous d'autres renseignements plus complets ou plus détaillés?

Mlle Moncion: Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie a été fondé en 1978. Auparavant, ce conseil était sous la responsabilité du Conseil national des recherches. En réalité, on a fractionné le Conseil national des recherches. Les crédits nécessaires, soit $4.9 millions, sont, en grande partie, des bourses et subventions d'aide à la recherche. Je peux vous donner certains détails sur le genre de recherches qu'on effectue.

Le sénateur Smith (Colchester): Pouvez-vous nous donner quelques exemples?

Mlle Moncion: Le ministre d'État aux Sciences et à la technologie a annoncé une mesure visant à stimuler et à encourager la recherche et le développement au Canada, mesure qui comprenait l'accroissement des crédits accordés à la recherche universitaire dans des secteurs d'intérêt national. Cette mesure visait aussi à accorder au Conseil $5 millions supplémentaires. Elle s'insérait dans un autre programme global de recherche et de développement annoncé plus tôt.

M. Stimpson: C'est dans le cadre de ce même programme que l'on a accordé $3 millions au Conseil des recherches médicales.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, nous allons passer au ministère du Secrétariat d'État-Programme des arts et de la culture.

Le sénateur Smith (Colchester): Ce poste intitulé «Frais de recherche pour subventionner le ministère des Postes» de $50,000 me chicotte un peu, je crois. A quoi cela servira-t-il? Je ne doute pas que le ministère des Postes a besoin de subventions, mais il me semble que c'est là un poste étrange pour lequel on doit accorder des subventions.

Mlle Moncion: Ces frais de recherche sont reliés à la subvention accordée pour le courrier d'ordre culturel dans les bureaux de poste. Le Secrétaire d'État doit déterminer la politique ou, si vous préférez, les règles fondamentales qui doivent être établies pour déterminer en quoi consiste le courrier d'ordre culturel. Il s'agit de ce genre de recherches.

Le sénateur Smith (Colchester): Mais dès qu'on aura déterminé en quoi consiste le courrier d'ordre culturel, quelles en seront les répercussions sur le ministère des Postes?

Mlle Moncion: À l'heure actuelle, le ministère des Postes subventionne le courrier d'ordre culturel. C'est donc une révision du programme.

[*Text*]

Senator Smith (Colchester): Are you saying it is an attempt to find out how much the Post Office is losing on cultural mail and the question of reimbursing it for that loss?

Miss Moncion: This is one of the options.

Senator Smith (Colchester): Perhaps I am a little slow, but I am afraid I just do not follow the purpose of the item if it is not that.

Miss Moncion: The Post Office is an operations department, while Arts and Culture in the Secretary of State's office involves much mre of a policy nature. So as is the case with any other operational program, it is reasonable to re-evaluate what it is doing at regular intervals, to find out why we are doing it and how we are doing it and if it is up to date. We also want to see what would need to be changed. So this is what is being done.

Senator Smith (Colchester): What kind of re-evaluation is taking place? Is it to decide whether this is a good thing to do or a bad thing to do or what?

Miss Moncion: At present second-class mail involves 33 different categories. So it becomes a bit of a nightmare when you come to apply that, and certainly at times it is somewhat complicated for applicants to understand. So this is one of the items that is being looked at —the definition of cultural mail. This is not with a view to cancelling it or increasing it, but to verify it, as is done regularly on most programs. It is an updating which may, once the research is done and the report is tabled, be the basis for major changes. It may also come to the conclusion that what is being done is being done in the best way possible.

Senator Smith (Colchester): But its relation to the Post Office is what I find difficult to understand, unless, of course, it is related to subsidizing the post office for the money it loses on handling cultural mail.

Miss Moncion: Well, the Post Office deficit, of which this support of cultural mail is part, is what is being looked at. But it is being done by the department that has the mandate and the competence to do a policy study of what is cultural mail.

Senator Smith (Colchester): I see. I wonder, Mr. Chairman, if we could have a further explanation of this item a little later.

Miss Moncion: Yes, certainly.

The Deputy Chairman: Are there any further items on page 102?

We come to page 104, "Education Support Program."

Mr. Stimpson: Mr. Chairman, if I may make a comment on the point that Senator Molgat was discussing earlier, this item on financing of post-secondary education, is also another part

[*Traduction*]

Le sénateur Smith (Colchester): Êtes-vous en train de dire qu'il s'agit d'une tentative visant à déterminer les pertes subies par les Postes en raison du courrier d'ordre culturel et à récupérer ces pertes?

Mlle Moncion: C'est une des possibilités.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suis peut-être un peu lent à saisir, mais je ne vois pas l'objet de cet article si ce n'est pas le cas.

Mlle Moncion: Le ministère des Postes est un ministère opérationnel, tandis que le Programme des arts et de la culture du Secrétariat d'État est de nature beaucoup plus politique. Comme c'est le cas pour n'importe quel autre programme opérationnel, il est donc raisonnable de réévaluer périodiquement les réalisations de ce programme de découvrir pourquoi et comment nous l'avons établi et s'il est à jour. Nous voulons également savoir ce qu'il faudrait changer. C'est donc ce que nous sommes en train de faire.

Le sénateur Smith (Colchester): Quel genre de réévaluation effectuez-vous? S'agit-il de décider si c'est une bonne ou une mauvaise mesure à prendre?

Mlle Moncion: A l'heure actuelle, le courrier de deuxième classe se subdivise en 33 différentes catégories. Cela devient donc un cauchemar lorsqu'il faut appliquer cette politique, et il arrive parfois que le requérant le trouve assez compliqué. C'est donc une des questions que nous examinons, soit la définition du courrier d'ordre culturel. Il n'est pas question de l'annuler ou de l'accroître, mais de vérifier ce qui se passe, comme on le fait régulièrement pour la plupart des programmes. C'est une mise à jour sur laquelle on pourrait s'appuyer pour procéder à des changements majeurs une fois que les recherches auront été effectuées et que le rapport aurait été déposé. On pourrait également en arriver à la conclusion qu'on ne pourrait pas faire mieux.

Le sénateur Smith (Colchester): Mais c'est le lien qu'il a avec le ministère des Postes que je trouve difficile à saisir, à moins évidemment que l'objectif soit de subventionner le ministère pour compenser les pertes qu'il subit en s'occupant du courrier d'ordre culturel.

Mlle Moncion: Eh bien, le déficit du ministère des Postes qui est, en partie, entraîné par l'appui apporté au courrier d'ordre culturel, est en train d'être étudié. Cette étude a toutefois été confiée au ministère qui a reçu le mandat d'effectuer une étude de politique sur la définition du courrier d'ordre culturel.

Le sénateur Smith (Colchester): Je vois. Je me demande, monsieur le président, si ce point pourrait être expliqué davantage un peu plus tard.

Mlle Moncion: Oui, certainement.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres articles à la page 102?

Passons maintenant à la page 104 intitulée «Programme d'aide à l'éducation».

M. Stimpson: Monsieur le président, J'aimerais faire un commentaire sur le point discuté plus tôt par le sénateur Molgat, à savoir que le financement de l'enseignement postse-

[*Text*]

of the Established Programs Financing Act. It is the third component of it. Medicare, hospital insurance and post-secondary education are the items that compose the Established Programs Financing Act, and this is an adjustment.

Senator Smith (Colchester): What purpose is served by the grant to the Association of Canadian Community Colleges? What will this enable the association to do?

Miss Moncion: It is to permit payments to fund programs promoting Canadian studies in community colleges.

The Deputy Chairman: Any further questions on page 104?

Page 106. Any questions?

Senator Neiman: Mr. Chairman, what is the total expenditure involved on the OpCan program? Is this an additional amount?

Miss Moncion: No. Open House Canada is another program. It is totally different from OpCan.

Senator Neiman: So what is this program?

Miss Moncion: Open House Canada is a program to support youth travelling from one area of Canada to another. It has three components, interprovincial and interlinguistic, interprovincial and intralinguistic, and intraprovincial and interlinguistic. It is a program which has been established in the fall of 1977 and has been used to tremendous effect by the young people of Canada. In large part it involves group travel and also operates in large part with the help of school teachers. It is addressed for group travelling for teen-agers from age 14 to 22. The program supports the cost of travel, but it is an exchange program, and the children must be received in the homes of people or families who act as hosts. It is a fascinating program.

Senator Molgat: Did I hear you say intraprovincial?

Miss Moncion: Yes, and interlinguistic in that people of two different languages can travel within the same province.

The Deputy Chairman: Page 108, CBC.

Senator Smith (Colchester): I notice there appears to be a sum of money here for the purchase of a new building or an additional building. I wonder what was so sudden about the need for this building that it was not included in the main estimates.

Miss Moncion: It is only the purchase of land; it is not the purchase of the building. It is the purchase of land in view of a probable contruction plan. This land became available, and it was felt that it was located in an ideal place. It will probably be utilized.

Senator Smith (Colchester): But I wonder what it was that made it desirable only after the main estimates were completed.

[*Traduction*]

condaire fait également partie de la Loi sur le financement des programmes établis. C'est la troisième composante de cette loi. L'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation et l'enseignement postsecondaire figurent dans la Loi sur le financement des programmes établis, et il s'agit ici d'une rectification.

Le sénateur Smith (Colchester): Quel est l'objet de la subvention accordée à l'Association des collèges communautaires du Canada? A quoi servira-t-elle?

Mlle Moncion: Pour lui permettre de financer les programmes visant à encourager les études canadiennes dans les collèges communautaires.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions au sujet de la page 104?

Passons maintenant à la page 106. Y a-t-il des questions?

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, quelles sont les dépenses totales effectuées dans le cadre du programme Opcan? S'agit-il d'un montant supplémentaire?

Mlle Moncion: Non. Le programme Hospitalité Canada est un autre programme. Il diffère totalement du programme Opcan.

Le sénateur Neiman: Alors en quoi consiste ce programme?

Mlle Moncion: Le programme Hospitalité Canada consiste à appuyer les jeunes qui voyagent d'un point du Canada à un autre. Il comporte trois éléments, soit un élément interprovincial et interlinguistique, un élément interprovincial et intralinguistique, et un élément intraprovincial et interlinguistique. Il a été établi à l'automne de 1977 et les jeunes du Canada en ont beaucoup profité. Il s'applique en grande partie aux voyages de groupe et fonctionne essentiellement avec l'aide des enseignants. Le programme s'adresse aux adolescents âgés de 14 à 22 ans qui désirent voyager en groupes. Les frais de voyage sont assumés par ce programme qui consiste plutôt en un programme d'échange. En effet, les jeunes doivent être hébergés par des personnes ou des familles qui agissent comme hôtes. Ce programme est, à mon avis, fascinant.

Le sénateur Molgat: Avez-vous bien dit intraprovincial?

Mlle Moncion: Oui, et en même temps interlinguistique en ce sens que des personnes d'origine linguistique différentes peuvent voyager dans la même province.

Le vice-président: Passons maintenant à la page 108 intitulée «Société Radio-Canada». Y a-t-il des questions?

Le sénateur Smith (Colchester): J'ai remarqué qu'un certain montant d'argent a été affecté à l'achat d'un nouvel ou d'un autre immeuble. Pourquoi ce soudain besoin, alors quele budget principal des dépenses n'en faisait aucune mention?

Mlle Moncion: C'est pour acheter un terrain et non pour acheter l'immeuble. Nous voulons acheter ce terrain dans l'intention d'y construire probablement un immeuble. Ce terrain a été mis en vente et nous avons estimé que son emplacement était idéal. Nous l'utiliserons probablement.

Le sénateur Smith (Colchester): Mais je me demande quand même pourquoi on n'a songé à l'acheter qu'une fois que le budget principal des dépenses a été publié.

[*Text*]

Miss Moncion: It was not available before, and the decision to group all the operations of the CBC in one place, I think, was taken after the main estimates were prepared.

The Deputy Chairman: Is this expenditure to take place in Toronto?

Miss Moncion: In Toronto.

The Deputy Chairman: It is in Toronto. Is that satisfactory, Senator Smith?

Senator Smith (Colchester): Yes, thank you.

The Deputy Chairman: May we move on to page 110, National Museums of Canada? Page 112? Page 114, Solicitor General, Correctional Services Program?

Senator Grosart: Under vote L16a, is this a relic or is it a hangover of vote netting?

Mr. Radburn: No, Senator Grosart. The account was established as indicated in 1953 with certain authorities, and this is merely to extend the coverage of the account to include the items (a) and (b), as noted in the vote wording. These are not federal funds per se. Therefore, to answer your question directly, it is unrelated to the subject of vote netting.

Senator Grosart: I take your word for that, of course. It is not what I presume it is, then, and that is private sector funds paid into the government with the authority to use them without any authorization other than this.

Miss Moncion: No, it is salaries earned by the inmates, or money received from outside sources for work performed by inmates, and it is in an account which belongs to the inmates.

Senator Grosart: Oh, yes, I see.

Mr. Stimpson: The original account, senator, was the account into which money was put for the inmates.

Senator Grosart: Why, at this stage, would you need authority to pay the inmates money that is owing to them? Why would you need that authorization, if it is the inmates' money and they are entitled to it? You do not need any authorization from Parliament to pay someone money that is owing to him.

Mr. Radburn: The original purpose of the special account had a limitation in it. I would be guessing, but perhaps looking at item (a), it says ". . . moneys received from outside sources for work performed by inmates." The original authority may well have limited it to the situation that existed in 1953, namely inside sources; and, because of the restrictive nature of the account, it is deemed necessary in order to be certain that today's situation is covered.

Senator Grosart: It is really an amendment to an existing act.

Miss Moncion: It is an updating of the act.

[*Traduction*]

Mlle Moncion: Le terrain n'était pas disponible auparavant, et la décision de regrouper toutes les opérations de R.-C. en un seul endroit n'a été prise qu'après dépôt du budge principal des dépenses.

Le vice-président: Ces dépenses seront-elles effectuées à Toronto?

Mlle Moncion: Oui.

Le vice-président: C'est donc à Toronto. Cette réponse vous satisfait-elle, sénateur Smith?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui, je vous remercie.

Le vice-président: Passons maintenant à la page 110 intitulée «Musées nationaux du Canada». A la page 112. Y a-t-il des qustions sur la page 114 concernant le Programme des services correctionnels du ministère du Solliciteur général?

Le sénateur Grosart: Les articles sous le crédit L16a sont-ils un reliquat de l'affectation nette de crédits?

M. Radburn: Non, sénateur Grosart. Le compte a été établi en 1953 avec certains codes d'autorité. Cette mesure visait simplement à étendre la couverture du compte de façon à ce qu'il inclut les articles *a*) et *b*) comme il est indiqué dans la définition du crédit. Il ne s'agit pas de fonds fédéraux en soi. Par conséquent, je vais répondre directement à votre question en disant qu'il n'est pas relié à l'affectation nette de crédits.

Le sénateur Grosart: Je vous crois, évidemment, sur parole. Ce n'est pas ce que je croyais. Il s'agit donc de fonds privés versés au gouvernement pour qu'il les utilise sans aucune autre autorisation que celle-ci.

Mlle Moncion: Non, il s'agit des salaires des détenus ou de fonds provenant de sources extérieures à titre de rémunération pour des travaux effectués par des détenus. Ces montants appartiennent donc aux détenus.

Le sénateur Grosart: Ah oui, je vois.

M. Stimpson: Le premier compte, monsieur le sénateur, était celui dans lequel était versé l'argent destiné aux détenus.

Le sénateur Grosart: Pourquoi voudriez-vous maintenant une autorisation à verser aux détenus l'argent qui leur est dû? Pourquoi vous la faudrait-il si c'est l'argent des détenus et s'ils y ont droit? Vous n'avez besoin d'aucune autorisation du Parlement pour payer à quelqu'un l'argent qui lui est dû.

M. Radburn: L'objectif premier du compte spécial comporte une réserve. Je m'avance peut-être, mais si je considère le poste a) je vois qu'il y ait dit: « . . . d'argent reçu de sources extérieures en retour de travaux exécutés par les détenus». L'autorisation initiale a très bien pu n'être donnée qu'en raison de la situation qui existait en 1953, notamment dans le cas des sources intérieures, et, étant donné la nature limitée du compte, cette autorisation semble nécessaire pour s'assurer qu'on a tenu compte de la situation actuelle.

Le sénateur Grosart: Il s'agit en réalité d'apporter une modification à une loi existante.

Mlle Moncion: D'une mise à jour de la loi.

[*Text*]

Senator Grosart: Well, it is an amendment. The act is amended by a $1 vote in the supplementary estimates.

Mr. Stimpson: But it is an Appropriation Act.

Senator Grosart: Nevertheless, it is an act of Parliament, and this is a use of a $1 vote to amend an act of Parliament, and that is something which we object to as a matter of course. We are not objecting to an amendment of an Appropriation Act, but we do object to the use of any $1 vote to amend legislation.

Mr. Stimpson: In this case, senator, it is the only mechanism we have to do it.

Senator Grosart: No, there is another mechanism. It might be pretty cumbersome, but there is another mechanism.

The Deputy Chairman: Is that satisfactory, Senator Grosart?

Senator Grosart: No, it is not safisfactory. It is a satisfactory answer, but it is not a satisfactory situation.

The Deputy Chairman: That is what I meant.

Senator Molgat: It is the mechanism readily available to the Treasury Board, however.

Senator Grosart: There are too many of them. That is the problem.

The Deputy Chairman: Page 116, Solicitor General, Correctional Services Program. Are there any questions?

Senator Neiman: What is the significance of the implementation of Part IV of the Canadian Human Rights Act?

Miss Moncion: I have no notes on that, but if I may be permitted to risk an answer, which I am quite sure is correct, I would say that it is part of the act which authorizes an ex-convict to obtain information of what is on his file.

Senator Neiman: Right. Thank you.

The Deputy Chairman: Page 118?

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, on page 118 the explanation of requirement indicates that there is an item for $1.595 million for an increase in search and rescue capability. I am not clear on whether that is a general increase in costs or whether that increase in costs is related to the operating of the icebreaking tug for Newfoundland and the two small cutters referred to further down the page.

Miss Moncion: It relates to the icebreaker and the small cutters, yes.

Senator Smith (Colchester): Is it to provide the funds to operate these three things?

Miss Moncion: The funds provided in the Main Estimates were utilized to acquire the tug for the Newfoundland region and the two cutters. They do need the funds for the operation and maintenance of those and other operations as well.

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: C'est une modification. La loi est modifiée par un crédit d'un dollar au budget supplémentaire des dépenses.

M. Stimpson: Mais c'est une loi portant affectation de crédits.

Le sénateur Grosart: Néanmoins, c'est une loi du Parlement et comme cela revient à utiliser un crédit d'un dollar pour modifier une loi du Parlement nous nous y opposons. Nous ne refusons pas d'apporter une modification à une loi portant affectation de crédits, mais nous nous élevons contre l'utilisation d'un crédit d'un dollar pour modifier un texte de loi.

M. Stimpson: Dans le cas présent, monsieur le sénateur, c'est le seul recours qui nous est laissé.

Le sénateur Grosart: Non, il y a d'autres façons de faire. L'opération peut être assez encombrante, mais il y a d'autres façons de s'en sortir.

Le vice-président: En êtes-vous satisfait monsieur le sénateur Grosart?

Le sénateur Grosart: Non, je ne le suis pas. La réponse est peut-être satisfaisante, mais pas la situation.

Le vice-président: C'est ce que je voulais dire.

Le sénateur Molgat: C'est un moyen dont dispose déjà le Conseil du Trésor toutefois.

Le sénateur Grosart: Il y en a un trop grand nombre. C'est bien là le problème.

Le vice-président: Passons à la page 117, Solliciteur général, Programme des services correctionnels. Y a-t-il des questions?

Le sénateur Neiman: Quel est le sens de l'expression Application de la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne?

Mlle Moncion: Je n'ai pas de données à ce sujet, mais si je peux me permettre de risquer une réponse, dont je suis quand même assez certaine, je dirais qu'il s'agit d'une partie de la Loi qui autorise un ex-détenu à obtenir des renseignements sur le contenu de son dossier.

Le sénateur Neiman: C'est bien. Je vous remercie.

Le vice-président: Page 119.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, à la page 119, à l'Explication du besoin, se trouve un poste de 1.595 million de dollars prévu pour une augmentation de la capacité de recherche et de sauvetage. Je ne sais pas bien s'il s'agit d'une augmentation générale des coûts ou si cette augmentation a trait à l'exploitation du remorqueur brise-glace de Terre-Neuve et de deux vedettes de sauvetage dont il est question au bas de la page.

Mlle Moncion: Cette augmentation a trait au remorqueur brise-glace et aux vedettes, c'est exact.

Le sénateur Smith (Colchester): Est-ce pour fournir des fonds nécessaires à l'exploitation des trois?

Mlle Moncion: Les fonds qui figurent dans le budget principal ont été utilisés pour acheter le remorqueur destiné à la région de Terre-Neuve ainsi que les deux vedettes. On a

[*Text*]

Senator Smith (Colchester): I find intriguing this grant to the Writers Federation of Nova Scotia in the amount of $500, from funds provided from the Treasury Board contingency vote. That seems to be a strange operation for the Department of Transport to be engaged in.

Miss Moncion: It is grants to writers for the establishment of the Evelyn Richardson Memorial Writers Award for achievement in literature on maritime subjects.

The Deputy Chairman: Was she not the wife of a lighthouse keeper? She wrote some stories, if you remember, Senator Smith.

Senator Smith (Colchester): Yes, I guess I do. I did not connect the name with those stories. Yes, I see.

The Deputy Chairman: I think that is it. She wrote some books in connection with her stay as the wife of a lighthouse keeper on the south shore of Nova Scotia, if my memory does not fail me.

Senator Smith (Colchester): Yes, thank you.

The Deputy Chairman: Page 120, Transport, Surface Transportation Program. Any questions?

Can we move on to page 122, Canadian Transport Commission?

Senator Molgat: On that, Mr. Chairman, the supplementary estimate is quite large compared to the original estimate itself. The original estimate was $239 million and the supplementary is $102 million, which is almost half of the original. What is the reason for that?

Miss Moncion: In the main estimates, sir, certain assumptions were made concerning the takeover of railway passenger services by VIA Rail. The takeover has been considerably delayed and that has necessitated the increase in the statutory payments. It is expected that there will be some offset of the requirements of Transport Canada to pay VIA Rail. However, the transport figures are advance estimates only, and it is expected that some lapsing may be as large as $30 million; but they need authorization because it is very difficult to estimate the exact figure. There will not be a complete offset due to increased start-up costs and changes in the methods of payment of the subsidy. It is really a delay in the purchase, and the difficulty in estimating the cost of the shares, and so on.

Senator Molgat: But then, as you indicated, I presume we have to make payments to VIA.

Miss Moncion: Yes.

[*Traduction*]

maintenant besoin de fonds pour leur exploitation et leur entretien ainsi que pour d'autres travaux.

Le sénateur Smith (Colchester): Je m'étonne du versement d'une subvention de 500 dollars à la Writers Federation of Nova Scotia, subvention effectuée grâce à des fonds provenant d'un crédit des éventualités du Conseil du Trésor. Cela m'étonne que le ministère des Transports s'occupe de choses de ce genre.

Mlle Moncion: Il s'agit de subventions versées, en vue d'instituer le *Evelyn Richardson Memorial Writers Award*, prix décerné à des écrivains qui se sont distingués par des ouvrages littéraires sur la mer.

Le vice-président: Cette Evelyn Richardson n'était-elle pas la femme d'un gardien de phare? Elle écrivait des romans, si vous vous rappelez, monsieur le sénateur Smith.

Le sénateur Smith (Colchester): Il me semble bien. Je n'arrive pas à associer le nom de l'auteur à des œuvres. Si, quand même.

Le vice-président: Je pense que c'est ça. Il s'agit de livres dans lesquels, la femme du gardien de phare raconte son séjour sur la côte Sud de Nouvelle-Écosse. Si ma mémoire est bonne.

Le sénateur Smith (Colchester): Elle l'est. Je vous remercie.

Le vice-président: Passons à la page 121, Transports, Programme des transports de surface. Y a-t-il des questions?

Pouvons-nous passer à la page 123, la Commission canadienne des Transports?

Le sénateur Molgat: A ce sujet, monsieur le président, les prévisions du budget supplémentaire des dépenses sont très considérables comparativement à celles du premier budget. Le budget initial ne s'élevait qu'à $239 millions alors que le budget supplémentaire atteint $102 millions, soit près de la moitié du premier. Quelle en est la raison?

Mlle Moncion: Dans le budget principal, monsieur, certaines suppositions avaient été prises en ce qui concerne la reprise par la société VIA Rail du service de trains de passagers. L'opération a été considérablement retardée et il a fallu accroître les paiements votés. On s'attend à un réajustement des besoins de Transports Canada pour payer VIA Rail. Toutefois, les chiffres du ministère des Transports ne découlent que des prévisions préliminaires, et on s'attend à ce que des crédits valant jusqu'à 30 millions de dollars soient annulés; mais il faut une autorisation parce qu'il est extrêmement difficile de prévoir le montant exact des dépenses. Il n'y aura pas de compensation intégrale en raison des dépenses accrues de mise en train et des modifications apportées aux méthodes de paiement de la subvention. Il s'agit en réalité d'un retard dans les formalités d'achat et des difficultés que pose l'évaluation du coût des actions, et ainsi de suite.

Le sénateur Molgat: Alors, comme vous l'avez indiqué, je suppose que nous devons effectuer des paiements à la société VIA.

Mlle Moncion: Oui.

[*Text*]

Senator Molgat: Our payments to VIA will accordingly be less if they are not in operation; but it will not cover the same thing? It is not simply a transfer? Instead of paying it to VIA, paying it to someone else?

Miss Moncion: It is Transport Canada who is paying VIA Rail.

Mr. Radburn: Yes. As Miss Moncion has indicated, there will be some offset. It is difficult to predict the size of the offset, but indications are at this time that it will be considerably less than the $102.2 million that is seen here, for other reasons; but it is not an equal match.

Mr. Stimpson: The $102.2 million is the subsidy payments by the CTC to CN and CP for the rail services.

Senator Molgat: It is a continuation of the old program as if VIA was non-existent. We simply continue the old program, because they have not started up on time. All right. But I presume, when VIA was to take over, they were to get some subsidy of some kind. I do not know exactly what it was, but if we needed to subsidize the railways on a regular basis, to provide the passenger service, because we call it VIA does not make it suddenly a viable operation, so there presumably was some kind of an agreement.

Miss Moncion: Yes. There will be some offset. At the present time we think that offset may be as high as $28 million but it is very difficult to evaluate it.

Senator Molgat: That is $28 million as against $102.2 million.

Miss Moncion: Yes, but it is very difficult to estimate.

Senator Molgat: So we have to pursue the matter next year, when we come to that item, to find out what has happened.

The Deputy Chairman: If there are no further questions on that we will move to page 124, the National Harbours Board.

Senator Smith (Colchester): I know there is an explanation circulated to the committee about items, but I want to make sure I understand them. The explanation says that prior to 1971 all payments to the National Harbours Board for capital purposes were made from budgetary funds and consequently did not appear as an asset on the balance sheet of Canada.

Then, going to the amounts involved, I notice that with regard to Halifax the amount concerned is $29,891,788. It is hard for me to believe that prior to 1971 the only capital payment of this nature that was made in respect of the harbour at Halifax was $29 million. There must be something missiong there. The total capital expenditures in respect of the harbour in Halifax prior to 1971 would be a great deal more than $29 million.

[*Traduction*]

Le sénateur Molgat: Nos paiements à la société VIA seront donc moindres si elle n'est pas en exploitation; mais ils ne serviront pas aux mêmes fins? Il ne s'agit pas simplement d'un transfert? Au lieu de les verser à VIA, on les verse à quelqu'un d'autre?

Mlle Moncion: C'est Transports Canada qui achète VIA rail.

M. Radburn: Oui. Comme l'a dit Mlle Moncion, il y aura une certaine compensation. Il est difficile d'en prévoir l'ampleur, mais il semble pour l'instant qu'elle sera nettement inférieure aux 102.2 millions de dollars prévus, pour d'autres raisons; mais ça ne correspond pas parfaitement.

M. Stimpson: Les 102.2 millions de dollars représentent les paiements versés par la CCT aux CN-CP pour les services ferroviaires.

Le sénateur Molgat: On prolonge l'ancien programme, comme si la société VIA n'existait pas. Nous maintenons simplement le vieux programme, parce que nous n'avons pas commencé à temps. D'accord, mais je présume que lorsque la société VIA devait effectuer la reprise, elle devait obtenir une certaine subvention. Je ne sais pas exactement de combien elle était, mais si nous devons, pour assurer un service aux voyageurs, subventionner les chemins de fer de façon régulière, ce n'est pas parce que nous avons donné à cette société le nom de VIA que l'exploitation deviendra soudainement rentable. Il faut donc conclure un certain accord.

Mlle Moncion: Oui. Il y aura une certaine compensation. Actuellement, nous pensons qu'elle s'élèvera à 28 millions de dollars mais c'est une chose très difficile à évaluer.

Le sénateur Molgat: Il s'agit de $28 millions par rapport à $102.2 millions.

Mlle Moncion: Oui, mais c'est très difficile à évaluer.

Le sénateur Molgat: Nous devrons donc reprendre la question l'an prochain, lorsque nous en arriverons à ce poste pour voir ce qui s'est passé.

Le vice-président: S'il n'y a pas d'autres questions, nous examinerons maintenant la page 124, le Conseil des ports nationaux.

Le sénateur Smith (Colchester): Je sais qu'on a donné une explication au Comité à propos de ces postes, et je voudrais être sûr de bien comprendre ce dont il s'agit. Selon l'explication, avant 1971, tous les versements faits au Conseil des ports nationaux au titre de son capital provenaient de fonds budgétaires, ce qui explique le fait qu'ils ne figuraient pas comme un élément d'actif au bilan du Canada.

Par ailleurs, pour ce qui est des montants en question, je constate que pour Halifax ils s'élèvent à $29,891,788. Je n'arrive pas à croire qu'avant 1971 le seul versement de ce genre au titre capital accordé au port de Halifax ait été de $29 millions. Il y a sûrement là quelque chose qui manque. Avant 1971 le total des frais d'infrustruture était sûrement supérieur à $29 millions.

[*Text*]

Miss Moncion: This is the amount that has not been repaid by the Harbours Board to Canada. This is the amount left in the books of the National Harbours Board.

Senator Smith (Colchester): And these certificates of indebtedness would really amount to some sort of promissory note, or debenture, or some such thing, if this were taking place in the private sector.

Mr. Radburn: It is a bit of an anomaly vis-à-vis other situations we have had in recent times. This goes back to the 1920s. What has happened is that the payments to the Harbours Board for capital purposes were treated as budgetary in nature, and therefore are much like any other budgetary capital expenditure which is treated on an annual basis. In this particular circumstance, and for reasons unknown, though one could guess, the Harbours Board was requested to sign these notes of indebtedness, although on the books of Canada they are not treated, and were not treated, as loans receivable.

The point is that since 1971 any advances to the Harbours Board for capital purposes have been treated as loans, and those are on the books of Canada; but these items, prior to 1971, were not, and it is necessary to make this adjustment to get them off the books of the Harbours Board; but they are not true debts, as it were, to the federal government. I think one of the reasons why the notes of indebtedness were given is that the Harbours Board did take over these harbours, or some of them, I think, during the depression, and perhaps the intent there was that if they were returned to the private sector there would be a need to keep a record as to the amounts of money put in by the federal government with the hope, perhaps, of recovering these costs if the harbours were turned over to the private sector. For that reason I believe the notes were written, but technically they are not a debt on the books of the accounts of Canada.

Senator Smith (Colchester): Well then, did I understand you to say a moment ago that since 1971 a record is being kept of such expenditures, and that they are shown as debts of the National Harbours Board?

Mr. Radburn: That is correct, senator.

Senator Smith (Colchester): What would be the reason for the difference in the method of treating debts which arose before 1971, as compared with those which have arisen since 1971?

Mr. Radburn: I think it was realized at about 1971 that the amounts of money advanced to the Harbours Board for capital purposes could be recovered, but these notes, as I say, go back into the 1920s.

Senator Smith (Colchester): I guess the difference in treatment, then, was simply due to the difference in the age of the debts.

Mr. Radburn: I suspect so.

Senator Grosart: Mr. Chairman, on that general subject, what would be the present states of loans under continuing appropriations, which are not shown anywhere in the esti-

[*Traduction*]

Mlle Moncion: C'est le montant qui n'a pas été remboursé par le Conseil des ports au Canada, c'est la somme qui reste dans les livres du Conseil.

Le sénateur Smith (Colchester): Et ces certificats de dettes équivaudraient en fait à une sorte de billet à ordre, d'obligation ou d'effet de ce genre, s'il s'agissait du secteur privé.

M. Radburn: C'est en quelque sorte une anomalie par rapport à ce qui s'est passé ces temps-ci. Il faut remonter aux années 1920. Les versements faits alors au Conseil des ports au titre de son capital étaient considérés comme étant de nature budgétaire, par conséquent on peut les mettre pratiquement sur le même plan que d'autres dépenses budgétaires en capital, qui sont traitées annuellement. Dans ce cas particulier, et pour des raisons inconnues—quoi qu'on puisse les imaginer—on avait demandé au Conseil des ports de signer ces certificats de dettes bien que dans les registres du Canada ils ne soient pas et ne furent pas traités comme des prêts à recevoir.

Mais depuis 1971, toutes les avances faites au Conseil des ports au titre de son capital ont été considérées comme des prêts qui figurent dans les registres du Canada; mais antérieurement à 1971 ces postes ne s'y trouvaient pas, et il faut donc faire ce rajustement pour les retirer des registres du Conseil des ports; il ne s'agit pas en fait de dettes véritables à l'égard du gouvernement fédéral. Je crois que l'une des raisons pour lesquelles on avait donné ces certificats de dettes c'est que pendant la dépression ces ports, ou certains d'entre eux, ont été confiés au Conseil et on envisagerait peut-être que s'ils étaient rendus au secteur privé il aurait fallu consigner les sommes versées par le gouvernement fédéral, dans l'espoir de les récupérer peut-être, si encore une fois, les ports étaient rendus au secteur privé. C'est donc pour ces raisons, me semble-t-il, qu'on avait établi ces certificats, même si sur le plan théorique ils ne constituent pas une dette dans la comptabilité du Canada.

Le sénateur Smith (Colchester): Est-ce que j'ai bien compris qu'il y a un moment vous disiez que depuis 1971 on tient un registre sur ces dépenses, et qu'elles y figurent comme étant des dettes du Conseil national des ports; est-ce exact?

M. Radburn: En effet, sénateur.

Le sénateur Smith (Colchester): Comment s'expliquerait la différence entre le traitement des dettes antérieures à 1971 et celles qui ont été faites depuis?

M. Radburn: Vers 1971, on s'était rendu compte, je crois, que les montants avancés au Conseil des ports aux fins de son capital pouvaient être récupérés, mais ces certificats remontent encore une fois aux années 1920.

Le sénateur Smith (Colchester): La différence de traitement est simplement due à la différence «d'âge» des dettes.

M. Radburn: En effet, je le crois.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, à propos de cette question générale, quelle serait actuellement le statut des prêts consentis dans le cadre de crédits permanents, mais qui

[*Text*]

mates, main or supplementary? What would be the present status of these? I am assuming that my understanding is correct, that there are non-budgetary loans and advances, I suppose, that show only in, say, the budget papers and the Public Accounts, but do not show in the estimates. I have never known why they do not.

Mr. Radburn: I think, several years ago, senator, you will recall that several loan items in estimates were on a non-lapsing or continuing authority basis. The wording normally used is, "the current and subsequent fiscal years." We have not, as a general thesis, had such non-lapsing votes for a number of years now. If a department did draw down, or try to draw down, under previous authority, we would certainly display the requirement in estimates by an entry under a statutory heading, so that if a department did have some authority for drawing down $10 million, for example, we would show in estimates to the best of our ability—we would attempt to show—$10 million drawn down; but you can see in these estimates, as well as in the more recently passed supplementary estimates, and in the main estimates, that we do not have that type of entry, which indicates to me that they are not drawing down now under non-lapsing or continuing authority.

Senator Grosart: Does this mean, then, that any loans in that general category which were crown corporation loans—CMHC, CNR, Air Canada and Veterans' Land Act loans—would all now show in the estimates?

Mr. Radburn: That is correct.

Senator Grosart: A few years ago they did not.

Mr. Stimpson: It was in 1977-78, for the first time, that the main estimates displayed all of the loans that required financing from the goverment, whether it was to be voted or was statutory. Prior to that time the non-budgetary side only displayed the items that had to be voted. Now, however, everything is displayed in estimates to show the total non-budgetary picture.

Senator Grosart: So that old custom has been abandoned.

Mr. Radburn: I would like to correct a statement I made earlier. I interpreted your original question concerning the non-budgetary authority arising in estimates, and I believe I answered that. You rightly brought in the other side of the coin, which is the continued authorities derived from legislation other than appropriation acts, such as Central Mortgage and Housing. Mr. Stimpson has answered that. We have for two years now attempted to show the total picture.

The Deputy Chairman: Any other questions, Senator Grosart?

Senator Grosart: No thank you.

[*Traduction*]

ne figurent nulle part ni dans le budget principal ni dans le budget supplémentaire? Que serait leur statut actuel? Je ne crois pas me tromper en estimant qu'il y a des prêts et des avances non budgétaires qui ne figurent que dans les documents à l'appui du budget et dans les comptes publics mais pas dans le budget en soi. Mais je n'ai jamais compris comment cela se justifie.

M. Radburn: Sénateur, vous vous souvenez qu'il y a plusieurs années plusieurs prêts du budget étaient versés en vertu d'une autorisation permanente. Normalement, les termes utilisés sont: «L'année courante et les années financières ultérieures.» De façon générale, depuis un certain nombre d'années, nous n'avons pas eu de crédits permanents de ce genre. Si un ministère prélevait des crédits ou essayait de le faire en vertu d'une autorisation précédente, nous mentionnerions sûrement ce besoin dans le budget à la rubrique des services votés, de sorte que si un ministère était autorisé à recevoir $10 millions, par exemple, nous l'indiquerons le mieux possible dans le budget—nous essayerions d'indiquer que $10 milions ont été crédités; mais vous pouvez voir dans ce budget, de même que dans le budget supplémentaire plus récemment adopté et le budget principal que ce genre de chose n'y est pas consigné, ce qui m'indique qu'actuellement les ministères ne se subventionnent pas en vertu d'autorisations permanentes.

Le sénateur Grosart: Est-ce que cela signifie donc que maintenant tous les prêts de cette catégorie générale, accordés aux sociétés de la Couronne—SCHL, CN, Air Canada et les prêts relevant de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants—figureraient au budget?

M. Radburn: C'est exact.

Le sénateur Grosart: Ce n'était pas le cas il y a quelques années.

M. Stimpson: En 1977-1978, le budget principal indiquait la première fois tous les prêts qui devaient être subventionnés par le gouvernement, par votes ou par prescriptions légales. Aurparavant, le côté non budgétaire ne mentionnait que les crédits qui devaient être votés. Maintenant tout est indiqué dans le budget, pour présenter toute la situation non budgétaire.

Le sénateur Grosart: Cette vieille coutume a donc été abandonnée.

M. Radburn: J'aimerais reprendre une affirmation que j'ai faite plus tôt. Je croyais que votre question portait sur les autres crédits non budgétaires qui figurent dans les prévisions budgétaires et c'est dans ce sens que j'avais répondu. Vous avez à juste titre présenté la chose sous un autre angle, en parlant des autorisations permanentes de crédits qui découlent de lois autres que celles portant affectation de crédits, comme la Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement, par exemple. M. Stimpson a déjà répondu à cette question. Il y a maintenant deux ans que nous tentons de présenter la situation dans son ensemble.

Le vice-président: Avez-vous d'autres questions, sénateur Grosart?

Le sénateur Grosart: Non, merci.

[*Text*]

The Deputy Chairman: We move on to page 126, Treasury Board. Department—Government Contingencies and Centrally Financed Programs. Are there any questions?

Then we move to page 128, Urban Affairs. Central Mortgage and Housing Corporation.

Senator Smith (Colchester): Looking at the explanation of requirement I see a number of items that I do not really fully understand, beginning with "Losses on sale of NHA mortgages." Does that mean that mortgages were sold for less than the amount due on them? If so, why would that happen?

Miss Moncion: Because the interest rate on these mortgages was much lower than the current interest rate.

Senator Smith (Colchester): Then there is an item of "Loss on sale of acquired Student Housing Projects—deferred to 1970-80." I take it that is putting off for a year some liability that has to be faced.

Miss Moncion: Yes. This item is displayed in anticipation of the sale during 1978 of Rochdale College and Pestalozzi. Provision was made in the Main Estimates, and now it is deferred a year.

Senator Smith (Colchester): Is that because the sale has not been made?

Miss Moncion: The sale has not been made. The sale is now expected to be completed during the next fiscal year.

Senator Smith (Colchester): What is the total estimated loss on that transaction?

Miss Moncion: The estimate given to us by CMHA is $10 million. This is why it was printed in the Main Estimates.

Senator Smith (Colchester): So this is the total loss?

Miss Moncion: Yes.

Senator Smith (Colchester): Not just something additional?

Miss Moncion: No.

Senator Smith (Colchester): Then we have "Corporation Projects—Increase to finance sales of acquired real estate." What would that be all about?

Miss Moncion: Through the Real Estate Sale Program CMHC finances the disposition of properties acquired by the corporation through foreclosure of defaulted loans. The corporation's real estate portfolio presently contains about 17,000 housing units, so the sale prospects in the current year have increased anticipated loan financing requirements, and it has necessitated the non-budgetary advance of $19 million.

[*Traduction*]

Le vice-président: Passons maintenant à la page 126, à la rubrique Conseil du Trésor: Programme des éventualités du gouvernement et programmes financés par l'administration centrale. Y a t-il des questions . . .

Passons maintenant à la page 128, à la rubrique Ministère des Affaires urbaines: Société centrale d'hypothèques et de logement.

Le sénateur Smith (Colchester): Si je me reporte à la rubrique Explication du besoin, je constate qu'il y a un certain nombre de postes que je ne comprends pas vraiment, à commencer par les «Pertes encourues relativement à la vente d'hypothèques en vertu de la L.N.H.». Cela veut-il dire que les hypothèques ont été vendues pour des montants inférieurs à la valeur du solde dû? Dans l'affirmative, quelle en est la raison?

Mlle Moncion: Parce que le taux d'intérêt sur ces hypothèques était beaucoup plus faible que le taux d'intérêt courant.

Le sénateur Smith (Colchester): Puis, il y a le poste des «Pertes encourues relativement à la vente des projets d'habitation pour étudiants, acquis par la Société . . . poste reporté à 1970-1980.» Je présume que cela veut dire qu'on reporte d'un an le paiement d'une dette qu'il faudra rembourser éventuellement.

Mlle Moncion: C'est exact. Ce poste figure ici en prévision de la vente en 1978 des Collèges Rochdale et Pestalozzi. Ce poste avait été prévu au budget principal et il est maintenant reporté d'un an.

Le sénateur Smith (Colchester): Cela veut-il dire que la vente n'a pas encore été effectuée?

Mlle Moncion: C'est juste. On prévoit qu'elle sera conclue au cours de la prochaine année financière.

Le sénateur Smith (Colchester): Quel est le montant total de la perte prévue dans le cas de cette transaction?

Mlle Moncion: Selon la SCHL, ce montant serait évalué à environ à $10 millions. C'est pourquoi on l'a fait figurer dans le budget principal.

Le sénateur Smith (Colchester): Il s'agit donc de la perte totale, n'est-ce pas?

Mlle Moncion: Exactement.

Le sénateur Smith (Colchester): Ce montant ne s'ajoute donc pas.

Mlle Moncion: Non.

Le sénateur Smith (Colchester): Puis, il a les «Projets de la Société . . . Augmentation en vue de financer la vente de biens immeubles acquis». De quoi s'agit-il?

Mlle Moncion: Dans le cadre de son programme de vente de biens immobiliers, la SCHL finance la vente de certains biens qu'elle a acquis en vue de radier des prêts en souffrance. Le portefeuille immobilier de la Société centrale d'hypothèques et de logement comporte actuellement 17 000 unités d'habitation. Les ventes prévues pendant l'année en cours ont donc fait croître ses besoins en capitaux pour financer les prêts; c'est pourquoi il a fallu prévoir une avance non budgétaire de $19 millions.

[*Text*]

The Deputy Chairman: We move on to page 130, Veterans Affairs.

Senator Smith (Colchester): I see a grant with respect to Camp Hill Hospital. Is that a grant to the province of Nova Scotia?

Miss Moncion: Yes.

Senator Smith (Colchester): That was in connection with the transfer of ownership of the hospital to the province?

Miss Moncion: Yes.

The Deputy Chairman: Any other questions? That completes the supplementary estimates (A).

A question was raised by Senator Sparrow with the minister, and Mr. Andras undertook to get some information for Senator Sparrow. I wonder if Miss Moncion could indicate to us when this information will be available, and how quickly it could be available?

Miss Moncion: Certainly early next week, from Mr. Gallant.

The Deputy Chairman: The information would be obtained from Mr. Gallant?

Miss Moncion: Yes. The information that the minister undertook to obtain from Mr. Gallant will be available.

The Deputy Chairman: Could that information be supplied to the committee?

Miss Moncion: Yes, very definitely.

The Deputy Chairman: Thank you very much.

Senator Molgat: Exactly what is this information that is to come? As I recall it, was it a general statement as to what procedures are required in order to fire civil servants?

Miss Moncion: Yes.

The Deputy Chairman: That is right.

Senator Molgat: There was also a specific instance.

The Deputy Chairman: A specific instance was mentioned.

Senator Molgat: So we will get both those as separate pieces of information?

The Deputy Chairman: As I understand it, yes. I thought we would discuss that matter after the witnesses had left. Thank you very much.

I wonder if we could have this discussion off the record? What is the feeling of the committee? If an individual is to be named, perhaps it might be better to have the discussion off the record. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Then we will have a discussion *in camera*.

The committee sitting continued *in camera*.

[*Traduction*]

Le vice-président: Passons maintenant à la page 130, à la rubrique «Programme des affaires des anciens combattants».

Le sénateur Smith (Colchester): Je vois une subvention en ce qui concerne l'hôpital Camp Hill. Cette subvention sera-t-elle versée à la province de la Nouvelle-Écosse?

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Smith (Colchester): Cette subvention sera-t-elle versée relativement au transfert de propriété de l'hôpital à la province?

Mlle Moncion: Oui.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions? Cela complète notre étude du budget supplémentaire (A).

Le sénateur Sparrow a posé une question au ministre et M. Andras lui a promis de lui fournir d'autres renseignements plus tard. Je me demande si Mlle Moncion pourrait nous dire quand il recevra ces renseignements, et d'ici combien de temps ceux-ci seront disponibles?

Mlle Moncion: A coup sûr au début de la semaine prochaine. M. Gallant se fera alors un plaisir de vous les faire parvenir.

Le vice-président: Ces renseignements pourront donc être obtenus de M. Gallant?

Mlle Moncion: Oui. Les renseignements que le ministre s'est engagé à obtenir de M. Gallant seront disponibles.

Le vice-président: Ces renseignements pourront-ils être communiqués au Comité?

Mlle Moncion: Oui, c'est certain.

Le vice-président: Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Molgat: Plus précisément, de quels renseignements s'agit-il? Si j'ai bonne mémoire, il s'agirait de l'énoncé de principe sur la procédure à suivre en cas de congédiement de fonctionnaires?

Mlle Moncion: C'est bien cela.

Le vice-président: En effet.

Le sénateur Molgat: Il y avait également un exemple précis.

Le vice-président: On a parlé d'un exemple précis effectivement.

Le sénateur Molgat: Nous pourrons donc obtenir ces deux renseignements?

Le vice-président: Si j'ai bien compris, oui. Je croyais que nous discuterions de cette affaire après le départ des témoins. Je vous remercie beaucoup.

Je me demande si nous ne pourrions pas tenir cette discussion à huis clos? Qu'en pense le comité? Si nous devons nommer des personnes, peut-être serait-il préférable que cette discussion se tienne à huis clos. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Alors, nous tiendrons cette discussion à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Later:

[*Text*]

Senator Langlois: I suggest that a preliminary report be made to the house to the effect that the supplementary estimates (A) have been examined, in order to allow the committee to conduct further hearings on supplementary estimates (A), if required, in connection with a question raised by Senator Sparrow concerning how, under the Public Service Employment Act, employment can be terminated.

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Plus tard:

[*Traduction*]

Le sénateur Langlois: Je propose qu'un rapport préliminaire soit fait à la Chambre disant que le budget supplémentaire (A) a été étudié, afin de permettre au comité de tenir d'autres séances sur le budget supplémentaire (A) au besoin, pour répondre à la question soulevée par le sénateur Sparrow au sujet de la procédure prévue par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique en cas de congédiement.

Des voix: D'accord.

Le Comité suspend ses travaux.

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Tuesday, November 21, 1978

Issue No. 3

Third Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESSES — TÉMOINS

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Le mardi 21 novembre 1978

Fascicule nº 3

Troisièmes délibérations concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOIN

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Third class / Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Program Branch of the Treasury Board:

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division;

Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division.

In attendance:

Mrs. Susan Bowen, Program Branch.

De la Direction des programmes du Conseil du trésor:

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires;

M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses.

Aussi présent:

Mme Susan Bowen, Direction des programmes.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, November 21, 1978

Issue No. 3

Third Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESS:

(See back cover)

Quatrième session
Trentième Législature, 1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 21 novembre 1978

Fascicule nº 3

Troisième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honourable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 2nd November, 1978. Page 89.

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine in detail and report upon the Estimates of the Department of Regional Economic Expansion for the fiscal year ended the 31st March, 1978;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the two preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-Verbaux du Sénat du jeudi 2 novembre 1978. Page 89.

«Avec le permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner en détail les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale pour l'année financière close le 31 mars 1978, et à faire rapport à ce sujet.

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déférés au Comité, et

Que le Comité soit autorisé à tenir des réunions durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 21, 1978
(6)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3:00 p.m. to examine the Department of Regional Economic Expansion.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Barrow, Benidickson, Desruisseaux, Godfrey, Grosart, Hicks, Neiman, Smith (*Colchester*). (10)

In attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre and Mr. Richard Egelton from the Parliamentary Library.

The following witness was heard:

Mr. Richard Higgins, President, Development Planning Associates, Ottawa.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 NOVEMBRE 1978
(6)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances se réunit aujourd'hui à 15 heures pour examiner les activités du ministère de l'Expansion économique régionale.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Barrow, Benidickson, Desruisseaux, Godfrey, Grosart, Hicks, Neiman, Smith (*Colchester*). (10)

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Peter Kemball du Centre parlementaire, et M. Richard Egelton, de la Bibliothèque du Parlement.

Le témoin suivant est entendu:

M. Richard Higgins, président, Development Planning Associates, Ottawa.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 21, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.00 p.m. to examine the Department of Regional Economic Expansion.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we now resume our examination of the Department of Regional Economic Expansion. Last week we had an informal meeting and this week we revert to the formal meetings.

We are honoured to have with us Mr. Richard Higgins who is President of DPA Consulting Limited, which is a maritimes-based national management consulting and planning company. He has served as a consultant on aspects of regional planning and development to a number of provinces across Canada. For several years prior to forming this company in Halifax in 1973 he was Deputy Minister of Development in Prince Edward Island and Manager of the Prince Edward Island Development Plan. During the years 1969 and 1970 he was a consultant in regional development with a New Brunswick firm, and from 1967 to 1969 he was a member of the planning team which prepared the P.E.I. Development Plan. For five years prior to coming to Canada he was a research and projects officer with the Australian Department of Trade and Industry. Mr. Higgins graduated in economics from the University of New South Wales.

Would you like to proceed with your opening statement, Mr. Higgins?

Mr. Richard Higgins, President, DPA Consulting Limited: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I selected the theme for my opening statement today after going through a list of questions that apparently your committee has been considering over the last few weeks and going back, in fact, to the early part of this year. I have taken a conceptual approach to the problem.

I would like to preface my comments by indicating that I believe DREE has sponsored some useful and interesting initiatives since 1969 when it came into being. I would also like to point out that, while I may well be critical of some of DREE's performance, in essence it is my belief that the federal government should: develop and articulate a clear, consistent and realistic set of objectives for regional development; establish a national regional development strategy; and accord regional development a much higher political priority than they do at the present time.

I have broken my paper down into brief sections. The first section I will deal with is headed "Objectives".

One of the most important aspects of planning, establishing, operating and evaluating any government department program is the need for clear and precise objectives. Objectives provide,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 novembre 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h pour examiner le budget du ministère de l'Expansion économique régionale.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*), occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons reprendre l'étude du budget du ministère de l'Expansion économique régionale. La semaine dernière, nous avons eu une séance non officielle et cette semaine nous reprenons nos séances officielles.

Nous sommes heureux d'avoir parmi nous aujourd'hui M. Richard Higgins qui est président du DPA Consulting Limited, société nationale de gestion, de consultation et de planification dont le siège social se trouve dans les provinces maritimes. Il a fait office, auprès de nombre de provinces canadiennes, d'expert-conseil en matière de planification et de développement régional. Au cours des années qui précédèrent la création de cette société à Halifax en 1973, il a été sous-ministre de l'Aménagement à l'Île-du-Prince-Édouard et directeur du plan d'aménagement de cette province. Pendant les années 1969 et 1970 il a travaillé comme expert-conseil en développement régional pour une entreprise du Nouveau-Brunswick, de 1969 à 1970 il a été membre de l'équipe de planification qui a rédigé le plan d'aménagement de l'Île-du-Prince-Édouard. Au cours des cinq années qui ont précédé sa venue au Canada, il a travaillé comme agent de recherche et de projet pour le ministère de l'Industrie et du Commerce de l'Australie. M. Higgins a obtenu un diplôme en économie de l'université de New South Wales.

M. Higgins pouvez-vous faire votre déclaration préliminaire?

M. Richard Higgins, président, DPA Consulting Limited: Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Après avoir passé en revue la liste des questions que votre Comité a étudiée au cours de ces dernières semaines et qui remonte en fait au début de l'année, j'ai choisi le thème de ma déclaration préliminaire d'aujourd'hui. J'ai adopté face à ce problème une approche conceptuelle.

Je voudrais commencer par dire que je pense que le MEER a parrainé d'heureuses et intéressantes initiatives depuis 1969, année où il a été créé. Je voudrais également dire,—bien que je puisse critiquer certaines réalisations du MEER,—que, d'après moi, le gouvernement fédéral devrait: élaborer et mettre sur pied un ensemble d'objectifs nets, logiques et réalistes en matière de développement régional, établir une stratégie nationale dans ce même domaine et enfin lui accorder une plus grande priorité politique qu'il ne le fait à l'heure actuelle.

J'ai divisé mon document en différentes parties. La première, porte sur les objectifs.

Le plus important dans la planification, la création, l'application et l'évaluation de tout programme émanant d'un ministère, c'est d'avoir des objectifs nets et précis. En effet, les

[*Text*]

or at least should provide, the very foundation upon which to design and build the strategy and the operations of the department. The specific criteria against which success may be evaluated and performance examined should be contained in, or readily derived from, the objectives of the department or program.

Clear and precise objectives can definitely assist in developing and guiding the operations of a department or a program. Vague and imprecise objectives do not normally contribute to a well-designed and operated program, and they certainly make it difficult to evaluate the degree of success or failure of a program.

The apparent objectives of DREE, in my opinion, are both vague and imprecise. In fact, they are so general that it is possible to use them to justify almost any type of program, project or funding initiative. They do not, moreover, provide a clear guide for the operations of the department and they certainly do not provide a readily usable base for evaluating or even for examining the department. As evidence of this, I would adduce the transcripts of the proceedings before this committee on February 21 and 23 of this year, and the plethora of reports on the department and its activities published by DREE.

Without a clear set of objectives, it is very difficult to have a clear strategy. In the case of DREE, I would argue that this also appears to be the case.

One of the most interesting questions to consider against this background is why DREE has never publicly articulated a good clear set of objectives. I do not know the answer to this question, but my experience in, and knowledge of, some aspects of regional development in Canada leads me to speculate that the real reason is related to a lack of political priority for regional development.

It is perhaps unfortunate sometimes, but nevertheless a fact, the failure to achieve objectives in public life often results in severe criticism from the press, opposition parties and others. The rewards are usually meagre, to say the least, for a well-prepared and hard-fought initiative which falls short of expectations. While this is particularly evident at the political level, this fact of life also obviously conditions the administrative scene. There is a distinct imbalance in the rewards and penalties for risk-taking in the public sector which favours minimizing risk. This may well be appropriate for many programs. I do not believe it is appropriate, however, in dealing with regional development.

There are numerous ways of minimizing risk in the public sector. One obvious way, in many cases, is not to accept responsibility for a problem or, if you do accept it, then simply do nothing about it. A second way is to develop and operate an excellent program which is appropriate to the nature and dimensions of the problem. Yet another way is to establish vague and imprecise objectives.

I believe that at least part of the reason that DREE has such imprecise objectives is that they provide the government with a

[*Traduction*]

objectifs fournissent—ou tout au moins devraient fournir—la base même sur laquelle concevoir et échaffauder la stratégie et les activités d'un ministère. Les critères mêmes qui servent à évaluer le succès et à examiner les réalisations, devraient figurer dans les objectifs du programme du ministère ou tout au moins en dériver.

Des objectifs nets et précis peuvent sans aucun doute aider à élaborer et a orienter les opérations d'un ministère ou d'un programme. Dans le cas contraire, ils empêchent d'évaluer le degré de succès ou d'échec du programme en cause.

D'après moi, les objectifs du MEER sont flous. En fait, ils sont d'un ordre si général que l'on peut les utiliser à toutes les sauces, qu'il s'agisse d'un programme, d'un projet ou d'une entreprise de financement. Ils ne fournissent pas de directives précises pour les opérations du ministère, et ne peuvent certainement pas servir de base d'évaluation ou d'examen des réalisations du ministère.Pour vous le prouver, je produirai les extraits du compte rendu des séances du 21 et du 23 février dernier, et la série de rapports publiée par le MEER au sujet du ministère et de ses activités.

Sans une définition d'objectifs précis, il est très difficile d'avoir une politique claire. Je vous avouerai que cela semble s'appliquer également au MEER.

Étant donné cette situation il faut se demander pourquoi le MEER n'a jamais défini publiquement un ensemble d'objectifs précis. J'ignore la réponse, mais d'après mon expérience et mes connaissances du développement régional au Canada j'oserais dire que la véritable raison est reliée au fait que l'on n'a jamais accordé au développement régional aucune priorité sur le plan politique.

Il est peut-être malheureux parfois de constater, mais cela n'en demeure pas moins un fait, que l'échec quant à la réalisation d'objectifs dans le domaine public amène souvent la presse, les partis d'opposition et les autres courants d'opinions à formuler des critiques très sévères. Les récompenses sont habituellement peu nombreuses, pour dire le moins, lorsque certaines initiatives bien préparées et bien pensées ne répondent pas à toutes les attentes. Bien que cela soit particulièrement vrai au niveau politique, cette réalité n'est certes pas moins déterminant au niveau administratif. Il y a un net déséquilibre entre les récompenses et les pénalités pouvant résulter des risques assumés dans le secteur public qui, par ailleurs, cherche à les réduire au minimumu. Il se peut que cette considération s'applique à un grand nombre de programmes. Je ne crois toutefois pas qu'elle s'applique au développement régional.

Il y a diverses façons de réduire au minimum les risques dans le secteur public. Souvent, il s'agit tout simplement de refuser la responsabilité d'un problème ou quand on l'a acceptée, de n'y pas donner suite. Un deuxième moyen consiste à élaborer et à mettre en oeuvre un excellent programme qui soit tout à fait adapté à la nature et aux dimensions du problème. Ou encore, on peut également se fixer des objectifs vagues et imprécis.

À mon avis, au moins une des raisons pour lesquelles le MEER s'est doté d'objectifs aussi imprécis est que ceux-ci

[*Text*]

foil against many critics. It is difficult to argue with the generalities of the statements made to your committee by the Minister of Regional Economic Expansion on February 21, 1978, but it is even more difficult to discern from his statements exactly what, and how much, the Government of Canada wants to achieve in regional development.

I would like now to deal with some aspects of strategy. One objective of DREE which is relatively clear is that "DREE was created to lead and co-ordinate an explicit national strategy for regional development". I support this as an objective. Unfortunately it does not appear to have been pursued to a definite conclusion. I am not aware of any explicit national strategy for regional development in Canada at the present time.

It is possible that my concept of an explicit national strategy is at odds with that of the department. At the very least I believe an explicit strategy should contain the following:

(i) a clear statement of the nature and dimensions of the problems of regional disparity and regional development in Canada;

(ii) a presentation and discussion of the various alternatives available in confronting these problems;

(iii) a discussion and summary of the various alternatives in terms of the roles and responsibilities of individuals, the private sector of the economy and the different levels of government in confronting regional disparity and regional development;

(iv) a statement of the role and responsiblity which is actually accepted by the Government of Canada when dealing with regional development;

(v) a clear, precise and realistic set of objectives and targets to guide the federal government in its efforts to fulfill its role;

(vi) a statement of the overall strategy to be employed in meeting the objectives. This should be a total strategy and should indicate the strategic role for individual transfer payments and block funding to the provinces as well as specific federal development initiatives, federal-provincial development initiatives and, where possible, provincial initiatives;

(vii) a summary of the implementation strategy to be followed, including an outline of how the overall federal administration would be required to respond to directly assist in meeting the objectives; and

(viii) a process for continually reviewing the strategy and for modifying it as necessary.

Such a strategy, if backed by political commitment, could provide the focus for directing all the activities of the federal government as they impact on regional development. It could also provide a much needed focus for all provincial, local and even private activity associated with regional development.

[*Traduction*]

aident le gouvernement à déjouer la critique. Il est difficile de s'élever contre les généralités contenues dans les déclarations faites à votre comité par le ministre de l'Expansion économique régionale le 21 février dernier, mais il est encore plus difficile de déceler, à partir de ces déclarations, de quelle façon précise le gouvernement entend réaliser le développement régional.

J'aimerais maintenant parler de certains aspects de la stratégie. L'un des objectifs du MEER est clairement exprimé dans son mandat. "Le MEER a été créé pour diriger et coordonner une politique nationale de développement régional bien définie". Il s'agit là d'un objectif que j'appuie. Malheureusement, il ne semble pas avoir abouti à des résultats précis. À ma connaissance, il n'existe actuellement aucune politique nationale de développement régional bien définie au Canada.

Il se peut que ma conception d'une politique nationale bien définie soit différente de celle du ministère. Tout au moins, elle devrait, selon moi, contenir les éléments suivants:

i) une énonciation claire de la nature et de l'ampleur des problèmes de disparités et de développement régionaux au Canada;

ii) une présentation et des jalons de discussion de diverses solutions de rechange pour régler ces problèmes;

iii) des éléments de discussion et un résumé des diverses rolutions de rechange en ce qui a trait aux rôles et responsabilités des particuliers, du secteur privé de l'économie et des divers paliers de gouvernement pour faire face aux problèmes disparités et de développement régionaux.

iv) un énoncé du rôle et des responsabilités qu'accepte en réalité le gouvernement du Canada lorsqu'il traite des questions de développement régional;

v) un ensemble d'objectifs nets, précis et réaistes et de visées permettant de guider le gouvernement fédéral dans ses efforts;

vi) un énoncé de la stratégie globale qui doit être adoptée pour répondre aux objectifs. Cette stratégie devrait tout englover et devrait définir le rôle des paiements de transferts et des subventions globales accordés aux provinces de même que des initiatives particulières concernant le développement prises par le gouvernement des initiatives par ce dernier en collaboration avec les provinces et, si possible, des initiatives provinciales;

vii) un résumé de la stratégie de mise en oeuvre à adopter, y compris un aperçu de la façon dont l'administration fédérale, dans son ensemble devra réagir pour aider directement à répondre auc objectifs; et

viii) une méthode permettant de revoir continuellement la stratégie et de la modifier si nécessaire.

Cette stratégie, soutenue par les autorités politiques, pourrait servir à orienter les activités du gouvernement fédéral qui influent sur le développement régional. Elle pourrait aussi constituer un point de mire dont on a beaucoup besoin pour la concentration de toutes les activités provinciales, locales et même privées reliées au développement régional.

[*Text*]

There is no doubt that regional disparity and regional development problems are very complex, and trade-offs among political, social and economic issues and facts are an ever-present problem. The task of preparing and revising an "explicit national strategy for regional development" is obviously a difficult one. The true cost of not doing this, however, is to leave an important national problem in a policy vacuum, and to let potentially useful resources be spent without capitalizing on their potential in a regional development context.

I believe that if Canada had an explicit strategy for regional development which was accorded some reasonable political priority, many of the existing federal departments and programs would have to undergo considerable change to bring them into line with that strategy. The process of developing such a strategy would probably expose many areas of fundamental disagreement at the public, political and certainly at the administrative level. The resolution of these issues in hard terms can, in my opinion, only be made through strong political leadership. The fact that this does not appear to have been seriously attempted, probably reflects the relatively weak mandate of DREE to meet its own objective.

The third section I would like to deal with concerns the question of priority for regional development. I have already mentioned that I believe regional disparity and regional development problems have had a relatively low political priority for a long time. As the problem is essentially one of political judgment, I do not want to spend much time on it.

There is, however, one related interesting aspect to regional disparity in Canada which is not usually considered in public discussion. The reason I raise it here is that I note from some of the questions of this committee that members are interested in the relationship between regional disparity and national unity. My point is that while most people consider too much regional disparity is bad for national unity, it is quite possible that attempts to completely eliminate regional disparity may also be detrimental to national unity. The reason for this is that the absolute levels of disparity are so large that to eliminate them, or even to come close to eliminating them, would place an extremely heavy burden on the have provinces of the country. Indeed the burden would be so large that it may well be unacceptable.

In the absence of clear and quantifiable objectives on this, it is difficult to determine the position of DREE on regional disparity. In his submission to this Committee on February 21, this year, the Minister stated that.

[*Traduction*]

Il ne fait aucun doute que les problèmes de disparités régionales et de développement régional sont très complexes, et que l'atteinte d'un juste milieu entre les questions et les données politiques, sociales et économiques est un problème constant. L'établissement et la révision d'une "stratégie nationale précise en matière de développement régional" est de toute évidence une tâche difficile. Cependant, l'absence de cette stratégie, aura comme résultat de négliger completement cet important problème national et engendera l'exploitationo fragmentaire de ressources potentiellement du fait qu'elle ne se fait pas dans un contexte de développement régional.

Je crois que si le Canada disposait d'une stratégie précise en matière développement régional et à qui les pouvoirs publics accordaient une priorité raisonnable, nombre des ministères actuels du gouvernement fédéral et de leurs programmes devraient subir des changements considérables pour s'adapter à cette stratégie. L'élaboration de cette stratégie ferait connaître de nombreux secteurs où il y a désaccord fondamental dans les domaines public politique et certainement de l'administration. En gros, seule une direction politique forte, peut permettre de résoudre ces problèmes. Comme on ne semble pas avoir essayé sérieusement d'y trouver une solution c'est probablement pour cela qui le MEER s'est vu confier un mandat restreint pour atteindre ses propres objectifs.

La troisième question dont j'aimerais trater est celle de la priorité accordée au développement régional. J'ai déjà dit à mon avis pendant longtemps accordé très peu de priorité politique aux problèmes de disparités régionales et de développement régional. Comme le problème est essentiellement un problème de jugement politique, je ne veux pas m'y attarder.

Cepandant, le problème des disparités régionales revt un aspect connexe intéressant au Canada et auquel on ne songe pas habituellement dans les discussion publiques. Ce pourquoi j'en parle aujourd'hui, c'est je remarque d'après certaines questions posées au sein du Comité que les membres s'intéressent aux liens qui existent entre les disparités régionales et l'unité nationale. Ce que je dis, c'est que même si la plupart des gens considèrent que de trop grandes disparités régionales nuisent à l'unité nationale. Ce que je dis, c'est que même si la plupart des gens considèrent que de trop grandes disparités régionales nuisent à l'unité nationale, il est tout à fait possible que des mesures visant a faire disparaître complètement les disparités régionales peuvent aussi être adoptées au détriment de l'unité nationale. La raison en est que les niveaux absolus de disparités sont si importants que pour les faire disparaître, même presque réussir à les faire disparaître cela imposerait un énorme fardeau aux provinces riches du pays. En fait, ce fardeau serait si lourd qu'il ne serait peut-être même pas acceptable.

En l'absence d'objectifs clairs et quantifiables, il est difficile de savoir ce que pense le MEER des disparités régionales. Dans le rapport qu'il a présenté au comité le 21 février dernier, le ministre avait déclaré:

[*Text*]

We do not expect in the near future to equalize incomes and employment across the country, although it is one of our intentions that movement toward equalization will occur.

With this in mind I looked, quite cursorily, at the impact that closing the disparity gap would have on average per capita income performance in each province over the remainder of this century. The basis of the exercise was to assess a rough order of magnitude of the impact on each province if it is assumed that regional disparity were to be: eliminated by the year 2001; reduced by 75 per cent, by 50 per cent, and by 25 per cent by the year 2001. Now, 2001 is certainly not what I consider to be the near future. Needless to say, my assumptions grossly oversimplify the issues. What is apparent from going through such an exercise, however, is that to target at reducing the regional disparity gap by even 25 per cent to 50 per cent by the end of the century would require a really major commitment by the country at large, and hence by the federal government in particular. To attempt to close the gap by 75 per cent to 100 per cent may well be unrealistic, and even unacceptable to some of the so-called have provinces, because their growth rates, at least in this indicator, would have to be significantly retarded.

At present DREE receives approximately 1 per cent of the federal budget. Other federal departments and agencies control substantial funds which could well be used in a manner more consistent with regional development than they are at present. If the regional disparity gap is to be reduced by even a modest proportion, then a higher priority will have to be accorded the problem both for DREE and virtually all other federal departments.

IN the next section I should like to deal with concerns co-ordination. During the period since 1969 it would appear that DREE has been placing progressively more importance on co-ordination within the federal government. Given the size of the DREE budget relative to the total federal budget, and relative to the dimensions of the regional disparity and development problems, this is a natural and also, I believe, sensible approach. Unfortunately, I believe the DREE mandate within the federal government is too weak for co-ordination to yield anything but relatively marginal gains, and even those over a long period.

In addition to co-ordinating, DREE is now referring to another, related, role, which they refer to as sensitizing other federal departments. Unfortunately I have seen, and continue to see, numerous practical examples of the necessity for this type of role within the federal government. It should be recognized, however, that what is really happening in this case is that we have apparently created one department to persuade other departments of their errors, omissions and insensitivities to an area which is ostensibly government policy.

Co-ordination in a field such as public administration can be effected in at least three main ways. These are:

(i) by exercising power, whether it is real or perceived;

(ii) by exercising budget flexibility; and

[*Traduction*]

«Nous ne nous attendons pas à égaliser dans un avenir rapproché les niveaux du revenu et de l'emploi d'un bout à l'autre du pays, même si nous cherchons à amorcer un mouvement dans ce sens.»

Tout en gardant cette déclaration à l'esprit, j'ai étudié, de façon très superficielle, les répercussions que la suppression de cet écart aurait sur le revenu moyen par habitant de chaque province d'ici la fin du siècle. L'exercice consistait à calculer l'ampleur approximative des répercussions que subirait chaque province en supposant que les disparités régionales seraient soit supprimées d'ici à l'an 2001, soit réduites de 75%, de 50% et de 25% d'ici à l'an 2001. On ne peut pas dire néanmoins que l'An 2001 constitue un avenir rapproché. Il va sans dire que mes suppositions simplifient de manière grossière les questions en cause. Il ressort cependant de cet exercice que toute tentative visant à réduire l'écart régional de 25 à 50% d'ici à la fin du siècle nécessiterait un engagement national des plus importants et plus particulièrement au niveau du gouvernement fédéral. Tenter de réduire l'écart de 75 à 100% peut constituer un objectif totalement irréaliste et même inacceptable pour certaines des provinces dites nanties, parce que la progression de leur taux de croissance, comme l'indiquent ces calculs du moins, serait considérablement ralentie.

À l'heure actuelle, le ministère de l'Expansion économique régionale reçoit environ 1% du budget fédéral. D'autres ministères et organismes fédéraux contrôlent des fonds substantiels qui pourraient être utilisés de manière plus conforme au développement régional qu'ils ne le sont actuellement. Si l'écart entre régions doit être un tant soit peu réduit, il devient alors urgent d'examiner le problème tant pour le MEER que pour la quasi-totalité des autres ministères fédéraux.

J'aimerais maintenant vous parler de la coordination. Depuis 1969, il semble que le ministère de l'Expansion économique régionale accorde de plus en plus d'importance à la coordination au sein du gouvernement fédéral. Compte tenu du budget du MEER, par rapport à l'ensemble du budget fédéral, et de l'importance des écarts régionaux et des problèmes de développement, il s'agit là d'une optique tout à fait naturelle et, je dirais même, sensée. Je crois malheureusement que l'importance du MEER au sein du gouvernement fédéral est beaucoup trop faible pour que la coordination apporte des résultats significatifs, même à long terme.

Outre la coordination, le MEER se tourne maintenant vers une autre fonction liée à la précédente et qui est celle de sensibiliser d'autres ministères fédéraux. J'ai malheureusement vu, et continue de voir, de nombreux exemples pratiques prouvant la nécessité de ce type d'action au sein du gouvernement fédéral. Il faut cependant reconnaître que nous avons apparemment créé un ministère pour persuader les autres de leurs erreurs, omissions et inactions dans un domaine qui relève manifestement du gouvernement.

La coordination dans un domaine tel que l'administration publique pourrait se faire de trois façons au moins, qui sont les suivantes:

i) l'exercice de pouvoirs, réels ou perçus comme tels

ii) l'assouplissement du budget

[*Text*]

(iii) by general persuasion.

Of these, the first two are by far the most effective when taken over a long period. In the case of DREE it has virtually no real power, legislative or regulatory, which it can use as an ultimate deterrent in its dealings with other federal departments. A substitute for this de jure authority would be the effective backing of a strong political commitment to regional development, but relative to the established power of such departments as Finance, IT&C and even the CEIC, DREE has not fared well in this field.

The second category, budget flexibility, holds some promise for DREE, and I believe the department has used this to good effect in a number of cases, albeit relatively isolated ones, where they have managed to provide their own funds to bring about regional initiatives which fall within the program jurisdiction of other federal departments, but which probably would not have occurred without the use of DREE funds. The limitations on DREE's own budget at present restrict the usefulness of this approach.

The third category I mentioned is general persuasion. There is no question that this can be effective in some cases, but it is by far the weakest technique if major changes or initiatives need to be made and sustained over a long period. To be really successful this technique either requires a truly exceptional individual as the co-ordinator, and would argue that there is demonstrably not enough of them to go around, or it requires that all parties, and particularly those being co-ordinated, will act reasonably and responsibly at all times. I believe this last possibility reflects a rather naïve set of assumptions.

In the absence of a strong legislative mandate, or strong political support, DREE has had to rely most heavily on "good relations" to effect its co-ordination objective. I do not believe this is sufficient to deal effectively with the task, and, while some noticeable result have been achieved, they are by and large of marginal significance when compared to the magnitude of the problems of regional disparity and development. At the same time, really effective co-ordination could harness massive federal resources as part of a national regional development strategy. The potential for using existing federal resources to much greater effect for regional development is particularly large, as most federal departments, other than DREE, still pay only minimal lip service to the problems of regional development. The potential will not, however, be realized under the present system, and I do not believe it can be achieved simply by tinkering with, or fine tuning, the present administrative mandate and system.

I should like to conclude my introductory statement with one final comment in the nature of a suggestion. To a large degree, this emerges as a result of considering the above and other points regarding DREE, and, as with the previous suggestions regarding objectives, strategy, political commitment and so on, it is intended to be entirely constructive.

[*Traduction*]

iii) la persuasion générale.

Les deux premières solutions constituent, et de loin, la méthode la plus efficace à long terme. Le MEER ne possède pratiquement aucun pouvoir réel, qu'il soit législatif ou réglementaire, dont il peut user comme arme de dissuasion dans ses rapports avec les autres ministères fédéraux. On pourrait y substituer la défense réelle d'un engagement politique en faveur du développement régional, mais en face des pouvoirs établis dont jouissent des ministères tels que le ministère des Finances, le ministère de l'Industrie et du Commerce, et même la CEIC, le MEER n'a pas obtenu les résultats escomptés.

La deuxième solution, c'est-à-dire l'assouplissement du budget, est en quelque sorte favorable au MEER et je crois que le ministère l'a utilisée à bon escient dans un certain nombre de cas, bien qu'ils soient relativement isolés, où il a réussi à apporter ses propres fonds à la réalisation d'initiatives régionales qui relèvent de la compétence d'autres ministères fédéraux, mais qui probablement n'auraient jamais vu le jour sans l'aide du MEER. Les réductions apportées au budget du MEER restreignent à l'heure actuelle cependant l'utilité de cette démarche.

La troisième solution consisterait à recourir à la persuasion générale. Il ne fait aucun doute que cette technique est parfois assez efficace, mais qu'elle est de loin la plus faible s'il s'agit d'apporter des changements majeurs ou de prendre des initiatives importantes et de les maintenir pendant longtemps. En réalité, la réussite de cette technique dépend de la valeur exceptionnelle du coordonnateur or je prétends que, de toute évidence, il n'y en a pas assez de ce calibre, ou de l'attitude raisonnable et responsable de toutes les parties en cause, et surtout de celles qui font l'objet de la coordination. Il faudrait être plutôt naïf, me semble-t-il, pour supposer que cette dernière hypothèse fût possible.

En l'absence d'un mandat législatif explicite, ou d'un soutien politique énergique, le MEER a dû surtout s'appuyer sur ses «bonnes relations» pour être en mesure de réaliser ses objectifs de coordination. Je ne crois pas que cela soit vraiment à la hauteur de notre rôle, et malgré des résultats non négligeables, ceux-ci sont en général d'importance marginale comparés à l'ampleur des problèmes de disparité et d'expansion régionales. Parallèlement, une coordination réellement efficace pourrait canaliser les immenses ressources fédérales dans le cadre d'une stratégie nationale de développement régional. Ces ressources pourraient, en effet, de multiples façons, servir à l'expansion régionale puisque la plupart des ministères fédéraux, à l'exception du MEER, ne font qu'effleurer les problèmes de développement régional. Toutefois, ces possibilités ne se concrétiseront pas dans le système actuel, et je ne crois pas qu'on y parvienne davantage en bricolant ou en précisant la structure et le mandat administratifs actuels.

En conclusion de cette déclaration préliminaire, je voudrais faire une dernière remarque qui se veut être une suggestion, s'inspirant dans une large mesure de cet examen que nous venons de faire des diverses activités du MEER. À l'instar des autres suggestions sur les objectifs, la stratégie, l'engagement politique et ainsi de suite, celle-ci se veut purement constructive.

[*Text*]

The suggestion concerns possible improvements in the machinery of the federal government to enable it to deal more effectively with the problems of regional disparity and development. Among the numerous alternatives available to the federal government, if it decides to raise the priority of regional development, are the following:

(i) Additional funds could be allocated to regional development;

(ii) DREE could be given a strong legislative mandate to co-ordinate other federal departments; and

(iii) Strong political support could be given by, say, establishing a continuing cabinet committee on regional development.

In fact, I think there is merit in doing at least all three in some degree.

In addition, however, I suggest the establishment of a major regional development fund within the federal government. This fund would be quite separate from the normal DREE budget, and, depending on the political priority, it could be much larger than the current DREE budget. The fund would not be available for direct use by DREE in a program sense, but as a fund its disbursements or allocations could, and perhaps should, be determined and controlled by DREE. The fund could be established each year by the government in effect sequestering part of the budget from each federal department. Each department would then be placed in a position where it would have to make application to the fund for financial assistance in implementing programs and projects. The objectives of the fund, and the specific criteria against which applications for assistance would be evaluated, would of course be entirely consistent with, and an integral part of, an explicit national strategy for regional development. The structure and administration of the fund would force federal departments to compete for funds on the basis of the contribution their programs were making, or would be designed to make to solving regional disparity and development problems.

The competing departments and agencies would have a major incentive for co-operating with each other, with DREE and with provincial and private agencies directly involved in regional development. At the same time, new program initiatives would be taken by the traditional program agencies, which have administrative systems and experience in such areas, rather than by DREE. The direct cost of regional development to the federal government could also be much more clearly identified under this type of approach than appears to be the case at present. In turn, DREE could both assume a more influential role and conduct more useful planning and evaluation work. DREE would have a powerful instrument and forum within the federal government, both for effecting co-ordination and for using the results of its work in revising and implementing a national strategy for regional development.

Mr. Chairman, that concludes my opening comments.

[*Traduction*]

Cette suggestion vise l'amélioration de l'appareil administratif du gouvernement fédéral pour lui permettre de régler plus efficacement les problèmes de disparité et d'expansion régionales. Si le gouvernement fédéral décide d'accorder une certaine priorité au développement régional, de nombreuses voies s'offrent à lui, dont les suivantes:

i) Affecter des fonds supplémentaires à l'expansion régionale

ii) Donner au MEER le mandat législatif explicite de coordonner les autres ministères fédéraux

iii) Accorder un soutien politique efficace par la création, mettons, d'un Comité permanent de l'expansion régionale relevant du Cabinet.

En fait, je pense qu'il vaudrait la peine de faire ces trois choses en même temps, au moins dans une certaine mesure.

De plus, je propose que le gouvernement fédéral crée une importante Caisse d'expansion régionale tout à fait distincte du budget du MEER et qui, en fonction des priorités politiques, pourrait être beaucoup plus substantielle que ce budget. Le MEER n'y aurait pas directement accès comme dans le cas d'un programme mais, puisqu'il s'agirait d'une caisse ses déboursés ou ses affectations de crédit pourraient et devraient peut-être être fixés et contrôlés par le MEER. Chaque année le gouvernement pourrait fixer le montant de la caisse en prélevant en fait une partie du budget de chaque ministère fédéral. Ainsi chacun de ces derniers devrait faire une demande auprès de la caisse pour obtenir de l'aide dans la mise en œuvre de programmes et de projets. Les objectifs de la caisse et les critères particuliers servant à l'évaluation des demandes d'aide, s'inscriraient bien entendue dans le cadre, dont ils feraient d'ailleurs partis, d'une stratégie nationale de développement régional. La structure et l'administration de cette caisse obligeraient les ministères du gouvernement fédéral à se faire concurrence pour obtenir des fonds dans la mesure où leurs programmes actuels ou éventuels aideraient à résoudre les problèmes de disparité et d'expansion régionales.

Cette concurrence entre ministères et organismes les inciterait à collaborer entre eux, avec le MEER et avec les organismes provinciaux ou privés s'occupant directement de développement régional. Parallèlement à cela, les organismes traditionnellement chargés des programmes, qui disposent de systèmes administratifs et qui sont expérimentés dans ces domaines, devraient prendre des initiatives, plutôt que de les laisser au MEER. Le coût direct du développement régional pour le gouvernement fédéral pourrait aussi, grâce à une solution de ce genre, être défini plus clairement qu'il ne semble l'être actuellement. En revanche, le MEER pourrait jouer un rôle plus influent tout en effetuant des travaux plus utiles de planification et d'évaluation. Il bénéficierait d'une tribune et de moyens étendus au sein du gouvernement fédéral, aussi bien pour assurer la coordination que pour utiliser les résultats de ses travaux dans le contrôle et dans l'application d'une stratégie nationale de développement régional.

Voilà, monsieur le président, qui termine mes remarques préliminaires.

[*Text*]

The Chairman: Thank you, Mr. Higgins. That was a very articulate statement. You were kind enough to file it with us ahead of time, so honourable senators have had an opportunity to look at it. We do appreciate getting that sort of information ahead of time; it makes our job a lot easier. As I say, it was very readable and very interesting. I will open the meeting to questions now, if you have nothing else to say at this point.

Mr. Higgins: No.

Senator Grosart: I was very interested in the statement at the top of page 6, where you say that you looked at the impact that closing the disparity gap would have on average per capita income performance in each province over the remainder of this country. Is this in tabular form?

Mr. Higgins: For my own benefit, I did it in tablular form, but I emphasize it is not the result of a major research exercise or anything such as that. I have the sources on this. I can show you a copy, but I am not presenting it as an exhibit.

Senator Grosart: Even if it is off the top of your head, it would be very interesting to know the general result you came up with. You say you looked kat the impact that these various levels of closing would capital income in various provinces.

Mr. Higgins: I have defined "closing the disparity gap" as reducing per capital income by various levels. That is just a matter of definition, and I simply need only one indicator.

Senator Grosart: Could you give us the figures? I am sure they would be very interesting. I agree with you that is not the whole of the disparity gap or the whole measure, but an interesting one, nevertheless. So the raw assumption would be that you would level out the per capital income in all of the provinces to a mean?

Mr. Higgins: Yes.

Senator Grosart: Could you give us some of the numbers that you came up with?

Mr. Higgins: Dealing with per capita income, I took disposable income per capita as the indicator. You can come up with numerous ways of cutting it. This is why, if you are interested in this, you should have your research people or DREE do it in depth. What I did was to take the disposable income per capital in 1961 and then in 1976. I have used 1976 constant dollars throughout, so I connected the 1961 amounts so they would be comparable, then calculated the annual growth rate for each of the provinces and, using a compound rate formula, took this as a percentage of the national growth rate.

[*Traduction*]

Le président: Merci, monsieur Higgins. Votre déclaration était parfaitement structurée. Vous avez eu l'obligeance de nous la communiquer préalablement, si bien que les sénateurs, qui en avaient un exemplaire, ont pu le consulter. Nous trouvons très utile que des renseignements de ce genre nous soient communiqués à l'avance; cela nous facilite grandement la tâche. Encore une fois, votre déclaration était très claire et très intéressante. Nous allons maintenant passer aux questions, si vous n'avez rien à ajouter sur ce point.

M. Higgins: Non.

Le sénateur Grosart: J'ai été très intéressé par l'argument qui figure au haut de la page 6, et selon lequel vous avez considéré les conséquences qu'aurait la suppression des disparités sur la moyenne des revenus par habitant dans chacune des provinces d'ici la fin du siècle. En avez-vous dressé un tableau?

M. Higgins: Oui, pour mon usage personnel, mais je voudrais insister sur le fait que ce n'est pas le résultat d'un long exercice de recherche ni de quoi que ce soit de ce genre. J'ai des documents de référence à ce propos, et je peux vous en montrer un exemplaire, mais je ne les ai pas versés au dossier.

Le sénateur Grosart: Il serait très intéressant que vous nous présentiez, même si c'est de mémoire, les résultats généraux auxquels vous êtes parvenu. Vous dites avoir étudié les répercussions qu'aurait la suppression des disparités sur le revenu par habitant dans chaque province. Peut-être pourriez-vous nous indiquer pourquoi ces mesures auraient des répercussions sur le revenu par habitant dans les différentes provinces.

M. Higgins: J'ai défini la suppression de ces disparités par la réduction, à différents niveaux, du revenu par habitant. Ce n'est qu'une question de définition et je n'ai utilisé qu'un indicateur.

Le sénateur Grosart: Pouvez-vous nous donner des chiffres? Cela serait très intéressant. Je reconnais avec vous qu'il ne s'agit pas de l'écart total des disparités, ni de l'ensemble des éléments mesurables. Il ne s'agit que d'un élément mesurable, mais il est néanmoins très intéressant. On suppose donc que vous ramenez le revenu par habitant dans toutes les provinces à une moyenne?

M. Higgins: Oui.

Le sénateur Grosart: Pouvez-vous nous donner les chiffres auxquels vous êtes parvenu?

M. Higgins: Pour le revenu par habitant, j'ai pris comme référence le revenu disponible par habitant. Ce seul chiffre peut lui-même être réparti de différentes façons. C'est pourpuoi, si la question vous intéresse, vous devriez demander à vos services de recherche ou au MEER de l'étudier en profondeur. Ma démarche a consisté à prendre le revenu disponible par habitant en 1961 puis en 1976. J'ai utilisé d'un bout à l'autre des dollars constants de 1976, mais je les ai pondérés en fonction de l'inflation par rapport aux chiffres de 1961 de façon à pouvoir les comparer, et j'ai calculé le taux de croissance annuel pour chacune des provinces et, en utilisant une formule de taux combinée, je l'ai pris comme pourcentage du taux de croissance national.

[*Text*]

In the one table I have here I took per capita disposable income in the provinces related to the national figure, and then I worked out what the growth rate was. I just assumed that we were closing by 100 per cent, 50 cent and 25 per cent that gap between 1976 and 200i, being somewhat short on figures, we took the population figures published by Statistics Canada and the Economic Council, and using the CANDIDE model for disposable income figures, and calculated it on that basis.

There is a problem in respect of the population migration assumptions but, if you like, I can give you come examples of that using constant dollars. A 1961 disposable income of $1,633 in Newfoundland, for example, increases to $3,910 in 1976, and to $6,504 in 2001. I am sorry to be so precise with the totals. The last figure is obviously $6,500, given the present trends using Economic Council and Statistics Canada figures.

Now, if you are going to increase that Newfoundland figure up to the national average, by 2001 that amount will be a shade over $9,000. You have to close that gap between $6,500 and a little over $9,000, and you end up with a series of growth rates. To close the gap by 25 per cent, you would have to have Newfoundland performing at 116 per cent of the national growth rate. For a 50 per cent closing of the gap, you would have to have Newfoundland performing at 133 per cent of the national growth rate; for a 75 per cent closing it would be 148 per cent of the national rate; and for a 100 per cent closing it would be 162 per cent of the national rate. I can give you this table, if you like.

Senator Hicks: Give us the 1961 and 1976 figures for the national average. You said in 2001 it would be something over $9,000.

Mr. Higgins: In 1961 it was $1,633.

Seantor Hicks: That is Newfoundland.

Mr. Higgins: Yes. For Canada in 1961 it was $2,777, and in 1976 it was $5,370.

Senator Hicks: Have you a table showing figures for all the provinces?

Mr. Higgins: Yes, I have.

Senator Hicks: We will accept your qualifying statement as to the degree of research that lies behind it.

Mr. Higgins: Thank you. The reason I went through the table was not to attempt to come up with anything definitive, but just to give an idea of what happens if you take one indicator. That indicator may not be a particularly good one and there are certainly many others that should be looked at.

I do not want the table to assume a greater priority than I think it deserves. The reason I went through this is that I think exercises such as this should be done particularly at the policy

[*Traduction*]

Dans le tableau que j'ai ici, j'ai pris le revenu disponible par habitant dans les provinces par rapport au chiffre national, et puis j'ai déterminé le taux de croissance. J'ai donc pris pour acquis que nous devrions combler jusqu'à concurrence de 100 p. 100, 75 p. 100, 50 p. 100 et 25 p. 100, respectivement l'écart entre les chiffres de 1976 et ceux de l'an 2001. Pour ce qui est de l'an 2001, puisque nous étions quelque peu à court de chiffres, nous avons utilisé ceux qui avaient été publiés par Statistique Canada et par le Conseil économique du Canada relatifs à la démographie en appliquant le modèle CANDIDE aux revenus disponibles et de là nous avons fait le calcul.

Un problème se pose lorsqu'il s'agit d'évaluer l'importance des déplacements démographiques, et si vous le voulez je peux vous donner des exemples en dollars constants. Un revenu de $1,633 à Terre-Neuve en 1961 passe par exemple à $3,910 en 1976 et atteindra $6,504 en l'an 2001. Je suis désolé d'être aussi peu précis avec les totaux. À l'évidence, on arrive à ces $6,500 compte tenu des tendances actuelles et en se reportant aux données fournies par Statistique Canada et le Conseil économique du Canada.

Ainsi, sur la base des mêmes données, si vous voulez majorer ce chiffre qui s'applique à Terre-Neuve pour qu'il corresponde à la moyenne nationale en l'an 2001, il dépasserait tout juste $9,000. Il faut donc combler l'écart entre approximativement $6,500 et un peu plus de $9,000, et vous obtenez en définitive plusieurs taux de croissance. Pour combler un écart de 25 p. 100 il faudrait que la tenue de l'économie de Terre-Neuve représente 116 p. 100 de la croissance moyenne de l'économie canadienne dans son ensemble. Pour 50 p. 100 il faudrait que l'économie de Terre-Neuve compte pour 133 p. 100 du taux de progression de la croissance nationale; pour 75 p. 100 il faudrait qu'elle soit de 148 p. 100 et pour 100 p. 100 il faudrait qu'elle soit de 162 p. 100. Je peux vous donner le tableau si vous le voulez.

Le sénateur Hicks: Donnez-nous la moyenne nationale pour 1961 et 1976. Vous avez dit qu'en 2001 ce chiffre serait juste au dessus de $9,000.

M. Higgins: En 1961 il était de $1,633.

Le sénateur Hicks: Il s'agit de Terre-Neuve.

M. Higgins: Oui. Pour le Canada, en 1961 il était de $2,777, et en 1976 de $5,370.

Le sénateur Hicks: Est-ce que vous avez un tableau donnant les chiffres par province?

M. Higgins: Oui.

Le sénateur Hicks: Je ne mets pas en doute ce que vous dites ni les recherches que vous avez faites à ce sujet.

M. Higgins: Merci. La raison pour laquelle j'ai mentionné ce tableau n'était pas pour essayer de vous donner des résultats définitifs, mais simplement une idée d'un scénario possible en fonction d'un indicateur. Ce indicateur peut ne pas être le plus valable et il y en a certainement beaucoup d'autres qu'on pourrait utiliser.

Il ne faut pas exagérer l'importance de ce tableau. La raison pour laquelle j'en ai fait état, c'est qu'il s'agit à mon avis d'un exercice d'élaboration politique auquel devrait se livrer le

[*Text*]

level of the federal government, and the Commons and Senate levels when Parliament looks at issues of this type. When I go through most of the publicly available departmental material, I do not find many exercises like this.

Senator Grosart: I am sure it is interesting to the committee. This is about where we start with, the disparity situation, before we get into the remedies. Have you made any kind of calculations as to what the figures in the fourth column would be if there were 100 per cent equalization?

Mr. Higgins: No; in fact, all I can do is speculate. I have assumed that the process of equalizing would not have any detrimental effect. I am sure in my own mind—I can't prove it—that just the productivity factors alone would mean that the total pie would be smaller. That figure of $9,000 would, in fact, come down. That raises another question because if you make that assumption you are definitely forcing the provinces to have an even lower growth rate, because I am sure it would have a detrimental impact on productivity.

Senator Grosart: I take it then, Mr. Higgins, that you see the problem largely as one of stimulated growth. You are saying that a regional policy should be aimed at stimulating growth and not necessarily to an equalization point—in other words, to some livable point in terms of those who would be lower than the national average? You are saying the policy should aim at growth in the so-called "have not" areas.

Mr. Higgins: You cannot infer that from the table, but I would agree with that as a premise.

Senator Gosart: Your basic prediction is that if nothing new is done, we are going to wind up with a disparity in the year 2001 of 65 per cent to 97 per cent as between Ontario and Newfoundland.

Mr. Higgins: That is right.

Senator Austin: I have no questions at the moment, Mr. Chairman. I am waiting to hear the comments of some of our colleagues from the maritime provinces. When I look at the figures respecting British Columbia, whether presented by the department's own officials or by other witnesses, I feel I should stay quiet, listening to the ideas of those who are looking at other numbers.

The Chairman: Stated with all the arrogance of a west coast resident.

Senator Austin: I thought being quiet was equivalent to being humble.

The Chairman: It is a form of arrogance, too. Senator Neiman, I believe, has a question.

Senator Neiman: Thank you, Mr. Chairman. I take it from your remarks, Mr. Higgins, that you feel the first priority of DREE is to formulate its objectives so that the government can then sit down and consider what it wants that department

[*Traduction*]

gouvernement fédéral, la Chambre des communes, le Sénat et le Parlement lorsqu'on discute de ce genre de questions. En parcourant la plupart des documents ministériels, c'est ce que je fais. Je ne veux pas pour autant dire que les résultats obtenus soient tout à fait précis.

Le sénateur Grosart: Je suis certain que le Comité trouve cela intéressant. C'est à peu près le point de départ dans l'étude des disparités et avant de se lancer dans la recherche de solution. Avez-vous calculé d'une façon ou d'une autre les projections des chiffres de la quatrième colonne si la péréquation était de 100%?

M. Higgins: Non. En fait, tout ce que je peux faire c'est spéculer. J'ai même pris pour acquis que la péréquation ne pourrait avoir aucun effet préjudiciable. Je suis à peu près certain—et je peux le prouver ne serait-ce qu'en me basant sur les facteurs de productivité—que la part totale serait en fait moins importante. Le chiffre $9,000 diminuerait, ce qui soulève une autre question parce que si l'on part de l'hypothèse que l'on contraint les provinces à un rythme de progression plus lent, je suis certain que cela ne manquera d'avoir un effet préjudicable sur la productivité.

Le sénateur Grosart: Dois-je comprendre Monsieur Higgins, qu'à votre sens, le problème est en grande partie un problème de stimulation de la croissance. Vous dites qu'une politiqe régionale devrait avoir pour objectif de stimuler la croissance sans nécessairement viser la peréquation. En d'autres termes, une croissance qui viserait la réalisation d'une certaine qualité de vie pour ceux qui seraient au-dessous de la moyenne nationale? Vous dites que la politique devrait viser la croissance des présumés secteurs démunis.

M. Higgins: Vous ne pouvez tirer ces conclusions du tableau, mais en principe je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Grosart: Votre prédiction fondamentale est que si l'on ne fait rien, nous aurons à envisager une disparité de l'ordre de 65% à 97% entre l'Ontario et Terre-Neuve, en l'an 2001.

M. Higgins: C'est juste.

Le sénateur Austin: Je n'ai pas de question pour le moment, monsieur le président. Je veux d'abord entendre les commentaires de certains de nos collègues des provinces Maritimes. Lorsque je regarde les chiffres relatifs à la Colombie-Britannique, qu'ils soient présentés par des fonctionnaires du ministère ou d'autres témoins, j'ai l'impression qu'il vaut mieux attendre et écouter les observations de ceux qui regardent les autres chiffres.

Le président: Avec toute l'arrogance d'un résident de la côte Ouest.

Le sénateur Austin: Je croyais que le fait d'être tranquille était un preuve d'humilité.

Le président: C'est une forme d'arrogance aussi. Je crois que le sénateur Neiman a une question.

Le sénateur Neiman: Merci monsieur le président. Je conclus de vos observations, monsieur Higgins, qu'à votre avis le MEER devrait accorder la priorité à la formulation de ses objectifs, afin que le gouvernement puisse décider de la politi-

[*Text*]

to do and, having done that, to give it some power to carry out those objectives.

I can see DREE more as an arm of the Department of Finance or even Treasury Board. It seems to me it would have to have a very powerful input into our policy decisions—for instance, whether we are going to support industries that some people feel are unsupportable, and whether we should continue to have different kinds of trade restrictions and tariff barriers that might favour one sector over another. I think all of these things come into the matter of regional disparity.

Given that that is so, the policy must come from either the Department of Finance or Treasury Board, with DREE turned into the instrument for carrying out what the government perceives to be the necessary steps to take to overcome regional disparities.

Where do you see it going?

Mr. Higgins: I agree with your initial statement, senator. My thesis is that DREE needs, first of all, to straighten out the question of its objectives. If I interpret your examination as an assessment or an evaluation of the performance of DREE, I find it very difficult to know how in the final analysis you can reach a conclusion on that unless you have before you good, clear objectives. When I look at the objectives you have been given—and I base this on the evidence put before you in previous hearings and the material published by DREE—I find it very difficult to see how you can make that assessment in the final analysis.

Dealing with the question of who establishes the objectives, I would hope that it is not Treasury Board or the Department of Finance. I do not have any great confidence, from the exposure that I have had to Treasury Board and the Department of Finance, that they would do a particularly good job in establishing those objectives. That applies even to some senior officials if for no other reason than that they are not, in my view, very sensitive to a lot of the regional problems. The geographic dimensions of Canada are such that the perspective of some influential senior officials does not always extend out to the less developed regions.

I would prefer that it be handled through a forum other than Treasury Board or Finance. I do not think that either would be a particularly good forun for that. I should think that the government should work it out either through cabinet or a committee of the cabinet. It should come up through the minister to whatever forum he thinks suitable. But I do not think that either Treasury Board or Finance should be the agency to either determine it or vet it.

Senator Neiman: You seem to be suggesting an approach from the bottom up, starting at the provincial level, and that there should be a much greater co-ordination of the decision making as to what the provinces or regions feel are the priorities.

Are you saying that the views of the provinces and regions should be given serious consideration in formulating policies,

[*Traduction*]

que que devrait suivre ce ministère et, par la suite, l'autoriser à poursuivre ses objectifs.

J'envisagerais le MEER plutôt comme service du ministère des Finances ou même du Conseil du Trésor. A mon avis, il faudrait qu'il puisse participer pleinement à nos décisions politiques—à savoir, par exemple, si nous devrions appuyer des industries qui, selon certaines personnes, ne devraient pas être appuyées, et si nous devrions continuer à appliquer différentes restrictions commerciales et barrières tarifaires favorisant un secteur plus qu'un autre. Je crois que ces aspects entrent en jeu dans la question des disparités régionales.

Étant donné ces faits, la politique doit provenir soit du ministère des Finances, soit du Conseil du Trésor, le MEER devenant l'instrument permettant d'entreprendre ce que le gouvernement perçoit comme les étapes nécessaires pour surmonter les disparités régionales.

Qu'en pensez-vous?

M. Higgins: Je suis d'accord avec votre déclaration initiale, sénateur. Ma thèse consiste à dire que ce qui est nécessaire en premier lieu pour le MEER, c'est d'établir ses objectifs. Si j'interprète votre examen comme une évaluation du rendement du Meer, j'ai de la difficulté à voir comment vous pourrez en arriver à cette conclusion, en dernière analyse, à moins que vous ayez des objectifs clairs et précis. Lorsque je considère les objectifs que l'on vous a assignés—et je m'appuie sur le témoignage entendu au cours des audiences précédentes et sur les documents publiés par le MEER—je ne vois par comment vous pourrez faire cette évaluation en dernière analyse.

En ce qui concerne la question de savoir qui doit fixer les objectifs, j'espère que ce n'est ni le Conseil du Trésor ni le ministère des Finances. Je n'ai pas grand confiance qu'ils puissent accomplir un bon travail quant à ces objectifs, selon l'expérience que j'ai eue avec le Conseil du Trésor et le ministère des Finances—et ceci s'applique même au niveau des hauts fonctionnaires—si ce n'est pour une autre raison qu'ils ne sont pas, à mon avis, très sensibilisés aux problèmes régionaux. Les dimensions géographiques du Canada sont telles que l'intérêt des hauts fonctionnaires ayant une certaine influence, ne s'étend pas toujours aux régions moins développées.

Je préfèrerais que cette question soit traitée par d'autres instances que le Conseil du Trésor ou les Finances. Je crois que ni l'un ni l'autre ne serait particulièrement apte à le faire. Je pense que le gouvernement devrait étudier cette question par l'intermédiaire du Cabinet ou d'un comité du Cabinet. Elle devrait être soulevée par l'intermédiaire du ministre devant la tribune qu'il juge convenable. Je ne pense pas que le Conseil du Trésor ou les Finances doivent être nécessairement chargés de la résoudre ou de la corriger.

Le sénateur Neiman: Vous semblez proposer une approche à partir du bas, en débutant à l'échelon provincial, ainsi qu'une coordination beaucoup plus importante entre les provinces ou les régions en matière de prise de décisions relatives aux priorités.

Êtes-vous en train de dire que les avis des provinces et des régions devraient être sérieusement examinés dans l'élabora-

[*Text*]

and that, in fact, it should be part of the policy that the provinces or regions help establish priorities?

Mr. Higgins: Yes, but I think that is only one-half of it. You have referred to it as a "bottom up" approach. I think we also have to have an approach—and I hesitate to call it a "top down" approach—whereby there is some political leadership demonstrated federally, and the problem is taken and given some priority by the very senior level in the federal government—and I mean the political level. For too long it has been handled at the officials' level.

Senator Neiman: You are saying it is really part of the functions of the federal government to oversee these priorities and to try to equate the priorities put forward by the various regions and, in the long run, to make the final decision.

Mr. Higgins: Insofar as the issues that you are referring to are affected or controlled by federal spending, yes. There are many aspects, however, which would be completely beyond the control of the federal government.

Senator Barrow: Mr. Higgins, on page 5 of your brief you say that regional development problems have a low political priority. Doesn't the federal government have agreements with each of the povincial governments concerning the development that they want in their particular areas and, if so, how can this be changed?

Mr. Higgins: I do not understand the connection between having the agreements and having great priority.

Senator Barrow: You are talking about regional development having a low political priority insofar as DREE is concerned. But doesn't provincial development, to a large extent, rest upon the provincial governments, with the result that DREE has entered into agreements with the provincial governments for regional development?

Mr. Higgins: I think I now understand your question. First of all, it is a political question. I do not think that the existence of 80 or 90 subsidiary agreements and a number of general umbrella agreements is any indication of the political priority. I think a better indication would be to look at the strength that DREE has in the budgetary forum, and relative to the transfer payments or relative to the equalization payments DREE does not have very much priority. I think that is one good indication. Another good indication is in terms of the impact that DREE can have in influencing other programs and policies of the federal government, and I do not think it has a very good track record in that respect.

I have some figures that were given during Commons testimony by the Minister of DREE in May 1977. The DREE disbursements to the Atlantic region were at that time running at $204 million per year. The combination of equalization and transfer payments were up to $1.238 billion per year. Over the previous four years DREE had grown by 21 per cent and equalization transfer payments had grown by approximately 70 per cent. Therefore, I do not think the number of agreements is particularly indicative of the political priority.

[*Traduction*]

tion des politiques et qu'en fait, la politique devrait prévoir pareille considération?

M. Higgins: Oui, mais je pense que cela ne résoudrait le problème qu'à moitié. Vous y avez fait allusion en tant qu'approche «à partir du bas». Je pense que nous devons également avoir une approche—et j'hésite à l'appeler une approche «à partir du haut»—qui traduirait un certain encadrement politique et montrerait qu'une certaine priorité est accordée au problème à l'échelon le plus élevé du gouvernement fédéral—et je pense au niveau politique. Ce problème a été trop longtemps confié aux fonctionnaires.

Le sénateur Neiman: Êtes-vous en train de dire qu'il entre réellement dans les attributions du gouvernement fédéral de surveiller ces priorités et d'essayer d'équilibrer les priorités établies par les diverses régions avant de prendre une décision finale.

M. Higgins: Oui, dans la mesure où les questions auxquelles vous faites allusion sont visées ou contrôlées par les dépenses fédérales. Toutefois, il y a de nombreux aspects qui échapperaient complètement au contrôle du gouvernement fédéral.

Le sénateur Barrow: Monsieur Higgins, à la page 5 de votre mémoire, vous déclarez que les problèmes d'expansion régionale ont une faible priorité politique. Le gouvernement fédéral n'a-t-il pas passé des accords avec chacun des gouvernements provinciaux en ce qui concerne l'expansion souhaitée pour les diverses régions données et, dans l'affirmative, comment cela peut-il être modifié?

M. Higgins: Je ne comprends pas le rapport entre le fait d'avoir des accords et d'avoir des priorités.

Le sénateur Barrow: Vous déclarez que l'expansion régionale a une faible priorité politique en ce qui concerne le M.E.E.R. Toutefois, l'expansion provinciale ne dépend-elle pas dans une grande mesure des gouvernements provinciaux, d'où il résulte que le M.E.E.R. a passé des accords avec les gouvernements provinciaux à ce sujet?

M. Higgins: Je crois comprendre votre question. Tout d'abord, il s'agit d'une question politique. Je ne pense pas que l'existence de 80 ou 90 accords auxiliaires, et d'un certain nombre d'accords généraux, indique une priorité politique. Je crois qu'on aurait une meilleure indication en examinant l'influence du M.E.E.R dans le domaine budgétaire; le M.E.E.R. n'accorde pas une grande priorité aux paiements de transfert ou aux paiements de péréquation. Je pense que cela constitue un bon indice. Un autre serait l'incidence que peut avoir le M.E.E.R. sur les autres programmes et politiques du gouvernement fédéral, mais je ne pense pas qu'il ait de très bons antécédents dans ce domaine.

J'ai quelques chiffres qui ont été cités par le ministre du M.E.E.R. devant la Chambre en mai 1977. Les débours consentis par le M.E.E.R. à la région de l'Atlantique étaient alors de l'ordre de $204 millions par année. La combinaison des paiements de transfert de péréquation atteignait $1,238 milliard par année. Au cours des quatre années précédentes, le M.E.E.R. avait augmenté dans une proportion de 21% et les paiements de transfert et de péréquation avaient augmenté d'environ 70%. En conséquence, je ne pense pas que le nombre

[*Text*]

Senator Hicks: Is not the conclusion to be drawn that these provinces were not as aggressive as they might have been in putting forward proposals that DREE could support?

Mr. Higgins: I think that is one conclusion that you could draw. I do not think I would accept that as a particularly valid criticism of the provinces.

Senator Hicks: You do not have very much evidence of DREE refusing to co-operate with provincial proposals.

Mr. Higgins: First of all, I think there is evidence that you could adduce. Secondly, I think that the time lags caught into the system when a province takes an initiative are very considerable. I have been involved with a number of provinces in developing ideas and plans. The province took perhaps six to nine months to make up its mind to go to DREE and ask for a subsidiary agreement. By that time they had a fair idea of where they wanted to go. I can think of two cases where they then brought DREE and some other federal departments in on the planning. They took quite some time to thrash out the actual draft of the subsidiary agreement, but the plan was eventually funded. In one case I can recall, a period of a little less than two years had elapsed between the introduction of the idea to DREE and the signing of the subsidiary agreement, and in another case it was more than two years.

Senator Hicks: Do you think DREE was unnecessarily slow?

Mr. Higgins: I think it was a combination of DREE being slow plus the fact that in the federal system DREE does not have the clout to carry these things through expeditiously.

Senator Hicks: My recent connection with DREE projects has involved representing the federal government at the opening of such projects. I have to observe that all the initiatives are accorded to the provincial or the local municipal governments. Unless the federal minister designates someone to go, the federal government and DREE is never mentioned in these ceremonies at all. I have come to the conclusion—and would like your comments on it—that perhaps DREE should not adopt such a low profile in always working through the provinces, and DREE should make it known that its initiatives are important.

Recently I attended the opening of a project in Nova Scotia for which the federal authorities provided 80 per cent of the money and the provincial authorities 20 per cent. However, about 80 per cent of the plaudits went to the province, 10 per cent to the local authorities, and, because I was there, perhaps 10 per cent to the federal authorities.

Mr. Higgins: Senator, that is not an area in which I have very much contact. Nevertheless, going back to when I was

[*Traduction*]

d'accords soit particulièrement indicatif des priorités politiques.

Le sénateur Hicks: Ne doit-on pas tirer la conclusion que ces provinces ne se sont pas montrées aussi dynamiques qu'elles auraient pu l'être en soumettant des propositions que le M.E.E.R. aurait pu appuyer?

M. Higgins: Je pense que c'est l'une des conclusions que l'on pourrait en tirer. Je ne crois pas que j'accepterais cela comme critique particulièrement valable des provinces.

Le sénateur Hicks: Pouvez-vous vraiment prouver que le M.E.E.R. refuse de coopérer avec les provinces, à la suite des propositions qui lui sont soumises?

M. Higgins: Premièrement, je crois que vous pourriez apporter des preuves. Deuxièmement, je pense que les retards qu'occasionne le système lorsqu'une province prend une initiative sont fort considérables. J'ai travaillé avec un certain nombre de provinces à l'étape de la conception. La province hésitait parfois de six à neuf mois avant de se décider à demander l'obtention d'un accord auxiliaire auprès du M.E.E.R. Pendant ce temps, elle avait assez bien défini son objectif. Je puis songer à deux cas où le M.E.E.R. et d'autres ministères fédéraux ont finalement accepté de participer à la planification. Il a fallu beaucoup de temps pour arriver à mettre au point l'avant-projet véritable de l'accord auxiliaire, mais le projet a finalement été financé. Je me souviens que dans un cas une période d'un peu moins de deux ans s'était écoulée entre le lancement de l'idée et la signature de l'accord auxiliaire; dans un autre cas, il a fallu un peu plus de deux ans.

Le sénateur Hicks: Croyez-vous que la lenteur du M.E.E.R. était sans fondement?

M. Higgins: Je crois que les délais étaient imputables à la lenteur du M.E.E.R. et au fait que le système fédéral ne prévoit pas toujours les moyens nécessaires pour mener à bien ces projets.

Le sénateur Hicks: Au cours de ma récente participation à des projets du M.E.E.R. il m'est arrivé de devoir représenter le gouvernement fédéral lors de leur lancement. Je dois dire que toutes les initiatives sont accordées aux gouvernements provinciaux ou municipaux. A moins que le ministre fédéral ne désigne quelqu'un pour assister à cette cérémonie, le gouvernement fédéral et le M.E.E.R. n'y sont jamais mentionnés. J'en suis venu à la conclusion—et j'aimerais obtenir vos commentaires à ce sujet—que le M.E.E.R. ne devrait peut-être pas toujours accomplir quelque chose par l'intermédiaire des provinces, mais qu'il devrait plutôt faire savoir que ses initiatives sont importantes.

J'ai assisté récemment au lancement d'un projet en Nouvelle-Écosse, dont 80 p. 100 du financement était assuré par le gouvernement fédéral et 20 p. 100 par la province. Toutefois, 80 p. 100 des applaudissements étaient peut-être destinés à la province tandis que 10 p. 100 allaient aux autorités locales et peut-être parce que j'étais là, un autre 10 p. 100 aux autorités fédérales.

M. Higgins: Sénateur, c'est un domaine que je connais très peu. Néanmoins, pour revenir à l'époque où j'étais directeur du

[*Text*]

manager of the Prince Edward Island Development Plan, I was extremely close to that sort of issue as someone, at that time, on the provincial side of the table. I was naturally interested in making sure that the province had at least its fair share of the plaudits. Prince Edward Island had two co-managers, a provincial plan manager and a federal plan manager, and I know that my federal counterpart was extremely interested in making sure that the federal government had their fair share of the plaudits. I think a lot depends on the initiative the federal government takes. I find it hard to fault the provinces for trying to get as much political mileage as they can out of it but I do not think it is all that significant.

Senator Hicks: This occurs in other shared programs too.

Senator Smith (Colchester): I might observe that my experience was exactly the opposite. I had to squeeze very hard to even get invited.

The Chairman: I am delighted to find there is another side to that question.

Senator Hicks: In your third column, did you intend the annual compound growth rate as a percentage of national growth rate to read "1971 to 1976" or did you intend that to be 1961 to 1976?

Mr. Higgins: 1961 to 1976.

The Chairman: Under the heading of "Priorities", you are concerned that if the disparity gap is closed too quickly, it might put some unacceptable strain on the economy, especially for the "have"provinces or the "have" regions. You have used disposable income as a criterion for the disparity. What would you suggest to the committee as definitions of "disparity"? Would disposable income be the best definition, in your judgment, or are there others elements should be considered?

Mr. Higgins: Mr. Chairman, to give a satisfactory answer requires a great deal of thought, and is getting into the area of value judgments. Obviously, I do not thing that disposable income covers the whole story. It may be a small fraction of it. Unemployment rates, indexes of well-being—which would take into account housing, levels of education, and access to recreational facilities—are all valid aspects which have to be considered, some of which you could quantify and some of which you would have difficulty in quantifying.

The Chairman: You would not be solely satisfied with disposable income as a criterion?

Mr. Higgins: No.

The Chairman: Would you be dissatisfied with it? In other words, are you saying that rather than talking about a percentage of parity, that, in fact, you would actively seek a disparity on valid economic grounds and, if there is a deficit in any particular region, flexibility in wages is one way of overcoming that situation?

Mr. Higgins: I think that the whole question of wages and wage policy is an area which is not all stressed. In fact, I would argue in favour of having differential wage rates for the regions. It is not something, to my knowledge, which is

[*Traduction*]

Prince Edward Island Development Plan, j'ai suivi de très près ce genre de situation, à titre d'observateur pour la province. J'étais naturellement intéressé à voir à ce que la province obtienne au moins sa juste part d'applaudissements. L'Île-du-Prince-Édouard avait deux co-directeurs, respectivement du côté provincial et du côté fédéral. Je sais que mon homologue fédéral avait la même préoccupation que moi. Je crois que cela dépend beaucoup de l'initiative que prend le fédéral. Je trouve difficile d'accuser les provinces de chercher à obtenir le plus de capital politique possible par le biais de ces projets. Je ne crois pas que ce soit à ce point important.

Le sénateur Hicks: Cela se produit également dans le cadre d'autres programmes à frais partagés.

Le sénateur Smith (Colchester): Je pourrais faire remarquer que mon expérience a été tout à fait contraire. Je devais même insister pour être invité.

Le président: Je suis heureux de constater qu'il y a un revers à la médaille.

Le sénateur Hicks: Dans votre troisième colonne, le taux composé de croissance annuelle en tant que pourcentage du taux de croissance national correspondait-il à la période «1971-1976» ou vouliez-vous qu'il tienne compte des années comprises entre 1961 et 1976?

M. Higgins: Entre 1961 et 1976.

Le président: Sous la rubrique «Priorités», vous vous inquiétez de ce que si l'écart est comblé trop rapidement, il puisse en résulter des contraintes économiques inacceptables, surtout dans les provinces ou les régions «nanties». Vous vous êtes servis du revenu disponible comme critère d'appréciation des disparités. Quelles définitions proposeriez-vous au Comité pour le terme «disparité»? Selon vous, est-ce l'équivalent de revenu net ou faut-il y ajouter d'autres éléments?

M. Higgins: Monsieur le président, pour vous donner une réponse satisfaisante, je dois y penser très sérieusement et porter des jugements de valeur. Évidemment, je ne crois pas que revenu net donne le sens complet. On y retrouve seulement une partie de la notion. Les taux de chômage, les indices du bien-être de la population en termes de logement, de niveau de scolarité et d'accès à des services récréatifs, constituent tous des éléments valables qu'il faut considérer et certains sont plus difficiles que d'autres à quantifier.

Le président: Ainsi, le seul critère du revenu net ne vous suffirait pas?

M. Higgins: Non.

Le président: L'expression vous gêne-t-elle? En d'autres termes, sous-entendez-vous qu'au lieu de parler de pourcentage de parité il faudrait au contraire rechercher une disparité fondée sur des facteurs économiques pertinents et que si une région accuse un déficit, la variation des salaires constitue une façon de rétablir la situation?

M. Higgins: Je crois que la question des salaires et de la politique salariale n'est pas du tout prépondérante. En fait, je serais en faveur d'une disparité de salaires entre les régions. A

[*Text*]

addressed in any significant way, at the present time, at the federal level.

The Chairman: But you would argue in favour of that?

Mr. Higgins: I would.

The Chairman: So the 75 per cent, or whatever the level is, is not just one fact that puts too much strain on the economy? Are you saying there should be a disposable income disparity between the regions? I am not saying "in political terms"; I am saying "in terms of trying to cure the problem".

Mr. Higgins: I would answer in terms of what I think is realistic. I feel, realistically, that we have to accept that, as indeed all people are not equal, neither are all regions. This may change from time to time. Newfoundland is, along with P.E.I., at the bottom of the list at the present time. If it had a major change in fortune with off-shore oil and gas, it could well turn out to be a "have" province. I think it is a matter of where you are at a particular point in time. However, given the realities of resource differential, I think there is a good argument to be made that some level of disparity has to be accepted.

The Chairman: Interestingly enough, we have been told that British Columbia, on two of your criteria, may be suffering from disparity in that its wage rate, because of its natural resource development, especially in the lumber industry, is too high to effectively start secondary industry. Yet, on the other hand, it has a high rate of unemployment, because everybody wants to go there, which is a result of the living index of well being, because people feel better in B.C. than they do elsewhere. You would, therefore, if you were using a series of criteria, it seems to me, come to the conclusion in the case of B.C. that they are suffering from disparity.

Mr. Higgins: I think this is why you have to look at quite an array of indicators. It is a very good argument for looking at these indicators and trying to come to terms with them in the sense of value judgments and what is important.

Senator Hicks: I just interject for the record that I am sure there are a lot of people in the Atlantic provinces who would prefer to suffer the way B.C. is!

Senator Smith (Colchester): It's too easy to confuse the problem of growth with the problem of no growth. People get very exasperated because they cannot keep up with their problem of growth, but, as Senator Hicks says, it seems to me that the problems of no growth would quickly be traded by the people who have them for the other kinds of problems. Would you agree with that?

Mr. Higgins: Yes. However, there are some interesting things that arise out of that. If you start looking at migration and what causes it, I think you introduce some confusion into what people take into account. At the same time I think the lack of differentials in wage policies and wage rates and also things like unemployment insurance have confused the issue

[*Traduction*]

ma connaissance, le gouvernement fédéral ne se penche pas sérieusement sur la question à l'heure actuelle.

Le président: Mais vous seriez en faveur du principe?

M. Higgins: Oui.

Le président: Ainsi, non seulement le niveau de 75 p. 100, ou en fait n'importe quel niveau, nuit à l'économie mais encore, il devrait y avoir une disparité raisonnable du revenu net entre les régions. Êtes-vous d'accord avec cet énoncé? N'abordons pas la question sous un angle politique, mais tentons plutôt de résoudre les problèmes.

M. Higgins: Je vous répondrai d'un point de vue que je juge réaliste. J'estime que nous devons accepter que de la même façon que les hommes ne sont pas tous égaux, il en va de même pour les régions. La situation peut toutefois évoluer de temps à autre. A l'heure actuelle, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard sont au bas de l'échelle. Si on trouvait du pétrole et du gaz au large de leurs côtes, ces provinces pourraient fort bien devenir les plus prospères. Tout dépend de l'endroit où vous vous trouvez à un moment précis. Toutefois, étant donné la répartition inégale des ressources, je crois qu'il faut accepter une certaine disparité.

Le président: Fait assez intéressant, on nous a dit que la Colombie-Britannique connaissait, selon deux de vos critères, une certaine disparité dans le niveau de ses salaires parce que l'exploitation de ses ressources naturelles, en particulier du bois, est trop rapide pour donner un véritable essor au secteur secondaire. D'autre part, le chômage y est élevé parce que tout le monde veut se rendre dans cette province; en effet, à cause de l'indice du niveau de vie élevé, la population se sent plus à l'aise en Colombie-Britannique qu'ailleurs. Par conséquent, si vous vous en remettiez à une série de critères, il me semble que vous en viendriez à la conclusion que la Colombie-Britannique connaît une certaine disparité.

M. Higgins: Je crois que c'est la raison pour laquelle vous devez tenir compte d'une foule d'indices. C'est là une très bonne raison pour s'en remettre à ces facteurs, pour s'en inspirer en portant des jugements de valeur et pour retenir les points importants.

Le sénateur Hicks: J'aimerais inscrire au compte rendu que je suis sûr qu'une bonne partie de la population des provinces maritimes préférerait se retrouver en aussi mauvaise posture que la population de la Colombie-Britannique!

Le sénateur Smith (Colchester): Il est trop facile de confondre le problème de croissance et celui de non croissance. Certaines personnes s'exaspèrent, si elles sont dépassées par le progrès mais, comme dit le sénateur Hicks, il me semble que si elles avaient le choix, les personnes faisant face aux problèmes créés par la non croissance les échangeraient volontiers contre les autres sortes de problèmes. N'êtez-vous pas de cet avis?

M. Higgins: Oui. Toutefois, on peut relever certains aspects intéressants. Si vous tentez d'expliquer la migration et ses causes, les gens ne savent plus quels facteurs sont pertinents; selon moi, l'absence de distinctions claires entre les politiques salariales, les taux salariaux et l'assurance-chômage embrouille actuellement la question. Si vous cherchez les

[*Text*]

for the individuals. If you look at what determines migration in and out of Cape Breton, you might well find that unemployment insurance and such things as housing prices have a major impact.

People go through their own calculation as to how relatively well off they would be in Cape Breton at any time vis-à-vis Ontario. It is not just a matter of where they can get a job. I think it is also a clearcut case of what their total benefits are in income, of which a proportion, sometimes a fairly large proportion, can be made up of things like unemployment insurance. Also the cost of housing, in terms of how much disposable income goes into housing, and also, if you own a house or have some accommodation you are guaranteed in Cape Breton and the housing market is totally depressed, you have to confront whether you would be prepared to sell your house at a point in time to move away.

Senator Smith (Colchester): I am not sure I follow that.

Mr. Higgins: If you own a house in Cape Breton and you would like to move to Ontario at a particular point in time, a factor that must come into it is how much you can realize on the assets you have; so if the overrall housing market in Glace Bay, or wherever, is totally depressed, that may in fact also be something which holds you back.

Senator Smith (Colchester): I don't doubt it, but I would rather try to sell a house in B.C. than in Cape Breton.

Senator Hicks: I should like to change the tone a little, if I may. It may be naive for me to ask this, but would it be appropriate for Mr. Higgins to tell us how disposable income is calculated in these tables? How do you determine the disposable income as between one province and another? I realized you must answer it only superficially.

Mr. Higgins: To take the easy way out, we just took the disposable income figures, as published in the first case by the *Financial Post*Survey of Markets.

Senator Hicks: I was looking behind that. Where did they get the figures?

Mr. Higgins: I presume from Statistics Canada.

Senator Hicks: What is disposable income then?

Mr. Higgins: How much income you have available for use.

Senator Hicks: After taxes?

Mr. Higgins: I don't know their definition.

Senator Neiman: I think it is; I think it is net income.

Senator Hicks: Is it only obtained from filed tax returns? That is really what I am trying to get at.

The Chairman: We can find out.

Senator Barrow: It could not be, because there are so many millions of people who do not file tax returns.

Senator Hicks: And have some income.

[*Traduction*]

causes des mouvements migratoires faisant croître ou décroître la population du Cap-Breton, vous pourriez fort bien découvrir que l'assurance-chômage et le prix du logement, par exemple, ont une grande influence.

Les gens calculent eux-mêmes dans quelle mesure ils feraient mieux de vivre au Cap-Breton à un moment donné par rapport à l'Ontario. Il ne s'agit pas seulement d'un endroit où ils peuvent trouver un emploi. Il s'agit bel et bien de tous leurs avantages, du point de vue de revenu, dont une partie parfois très importante peut être composée d'assurance-chômage et du coût du logement; il s'agit de savoir quelle partie du revenu sert au logement et de savoir, si vous avez une maison ou un logement assuré au Cap-Breton (où le marché du logement est en crise) si vous seriez disposé à vendre votre maison à un moment donné en vue de déménager.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne suis pas sûr de saisir ce que vous dites.

M. Higgins: Si vous êtes propriétaire d'une maison au Cap-Breton, et si vous aimeriez déménager en Ontario à un moment donné, il faut tenir compte d'un autre élément et on le fait: il faut calculer combien on peut tirer des avoirs acquis de sorte que, si l'ensemble du marché du logement à Glace Bay, par exemple, est en état de crise, cela peut contribuer à vous retenir.

Le sénateur Smith (Colchester): Je n'en doute pas mais je préférerais mettre une maison à vendre en Colombie-Britannique qu'au Cap Breton.

Le sénateur Hicks: J'aimerais changer un peu le ton si vous le permettez. Je fais peut-être preuve de naïveté en posant cette question mais ne serait-il pas bon que M. Higgins nous indique comment le revenu disponible est calculé dans ces tableaux? Comment calculez-vous le revenu disponible d'une province à l'autre? Donnez-nous simplement une indication générale.

M. Higgins: De la façon la plus facile; nous avons simplement tiré les chiffres de revenu disponible du *Financial Post* qui avait fait une enquête sur les marchés.

Le sénateur Hicks: Mais où le *Financial Post* a-t-il pris ces chiffres?

M. Higgins: Ce sont les chiffres de Statistique Canada, je suppose.

Le sénateur Hicks: Qu'est-ce alors que le revenu disponible?

M. Higgins: Le revenu disponible que vous avez en main.

Le sénateur Hicks: Après impôts?

M. Higgins: Je ne connais pas leur définition.

Le sénateur Neiman: Je crois qu'il s'agit du revenu net.

Le sénateur Hicks: Provient-il uniquement des déclarations d'impôt sur le revenu? Voilà ce que je cherche à savoir.

Le président: Nous pouvons nous renseigner.

Le sénateur Barrow: Il ne pourrait l'être, car bien des millions de personnes ne font pas de déclarations d'impôt.

Le sénateur Hicks: Tout en ayant un revenu.

[*Text*]

Senator Barrow: Certainly.

Senator Hicks: If these are Statistics Canada figures, I think it would be exceedingly interesting to have a précis of what disposable income means and how it is derived.

The Chairman: Mr. Campbell has indicated that he can get that for us.

Senator Hicks: I would be very interested to have that.

Senator Neiman: I should like to ask a question about the chart and Mr. Higgins' comments to the effect that if we were to try closing this gap by a substantial sum it would probably be unrealistic, and even unacceptable to some of the "have" provinces. I wonder if there is an implication there, that what you are saying is that the only way we can achieve some equalization between provinces of our disposable income is throught mechanisms such as DREE, by transfer payments, block funding and subsidies. Surely there are other methods at the disposal of the government, hopefully, whereby the disposable income of a province can be brought up, not necessarily at the expense of another province, not simply by transfer of income between provinces.

All I am saying is that you seem to imply we should look to methods such as transfer payments to achieve this equalization. Would you suggest that is only a part? Is it a substantial part of the way we should try to achieve whatever equalization we think is reasonable and fair, or do you feel that DREE and the policy such as we are trying to put forward through DREE should be in the government's order of priority rated at only 50 per cent of our total effort to achieve some equality of status throughout the country?

Mr. Higgins: One major factor in the whole thing is migration. If you are talking about average disposable income, if you divide by fewer people in any one province you have a higher income figure. It is as simple as that. This is one of the areas that I think should be considered. If you are looking at a national regional development strategy, what role does migration have in it, and in fact what role does the federal government accept for migration. Are they advocating migration or are they not advocating it?

Senator Neiman: Should it be part of the total policy of the government?

Mr. Higgins: Yes. Implicitly at the present time they do advocate migration, because they have incentives and assistance for it.

The Chairman: At the same time, they have incentives going the other way. There is unemployment insurance, whereby you can get your unemployment insurance in the province in which you apply, regardless of where you had your last job. The transfer payments themselves miliate against migration, or at least reduce the necessity for the migration to take place, which in normal circumstances would just occur because the provinces could not stand the cost of it.

[*Traduction*]

Le sénateur Barrow: Exactement.

Le sénateur Hicks: Si ces chiffres sont ceux de Statistique Canada, il serait très intéressant de savoir ce qu'il faut entendre par revenu disponible et comment on est arrivé à cette définition.

Le président: Monsieur Campbell a dit qu'il peut nous obtenir ce renseignement.

Le sénateur Hicks: J'aimerais beaucoup avoir ce renseignement.

Le sénateur Neiman: J'aimerais poser une question au sujet de la Charte et des observations de M. Higgins selon lesquelles il serait peu réaliste, sinon inacceptable, pour certaines provinces économiquement fortes de combler cette lacune en versant une somme considérable. Ne croyez-vous pas que la seule façon d'en arriver à une certaine péréquation du revenu disponible entre les provinces est de faire des paiements de transfert, des financements en bloc, et des subventions, grâce à des mécanismes tels que le MEER. Le gouvernement doit sûrement avoir d'autres moyens, espérons-le, par lequel le revenu disponible d'une province peut-être augmenté, sans nécessairement défavoriser une autre province, sans simplement transférer le revenu entre les provinces.

En d'autres mots, vous semblez prétendre que des méthodes telles que des paiements de transferts permettraient d'obtenir cette péréquation. Diriez-vous qu'il s'agit seulement d'un aspect de la question? Cette mesure représente-t-elle une grande partie du chemin à parcourir pour atteindre une péréquation juste et raisonnable; ou, selon vous, le MEER et la politique que nous essayons d'amorcer grâce au MEER, devraient être comptés parmi les priorités du gouvernement et être perçus comme représentant 50 p. 100 de tout l'effort cherchant à atteindre une certaine péréquation des conditions dans tout le pays?

M. Higgins: La migration est un facteur très important. Lorsque l'on calcule le revenu disponible moyen, si vous divisez par un petit nombre de personnes dans n'importe quelle province, le revenu est plus élevé. C'est aussi simple que cela. Si vous cherchez une stratégie nationale de développement des régions, il faudrait tenir compte du rôle de la migration et le rôle du gouvernement fédéral dans cette migration. Le gouvernement encourage-t-il ou déconseille-t-il la migration?

Le sénateur Neiman: La politique d'ensemble du gouvernement devrait-elle en tenir compte?

M. Higgins: Oui. Très clairement à l'heure actuelle, le gouvernement favorise la migration, puisqu'il offre des primes et de l'aide.

Le président: En même temps, il accorde des primes pour le contraire. On peut toucher de l'assurance-chômage dans la province où la demande est présentée, sans égard au dernier lieu de travail. Les paiements de transfert ne favorisent pas la migration ou du moins, réduisent la nécessité de la migration qui, dans une situation normale, ne se produirait que parce que les provinces ne pourraient en supporter le coût.

[*Text*]

Mr. Higgins: Which I think is a perfect reason for getting right down to stating objectives and going through a strategy process, so that in fact you can iron out some of these problems.

The Chairman: One of the problems we will have to face is one you have raised. Through migration you can probably, on any of your criteria of disparity, create a province that does not suffer from very much disparity. It seems to me to be one of the things confronting this committee more than any other. You say we should have a target, and the means of getting at our target and knowing what our resources are, and so on and so forth. The thing that eludes everybody, it seems to me is what you want to achieve in terms, not so much of disposable income per capita, but of the kind of a province or region you want, and what people you want in it, because there are so many variables that you can almost balance the differences statistically if you work at it.

Senator Hicks: Relating to what you were saying, Mr. Chairman, perhaps Mr. Higgins would comment on the figures for the Yukon and Northwest Territories which compare so favourably with the Canadian average. Why is this? Do those figures include all the native peoples, and so on?

Senator Neiman: Not the native people.

Mr. Higgins: Yes, as far as I know, they include the native people. In the Yukon you get very high incomes out of the mining industry and things like that.

Senator Hicks: People go there to work, and do not really intend to live there indefinitely.

Mr. Higgins: I have not looked at the demographic figures, but I would assume that you do not have a very old population in the Yukon or in the Northwest Territories. The older people probably tend to migrate back to other parts of Canada, to Florida or wherever.

Senator Hicks: Mr. Higgins, at some stage in his remarks, referred to the Prince Edward Island development plan with which he had some connection. I believe that this has turned out to be largely unsuccessful. Does the witness agree with this statement and would he comment on the apparent failure of the plan and the reasons for it?

Mr. Higgins: Mr. Chairman, first of all, I would strongly disagree that it has been a failure. I think there has been a good deal of success associated with the plan. It is going through a number of formal phases and, even at the present time, I think the first phase has proven relatively successful. I am not as familiar with the second phase, but I do have some contact with it, and I think there is a good deal of success associated with it at the present time so I would have to disagree with this statement that it is relatively unsuccessful. I think it has done a lot of extremely good things for Prince Edward Island.

The Chairman: You said that DREEE was capable of co-ordinating in three ways, namely, power—which I think

[*Traduction*]

M. Higgins: C'est d'après moi une bonne raison d'énoncer des objectifs et d'élaborer une stratégie de manière à résoudre certains de ces problèmes.

Le président: L'un des problèmes auquel nous devons faire face est celui que vous avez soulevé. Grâce à la migration, il vous est probablement possible, en vous fondant sur l'un de vos critères de disparité, de créer une province qui ne souffre pas beaucoup de la disparité. Il me semble que c'est là le nœud du problème que ce comité doit examiner. Vous dites que nous devrions avoir un objectif et cerner le moyen de l'atteindre, de même que connaître l'étendue de nos ressources et ainsi de suite. Mais il me semble que l'élément qui vous échappe à tous est ce que vous voulez réaliser exactement, pas strictement en termes de revenu disponible par personne, mais plutôt quel genre de province, de région ou d'habitants, car il existe tellement de variables qu'avec un peu d'effort, il est presque possible d'équilibrer les différences, statistiquement parlant.

Le sénateur Hicks: Pour revenir à ce que vous venez de dire, monsieur le président, M. Higgins pourrait peut-être formuler quelques observations quant aux statistiques sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest qui peuvent être comparées très favorablement avec la moyenne canadienne. Pourquoi en est-il ainsi? Ces chiffres comprennent-ils tous les autochtones et ainsi de suite?

Le sénateur Neiman: Pas les autochtones.

M. Higgins: Mais oui. En autant que je sache, ils comprennent les autochtones. Au Yukon, les revenus sont très élevés grâce à l'industrie minière, etc.

Le sénateur Hicks: Les gens qui vont là, travaillent, et n'ont pas réellement l'intention de s'y établir définitivement.

M. Higgins: Je n'ai pas examiné les statistiques démographiques, mais je suppose que la moyenne d'âge des habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest n'est pas très vieille. Les habitants plus âgés retourneront dans d'autres régions du Canada, en Floride, ou ailleurs.

Le sénateur Hicks: Dans ses observations, M. Higgins a parlé du programme d'expansion de l'Île-du-Prince-Édouard, auquel il s'est intéressé directement. Il me semble que ce programme s'est soldé par un échec. Le témoin partage-t-il cet avis et voudrait-il nous dire ce qu'il pense de l'échec de ce programme et des raisons qui l'expliquent?

M. Higgins: Premièrement, Monsieur le président, je tiens à souligner que je ne le considère pas comme un échec. Ce programme a remporté assez de succès. Il traverse actuellement une série d'étapes assez officielles et, mais même à l'heure actuelle, je pense que la première étape s'est avérée une réussite relative. Je ne suis pas aussi familier avec la deuxième étape, mais je continue de m'y intéresser de près et je pense qu'on enregistre encore assez de succès, ce qui me pousse à refuter cette allégation. Je pense que ce programme est une réussite pour l'Île-du-Prince-Édouard.

Le président: Vous avez dit que le MEER pouvait y contribuer de trois façons: à savoir: notamment par le pouvoir, ce

[*Text*]

you tended to reject—general persuasion—which you said was not that effective—and then something called budget flexibility. I had a little difficulty understanding what you meant by "budget flexibility." You say, " . . . where they have managed to provide their own funds to bring about regional initiatives which fall within the program jurisdiction of other federal departments . . ."

Mr. Higgins: Mr. Chairman, you say I rejected power, but that is not so. I think that power is one of the most effective ways of co-ordinating. I am not rejecting it as an alternative. I say that at the present time DREE does not have very much power so it is not able to use it.

The Chairman: I took that from your concluding comments because you came up with the fund idea—the regional development fund. That could be a source of power, because you say DREE would administer it. Is that the only area of power you are talking about? This is one of the things we were discussing at the last meeting, whether DREE ought to be able to mandate certain regional development initiatives on the part of other departments. You did not seem to suggest that was feasible, and said that the fund was a compromise the basis of giving them power.

Mr. Higgins: I am sorry. It was meant to be entirely incremental. I am advocating all three methods. I suggest that they should have additional funds, strong legislative mandate and strong political support, then I add the fund on top of that. I think that in terms of practical knowledge of the way governments and bureaucracies work, it would be a very effective way of conferring power on the agency, whether it is DREE or something else that has the responsibility for exercising this power. It is in addtion, it is not either/or.

Getting back to the question of flexibility, what I am referring to here is that most departments, and federal, provincial or crown agencies, will always be short of funds relative to the mandate they have, so if you go up to an agency and say, "We have this broader mandate for reducing regional disparity, and we would like you to modify your programs in the following way which make them more reasonable from our perspective," the normal response would be, "That is a good idea, but we do not have enough funds for it." If you can respond, "We have some money that we could make available to you and if you were prepared to modify you program in this way, we would be prepared to give you some additional funds or spend our funds jointly with yours on one program," then that way you add to their flexibility. You give them additional budget flexibility and also you convey a position of some strength by saying, "You can use our funds to implement this program which may well be in your jurisdiction." That is an exercise of budget strength as well as flexibility.

I think there are some good examples around. DREE has sponsored an organization called NORDCO in Newfoundland. One reason I suggest that particular one is that it has been

[*Traduction*]

que vous semblez rejeter; par des mesures de persuasion assez générales, que vous n'estimez pas très efficaces; et une troisième façon, qu'on pourrait appeler une certaine souplesse budgétaire. Je n'ai pas compris exactement ce que vous entendez par souplesse budgétaire. Vous avez dit: «Là où ils ont réussi à fournir leurs propres fonds pour financer des initiatives régionales qui relèvent des programmes d'autres ministères fédéraux.»

M. Higgins: Monsieur le président, vous dites que je rejette le moyen du pouvoir, ce n'est pas exact. Je pense que le pouvoir est un des moyens les plus efficaces de coordonner un programme. Je ne le rejette pas comme solution de rechange. Je disais qu'à l'heure actuelle, le MEER n'a pas beaucoup de pouvoir et qu'il ne peut donc pas s'en servir à cette fin.

Le président: C'est ce que j'ai compris d'après votre conclusion car vous avez parlé de fonds, à savoir de fonds d'expansion régionale. Ce pourrait être une source de pouvoir, puisque vous dites que le MEER serait chargé de l'administrer. Est-ce la seule sphère de pouvoir dont vous parliez? C'est l'une des questions dont nous avons discutées lors de notre dernière réunion, à savoir si le MEER devrait pouvoir diriger certaines initiatives d'expansion régionale relevant d'autres ministères. Vous ne sembliez pas laisser entendre que c'était faisable et que le fond représentait un compromis en lui donnant du pouvoir.

M. Higgins: Je suis désolé. Ce devait être uniquement une augmentation. Je préconise les trois méthodes. J'estime qu'il faudrait leur accorder des fonds supplémentaires, un fort mandat législatif et un appui politique solide et j'ajouterais, par là-dessus, le fonds. D'après une connaissance pratique du fonctionnement des gouvernements et des administrations, ce serait un très bon moyen de conférer des pouvoirs à l'organisme en cause, que le MEER ou qui que ce soit ait la responsabilité de prendre les dispositions nécessaires. C'est en sus. Ce n'est pas soit une chose ou l'autre.

Pour revenir à la question de la souplesse, je veux dire que la plupart des ministères et des organismes fédéraux ou provinciaux seront toujours à court de fonds pour remplir leur mandat. Si vous vous adressez à un organisme en disant que nous avons un vaste mandat pour réduire les disparités régionales, mais que nous aimerions que vous modifiez vos programmes de façon à les rendre plus raisonnables de notre point de vue, on vous répondra normalement que c'est une bonne idée, mais que nous n'avons pas suffisamment de fonds. Si vous pouvez rétorquer que nous avons de l'argent que nous pourrions mettre à votre disposition, et si vous êtes prêts à modifier votre programme, nous serions disposés à vous accorder des fonds supplémentaires ou à financer avec vous un programme. Vous augmentez ainsi la souplesse. Vous donnez au budget, non seulement une plus grande souplesse, mais aussi de la force en disant que vous pouvez utiliser nos fonds pour mettre en œuvre ce programme, qui peut très bien relever de votre compétence. C'est un exercice de force budgétaire aussi bien que de souplesse.

Je pense qu'il y en a de bons exemples autour de nous. Le MEER a parrainé une organisation de Terre-Neuve du nom de NORDCO. Si j'en parle, c'est qu'on y a déjà fait allusion dans

[*Text*]

referred to in previous testimony to your committee. I do not remember exactly what the acronym stands for. This is an area where the initiative is to try to capitalize on the experience which Canada will, or, at least, should, accumulate in drilling in ice-infested waters for oil and natural gas. I think you can argue that this is a program area that should have been the responsibility of some other agency than DREE, if the federal government is putting money into it. It should have been under the National Research Council or Industry, Trade and Commerce—probably Industry, Trade and Commerce—or even Energy, Mines and Resources. If you just look at the problem and ask yourself how we are going to develop expertise in this field, you would not normally think DREE is going to do it, yet this program ended up by being funded by DREE. I think this is one of the reasons why it took a long while to get funding—as other departments had to be brought in.

The Chairman: That was not a case of where they triggered other funds from other departments.

Mr. Higgins: But the interesting thing is that if you introduce a time lag into it, it is. In fact, another reason I quoted it is because I noticed in a DSS Bulletin yesterday that NORDCO has just been successful in an unsolicited proposal for several hundred thousand dollars for a particular research program, so they are starting now to get funds in their field from other federal departments.

There are a number of examples in tourism, and a particularly good tourism example is in Newfoundland. A good one outside that field is in agriculture under the Prince Edward Island Development Plan. Nova Scotia is another case of where the agriculture research establishment and the agricultural programs have been brought more in line with what the province wanted to do, and with what made more developmental sense under agriculture from the province's point of view. That was brought initially into line by DREE in providing funds, and Canada Agriculture participated in operating the agriculture programs. They would not otherwise have participated in these programs but, in fact, now they have started to replicate them in other parts of the country.

The Chairman: It sounds as though DREE went it alone in both cases. It sounds as though DREE created the problem, and other departments had to get into it in the end.

Mr. Higgins: It was an area that was identified by the provinces as a deficiency in the programs of Canada Agriculture.

The Chairman: It was not a co-ordination of other federal government departments, was it?

Mr. Higgins: In fact it was, Mr. Chairman. In the case of Canada Agriculture, while DREE provided money, they agreed to have those funds sequestered and transferred to the Department of Agriculture. DREE sits on a management committee or a research committee of some kind.

The Chairman: Did Canada Agriculture put in any funds of its own?

[*Traduction*]

des délibérations antérieures de votre comité. Je ne sais pas exactement ce que signifie ce sigle. C'est un secteur où l'on vise à capitaliser sur l'expérience que le Canada accumulera, ou à tout le moins devrait accumuler, en exécutant des forages dans les eaux envahies par les glaces pour y trouver du pétrole et du gaz naturel. Je peux dire que c'est un secteur de programmes qui devrait relever d'une autorité autre que le MEER si le gouvernement fédéral y investissait de l'argent. Il aurait dû relever du Conseil national de recherches, ou probablement d'Industrie et Commerce, ou même d'Énergie, Mines et Ressources. En examinant le problème et en vous demandant comment obtenir des compétences dans ce domaine, vous ne penseriez pas normalement au MEER, même si c'est lui qui finalement assure le financement. Je pense que c'est l'une des raisons pour lesquelles il a fallu beaucoup de temps pour obtenir des fonds; il fallait s'assurer de la participation des autres ministères.

Le président: Tel n'a pas été le cas lorsqu'ils ont obtenu d'autres fonds d'autres ministères.

M. Higgins: Mais ce qui est intéressant, c'est que tel est le cas si vous introduisez un retard dans l'affaire. En fait, je l'ai également mentionné parce que j'ai remarqué hier dans un bulletin du MAS que NORDCO vient d'obtenir de ce ministère un contrat de recherches de plusieurs centaines de milliers de dollars sans l'avoir demandé. Il commence donc à obtenir des fonds d'autres ministères fédéraux.

Il y en a un certain nombre dans le domaine du tourisme, notamment à Terre-Neuve. Et dans un domaine étranger à celui-ci, un bon exemple dans le secteur de l'agriculture relève du plan de développement de l'Île-du-Prince-Édouard. En Nouvelle-Écosse, il y a également eu un cas où l'on a fait cadrer davantage la recherche et les programmes agricoles avec ce que les provinces voulaient faire, avec ce qui assurerait le meilleur développement agricole de leur point de vue. C'est le MEER qui a d'abord fourni des fonds. Agriculture Canada a ensuite participé à des programmes agricoles et en a assuré le fonctionnement. Autrement, les provinces se seraient abstenues de participer à ces programmes et elles avaient effectivement commencé à en administrer d'autres semblables dans d'autres parties du pays.

Le président: Il semble que le MEER ait été l'unique instigateur dans les deux cas, et qu'après avoir constaté l'existence du problème, les autres ministères aient finalement suivi.

M. Higgins: Ce domaine a été qualifié par les provinces de lacune dans les programmes d'Agriculture Canada.

Le président: Il n'y a pas eu collaboration avec d'autres ministères d'État, n'est-ce-pas?

M. Higgins: Non, monsieur le président. Dans le cas d'Agriculture Canada, bien que le MEER ait fourni l'argent, il a accepté que ces fonds soient transférés au ministère de l'Agriculture. Le MEER siège simplement au sein d'un comité exécutif ou d'un comité de recherche quelconque.

Le président: Agriculture Canada a-t-il fourni de ses propres fonds?

[*Text*]

Mr. Higgins: Yes.

Senator Barrow: Mr. Chairman, in view of what Mr. Higgins has said, I am wondering how he accounts for his statement that most federal departments other than DREE still only pay lip service to the problems of regional development.

Mr. Higgins: I had to think very hard for the examples, senator. There are some good examples, and I acknowledge that in this paper. However, the examples are isolated compared to the magnitude of the problems you are facing.

The Chairman: But aren't your examples more isolated than theirs?

Mr. Higgins: Yes, and that is exactly my point. DREE has done some useful work, but the examples are too isolated to be truly effective in delivering the overall mandate, if one interprets the mandate to be to make major gains against problems of regional development.

The Chairman: Your second category leads you to your idea of a fund whereby a portion of the budget of each federal department would be sequestered. By what budgeting process would you bring that about? It would require a fairly brave Treasury Board President to do it.

Mr. Higgins: Probably—and I think that might be a good idea, too. While my suggestion appears to come out of the business related to budget, the way I would structure it would be such that it would, in fact, come out of the two powerful influences, still leaving room for general persuasion. What I am suggesting is that we take the idea of budget flexibility and give it a lot of muscle. By compelling other agencies to make application, you are giving DREE, or whatever the administrative agency might be, power. You can do that through legislation or by regulation, or just by establishing an appropriate administrative system. But there is no question that they are getting more than a portion of departmental budgets. They are getting a great deal of influence on what goes on in other departments, and how those funds can be used. So, it is not simply a matter of budget flexibility. It is a matter of conferring power on them, and also it makes it easier for the persuasion to work.

The Chairman: I understand that. I just do not know how, in the budgeting process, you are going to sequester any meaningful amount of funds from the operating departments and put those funds under the control of an agency such as DREE. What gives you the feeling that it would be flexible, short of expanding the budget? Obviously, one means of doing this would be to simply expand the budget by $10 billion and having DREE administer that, but I do not think that is what you are talking about. You are saying that the amount in question should be taken away from the departments and would only flow back in those cases where DREE approves the project. In other words, DREE becomes something akin to Treasury Board.

Mr. Higgins: For that particular purpose, yes. There are precedents for this. They may not be as large as what I am now taking about, but certainly such programs as LIP, the Canada Works Program, and so forth, are precedents for this

[*Traduction*]

M. Higgins: Oui.

Le sénateur Barrow: Monsieur le président, compte tenu de ce que M. Higgins a dit, je me demande comment il peut justifier avoir déclaré que la plupart des ministères fédéraux le MEER, mis à part, ne s'intéressent que de très loin aux problèmes de l'expansion régionale.

M. Higgins: J'ai dû réfléchir beaucoup pour trouver des exemples, sénateur. Il en existe de très bons, et je les cite dans ce document. Toutefois, ce sont des exemples isolés comparativement à l'ampleur des problèmes auxquels vous faites face.

Le président: Mais vos exemples ne sont-ils pas plus isolés que les siens?

M. Higgins: Oui, et c'est exactement ce à quoi je veux en arriver. Le MEER a effectué un travail utile, mais les exemples sont trop isolés pour justifier qu'on lui accorde tout le mandat, si par mandat on entend la solution d'une partie importante des problèmes d'expansion régionale.

Le président: Votre deuxième catégorie vous amène à songer à un fonds constitué par une portion du budget de chaque ministère fédéral qui lui serait retirée. Par quel processus budgétaire y arriveriez-vous? Il faudrait que le président du Conseil du trésor soit vraiment courageux.

M. Higgins: Probablement . . . et ce serait peut-être une bonne idée également. Bien que ma proposition semble se rattacher au processus budgétaire, je la structurerai de façon à ce qu'elle semble s'inspirer de deux puissantes influences, tout en laissant place à la persuasion. Je propose que nous adoptions l'idée d'un budget souple et que nous l'étoffions. En forçant d'autres organismes à faire des demandes, on donne du pouvoir au MEER ou à un quelconque organisme administratif. On peut y parvenir en établissant des lois ou des règlements, ou simplement en établissant un système administratif convenable. Il n'est pas question toutefois qu'il obtienne plus qu'une certaine proportion des budgets ministériels. Il jouit déjà d'une grande influence sur l'exécution des programmes d'autres ministères et sur l'utilisation de ces fonds. Il ne s'agit donc pas simplement d'assouplir le budget, mais plutôt de renforcer le MEER, et la persuasion en sera plus facile à appliquer.

Le président: Je comprends. Je ne vois tout simplement pas comment, dans l'établissement du budget, vous allez retirer des fonds importants destinés aux ministères pour les placer sous le contrôle d'un organisme comme le MEER. Qu'est-ce qui vous permet de croire que ce serait assouplir le budget et non l'augmenter? De toute évidence, on pourrait y parvenir en augmentant simplement le budget de $10 milliards et en le faisant administrer par le MEER, mais je ne crois pas que c'est ce dont vous parler. Vous dites que le montant en question devrait être retiré aux ministères et ne leur serait rendu que dans les cas où le MEER approuverait le projet. Autrement dit, ce dernier devient un organisme semblable au Conseil du Trésor.

M. Higgins: A cette fin particulière, oui. Il existe même des précédents. Ils ne sont peut-être pas aussi importants que le cas qui nous occupe, mais il est certain que des programmes comme le PIL, Canada au travail, etc., constituent des précé-

[*Text*]

sort of thing. Where there is a will, there is always a way. As far as the administrative arrangements and the budgetary arrangements are concerned, I am quite confident that an answer could be found relatively easily. Although the process may be complex, I do not think it is a terribly difficult one for which to conceive an answer.

Senator Neiman: Your suggestion, Mr. Higgins, is that a given percentage of the budget of each department—for example, 10 per cent of the budget of Fisheries, or 25 per cent of the budget of Manpower—would be transferred to DREE as part of the policy that would be formulated, with those funds going into a fund against which those departments can draw for DREE-approved projects?

Mr. Higgins: That may be one of the ways, senator, but what I was originally suggesting is simply the idea of taking funds from other departments. I was not saying we should take different proportions from the various departments or just an across-the-board 2 per cent, 10 per cent, or any other percentage. That is something that would have to be considered.

I certainly would not agree that any given department gets back exactly what it parted with. If, for example, Industry, Trade and Commerce ended up having to surrender $90 million of its budget for a given fiscal year, I do not feel they should necessarily be entitled to get $90 million back. It may be that they will get back $90 million; it may be that they will get $60 million, or $30 million, or they may get $200 million. It simply depends on how good that department is in competing for the available funds.

The Chairman: Why do you say they would have a major incentive to co-operate with each other? I would think they would be fighting like Kilkenny cats.

Mr. Higgins: Yes, but the way to handle that is through the regulations and criteria. If it is useful for a department to co-operate with the provinces, then I am sure the departments will co-operate.

The Chairman: Yes, but I am speaking now of your statement that they would have a major incentive to co-operate with each other.

Mr. Higgins: If you make it beneficial for the departments to co-operate with the provinces, you can also, again by your regulations and your criteria, make it beneficial and useful for them to co-operate among themselves, the idea being that they may get out a better program if two or three of them co-operate with each other.

The Chairman: That would be part of the established criteria?

Mr. Higgins: Yes.

Senator Neiman: Going back to Senator Hicks' last question, do you have your own idea of what would constitute a successful development agency or department? What are your criteria? Is it quantifiable in terms of how much money is put out by it in return for the amount of industry or resource or the disposable income it brings into a particular area?

[*Traduction*]

dents. Si on veut, on peut. Pour ce qui est des dispositions administratives et budgétaires, je suis tout à fait certain qu'on pourrait trouver une réponse assez facilement. Le processus peut être complexe, mais je ne pense pas qu'il soit difficile au point qu'on ne puisse répondre.

Le sénateur Neiman: Monsieur Higgins, vous suggérez qu'un certain pourcentage du budget de chaque ministère—par exemple 10 p. 100 de celui des Pêches; 25 p. 100 de celui de la Main-d'œuvre—soit transféré au MEER dans le cadre de la politique qu'il faudra formuler; ces subventions constitueraient un fonds où ces ministères pourraient puiser lorsqu'ils voudront réaliser des projets approuvés par le MEER; est-ce bien cela?

M. Higgins: Sénateur, cela pourrait être une possibilité, mais je voulais simplement suggérer de prendre des fonds à d'autres ministères. Je ne voulais pas dire qu'il faudrait prendre des pourcentages différents dans chacun des ministères ou fixer un pourcentage de 2 ou de 10 p. 100, par exemple. C'est quelque chose qu'il faudrait envisager.

Je ne voudrais sûrement pas qu'un ministère récupère exactement le pourcentage qu'il a perdu. Si, par exemple, Industrie et Commerce devait finalement donner $90 millions de son budget pour l'année financière donnée, il ne devrait pas avoir nécessairement droit à cette somme. Il pourrait la récupérer ou obtenir $60 millions, ou $30 millions ou peut-être même $200 millions. Cela sera simplement fonction de ce que ce ministère aura à offrir par rapport aux autres.

Le président: Pourquoi dites-vous que cela inciterait énormément les ministères à collaborer? J'aurais au contraire cru qu'ils se feraient une concurrence féroce.

M. Higgins: Oui, mais on pourrait régler ce problème grâce à des règlements et à des critères. Si la collaboration avec les provinces avantage un ministère, je suis persuadé qu'il collaborera.

Le président: Oui, mais vous aviez dit que cela encouragerait beaucoup les ministères à collaborer entre eux.

M. Higgins: Si vous faites en sorte qu'il soit bon que les ministères collaborent avec les provinces, vous pouvez aussi, encore une fois grâce à des règlements et à certains critères, faire en sorte qu'il leur soit avantageux et utile de collaborer, le principe étant qu'il est possible d'avoir un meilleur programme si deux ou trois ministères se concertent.

Le président: Cela ferait partie des critères établis?

M. Higgins: Oui.

Le sénateur Neiman: Pour en revenir à la dernière question du sénateur Hicks, avez-vous personnellement une idée de ce qui constituerait un organisme ou un ministère de développement qui serait fructueux? Quels sont vos critères? Peut-on le définir en fonction des recettes obtenues en échange de la quantité d'industries ou de ressources, ou en fonction du revenu discrétionnaire qu'il apporte à une certaine région?

[*Text*]

I gather you feel there have been many projects that have been unsuccessful. I would like to know why you think they were unsuccessful. Which ones were successful, and why were they successful. What is the characteristic, or is there a common characteristic?

Mr. Higgins: I tried to stay clear of commenting at the project level. As to what a successful program would be, it gets back to the same question that I tried to articulate in the paper—that is, that it is only successful against certain objectives. I think essentially the objectives boil down to being political objectives. So, unless you can tell me what objectives you are interested in having, I cannot give you an answer.

It is not primarily an economic problem. It is only an economic problem insofar as you say that everybody has to have equality of income or there has to be the same unemployment rate across the country. But that is a political question.

Senator Neiman: Perhaps I have been naive, but I always thought that the difference between the economy of one part of the country and another was essentially an economic problem.

Mr. Higgins: You can rely on economic theories and statistics, and so forth, to explain what the differences are and how they came about. But as to where you want to go, I think that is not primarily an economic problem. Economics can tell you on individual projects and programs how you might get to where you want to go. But where you want to go, I think, is a political question.

Senator Smith (Colchester): That depends, I suppose, on your conception of what is political and what is economic. I tend to agree with Senator Nieman's view that where you want to go is essentially economic. The choices you make of the various places you want to go to may turn out to be partly political. But surely the question of where you want to get to is completely an economic one.

Mr. Higgins: I would tend to argue the other way.

Senator Smith (Colchester): I know that is what you said, but I do not follow you.

Mr. Higgins: There is an interesting paper which I understand you will be considering later this week or next week, and that is the paper by Professor Courchene. Professor Courchene is certainly very knowledgeable in the theory of this. I found that paper to be extremely stimulating. It deals with exactly this question.

Senator Hicks: It was just distributed to us within the last half hour.

Senator Smith (Colchester): Perhaps I could see the title page.

Senator Hicks: It reads, "Adjustment to Transfer System and Canadian Federalism". The introductory statement is very stimulating.

Mr. Higgins: It is an excellent paper.

[*Traduction*]

J'ai l'impression que, selon vous, beaucoup de projets n'ont pas été fructueux. J'aimerais savoir pourquoi vous estimez cela, lesquels vous ont paru valables et pour quelles raisons. Quelle est la caractéristique, et y en a-t-il une qui soit constante?

M. Higgins: J'ai essayé de m'abstenir de faire des commentaires sur des projets. Quant à savoir ce qu'est un programme fructueux, c'est en fait la question que j'ai essayé de présenter dans ce document, et il n'est fructueux que par rapport à certains objectifs. Il faut essentiellement considérer à cet égard des objectifs politiques. Je ne peux donc vous donner de réponse que si vous me dites quels objectifs vous avez en tête.

Il ne s'agit pas d'un problème essentiellement économique. L'angle économique n'apparaît que lorsque vous dites par exemple que tout le monde doit avoir un même revenu ou que le taux de chômage devrait être le même dans tout le pays. Mais il s'agit ici d'une question politique.

Le sénateur Neiman: Je suis peut-être naïve, mais j'ai toujours cru que la différence de niveau économique entre deux régions était essentiellement un problème économique.

M. Higgins: Vous pouvez utiliser les théories et les statistiques économiques et ainsi de suite pour expliquer ces différences et montrer d'où elles viennent. Mais pour ce qui est de l'étape suivante, on ne peut plus selon moi parler de problème essentiellement économique. Les sciences économiques peuvent vous indiquer les moyens d'atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés pour tel programme ou tel projet. Je crois, toutefois, que ces objectifs relèvent du domaine politique.

Le sénateur Smith (Colchester): Cela dépend, je suppose, de ce que vous entendez par politique et économique. Je suis plutôt d'accord avec le sénateur Neiman qui estime que les objectifs sont essentiellement d'ordre économique. Les choix que vous faites des différents objectifs peuvent s'avérer, en partie, d'ordre politique. Mais il est certain que ce que vous voulez obtenir est complètement d'ordre économique.

M. Higgins: J'affirmerais plutôt le contraire.

Le sénateur Smith (Colchester): Je sais. C'est ce que vous avez dit, mais je ne vous suis pas.

M. Higgins: Il existe un document intéressant que, sauf erreur, vous examinerez un peu plus tard cette semaine ou la semaine prochaine. Il s'agit du document rédigé par M. Courchene et il est certain que ce dernier connaît très bien cette théorie. J'ai trouvé ce document extrêmement stimulant. Il traite exactement de cette question.

Le sénateur Hicks: Il nous a été distribué il y a juste une demi-heure.

Le sénateur Smith (Colchester): J'aimerais voir la première page.

Le sénateur Hicks: Ce document s'intitule «Adjustment to Transfer System and Canadian Federalism» (Adaptation au système de transfert et au fédéralisme canadien). La déclaration préliminaire est très stimulante.

M. Higgins: C'est un excellent document.

[*Text*]

The Chairman: I should explain, senators, that Mr. Higgins has a paper written recently by Dr. Courchene. He has used that as the basis to update the paper which was given to senators half an hour ago. Therefore, you are essentially talking about the same thing, except that the one that we have is updated.

Senator Smith (Colchester): I would like to explore just a little further with Mr. Higgins his view of economic disparity and try to dispute the fact that the decisions are political rather than economic. Perhaps he would enlarge on why he says that. At the moment it escapes me.

Mr. Higgins: I went through the exercise of trying to find out what is feasible and what is not feasible. Whether we are dealing with per capita disposable income or any other indicator, we are going to force some change in the normal trend. You are starting to play around with what the natural market forces are. I would argue that that is a policy question. How much you want to play around with it is a political question. If you said it was an economic question, I would say that what we will end up with, more than likely, if we assume there is not much change, is the fourth column which shows the disposable income in the year 2001, or whatever the true presentation of that column should be. What I am talking about is what happens if you start moving from that to equalizing or reducing those disparities. By definition, it is not something that is going to happen on its own account.

Senator Smith (Colchester): Your use of the term "economic" or "political" depends on whether you do something to interfere with the natural course of market pressures or whether you decide to let market pressures have their way. If you decide to interfere, that is political, and if you decide to let the market take its course, that is economic.

Mr. Higgins: I would say that if you are going to interfere, then it should be based on a political decision rather than an economic, technocratic or bureaucratic decision. I think it should be based on a political decision because economic forces themselves are going to work their own way through the system. I am talking about what happens if you interfere with that process.

Senator Smith (Colchester): May I just put it to you again, so that I can understand your use of the terms, because if I do not understand them I cannot understand what you are saying? Are you saying that any governmental action which is designed to change the ordinary course of economic forces is a political decision?

Mr. Higgins: By and large, if you are going to tamper with the direction of the economy and with the level of disparity, then that should be a political decision. It is a decision to be made at the political level. It should not devolve completely to the level of the bureaucracy.

Senator Grosart: I have been looking at this very interesting chart. It has no title. I presume we can title it, for the sake of the record, "Canada—Per Capita Disposable Income 1961-2001, Projected". Would that be a satisfactory title?

[*Traduction*]

Le président: Je devrais vous expliquer, sénateurs, que M. Higgins dispose d'un document que M. Courchene a rédigé récemment. Il s'en est servi comme base pour mettre à jour le document qui a été remis aux sénateurs il y a une demi-heure. Par conséquent, vous parlez essentiellement du même document, sauf que celui que nous avons en main a été mis à jour.

Le sénateur Smith (Colchester): J'aimerais que M. Higgins nous explique davantage ce qu'il pense de la disparité économique car je ne suis pas d'accord avec lui lorsqu'il dit que les décisions sont d'ordre politique plutôt qu'économique. Il pourrait peut-être nous expliquer pourquoi il est de cet avis. Pour l'instant, je ne le suis pas.

M. Higgins: J'ai essayé de déterminer ce qui était réalisable et ce qui ne l'était pas. Que nous traitions du revenu discrétionnaire par habitant ou d'un autre indicateur, il nous faudra modifier la tendance normale. Vous essayez de jouer avec la question de la définition des forces naturelles du marché. Je prétends qu'il s'agit d'une question de politique. La mesure dans laquelle vous voulez jouer avec cette question relève du domaine politique. Si vous aviez dit qu'il s'agissait d'une question économique, j'aurais dit qu'en supposant qu'il n'y ait pas beaucoup de changements, il est plus que probable que nous aboutirons à la quatrième colonne qui indique le revenu discrétionnaire en l'an 2001, peu importe quelle devrait être la véritable présentation de cette colonne. Je parle plutôt de ce qui se produit lorsqu'on s'oriente vers l'égalisation ou la réduction de ces disparités. Par définition, ce n'est pas quelque chose qui va se produire automatiquement.

Le sénateur Smith (Colchester): Selon qu'on intervient ou non dans le jeu normal des forces du marché, on peut dire que l'intervention est «politique» ou «économique». Si vous décidez d'intervenir, il s'agit d'une mesure politique, mais si vous décidez de laisser le marché suivre son cours, il s'agit d'une décision économique.

M. Higgins: Je suis d'avis que si vous devez intervenir, vous devriez vous appuyer sur une décision politique plutôt qu'économique, technocratique ou bureaucratique. Je crois que votre intervention devrait se fonder sur une décision politique parce que les forces économiques vont s'intégrer d'elles-mêmes dans le système. Je veux parler de ce qui se produit si vous entravez l'évolution de ce processus.

Le sénateur Smith (Colchester): Permettez-moi de vous poser à nouveau ma question afin que je comprenne les termes que vous employez, parce que si je ne les comprends pas, je ne peux pas comprendre ce que vous dites. Voulez-vous dire que toute mesure gouvernementale destinée à changer le cours ordinaire des forces économiques est une décision politique?

M. Higgins: En général, si vous essayez de modifier l'orientation de l'économie et le niveau des disparités, il devrait s'agir alors d'une décision d'ordre politique. C'est une décision qui doit être prise au niveau politique. Elle ne devrait pas être prise au niveau de la bureaucratie.

Le sénateur Grosart: Je regardais ce très intéressant tableau, il n'a aucun titre. Je suppose que nous pourrions l'intituler, pour qu'on l'inscrive au procès-verbal: «Revenu

[*Text*]

There appears here to be an assumption that if the present factors continue, three provinces will improve their position by the year 2001, and all the rest will decline relatively in terms of comparative per capita income. The three that may gain are Ontario, Saskatchewan and Alberta. Assuming that these figures stand up—and we understand the problem with 25-year projections—unless there is action that is not now being taken, present disparities would, generally speaking, increase. Is that an assumption that we can take from your table?

Mr. Higgins: It is an assumption I would subscribe to, yes.

Senator Grosart: If I add some figures to your table, it becomes quite interesting. For example, for Newfoundland, the disparity in 1976 is $1,460. This is the shortfall from the national average. However, by the year 2001 it has almost doubled, at $2,525. Prince Edward Island goes from the same disparity, $1,460 to $2,525. Nova Scotia goes from a disparity, in 1976, of $1,050 to a disparity of $1,901, in 2001. New Brunswick, in 1976, goes from a disparity of $1,060 to minus $1,901. Quebec goes from a minus of $54 to a minus of $1,020. Ontario goes from plus $510 to plus $683. Manitoba goes from minus $20 to minus $119. Saskatchewan goes from a plus of $330 to a plus of $416. Alberta goes from a plus of $290 to a plus of $505. British Columbia goes from a plus of $170 to a plus of $505, which is a comparative drop. Would you comment on those relative disparities?

Mr. Higgins: I must confess that I did not write the figures down as you were reading them out, but I remember where you were going with them.

Senator Grosart: I think it would be very interesting because you worked these out very carefully and you came up with certain conclusions that would be of great interest to our deliberations in this committee.

Mr. Higgins: I am not quite sure what you would like me to comment on.

Senator Grosart: There is an assumption that British Columbia would still be over the national average, but it will not be as much over as it was in 1976.

Senator Hicks: Surely that is not correct based on the figures.

Mr. Higgins: There are some mistakes in the senator's arithmetic.

Senator Hicks: It would be $505.

Mr. Higgins: Even if your arithmetic is right, I would like to say that I did not derive those columns; I just took those figures as given. All those figures up to the year 2001 were from outside sources. However, even if your additions and subtractions are correct, I suggest you go back and perhaps get

[*Traduction*]

discrétionnaire par habitant 1961-2001, Projection». Ce titre serait-il satisfaisant?

Il semble que l'on présume que si les facteurs actuels continuent à intervenir, trois provinces amélioreront leur position d'ici l'an 2001, et le revenu comparatif par habitant diminuera dans toutes les autres. Les trois provinces qui sont susceptibles de profiter de la situation seront l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta. En supposant que ces chiffres demeurent valables, et nous comprenons le problème en fonction de prévisions qui s'étendent sur vingt-cinq ans, nous pouvons supposer qu'à moins qu'on prenne les mesures qui ne sont pas prises actuellement, en général les disparités économiques actuelles s'accentueront. Pouvons nous faire cette supposition d'après votre tableau?

M. Higgins: Oui, je souscris à cette supposition.

Le sénateur Grosart: Si j'ajoute quelques chiffres à votre tableau, cela devient très intéressant. Par exemple, à Terre-Neuve, en 1976 l'écart est de $1,460. Il s'agit de l'insuffisance par rapport à la moyenne nationale. Toutefois, en l'an 2001, elle aura presque doublé pour atteindre $2,525. Pour l'Île-du-Prince-Édouard le même écart qui est de $1,460, atteindra $2,525. En Nouvelle-Écosse, l'écart du revenu par habitant qui en 1976 était de $1,050 passe à 1,901 en 2001. Pour le Nouveau-Brunswick, en 1976 il passe de $1,060 à moins $1,901. Pour le Québec il passe de moins $54 à moins $1,020. Pour l'Ontario il passe de plus $510 à plus $683. Pour le Manitoba il passe de moins $20 à plus $119. Pour la Saskatchewan il passe de plus $330 à plus $416. Pour l'Alberta il passe de plus $290 à plus $505. Pour la Colombie-Britannique il passe de plus $710 à plus $505 ce qui représente une diminution relative. Voulez-vous formuler des observations sur ces différences relatives?

M. Higgins: Je dois confesser que je ne les ai pas notée pendant que vous lisiez ces chiffres mais je me souviens de la conclusion à laquelle vous vouliez arriver.

Le sénateur Grosart: Je pense que ce serait très intéressant parce que vous avez élaboré ce tableau très soigneusement et vous semblez arriver à certaines conclusions qui nous serait très utiles pour nos délibérations.

M. Higgins: Je ne sais pas exactement sur quel point vous voulez que je formule des observations.

Le sénateur Grosart: Je suppose qu'en Colombie-Britannique le revenu par habitant sera encore au-dessus de la moyenne nationale, mais il ne lui sera pas supérieur autant qu'en 1976.

Le sénateur Hicks: C'est certainement inexact si on se base sur ces chiffres.

M. Higgins: On a commis des erreurs dans les calculs du sénateur.

Le sénateur Hicks: Il s'agirait de $505.

M. Higgins: Même si vos calculs sont exacts, je tiens à dire que je n'ai pas établi ce tableau, j'ai simplement pris les chiffres cités. Tous ces chiffres, jusqu'à l'an 2001, proviennent de sources extérieures. Toutefois, même si vos additions et vos soustractions sont exactes, je propose que vous fassiez refaire à

[*Text*]

your staff to recalculate these figures. I can give them all of the sources and details. That is a projection which is based on the CANDIDE model of the Economic Council.

The Chairman: Are you suggesting that the gap is widening?

Senator Grosart: Yes.

The Chairman: Would you not have to do it in percentage terms?

Senator Grosart: What we are dealing with is the gap in per capita disposable income, which is what hits most people.

The Chairman: But the dollars would be worth less.

Mr. Higgins: They are 1976 dollars.

Senator Grosart: The gap seems to be widening. According to this table, the disposable income gap continues to increase for seven of the ten provinces.

Mr. Higgins: I think there are other factors that may in fact make the situation much worse than it appears to be on this. For example, the period 1961 to 1976 was a period in which there was a major evolution of transfer payments to individuals, and also of the equalization payments system. There is a major question as to whether it will continue to be of the same nature or as liberal in the future as it has been in the past. If it is not as liberal and the trend does not continue to be in the same direction, then those figures in there will be extremely optimistic for the year 2001. In this case your question is even more valid, because you end up with even wider disparities.

Senator Grosart: This would apply to transfers to provinces as well as transfers to individuals; both categories would reflect in the disposable income, one way or another, one way directly and the other way indirectly. It seems to me that if we do not want the gap to widen something has to be done. Is that not a fair assumption from these figures?

Mr. Higgins: Yes. The other question is that there is no attempt made in those last four columns to estimate what the impact will be on migration, if indeed you try to do that gap closing. Of course, to the extent that the effort of trying to close the gap has an impact on migration, which it obviously would have, then it will by definition affect the disposable income per capita.

Senator Grosart: It could make it better or worse.

Mr. Higgins: Depending where people came from or went to.

Senator Grosart: And depending upon the impact of both immigration and emigration, as well as migration between provinces.

Mr. Higgins: Yes.

[*Traduction*]

votre personnel le calcul de ces chiffres. Je peux lui fournir toutes les sources et tous les détails nécessaires. C'est une projection qui en fait se fonde sur le modèle CANDIDE du Conseil économique.

Le président: Diriez-vous que l'écart s'accroît?

Le sénateur Grosart: Oui.

Le président: Ne devriez-vous pas l'exprimer en pourcentage?

Le sénateur Grosart: Nous étudions l'écart de revenu discrétionnaire par habitant, ce qui concerne la majorité de la population.

Le président: Le dollar vaudrait moins.

M. Higgins: Les chiffres sont en dollars de 1976.

Le sénateur Grosart: L'écart semble s'accroître. Selon ce tableau, l'écart du revenu discrétionnaire continue de s'accroître dans le cas de sept des dix provinces.

M. Higgins: À mon avis, d'autres facteurs peuvent en fait contribuer à aggraver la situation encore plus que ne le traduit ce tableau. Par exemple, la période entre 1961 et 1976 a été le théâtre d'une évolution importante en ce qui concerne les paiements de transferts versés aux particuliers et le système de paiements de péréquation. Une question importante se pose: cette évolution se poursuivra-t-elle de la même façon ou avec le même degré au cours des prochaines années comme ce fut le cas par le passé. Si l'orientation n'est pas assez libérale et si la tendance ne se maintient pas comme auparavant, les chiffres de ce tableau traduiront un optimiste extrême pour l'année 2,001. Dans ce cas, votre question est d'autant plus fondée puisque que vous obtenez des disparités encore plus accentuées.

Le sénateur Grosart: Cela s'appliquerait aux transferts versés aux provinces ainsi qu'a ceux versés aux particuliers; ces deux catégories auraient des conséquences sur le revenu discrétionnaire: premièrement d'une façon directe et deuxièmement d'une façon indirecte. D'après moi, si nous ne voulons pas que l'écart s'accroisse, il faut prendre des mesures. N'est-ce pas là une hypothèse plausible en ce qui concerne ces chiffres?

M. Higgins: Oui. Il y a un autre fait dont il faut tenir compte: dans les quatre dernières colonnes, on n'a pas tenté d'évaluer quelles consequences auront les tentatives pour réduire l'écart sur les mouvements de populations. Bien sûr, dans le mesure où ces tentatives ont des conséquences, ce qui est l'évidence même, le revenu discrétionnaire par habitant sera, par définition, touché.

Le sénateur Grosart: La situation pourrait être meilleure ou pire.

M. Higgins: Le tout serait fonction de la provenance ou la destination de ces mouvements de population.

Le sénateur Grosart: Le tout serait également fonction des conséquences de l'immigration et de l'émigration ainsi que des mouvements de population entre les provinces.

M. Higgins: Oui.

[*Text*]

Senator Grosart: All those would tend to worsen the situation where the situation is already worsened, with the possible exception of the Saskatchewan experience.

The Chairman: That assumes that the criterion of disposable income is the right one.

Senator Grosart: It is just taking one. It is one of many measures, but it is a fair assumption, because that is what the average person is concerned with "How much have I got to buy the groceries with, the shelter, and so on?" There is no personal economic indicator better than disposable income.

Mr. Higgins: But there is another factor, which is that it is also an area in which you look at the overall levels of disparity and at the policy instruments available to influence those by changing the nature of the policy instruments. The paper I read was one prepared for university presentation; if it is essentially the same paper as the one Professor Courchene is giving here, I think it hits very nicely some of the problems you are getting into, and ways in which you can structure federal policy in terms of transfer payments, equalization payments and block funding of various programs, so that you can impact on regional development in various ways. If you know where you are going and where you want to go, then you can influence that with some of the existing funding arrangements.

Senator Grosart: Then, of course, you are into all the other problems. Is the answer incentives such as those in the report on regional development incentives, which seems to state clearly that they are limited to manufacturing and processing? Is that the answer? Is the answer to send them more manufacturing plants in a region of disparity, or encourage increased use of agricultural land? What are you talking about? Is it employment, income? I won't ask you about this; we will come to this. In due course I think I will find out why this report on regional development incentives is limited to manufacturing.

The Chairman: The RDIA is limited to that.

Senator Grosart: I know.

The Chairman: Which I believe is about 20 per cent of their total funds in DREE.

Are there any further questions, honourable senators? If not, I should like to thank Mr. Higgins very much. You have raised some interesting problems, which I am sure will merge very nicely with Dr. Courchene's appearance on Thursday. We certainly want to give more consideration to the suggestion of the development fund than we have been able to do up to now, and probably we would like to come back to you on that and have another discussion with you. Thank you very much.

The Committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Ces facteurs tendraient à aggraver une situation qui n'est déjà pas rose, l'expérience de la Saskatchewan constituant éventuellement une exception.

Le président: Cela laisse présumer que le critère du revenu discrétionnaire est approprié.

Le sénateur Grosart: Ce n'est qu'une des nombreuses mesures, mais il s'agit d'une hypothèse plausible, parce que l'inquiétude du citoyen moyen est: "Combien ai-je pour payer l'épicerie, le loyer etc?" Il n'y a pas de meilleur indicateur économique personnel que le revenu discrétionnaire.

M. Higgins: Il y a cependant un autre facteur: il s'agit également d'un domaine dans lequel vous considérez les niveaux globaux de disparité ainsi que la possibilité de modifie les mécanismes disponibles pour influer sur ces niveaux. Le document que je lis a été préparé pour être présenté dans des universités; s'il s'agit du même document, celui du professeur Courchene, je crois que ce texte cerne pertinemment certains des problèmes auxquels vous faites face et propose des moyens permettant d'élaborer une politique fédérale en ce qui concerne les paiements de transfert, les paiements de péréquation et le financement global de différents programmes afin de pouvoir influer sur l'expansion régionale différemment. Si vous savez où vous en êtes et où vous voulez aller, vous pouvez par conséquent vous servir des arrangements actuels en matière de financement pour modifier votre orientation.

Le sénateur Grosart: Bien sûr vous ferez alors face à tous les autres problèmes. La réponse est-elle les subventions, comme celles que l'on retrouve dans le rapport sur les subventions au développement régional, rapport qui semble énoncer clairement qu'elles sont limitées au secteur de la fabrication et de la transformation? Est-ce là la réponse? La réponse est-elle d'offrir plus de subventions aux industries de fabrication situées dans une région défavorisée ou d'encourager une utilisation accrue des terres agricoles? Qu'en dites-vous? Est-ce l'emploi, le revenu? Je ne vous poserai pas de question à ce propos; vous en traiterez. En temps utile, je pense que je trouverai la raison pour laquelle ce rapport sur les subventions au développement régional se limite au secteur de la fabrication.

Le président: La loi sur les subventions au développement régional se limite à ce secteur.

Le sénateur Grosart: Je sais.

Le président: Ce qui à mon avis constitue environ 20% de l'ensemble des fonds du MEER.

Y a-t-il d'autres questions, honorables sénateurs? Dans la négative, j'aimerais remercier M. Higgins. Vous avez soulevé des problèmes intéressants, qui, j'en suis sûr, s'imbriqueront très bien dans le témoignage de M. Courchene jeudi prochain. En ce qui concerne la proposition concernant le fonds de développement, nous désirons certainement l'étudier plus à fond que nous ne l'avons fait jusqu'a présent; en outre, nous aimerons probablement vous entendre de nouveau. Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Witness from Development Planning Associates:

Mr. Richard Higgins, President.

Témoin de la Development Planning Associates:

M. Richard Higgins, président.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, November 23, 1978

Issue No. 4

Complete proceedings on:

The Examination of Bill C-7, intituled: "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1978-79 and to amend the Financial Administration Act".

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 23 novembre 1978

Fascicule nº 4

Seule et unique séance sur:

L'étude du Bill C-7, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1978-1979 et modifiant la Loi sur l'administration financière».

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

26661—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Wednesday, November 22, 1978

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Langlois, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., for the second reading of the Bill C-7, intituled: "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1978-79 and to amend the Financial Administration Act".

After dabate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Langois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 22 novembre 1978

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Langlois, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill C-7, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1978-1979, et modifiant la Loi sur l'administration financière».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois, sur division.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Robert Fortier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 23, 1978
(8)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:00 a.m., to consider Bill C-7 "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1978-79 and to amend the Financial Administration Act".

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Barrow, Benidickson, Desruisseaux, Flynn, Godfrey, Grosart, Langlois, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*). (12)

In Attendance:

Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre and Mr. Richard Egelton from the Parliamentary Library.

The following witnesses were heard:

Mr. Alan Martin, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance;

From the Department of Finance:

Mr. C. Wostenholme, Director, Capital Markets, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;

Mr. W. Black, Legal Advisor.

The Committee agreed to report Bill C-7 "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1978-79 and to amend the Financial Administration Act" without amendment.

At 10:15 a.m., the Committee adjourned to 10:30 a.m.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 NOVEMBRE 1978
(8)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le bill C-7, «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1978-1979 et modifiant la Loi sur l'administration financière».

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Barrow, Benidickson, Desruisseaux, Flynn, Godfrey, Grosart, Langlois, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*). (12)

Aussi présents:

M. Peter Kemball, du Centre parlementaire, et M. Richard Egelton, de la Bibliothèque du Parlement.

Les témoins suivants sont entendus:

M. Alan Martin, secrétaire parlementaire du ministre des Finances;

Du ministère des Finances:

M. C. Wostenholme, directeur, Marchés des capitaux, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique;

M. W. Black, conseiller juridique.

Le Comité convient de faire rapport du bill C-7 «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1978-1979 et modifiant la Loi sur l'administration financière» sans amendement.

A 10 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 10 h 30.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

November 23, 1978

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-7, "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1978-79 and to amend the Financial Administration Act", has, in obedience to the order of reference of Wednesday, November 22, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

D. D. Everett

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le 23 novembre 1978

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel on a renvoyé le bill C-7, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1978-1979 et modifiant la Loi sur l'administration financière», a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 22 novembre 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 23, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-7, to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1978-79 and to amend the Financial Administration Act, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Douglas D. Everett *(Chairman)* in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are here to consider Bill C-7, an act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1978-79 and to amend the Financial Administration Act. The witnesses who have kindly consented to appear are Mr. Alan Martin, Member of Parliament for Scarborough West and Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, Mr. Carl Wostenholme, Director of Capital Markets, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch of the Department of Finance, and Mr. Warren Black, who is with the Justice Department but who is legal adviser to the Department of Finance.

Do you have an opening statement, Mr. Martin?

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance: Thank you, Mr. Chairman. I might first of all express to you and honourable senators that it is a pleasure and honour for me to be before this particular Senate committee for the first time. I did have the opportunity to interact with Senator Hayden's committee last year on one or two bills from the consumer and corporate affairs area.

I will make an opening statement. Basically it is largely repetition, with a few refinements, of the statement that the minister made when he appeared before the Commons Finance Committee. I think it really sums up the situation fairly succinctly.

The borrowing authority bill now before this committee seeks a supplementary borrowing authority of $7 billion for the fiscal year 1978-79. In addition to the $7 billion supplementary borrowing powers the bill seeks explicit authroization for the government to borrow in foreign currencies as well as Canadian dollars. An amendment to the Financial Administration Act is also being sought in this bill in order to clarify that the use of borrowing authority is calculated on a net basis.

I should like to concentrate these opening remarks on the need for the government to seek $7 billion additional borrowing powers for this fiscal year. Members of the committee may recall that on March 22, 1978, when supplementary borrowing powers of $5 billion were being sought, the minister then stated, and I quote:

> The authority in this Bill to borrow a further $5 billion, together with the unused portion of the $16 billion au-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 23 novembre 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel a été renvoyé le bill C-7, Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1978-1979 et modifiant la Loi sur l'administration financière, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le bill.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Messieurs les sénateurs, notre Comité se réunit aujourd'hui pour étudier le bill C-7, Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1978-1979 et modifiant la Loi sur l'administration financière. Les personnes qui ont gentiment consentie à témoigner aujourd'hui sont M. Alan Martin, député de Scarborough-Ouest et secrétaire parlementaire du ministre des Finances, M. Carl Wostenholme, directeur, Marchés des capitaux, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique du ministère des Finances, et M. Warren Black, représentant du ministère des la Justice, mais aussi conseiller juridique du ministère des Finances.

Voulez-vous faire une déclaration préliminaire, monsieur Martin?

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances: Merci, monsieur le président. Je dois d'abord vous dire, monsieur le président et messieurs les sénateurs, que je suis heureux de venir témoigner devant votre Comité pour la première fois. J'ai déjà témoigné devant le comité de M. le sénateur Hayden l'an dernier au moment où on étudiait un ou deux projets de loi dans le domaine de la consommation et des corporations.

Je vais maintenant faire ma déclaration préliminaire. Fondamentalement, elle sera en grande partie une répétition, sauf quelques détails, de la déclaration que le Ministre a faite lorsqu'il a comparu devant le Comité des finances de la Chambre des communes. Je crois qu'elle résume très bien la situation et de façon assez succincte.

Par le biais du projet de loi que votre Comité étudie actuellement, le gouvernement cherche à obtenir un pouvoir d'emprunt supplémentaire de $7 milliards pour l'année financière 1978-1979. De plus, le gouvernement veut obtenir une autorisation expresse d'emprunter tant en devises étrangères qu'en dollars canadiens. Le projet de loi vise aussi à modifier la Loi sur l'administration financière pour établir clairement que les pouvoirs d'emprunt ne sont utilisés que lorsqu'il y a besoin net.

J'aimerais insister dans ma déclaration préliminaire sur la nécessité pour le gouvernement d'obtenir des pouvoirs d'emprunt supplémentaires de $7 milliards pour la présente année financière. Les membres du Comité se souviendront peut-être que le 22 mars 1978, lorsque le gouvernement a voulu obtenir des pouvoirs d'emprunt supplémentaires de $5 milliards, le ministre a alors déclaré, et je cite:

> Le pouvoir d'emprunt supplémentaire de $5 milliards prévu dans ce projet de loi, de même que la partie non

[*Text*]

thority granted in March and December of 1977, should provide the government with sufficient borrowing powers to meet all cash requirements for the fiscal year 1978-79, and provide a margin as usual for contingencies.

Since the government raised over $8 billion net in the markets during fiscal 1977-78, the $5 billion new authority together with just under $8 billion unused authority gave the government borrowing powers of approximately $13 billion for fiscal 1978-79. This was considered sufficient to cover estimated fiscal 1978-79 financial requirements of $11.5 billion excluding any requirements arising out of any foreign exchange transactions and a margin for contingencies.

This margin was also sufficient to cover the unborrowed portion of the line of credit with Canadian chartered banks. Domestic financial requirements for the current fiscal year are now estimated at $12.1 billion, which is the figure the minister quoted in his budget speech last Thursday evening. This relatively modest increase in estimated domestic financial requirements alone, however, would certainly not have justified seeking new borrowing powers at this time. The main reason for seeking supplementary borrowing powers for fiscal 1978-79 is that extensive foreign borrowings undertaken by the government have been charged against the outstanding borrowing authorities, thereby using up powers that had originally been sought to cover domestic borrowings.

Two U.S. $750 million bond issues have been floated in the U.S. public markets and $2.4 billion of the U.S. $5.5 billion standby lines of credit have been drawn down. In addition, the government borrowed $1.5 billion Deutschmarks. The Canadian dollar equivalent of these borrowings at the time they were made is $5.4 billion. The $7 billion supplementary borrowing powers now being sought will compensate for the use of outstanding borrowing authorities emanating from these foreign borrowings; it will also provide some margin to cover possible drawings on the remaining $3.1 billion U.S. standby lines of credit.

The bill seeks explicit authorization for the government to borrow in foreign currencies as well as in Canadian dollars. Over the years borrowings have been made in several currencies on foreign markets based on borrowing authority wording comparable to that incorporated in sections 2 and 3 of this bill. In order to dispel any uncertainties regarding Canada's authority to borrow in foreign currencies, explicit foreign currency borrowing authorization is being sought in this bill.

A similar authorization was obtained on March 22, 1978, when supplementary borrowing powers of $5 billion were obtained. The borrowing authority bill also seeks to amend the Financial Administration Act to clarify that it is only the net increase in outstanding dept that should be charged against the borrowing authority.

[*Traduction*]

utilisée des $16 milliards obtenus en mars et décembre 1977, devraient accorder au gouvernement suffisamment de pouvoirs d'emprunt pour satisfaire les besoins fnanciers pour l'année financière 1978-1979 et offrir, comme d'habitude, une marge pour les impondérables.

Comme le gouvernement a mobilisé plus de $8 milliards nets sur les marchés au cours de l'année financière 1977-1978, les nouveaux pouvoirs d'emprunts d'une valeur de $5 milliards ajoutés aux $8 milliards non utilisés ont donné au gouvernement des pouvoirs d'emprunt d'environ $13 milliards pour l'année financière 1978-1979. Cela était considéré comme suffisant pour couvrir les exigences financières, évaluées pour l'année financière 1978-1979 à $11,5 milliards, exclusion faite de tous les besoins découlant de transactions en devises étrangères et de la marge prévue pour les impondérables.

Cette marge était aussi suffisante pour couvrir la partie non utilisée de la ligne de crédit obtenue auprès des banques à charte canadiennes. Les besoins financiers du pays pour l'année financière en cours sont maintenant évalués à $12,1 milliards, chiffre que le Ministre a donné dans son discours du budget jeudi soir dernier. Cette augmentation relativement modeste dans l'évaluation des besoins financiers du pays n'aurait certainement pas justifié à elle seule de nouveaux pouvoirs d'emprunt à ce moment-ci. La raison principale, c'est que des emprunts très importants contractés à l'étranger par le gouvernement ont été imputés aux pouvoirs d'emprunt non utilisés; on a donc utilisé des pouvoirs d'emprunt qui avaient au départ été obtenus pour couvrir des emprunts effectués sur les marchés nationaux.

Deux émissions d'obligations de $750 millions en devises américaines ont été lancées sur les marchés publics des États-Unis et on a utilisé $2,4 milliards des $5,5 milliards U.S. des réserves de la ligne de crédit. De plus, le gouvernement a emprunté $1,5 milliard de deutsch Marks. L'équivalent en dollars canadiens de ces emprunts à ce moment-là est de $5,4 milliards. Les pouvoirs d'emprunt supplémentaires de $7 milliards que l'on veut maintenant obtenir viendront compenser l'utilisation, pour ces emprunts étrangers, des pouvoirs qui restaient inutilisés; ces pouvoirs vont aussi offrir une certaine marge permettant de couvrir tout recours aux $3,1 milliards (en dollars américains) dont nous disposons encore grâce aux lignes de crédit.

Dans le projet de loi, le gouvernement cherche à obtenir une autorisation expresse d'effectuer des emprunts en devises étrangères et en dollars canadiens. Au cours des années, nous avons emprunté sur divers marchés étrangers en nous fondant sur les pouvoirs d'emprunt comparables à ceux inclus aux articles 2 et 3 de ce projet de loi. Afin de dissiper toute incertitude concernant le pouvoir du Canada d'emprunter en devises étrangères, le gouvernement veut obtenir une autorisation expresse.

Une autorisation semblable a été obtenue le 22 mars 1978 avec l'octroi de pouvoirs d'emprunts supplémetaires de $5 milliards. Le projet de loi vise aussi à modifier la Loi sur l'administration financière afin de déterminer clairement que seule l'augmentation nette sur la dette en souffrance doit être imputée aux pouvoirs d'emprunts.

[*Text*]

In the act as it now exists, there is some uncertainty concerning the amount to be charged against the statutory borrowing authority in any period.

This arises particularly in connection with short-term borrowings under the revolving standby lines of credit negotiated with Canadian chartered banks and international banks. When a borrowing is first made under a revolving standby line of credit pursuant to section 37 of the Financial Administration Act, it is clearly a charge against the borrowing authority. At maturity date, the borrower may wish to extend the borrowing for a further period immediately. Pursuant to section 38, this would not be a charge against the borrowing authority because the borrowing is made to repay a maturing issue. Should the option be exercised after a delay, however, because of the manner in which section 38 is worded, it may indeed constitute a further charge against the borrowing authority. This result would clearly restrict the full use and flexibility of the revolving standby lines of credit. The proposed amendment to the Financial Administration Act would clarify that it is only the net increase in outstanding debt from the date of the borrowing authority to the date of calculation of use of this authority that would be charged.

Finally, I should like to draw your attention to section 6, subsection (1), of the bill which states that the act shall come into force or be deemed to have come into force on November 1, 1978. The prime purpose of this provision is to ensure that there will be sufficient borrowing authority available in the event that net sales of Canada Savings Bonds exceed the present unused authority. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Martin. Senator Flynn?

Senator Flynn: Mr. Chairman, I want to thank Mr. Martin for his statement and for being here. We would have liked to have the minister, but I understand that he is not feeling too well. Yesterday I was hoping that he would feel better this morning and be able to come, but in any event we are please to have Mr. Martin, whom, as he mentioned himself, we have had in other committees and who has been most helpful indeed.

My first question relates to what went wrong after the $5 billion was approved last spring and the minister was satisfied that it would be sufficient for the remainder of the fiscal year. What went wrong? I think Mr. Martin mentioned something about that, but I should like him either to repeat that or to clarify the subsequent events further.

Mr. Martin: Senator Flynn, first I might mention that the minister was indeed unable to come here this morning. He did as well, however, have a prior commitment which had been made as long ago as a week to appear before the Commons Finance Committee this morning on the Bank Act. So he would have had a conflict there in any event. I am not sure how that would have been resolved, but I just mention it in passing.

[*Traduction*]

La loi, dans sa forme actuelle, contient une certaine ambiguïté quant au montant qui peut être imputé en tout temps aux pouvoirs d'emprunts statutaires.

C'est le cas en particulier pour les emprunts à court terme effectués d'après les réserves des lignes de crédit négociées avec les banques à charte canadiennes et les banques internationales. Lorsqu'on effectue tout d'abord un emprunt en vertu d'une ligne de crédit conditionnel renouvelable conformément à l'article 37 de la Loi sur l'administration financière, il s'agit manifestement d'un montant qui peut être imputé au pouvoir d'emprunt. Lorsque l'emprunt arrive à échéance, l'emprunteur peut souhaiter étendre immédiatement l'emprunt pour une autre période. Conformément à l'article 38, on ne pourrait recourir au pouvoir d'emprunt car il s'agit alors de rembourser un emprunt venant à échéance. Cependant, si l'option était exercée après un certain délai, étant donné la formulation de l'article 38, cela pourrait effectivement constituer une autre somme imputable au pouvoir d'emprunt. Il en résulterait manifestement une restriction de l'utilisation et de la souplesse des lignes de crédit conditionnel renouvelable. La modification proposée à la Loi sur l'administration financière préciserait que c'est uniquement l'augmentation nette de la somme restant due entre la date du pouvoir d'emprunt et la date du calcul de l'usage de ce pouvoir, qui pourrait être imputée.

Enfin, je voudrais attirer votre attention sur le paragraphe 6(1) du bill qui stipule que la Loi entre en vigueur ou est réputée être entrée en vigueur le 1er novembre 1978. L'objet premier de cette disposition est de faire en sorte que l'on dispose d'un pouvoir d'emprunt suffisant dans le cas où les ventes nettes d'obligations d'épargne du Canada excéderaient le pouvoir à l'heure actuelle. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Martin. Je donne la parole au sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, je remercie M. Martin d'être venu et de nous avoir fait cette déclaration. Nous aurions aimé avoir la présence du ministre, mais je crois qu'il ne se porte pas très bien. J'espèrais hier qu'il serait en meilleure forme ce matin et pourrait venir ici, mais quoiqu'il en soit, nous sommes très heureux d'avoir parmi nous M. Martin qui, comme il l'a indiqué lui-même, est comparu devant d'autres comités et dont l'expérience nous a tourjours été précieuse.

Ma première question concerne ce qui s'est passé après l'approbation des $5 milliards au printemps dernier. Le ministre était alors persuadé que la somme suffirait pour le reste de l'année financière. Que s'est-il donc passé? Je crois que M. Martin a dit quelque chose à ce sujet, mais j'aimerais qu'il nous le répète, ou qu'il précise ce qui s'est produit par la suite.

M. Martin: Sénateur Flynn, je voudrais tout d'abord indiquer que le ministre n'a pas pu venir ici ce matin. En outre, il avait déjà pris, il y a une semaine, l'engagement de comparaître ce matin devant le Comité des finances de la Chambre des communes pour y parler de la Loi sur les banques. De toute façon, il y aurait eu conflit. Je ne peux pas préjuger du choix qu'il aurait fait, mais je voulais simplement mentionner cela au passage.

[*Text*]

The point to which you are alluding, Senator Flynn, and that I mentioned in my opening remarks this morning, really relates to the sales of the two U.S. bond issues in connection with the exchange problem. As you know, and as the minister has stated on a number of occasions, it has been the practice of the Bank of Canada to intervene to ensure a proper steady operation of the exchange market, and in those cases we have indeed drawn on some of the standby line of credit.

If you are asking what went wrong, I suppose it is the exchange rate. The exchange problem was the main issue.

Senator Flynn: What were the amounts of those two bond issues?

Mr. Martin: There were two of $750 million each U.S.

Senator Flynn: That is $1½ billion?

Mr. Martin: Yes, and it was also the $1.5 billion Deutschmark loan as well.

Senator Flynn: That is about $800 million, so that is about $3 billion altogether.

Mr. Martin: That is right.

Senator Flynn: But these were used to sustain the dollar mainly.

Mr. Martin: That is correct, senator. Those particular loans were used mainly for that purpose.

Senator Flynn: What amount of borrowing is expected to be needed for the current fiscal year ending March 31, 1979?

Mr. Martin: Perhaps I could ask Mr. Wostenholme to reply to that.

Mr. C. Wostenholme, Director, Capital Markets, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, I guess we would have to separate out the domestic requirements.

Senator Flynn: When you speak of domestic requirements you mean the money required for the current administration versus sustaining the dollar.

Mr. Wostenholme: That is right. In other words, the financial requirements to support the federal government's expenditures. Of the $12.1 billion domestic requirements that the minister referred to, we have raised, excluding the current Canada Savings Bonds campaign that is going on now, about $4.5 billion, approximately, of new cash through the issue of marketable bonds and treasury bills in the domestic markets.

We are not sure at this point in time precisely how much we will get through the Canada Savings Bonds campaign, but the guesses are about $2 billion to $3 billion net.

Senator Flynn: Net?

Mr. Wostenholme: That is a guess for the fiscal year.

[*Traduction*]

L'événement auquel nous faisons allusion, sénateur Flynn, et dont j'ai parlé dans mes remarques préliminaires de ce matin, concerne en fait la vente de deux émissions d'obligations en devises américaines dans le cadre du problème des changes. Comme vous le savez le ministre en a parlé à plusieurs reprises la Banque du Canada avait pour pratique d'intervenir afin d'assurer un fonctionnement adéquat et constant du marché des changes et dans les cas semblables, nous avons effectivement recouru à une partie de la ligne de crédit conditionnel.

Vous vous demandez ce qui s'est passé; je suppose que tout découle du taux des changes. C'était le cœur du problème.

Le sénateur Flynn: Quels étaient les montants de ces deux émissions d'obligations?

M. Martin: Chacune d'elles totalisait $750 millions américains.

Le sénateur Flynn: C'est-à-dire un milliard et demi de dollars?

M. Martin: Oui, et il y avait également un prêt de $1.5 milliard de deutsche Mark.

Le sénateur Flynn: Ce qui équivaut à environ $800 millions, le total étant donc d'environ $3 milliards.

M. Martin: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Mais ces sommes devaient être principalement utilisées pour soutenir le dollar.

M. Martin: C'est exact, sénateur. Ces prêts ont été principalement utilisés à ces fins.

Le sénateur Flynn: Quelle somme d'emprunt a-t-on prévue pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979?

M. Martin: Je voudrais demander à M. Wostenholme de vous répondre.

M. C. Wostenholme, directeur des marchés des capitaux, direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finance: Monsieur le président, je pense qu'il faudrait mettre les besoins intérieurs à part.

Le sénateur Flynn: Lorsque vous parlez des besoins intérieurs, vous voulez sans doute parler de l'argent nécessaire à l'administration courante, par opposition aux sommes nécessaires pour soutenir le dollar.

M. Wostenholme: C'est exact. Autrement dit, il s'agit des exigences financières pour faire face aux dépenses du gouvernement fédéral. Sur les $12.1 milliards d'exigences intérieures auxquelles le ministre a fait allusion, si nous faisons exception de la campagne actuelle d'obligations d'épargne du Canada, nous avons rassemblé environ $4.5 milliards d'argent frais par l'émission d'obligations négociables et de bons du trésor sur les marchés intérieurs.

Actuellement, nous ne sommes pas certains de la somme exacte que nous réunirons grâce à la campagne d'obligations d'épargne du Canada, mais les estimations se situent entre deux et trois milliards de dollars nets.

Le sénateur Flynn: Nets?

M. Wostenholme: C'est une estimation pour cette année financière.

[*Text*]

Senator Flynn: When you say "net," what are you excluding?

Mr. Wostenholme: The redemptions.

Senator Flynn: I see.

Mr. Wostenholme: We could, for example, have gross sales of $7 billion or $8 billion, but we might also have redemptions or rollovers of $3 billion or $4 billion. Looking at it on a fiscal year basis, take the $12.1 billion and deduct from that the $4.5 billion approximately that was raised in the markets, and deduct also, say, $2½ billion, which may be optimistic, from the Canada Savings Bonds, and that leaves you with $5.1 billion.

Senator Flynn: That is a net you are referring to again.

Mr. Wostenholme: Net, yes, and it leaves you with $5.1 billion.

Now, there is an ongoing program of raising funds through the issue of treasury bills that varies according to the market. At the moment we are raising about $20 million a week. There are also several opportunities in which issues could be sold into the market. On December 15, for example, we have a maturing bond issue of $550 million. That could be an opportunity to raise new cash. Also in February there is an opportunity. But whether that full amount would be raised is open to question. In fact, it is probable that cash balances will be allowed to run down somewhat to meet part of the cash requirements.

So it is difficult to be precise as to exactly what we will do, but it is a probability that there will be considerably less than the remaining portion of $4½ billion.

Senator Flynn: Are you saying now that it is possible that you would not have to borrow more until the end of the fiscal year than you have up to now, including the savings bonds?

Mr. Wostenholme: That is possible, yes. In fact, it is probable.

Senator Flynn: How much have you borrowed up to now during the present fiscal year?

Mr. Wostenholme: We borrowed the $4.5 billion, plus the CSBS to date.

Senator Flynn: How do you calculate them, at 7 or 2½?

Mr. Wostenholme: Probably around 2½ net. We only take the net portion.

Senator Flynn: Is that the reason why you have the provision to charge only the additional against the borrowing authority?

Mr. Wostenholme: With respect to the Canada Savings Bonds it is always difficult to control the sales.

The Chairman: What Senator Flynn is getting at is, is section 37 of the Financial Administration Act applied to the Canada Savings Bond situation?

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Lorsque vous dites «nets», qu'est-ce que cela exclut?

M. Wostenholme: Les remboursements.

Le sénateur Flynn: Je vois.

M. Wostenholme: Nous pourrions, par exemple, avoir des ventes brutes de sept ou huit milliards de dollars, puis des remboursements ou des reports de trois ou quatre millions de dollars. Si l'on considère l'ensemble de l'année financière, que l'on part d'un chiffre d'un $12.1 milliards dont on réduit les $4.5 milliards réunis sur le marché, puis une somme supplémentaire d'environ $2½ milliards, pour les bons d'épargne du Canada, bien que cette précision soit optimiste, cela nous laisse $5.1 milliards.

Le sénateur Flynn: C'est la somme nette à laquelle vous faisiez allusion tout à l'heure.

M. Wostenholme: Oui, il reste donc $5.1 milliards.

Il existe un programme continuel de fonds par l'émission de bons du trésor qui varie selon le marché. Actuellement, nous réunissons environ $20 millions par semaine. A diverses occasions, des émissions peuvent être vendues sur le marché. Par exemple, le 15 décembre, une émission d'obligations de $550 millions viendra à échéance. Cela pourrait nous donner la possibilité d'obtenir de nouvelles liquidités. Il y aura une occasion semblable en février. Mais rien ne prouve que l'on réunira les pleins montants escomptés. En fait, il est probable que l'on laissera les soldes baisser quelque peu pour satisfaire une partie des besoins de trésorerie.

Il est donc difficile d'indiquer exactement ce que nous allons faire, mais il est vraisemblable que nous finirons par une somme considérablement inférieure aux 4½ milliards restants.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous dire qu'il serait possible que vous n'ayez pas à emprunter davantage d'ici la fin de l'année de l'année financière, en comptant les obligations d'épargne?

M. Wostenholme: C'est possible, en effet. A vrai dire, c'est même probable.

Le sénateur Flynn: Combien avez-vous emprunté depuis le début de cette année financière?

M. Wostenholme: Nous avons emprunté les $4.5 milliards en question, plus les obligations d'épargne du Canada qui . . .

Le sénateur Flynn: Comment les calculez-vous—à 7 ou à 2½?

M. Wostenholme: Probablement à environ 2½ net. Nous ne prenons que la portion nette.

Le sénateur Flynn: Est-ce pour cette raison qu'une de vos dispositions stipule que vous ne devez imputer au pouvoir d'emprunt que les obligations supplémentaires?

M. Wostenholme: Il est toujours difficile de contrôler les ventes d'obligations d'épargne du Canada.

Le président: Le sénateur Flynn se demande si l'article 37 de la Loi sur l'administration financière s'applique aux obligations d'épargne du Canada?

[*Text*]

Senator Flynn: I was wondering if the roll-over would be excluded by this new provision—the continuation of the prior borrowing.

Mr. Wostenholme: I guess what you are asking is whether the redemptions in the new sales are covered by that part of the Financial Administration Act which deals with maturing bonds?

Senator Flynn: Yes.

Mr. Wostenholme: That is my understanding. I do not know if Mr. Black would like to interject here.

Mr. Warren Black, Legal Adviser, Department of Finance: Perhaps, Mr. Chairman, I could say a few words on that. Senator, it has always been our understanding that those roll-overs would be covered by section 38 and that they would not eat up or deplete the borrowing authority which exists. However, when we were negotiating some of these foreign loans, some of the attorneys for the lenders, at least initially, raised the question as to whether this was, in fact, the case. They raised some questions of interpretation of the various applicable sections in the Financial Administration Act. While they eventually accepted our viewpoint as to how the sections operated, we thought we should take this opportunity to clarify it. That is the reason for this new clause 4 of the bill, which makes it clear that the amount to be charged against the borrowing authority is always the net increase in the outstanding debt.

Senator Flynn: In other words, when you obtain additional borrowing authority, it goes over all the other authorities that you have obtained from Parliament. Let us say that over the past 25 years you had $10 billion, granting borrowing authority to the government totalling $75 million. You are saying that the redemption of the previous borrowings would not be charged.

Mr. Black: That is correct. What we are saying is that in determining how much borrowing authority you use up, you only look at the actual net increase in total outstanding debts, so that if securities have matured and have been paid off, you do not charge that. You replenish borrowing authority to that extent.

Senator Flynn: Any new authority adds to the ceiling of the total borrowing authority?

Mr. Black: That is correct.

Senator Flynn: That is the same thing that they have in the United States. The government is entitled to bring the public debt up to a certain amount, and it cannot go over that without getting new authority. All that has already been granted remains granted, even if there is a redemption.

Mr. Black: That is correct.

Senator Grosart: Assuming that the return from the current CSB campaign is, say, $2.5 billion, how would that compare with the expectation when the decision was made to sell more CSBs?

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Je me demandais si le roulement serait exclus par cette nouvelle disposition—la prolongation de l'emprunt antérieur.

M. Wostenholme: J'imagine que vous vous demandez si les remboursements en regard des nouvelles ventes sont régis par la partie de la Loi sur l'administration financière qui traite des obligations arrivant à échéance?

Le sénateur Flynn: Oui.

M. Wostenholme: Je le crois. Je ne sais pas si M. Black aimerait ajouter quelque chose.

M. Warren Black, conseiller juridique, ministère des Finances: Peut-être, en effet monsieur le président. Sénateur, nous avons toujours cru que ces roulements étaient régis par l'article 38 et qu'ils n'entammeraient ni n'épuiseraient le pouvoir d'emprunt qui existe.Toutefois, lorsque nous avons négocié des prêts étrangers, certains avocats des prêteurs, au moins au début, nous ont demandé si tel était vraiment le cas. Ils ont soulevé certaines questions d'interprétation de divers articles connexes de la Loi sur l'administration financière. Ils ont fini par accepter notre interprétation des articles, mais nous avons cru bon de saisir l'occasion d'apporter certaines précisions. D'où l'existence du nouvel article 4, qui précise que la somme d'argent imputable au pouvoir d'emprunt correspond toujours à l'augmentation nette de la dette non payée.

Le sénateur Flynn: Autrement dit, lorsqu'on obtient un pouvoir d'emprunt supplémentaire, ce dernier supplante tous les autres pouvoirs déjà obtenus du Parlement. Par exemple, si au cours des 25 dernières années, on avait eu $10 milliards, le pouvoir d'emprunt accordé par le gouvernement aurait été de $75 millions. Vous dites que le remboursement des emprunts précédents ne serait pas imputable—

M. Black: C'est exact. Nous disons qu'en déterminant le degré de pouvoir d'emprunt utilisé, on n'a fait qu'examiner l'augmentation nette réelle des dettes non payées de sorte que, si les valeurs sont arrivées à échéance et ont été payées, elles ne sont pas imputées—on reconstitue le pouvoir d'emprunt dans cette mesure.

Le sénateur Flynn: Tout nouveau pouvoir s'ajoute au plafond du pouvoir d'emprunt total?

M. Black: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Il en est de même aux États-Unis. Le gouvernement est autorisé à porter la dette publique à un certain niveau qu'il ne peut dépasser sans obtenir un nouveau pouvoir spécial. Tout ce qui a déjà été accordé le demeure, même s'il y a un remboursement.

M. Black: C'est exact.

Le sénateur Grosart: Si les recettes tirées de l'actuelle campagne de vente des obligations d'épargne du Canada s'élevaient à $2.5 milliards par exemple, que représenterait ce chiffre par rapport aux prévisions, lorsqu'on a décidé de vendre plus d'obligations d'épargne du Canada?

[*Text*]

Mr. Wostenholme: In planning for that program, it was well within the range of expectation. As I say, we concentrated on the net portion. It sat well within the expectations. The only problem is that we will not know precisely where we stand for at least another six days.

Senator Grosart: Would you say there has been a shortfall of the government expectation of the return from the CSB campaign?

Mr. Wostenholme: No, I would not characterize it as a shortfall, not at this point in time, anyway.

Senator Grosart: There have been some interest problems in the last few weeks.

The Chairman: I guess your question is, senator, was the target always $2.5 billion net.

Senator Grosart: That is not quite my question, Mr. Chairman. I was asking about the expectation rather than the target.

Mr. Wostenholme: I think the expectation was certainly no higher than that range. At the moment we feel that the expectations are coming in, but it is still very difficult to tell precisely. I believe the minister, possibly at the end of this week, will try to give some indication of the gross sales to date. He may indicate the redemptions to date at that point in time. As of now, the only thing one can look at is that each week, in the Bank of Canada statistics you see a net change in the outstanding Canada Savings Bonds. There are inevitably lags there where you get redemptions coming in first and the cash coming in later, and so on.

Senator Flynn: Is it possible that the borrowing authority will have been exhausted?

Mr. Martin: No. I think that question was deal with at some length in the Commons committee. It is quite clear that it would not be.

Senator Flynn: Then you do not need the provision saying that the bill is deemed to have come into force on November 1.

Mr. Martin: I think, again, the purpose for having that November 1 date was, and still is, to provide for that possibility in the event that the Canada Savings Bonds sales should take a sudden spurt, or, indeed, should exceed the borrowing authority. Really the aim was to make sure that we were covered in that event.

Senator Grosart: Is there any special significance in the passage or non-passage of this bill today or tomorrow?

Mr. Wostenholme: At the time the Canada Savings Bonds were going on sale, the unused authority was considered to be sufficient to cover normal expectations. However, as we go through, if we are covering that, we still have to think about the other parts of the domestic debt program. Specifically we have the bond issue in December, and at the same time one has to consider the possibility of the foreign exchange markets in the event that if the Canadian dollar were to come under any pressure and intervention had to take place, the govern-

[*Traduction*]

M. Wostenholme: Les planificateurs du programme l'avaient bien prévu. Je le répète, nous nous sommes attachés à la portion nette. Elles se vendent bien, selon les prévisions. Le seul problème est que nous ne saurons pas précisément, avant encore six jours, à quoi nous en tenir.

Le sénateur Grosart: Diriez-vous que le gouvernement a été déçu par les recettes tirées de la campagne de vente des obligations d'épargne du Canada?

M. Wostenholme: Non, je ne parlerais pas de déception du moins pas pour le moment.

Le sénateur Grosart: Il s'est présenté certains problèmes d'intérêts au cours des quelques dernières semaines.

Le président: Je présume que vous vous demandez, sénateur, si l'objectif a toujours été de $2.5 milliards nets.

Le sénateur Grosart: Ce n'est pas tout à fait ma question, monsieur le président. Je m'informais des prévisions plutôt que de l'objectif.

M. Wostenholme: Je crois que les prévisions n'ont certainement pas dépassé ce niveau. Dans le moment, nous croyons que nos attentes ne seront pas déçues, mais il est encore très difficile de le dire avec certitude. Je crois que le ministre, peut-être à la fin de la semaine, essaiera de nous donner plus d'indications sur les ventes brutes à ce jour. Il pourra donner un compte rendu à jour des remboursements effectués. Pour l'heure, nous ne pouvons que constater chaque semaine, que les statistiques de la Banque du Canada révèlent un changement net dans les obligations d'épargne du Canada à échéance. Il y a inévitablement des cas où les remboursements viennent en premier et les paiements par la suite, etc.

Le sénateur Flynn: Est-il possible que le pouvoir d'emprunt vienne à s'épuiser?

M. Martin: Non. Je crois que cette question a été traitée en détail par le Comité des communes. C'est manifestement impossible.

Le sénateur Flynn: Nous n'avons donc pas besoin d'une disposition disant que le bill est sensé être en vigueur le 1er novembre.

M. Martin: Encore une fois, je pense que le choix de cette date du 1er novembre avait pour but, et a toujours pour but, de parer à l'éventualité où les ventes d'obligations d'épargne du Canada connaîtraient un soudain regain, ou excèderaient le pouvoir d'emprunt. C'était vraiment pour s'assurer une protection à cet égard.

Le sénateur Grosart: Adopter ou non le projet de loi aujourd'hui ou demain a-t-il une importance particulière?

M. Wostenholme: A l'époque où les obligations d'épargne du Canada ont été offertes en vente, le pouvoir d'emprunt, encore intact, était jugé suffisant pour faire face aux situations probables. Mais si nous nous protégeons de l'éventualité d'un dépassement du pouvoir d'emprunt, il nous faut considérer aussi les autres éléments du programme d'amortissement de la dette intérieure. Plus précisément, nous aurons la question des obligations en décembre, et il nous faudra en même temps considérer la possibilité des marchés de change étrangers, car

[*Text*]

ment would wish to have the flexibility to draw down the standby amount of credit. But if there were uncertainties about the borrowing authority, it would be difficult to take that decision.

Senator Flynn: Let us say that the bill receives royal assent a week from now. What difference would it make if it received royal assent next week rather than tonight?

Mr. Wostenholme: I think it would complicate the situation.

Senator Flynn: By saying the bill is deemed to have come into force on November 1, we correct any of the irregularities that may have taken place in the meantime.

Mr. Wostenholme: Perhaps I should ask Mr. Black to reply to that.

Mr. Black: I think the answer to that would be that when the bill was passed it would have a retroactive effect and correct the irregularity. We would not want that irregularity to take place before the bill had been passed, and it might be that if there were a need, as Mr. Wostenholme has indicated, to draw down on the revolving credit, we would have to be quite careful about that, because at this time we do not know the exact amount of subscriptions to the Savings Bonds issue. At this point in time we are not exactly in a position to know exactly how much of our remaining authority has been consumed. So that if we were placed in a position where we wished to use the revolving credit agreement, we would have to be extremely cautious in our calculations, and I think it would simplify things very much if we knew this bill was in force at this time.

Senator Grosart: There were earlier indications—at least, speculations—that this deadline problem, as of today or tomorrow, is much more serious than it now appears to be. Has anything changed in the last couple of weeks the seriousness of the deadline problem?

Mr. Martin: I do not know that there is anything specific. I suppose the fact that the Canada Savings Bond sales are going along more in terms of what the expectations might have been rather than greatly in excess of that, is perhaps a development. Also, there has not been, to recent date, any wild fluctuations in the exchange rate. I suppose that is something that we have noticed in the last several weeks. But, other than that, I do not think there have been any particular developments—not that I am aware of, anyway.

Senator Grosart: There was the suggestion that the prospect of escalating interest rates would have a serious effect on Savings Bond sales. Is that a fact at present?

Mr. Martin: As you know, we have had to adjust the rate of interest on the Savings Bond issue twice to take into account the changes in Bank of Canada rates since the issue was first announced. Other than that, there is the fact that interest rates have been moving up over the course of the past year at probably more regular intervals than we have seen in recent years; but, again, I do not think there have been any particular

[*Traduction*]

si le dollar canadien devait faire l'objet de pressions ou d'interventions quelconques, le gouvernement tiendrait à disposer de la souplesse nécessaire pour diminuer le montant de crédit conditionnel. S'il y avait des incertitudes quant au pouvoir d'emprunt, il serait difficile de prendre cette décision.

Le sénateur Flynn: Supposons que le projet de loi soit sanctionné dans une semaine. Quelle différence y aurait-il à le sanctionner la semaine prochaine plutôt que ce soir?

M. Wostenholme: Je pense que ce serait compliquer la situation.

Le sénateur Flynn: En disant que le projet est réputé entrer en vigueur le 1er novembre, nous remédions à toute irrégularité ayant pu se produire dans l'intervalle.

M. Wostenholme: Je pourrais demander à M. Black de répondre à cette question.

M. Black: C'est qu'après son adoption, le projet de loi aurait un effet rétroactif et rectifierait ainsi la situation. Nous ne voudrions pas que cette irrégularité se produise avant que le projet ait été adopté, ce qui est possible, mais s'il était nécessaire de diminuer le crédit renouvelable, comme M. Wostenholme l'a mentionné, nous devrions être très prudents, car nous ne connaissons pas actuellement le montant exact des souscriptions aux nouvelles obligations d'épargne. A ce stade, nous ne sommes pas vraiment en mesure de savoir exactement où en est notre pouvoir d'emprunt résiduel. S'il nous fallait recourir à l'accord de crédit renouvelable, il nous faudrait être extrêmement prudents dans nos évaluations, et je pense qu'il serait beaucoup plus simple de savoir que ce projet de loi était en vigueur à cette époque.

Le sénateur Grosart: On a déjà mentionné, ou à tout le moins supposé, que ce problème d'adoption pouvait devenir, à une date ou à une autre, beaucoup plus grave qu'il ne semble l'être aujourd'hui. Depuis deux semaines, y a-t-il eu un changement tel que la gravité de ce problème s'en trouve diminuée?

M. Martin: Rien de précis, que je sache. Il y a le fait que l'émission d'obligations d'épargne du Canada donne des résultats qui correspondent davantage à ce à quoi on aurait pu s'attendre, et qu'elle n'excède pas le pouvoir d'emprunt. Il n'y a pas eu de récentes fluctuations appréciables du taux de change. Je suppose qu'on l'a remarqué depuis quelques semaines. Mais je ne pense pas qu'il y ait eu d'autres faits nouveaux particuliers, enfin, pas que je sache.

Le sénateur Grosart: On a laissé entendre que la perspective d'augmenter les taux d'intérêt aurait de graves conséquences sur la vente d'obligations d'épargne. Est-ce maintenant un fait?

M. Martin: Comme vous le savez, nous avons dû rajuster le taux d'intérêt des obligations d'épargne deux fois depuis l'annonce de leur émission, parce que la banque du Canada a augmenté ses taux. Sans compter que les taux d'intérêt ont augmenté depuis un an à intervalles probablement plus réguliers qu'ils ne l'ont fait dans les dernières années. Mais encore une fois, je ne pense pas qu'il y ait eu de faits nouveaux depuis

[*Text*]

new developments since our latest increase in the rate of the bonds to 9.5 per cent.

Senator Grosart: What will be the dimension of the effect of this year's borrowings on gross national debt? By "dimension" I mean the percentage increase.

Mr. Martin: I will ask Mr. Wostenholme to comment on this in detail; but I might mention, in passing, that the percentage of our outstanding debt to our gross national product has come down quite substantially in the last 10 years. Indeed, it has come down more significantly than the comparable U.S. rate, to the extent that we are at a point where our percentage of outstanding debt to gross national product is a point or two below that of the U.S. I will ask Mr. Wostenholme to respond in more detail.

Mr. Wostenholme: Perhaps I could just give a few figures which show the change in the outstanding unmatured debt. On March 31, 1978, we had a total unmatured debt of $51 billion, if you exclude the foreign issues, and $51.3 billion, approximately, if you include the par bond issues outstanding at that time.

On September 30 we had $54.5 billion domestic unmatured debt, and $1.6 billion foreign unmatured debt for a total of $56 billion.

Now if you assume that you raise the total to $12.1 billion, which is an assumption that I do not think is terribly realistic, then you would have approximately another $7.5 billion to add on to that $54.5 billion which gives you then $62 billion—but, as I said, I think that is unrealistic.

Senator Flynn: You mean it is too much?

Mr. Wostenholme: I doubt if the government would wish to raise the full amount because the cash balances are quite high, and the government would only raise it if it thought the market could take it comfortably, and if it felt it was willing to absorb the extra public debt charges involved. But you had that change you would be looking at $62 billion over the $51 billion—that would be up to $11 billion.

Senaltor Flynn: That is quite a big proportion.

Mr. Wostenholme: It would be quite a big increase.

Senator Grosart: What would the percentage increases be year-end to year-end? Are we talking about an increase from $51.3 billion to $62 billion?

Mr. Wostenholme: You would be looking at about a 20 per cent increase.

Senator Flynn: Twenty-five per cent.

Mr. Martin: It is more likely to be somewhere between $56 billion and $62 billion by the year-end.

Senator Grosart: But what is your estimate of the percentage increase year-end to year-end?

Mr. Martin: We do not know what the year-end figure is going to be yet.

[*Traduction*]

notre dernière augmentation du taux d'intérêt des obligations, qui a été porté à 9.5%.

Le sénateur Grosart: Les emprunts effectués cette année augmenteront la dette nationale brute de combien, exprimé en pourcentage?

M. Martin: Je demanderai à M. Wostenholme de faire des observations détaillées à ce sujet, mais je pourrais mentionner en passant que le pourcentage de notre dette en souffrance par rapport à notre produit national brut a diminué de façon appréciable au cours des dix dernières années. En fait, de façon beaucoup plus appréciable qu'aux États-Unis, par exemple, où ce pourcentage est d'un ou deux points supérieur au nôtre. Mais je demanderai à M. Wostenholme de donner plus de détails.

M. Wostenholme: Je pourrais peut-être simplement donner quelques chiffres qui montrent les changements concernant notre dette en souffrance. Le 31 mars 1978, la dette totale en souffrance était de $51 milliards, émissions étrangères exclues, et d'environ $51.3 millions en incluant les obligations avec valeur au pair en circulation à cette époque.

Au 30 septembre, nous avions $54.5 milliards de dettes intérieures non encore arrivées à échéance et $1.6 milliard de dettes étrangères non encore arrivées à échéance, soit un total de $56 milliards.

En supposant que ce total soit porté à $12.1 milliards, ce qui ne me semble pas très réaliste, il faudrait ajouter environ $7.5 milliards à ces $54.5 milliards, ce qui donnerait alors un total de $62 milliards, mais comme je l'ai déjà dit, ça ne me semble pas très réaliste.

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire que c'est trop?

M. Wostenholme: Je doute que le gouvernement souhaite mobiliser le plein montant, car les balances de caisse sont assez élevées et le gouvernement ne mobiliserait ce montant que s'il croyait que le marché était en mesure d'absorber la dette publique supplémentaire qui en résulterait. Mais ce changement entraînerait un total de $62 milliards, comparativement à $51 milliards, soit une augmentation de $11 milliards.

Le sénateur Flynn: C'est assez considérable.

M. Wostenholme: C'est en effet une assez forte augmentation.

Le sénateur Grosart: A combien s'élèverait le pourcentage des augmentations, d'une fin d'année à l'autre? Passerait-on de $51.3 milliards à $62 millards?

M. Wostenholme: Ce serait une augmentaton de 20%.

Le sénateur Flynn: 25%

M. Martin: Ce serait probablement de l'ordre de $56 milliards à $62 milliards à la fin de l'année.

Le sénateur Grosart: Mais à combien estimez-vous le pourcentage de l'augmentation d'une fin d'année à l'autre?

M. Martin: Nous ne le savons pas encore.

[*Text*]

Senator Grosart: But you are into the business of predicting the bottom line at the end of the year.

Senator Flynn: It will be $64 billion anyway.

Mr. Wostenholme: Maybe I could make two distinctions here; on the domestic side if you look at a $10 billion year-to-year increase, you are looking at a 20 per cent increase. If you add in the foreign issues too then you are looking at a much higher figure because you have the foreign bond issues.

Senator Flynn: You have an additional $13 billion this year. That would be 25 per cent.

Senator Grosart: That would be $62 billion domestic.

Senator Flynn: The overall figure, I think, is $64 billion for the end of the year.

Senator Grosart: My recollection is that the cost of servicing the public debt is about, or was last year, 14 per cent of the total gross federal public expenditures. Has any calculation been made as to what this might do to that 14 per cent figure? How great an increase would be added to the burden of servicing the public debt?

Mr. Wostenholme: I think in the minister's budget speech he gave those figures, and I know that in the public debt charges these assumptions have been taken into account.

Senator Grosart: I do not believe the minister came up with that specific figure—that is the percentage cost of servicing the public debt over what the total federal expenditures would be.

Mr. Martin: It is bound to increase somewhat.

Senator Grosart: I know it is bound to increase, but the point I am making is that already it is very, very high, 14 per cent of the total expenditures for debt servicing.

Mr. Martin: The figure is quoted on page 22 of the budget speech papers, and the figure indicated for 1978-79 is $6.9 billion. Now that is against the total expenditures of $49.7 billion.

Senator Grosart: So that is roughly 7 out of 50.

Mr. Martin: Next year you will notice that goes up to $8.2 billion out of a total of $52.4 billion.

Senator Grosart: Around 16 per cent, or somewhere in that area.

Senator Godfrey: I am having a little difficulty in my own mind understanding why, if you borrow $1.5 billion U.S. that does not replace borrowings that you make in the domestic area. Instead of borrowing in the domestic area you are borrowing U.S. funds in order to help the exchange rate. Why does that require more borrowing power?

Mr. Wostenholme: Actually when we borrow abroad and we are not buying Canadian dollars, those borrowings would end up in the foreign exchange reserves, reinvested in United

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Mais votre travail consiste à calculer le minimum pour la fin de l'année.

Le sénateur Flynn: Il sera de l'ordre de $64 milliards.

M. Wostenholme: J'aimerais établir deux distinctions; en ce qui concerne le marché intérieur, une augmentation de $10 milliards d'une année à l'autre équivaudrait à une hausse de 20%. Mais si vous y ajoutez les émissions d'obligations étrangères, le résultat est beaucoup plus élevé.

Le sénateur Flynn: Par exemple, cette année, nous avons enregistré une augmentation de $13 milliards, soit de 25%.

Le sénateur Grosart: Donc $62 milliards pour ce qui est du marché intérieur.

Le sénateur Flynn: Je crois que le total s'élève à $64 milliards pour cette année.

Le sénateur Grosart: Mais si je me souviens bien, l'intérêt sur la dette publique s'élève, ou du moins s'élevait l'an dernier, à 14% du total brut des dépenses publiques du fédéral. A-t-on calculé l'incidence que ces mesures auraient sur ce pourcentage? A combien s'élèverait l'augmentation de l'intérêt sur la dette publique?

M. Wostenholme: Il me semble que le ministre a cité ces chiffres, dans le cadre de son discours du budget, et je sais qu'on a tenu compte de ces faits dans le calcul de l'intérêt sur la dette publique.

Le sénateur Grosart: Je ne me rappelle pas que le ministre ait cité de chiffres précis pour ce qui concerne le pourcentage de l'intérêt sur la dette publique comparativement au total des dépenses du gouvernement fédéral.

M. Martin: Ces intérêts vont sûrement augmenter.

Le sénateur Grosart: Je sais bien que les intérêts sont susceptibles d'augmenter, mais ce que j'essaie de dire est qu'ils sont déjà très élevés, comparativement au total des dépenses relatives à la dette.

M. Martin: Les chiffres figurent à la page 22 du document sur le discours du budget et on parle, pour l'année 1978-1979, de $6.9 milliards, comparativement au total qui se chiffre à $49.7 milliards.

Le sénateur Grosart: C'est donc une proportion d'environ 7 sur 50.

M. Martin: Vous pouvez constater que pour l'année prochaine, il s'agit de $8.2 milliards sur un total de $52.4 milliards.

Le sénateur Grosart: Soit environ 16%.

Le sénateur Godfrey: J'éprouve quelques difficultés à comprendre pourquoi, un emprunt de $1.5 milliard américains ne peut pas remplacer les emprunts faits sur le marché intérieur. Plutôt que d'emprunter de l'argent sur le marché intérieur, vous empruntez des fonds américains pour aider le taux du change. Pourquoi est-il nécessaire d'emprunter encore plus?

M. Wostenholme: Eh bien, lorsque nous empruntons à l'étranger et que nous n'achetons pas de dollars canadiens, ces emprunts aboutissent dans les réserves de devises étrangères et

[*Text*]

States Treasury securities. To the extent that intervention has taken place the foreign exchange reserves have gone down, and then the Canadian dollar equivalent would be in the federal government cash balances, and the extent to which they might be used for domestic purposes gets into the monetary policy area, but by and large, because one never knows when those funds are going to be needed in the event that Canadian dollar strengthens on the foreign exchange markets, the normal stance is to not use those funds extensively, but to continue to borrow for domestic requirements in the domestic markets.

The Chairman: And leave the balance in U.S. Treasury bills?

Mr. Wostenholme: Yes.

Mr. Martin: I think one point is worth mentioning; the net cost of these borrowed funds for the exchange funds is very small because of the terms received on the investment of those funds. I think that point is worth mentioning.

The Chairman: Provided they are not used for Canadian cash balances.

Mr. Martin: That is right.

Mr. Wostenholme: Actually the savings are in several ways; for example, if you were to use a portion of those Canadian dollar balances to support cash requirements, then you would be saving some public debt charges because you would not then have to go out and borrow those funds in the market. To the extent you don't use those funds and they sit in Canadian dollar balances, then the government earns a rate of return on those, and that rate of return is equal to the treasury bill average—three months treasury bill average in Canada—less 10 per cent. To the extent to which the borrowings stay in the exchange reserves, then these borrowings are reinvested and a rate of return is earned there. But if you take out all the net costs, it is not that great. However, what this does tend to do if there have been extensive foreign borrowings, is to boost up the public debt charge and the interest cost, because one tends to ignore the other side of that equation.

Senator Austin: Just to pursue that line of questioning a bit further, I presume the Government of Canada has to take foreign exchange trading losses in regularizing the float when the movement of the Canadian dollar in U.S. dollar terms is downwards, and I wonder where those losses are charged in terms of the public accounts.

Mr. Wostenholme: I believe, Mr. Chairman, that at the end of the fiscal year the profits and losses of the exchange fund account are transmitted to the federal government.

Senator Austin: That is an annual report only?

Mr. Wostenholme: That is correct.

Senator Austin: How long after the event is that recorded here? How long into 1979 will we have to wait for the 1978 figures?

[*Traduction*]

sont réinvestis en obligations du Trésor américain. Lorsque ce genre de transaction a lieu, les réserves de devises étrangères diminuent et les équivalents en dollars canadiens sont versé dans les balances de caisse du gouvernement fédéral et la mesure dans laquelle ces fonds peuvent servir à des fins internes relèvent de la politique monétaire. Mais comme personne ne peut prévoir le moment où on pourrait avoir besoin de ces fonds dans l'éventualité d'une hausse du dollar canadien sur le marché du change, la position actuelle est de ne pas en faire un usage excessif et de continuer d'emprunter sur les marchés intérieurs pour combler les besoins intérieurs.

Le président: Et de laisser le solde en billets du Trésor américain?

M. Wostenholme: C'est exact.

M. Martin: Je pense qu'il faudrait mentionner que le coût net de ces emprunts pour les fonds en devises est minime en raisons des conditions liées aux investissements de cette nature. Je pense qu'il est important de le souligner.

Le président: A condition que ces fonds ne soient pas utilisés pour les balances de caisses canadiennes.

M. Martin: C'est exact.

M. Wostenholme: Les épargnes revêtent vraiment plusieurs formes; ainsi, si on devait utiliser une partie des disponibilités en dollars canadiens pour faire face aux besoins de liquidités, on éviterait alors une partie des charges de la dette publique parce qu'on ne serait pas obligé d'emprunter ces fonds sur le marché. Dans la mesure où on n'emploie pas ces fonds et où ils constituent toujours des disponibilités en dollars canadiens, le gouvernement peut alors en tirer un taux de rendement qui est égal à la moyenne des bons du Trésor sur une période de trois mois, pour le Canada, soit moins de 10%. Dans la mesure où les emprunts demeurent dans les réserves de change, ces emprunts sont alors réinvestis et produisent un taux de rendement. Si, toutefois, on retire tous les frais nets, le résultat n'est pas tellement valable. Cependant, lorsqu'il y a de nombreux emprunts étrangers, la charge de dette publique ainsi que le montant des intérêts à verser tendent à augmenter pour la simple raison qu'on est porté à ignorer le pendant de cette équation.

Le sénateur Austin: J'aimerais étudier ce point un peu plus en détail. Je suppose que le gouvernement du Canada est forcé de subir des pertes sur ces opérations de change lorsqu'il cherche à régulariser le flottement pendant que le mouvement du dollar canadien par rapport au dollar américain est à la baisse, et je me demande où ces pertes sont imputées dans les comptes publics.

M. Wostenholme: Je crois, monsieur le président, qu'à la fin de cette année financière, les profits et pertes du compte du fonds des changes sont transmis au gouvernement fédéral.

Le sénateur Austin: Il ne s'agit seulement que d'un rapport annuel?

M. Wostenholme: C'est exact.

Le sénateur Austin: Combien de temps après l'évènement les chiffres sont-ils inscrits? En quel mois de 1979 obtiendrons-nous les chiffres de 1978?

[*Text*]

Mr. Wostenholme: I think that is reported fairly quickly after the fiscal year ends, but I cannot give a precise date for it.

Senator Austin: Do you have an estimate of U.S. dollar borrowings by Canadian governmental sources in 1979?

Mr. Martin: Including provinces and municipalities?

Senator Austin: Yes.

Senator Flynn: You mean 1978?

Senator Austin: No, I said an estimate of what will be the federal and provincial borrowings in U.S. dollars in the next calendar year.

Mr. Wostenholme: We do have some internal estimates of financial flows for 1979 based upon the economic forecast, et cetera. I do not believe they are public. But I think the market sources are generally telling us that there is a likelihood that the provincial and municipal borrowings in foreign markets next year will probably be about the same as this year.

Senator Austin: Is there any kind of dialogue that goes on between the Department of Finance and provincial treasuries with respect to their estimated requirements in borrowings abroad, or is your answer that you use the same market sources as everybody else to estimate what they may be?

Mr. Wostenholme: I think there may be two answers. We are in constant contact, of course, with the investment dealers both in Canada and abroad and we do have assessments from the investment bankers of the kind of demands that may be coming on the various markets. But in addition to that, from time to time during finance ministers' meetings and so on, there are formal discussions of potential requirements, but these are often the total requirements as opposed to which specific market would be tapped, because I think the question of which market would be tapped depends at any point in time on vvarious market circumstances, and I do not think provincial treasurers know themselves precisely whether they are going to borrow abroad or on the Canadian market. The question depends at any point of time on the various market circumstances. I do not think provincial treasurers themselves really know precisely whether they are going to borrow abroad or in the Canadian market.

Senator Austin: Unitl they have seen the comparative advantages of the market available to them. I appreciate that. What has troubled me, and Senator Flynn has agreed with me on this in the past, is that the kind of experience we had in foreign borrowings two or three years ago, which put the Canadian dollar to a premium, represented a whirlwind for us in the last year or so in terms of that exchange level. I wondered whether any effort to prevent that kind of bunching, that taking advantage of an aberration in the market, had been made. Can that be avoided by the Department of Finance? I am not suggesting that we use our constitutional powers to control borrowing abroad, but I am wondering whether a perspective of the picture, if given to everyone, wouldn't help

[*Traduction*]

M. Wostenholme: Je crois qu'on les publie assez rapidement après la fin de l'année financière, mais je ne pourrais pas vous citer de date exacte.

Le sénateur Austin: Pouvez-vous nous donner une estimation du montant des emprunts en dollars américains effectués par des sources gouvernementales canadiennes en 1979?

M. Martin: Y compris les provinces et les municipalités?

Le sénateur Austin: Oui.

Le sénateur Flynn: Vous voulez parler de 1978?

Le sénateur Austin: Non, je parlais d'une estimation des emprunts que le gouvernement fédéral et les provinces feront en dollars américains au cours de la prochaine année civile.

M. Wostenholme: Nous disposons effectivement d'estimations inférieures des flux financiers pour 1979, lesquelles se fondent sur les prédictions économiques, etc. Je ne crois pas qu'on les ait publiées. Je pense toutefois que les sources du marché nous disent, en règle générale, qu'il est peu probable que les emprunts provinciaux et municipaux sur les marchés étrangers l'an prochain soient du même ordre que cette année.

Le sénateur Austin: Le ministère des Finances et les trésoreries provinciales se consultent-ils sur leurs besoins approximatifs en matière d'emprunts à l'étranger ou recourent-ils, comme tout le monde, aux même sources du marché pour évaluer leurs besoins?

M. Wostenholme: Je pense qu'il existe deux réponses à cette question. Il est évident que nous sommes constamment en contact avec les courtiers en valeurs mobilières du Canada et de l'étranger et que les banquiers qui s'occupent d'investissements nous informent des types de demandes pouvant survenir sur les divers marchés. Mais en plus, il arrive qu'au cours de réunions des ministres des Finances, on discute de façon officielle des besoins possibles; il s'agit souvent des besoins globaux, les discussions portant rarement sur les marchés précis qui seraient atteints. Or, je crois que la question de déterminer les marchés qui seraient atteints dépend toujours des circonstances qui entourent les divers marchés. Je ne crois pas que les ministres provinciaux des finances sachent de façon précise s'ils vont emprunter à l'étranger ou sur le marché canadien.

Le sénateur Austin: Jusqu'à ce qu'ils se rendent compte des avantages comparatifs présentés par le marché disponsible. Je m'en rends compte. Ce qui m'a troublé, et le sénateur Flynn m'a déjà approuvé dans le passé, c'est que le genre d'expérience que nous avons eu en empruntant des devises étrangères il y a deux ou trois ans, ce qui a eu pour résultat que la vente à prime du dollar canadien s'est retournée contre nous il y a environ un an en ce qui concerne le taux du change. Je me demandais si on avait pris des mesures pour empêcher ce genre de situation où l'on profite d'un développement anormal du marché. Le ministère des Finances peut-il empêcher une telle situation? Je ne propose pas que nous recourrions à nos pouvoirs constitutionnels pour contrôler les emprunts à l'étran-

[*Text*]

ease that situation and prevent that problem from taking place again.

Mr. Wostenholme: I think, sir, that two or three years ago, when this problem emerged, the Minister of Finance of the day did suggest to the provincial treasurers that they might look at the Canadian market first before seeking funds abroad. That is a kind of moral suasion that did have some impact. There was some letup in the pace of borrowing abroad at that time.

It is difficult, I think, to do more than that unless you begin to take more of an active interest in provincial debt management than would be appreciated.

Senator Austin: I understand the senitivity your remark is directed to, but the problem is that benign or political self-protective neglect does cost somebody in our system quite a lot. Such people, when hurt, react in ways that we have seen, and I just wondered whether we can somehow collectively avoid that in the future.

There was one other question I wanted to ask, Mr. Chairman, and that is simply whether Mr. Martin or his departmental associates have given any serious consideration to the possibility of following U.S. precedent in issuing tax-free instruments in this country.

Mr. Martin: I do not think we have any intention of moving into that area at the present time. I would ask Mr. Wostenholme to comment in a little more detail, though.

Mr. Wostenholmes: That idea has been put forward on several occasions, because, as you say, in the United States there are precedents.

Senator Austin: It would be in municipal and state financing, I believe.

Mr. Wostenholme: That is correct. But even in the United States there have been investigations of late which point up the fact that that kind of financing is relatively inefficient, in that, while in theory the municipalities should be able to pay an interest cost that reflects fully the tax saving to the high income tax bracket, often in fact what is that they get only a small proportion of saving. Instead of being able to finance at 5 per cent, say, they would probably be financing at 7 per cent when the market rate is 10 per cent, using a 50 per cent marginal tax rate.

The presence in the United States is to move away from that kind of financing. In Canada, I think various borrowers from time to time have looked at this, but the general view is that it rather restricts your market.

For example, automatically, those investors who are on low margins or who do not pay any taxes, such as pension funds, would not be interested in those kinds of securities. So you cut down immediately the marketability and liquidity.

[*Traduction*]

ger, mais je demande si le fait d'informer les gens des conséquences possibles n'aiderait pas à régler la situation et n'empêcherait pas ce problème de se reproduire.

M. Wostenholme: Je pense, monsieur, que lorsque ce problème s'est manifesté il y a deux ou trois ans, le ministre des Finances de cette époque a proposé aux trésoriers provinciaux qu'ils s'adressent d'abord au marché canadien avant de chercher des fonds à l'étranger. Le fait d'agir ainsi sur la conscience des gens a vraiment eu des résultats positifs. Il y a eu une certaine baisse des emprunts à l'étranger à ce moment-là.

Il est difficile, je crois, d'en faire plus sauf lorsqu'on commence à s'intéresser plus activement que nécessaire à l'administration des dettes provinciales.

Le sénateur Austin: Je vois à quoi vous voulez en venir, mais le problème vient de ce que des personnes à l'intérieur de notre système doivent payer cher pour cette négligence. Lorsqu'elles se sentent lésées, ces personnes réagissent de plusieurs manières, comme nous avons pu le constater. Je me demande seulement si nous pouvons éviter de façon collective une telle situation dans le futur.

Je voulais poser une autre question, monsieur le président. En effet, j'aimerais savoir si M. Martin ou ses collègues ministériels ont songé sérieusement à la possibilité de suivre le précédent américain qui consiste à prévoir des matières exemptes d'im p ôts dans ce pays.

M. Martin: Je ne pense pas que nous songions actuellement à une telle mesure. J'aimerais, par contre, que M. Wostenholme nous donne plus de détails.

M. Wostenholme: Cette idée a été proposée en plusieurs occasions, parce que, comme vous dites, il y a eu des précédents aux États-Unis.

Le sénateur Austin: Je crois que cette exemption portera sur le financement des municipalités et des États.

M. Wostenholme: C'est exact. Cependant, même aux États-Unis, les enquêtes effectuées récemment ont indiqué que ce genre de financement est relativement inefficace, en ce sens que même si en théorie les municipalités devraient être en mesure de payer des intérêts qui reflètent entièrement le dégrèvement obtenu par les gros contribuables, ce qui arrive souvent c'est qu'elles obtiennent uniquement un faible dégrèvement. Au lieu d'être en mesure d'obtenir des crédits à un taux de 5 p. 100 ils en obtiennent probablement à un taux de 7 p. 100 lorsque le taux du marché s'établit à 10 p. 100 le taux le plus élevé de l'impôt étant 50 p. 100.

Des pressions sont exercées aux État-Unis afin de délaisser ce genre de financement. Au Canada, je pense que différents emprunteurs ont, de temps à autre, envisagé cette possibilité; mais selon l'opinion générale, cette solution restreint plutôt votre marché.

Par exemple, ce genre de titres n'intéresserait sûrement pas les investisseurs qui sont de petits contribuables ou qui ne paient pas d'impôt, notamment ceux qui font partie de régimes de pension. Par conséquent, vous diminuez sur-le-champ les possibilités de mise en marché et les liquidités.

[*Text*]

Senator Austin: They would not be terribly sensitive to that type of instrument, but those who are in high tax brackets would be.

Senator Benidickson: If I may ask a supplementary on the question of the tax exempt lending policy of the United States, the witness said that investigations have indicated that interest rates in consequence have not adequately reflected the tax savings, particularly to those in high income tax brackets. This is a rather parallel case, but of current interest: Can the witness tell us anything in so far as the budget change with respect to retractable preferreds is concerned? Have the borrowers been able to get financing at a rate that is lower realistically with the deferred tax benefits available on that type of borrowing that is eliminated from budget night on in Canada?

Mr. Martin: I might just make a general comment, Senator Benidickson. Certainly in the case of the income debentures—the example cited—through bank financing they have indeed been able to get a subtantially better rate than is otherwise available. There is no question about that. I presume the same is applicable in the case of the retractable preferreds. That avenue will not, as you say, be open to them any longer. Would you add to that, Mr. Wostenholme?

Mr. Wostenholme: I might make one comment on that. With respect to term preferreds and the income debentures that you are speaking of, my understanding is that the interest rate and the dividend is completely tax free in the hands of the Canadian corporation that might purchase these investments, because dividends between Canadian corporations are exempt from tax. But if you get away from this special gimick, of course, corporations can still sell preferred shares and income debentures, and there are considerable tax savings there to individual investors in the high tax brackets because you get the dividend tax credit and so on and so forth.

Senator Smith (Colchester): With reference to the borrowing in Deutschmarks, was there a special purpose for that borrowing, and a special reason for going to Germany?

Mr. Martin: It was a very favourable rate of interest for one thing, senator. Perhaps Mr. Wostenholme could comment further.

Mr. Wostenholmes: There are several reasons for that. The first is that at the time the interest rate available was good and the perspective over the length of term of the borrowing with respect to the Deutschmark position and the U.S. dollar position was such that we considered over that period of time that the cost to Canada would not be higher than borrowing in, say, the U.S. market. That was a consideration. In addition to that, it did play some role in the international financing sphere, in that Canada borrowed Deutschmarks at a time when Deutschmarks were under upward pressure. It sold the Deutschmarks converted into U.S. dollars—in effect, bought U.S. dollars—at a time when the U.S. dollar was under some

[*Traduction*]

Le sénateur Austin: Cette solution n'intéresserait pas beaucoup cette catégorie, mais plutôt les gros contribuables.

Le sénateur Benidickson: Permettez-moi de poser une autre question qui s'inscrit dans la lignée de celles portant sur la politique américaine d'exemption d'impôt pour les prêts. Le témoin a mentionné que des enquêtes ont indiqué que les dégrèvements, particulièrement ceux des gros contribuables, n'ont pas tellement influé sur les taux d'intérêt. C'est un cas parallèle, mais qui nous intéresse dans la conjoncture actuelle: le témoin peut-il nous fournir des commentaires concernant des modifications actuelles touchant les créanciers privilégiés d'un emprunt recouvrable? Les emprunteurs ont-ils pu obtenir des crédits à un taux qui est d'une façon réaliste plus avantageux conpte tenu du fait que les bénéfices sur l'impôt reporté découlant de ce genre d'emprunt ont été éliminés depuis le dernier budget qui a été déposé?

M. Martin: J'aimerais apporter un commentaire d'ordre général, sénateur Benidickson. Dans le cas des débentures sur le revenu, les emprunteurs ont pu obtenir des taux beaucoup plus avantageux en s'adressant aux banques. Cela ne fait aucun doute. Je présume que la même chose vaut dans le cas des créanciers privilégiés sur les emprunts recouvrables. Comme vous le dites, ils ne pourront plus recourir à cette méthode. Avez-vous quelquechose à ajouter monsieur Wostenholme?

M. Wostenholme: Je pourrais dire qu'en ce qui concerne les créances privilégiées à terme et les débentures sur le revenu dont vous parlez, les taux d'intérêt et les dividendes sont, à mon avis, complètement exempts d'impôt dans le cas des sociétés canadiennes, qui pourraient acquérir ces investissements parce que les dividendes au sein des sociétés canadiennes sont éxonérées d'impôt. Cependant, si vous ne tenez pas compte de ce subterfuge particulier, les sociétés peuvent certes encore vendre des actions privilégiées et des débentures sur le revenu, et les investisseurs qui sont de gros contribuables peuvent obtenir des dégrèvements importants en raison des crédits d'impôt sur les dividendes, etc . . .

Le sénateur Smith (Colchester): En ce qui concerne l'emprunt en marks, visait-on un objectif déterminé et y avait-il une raison spéciale pour faire appel à l'Allemagne?

M. Martin: Sénateur, il existe, entre autres choses, un taux d'intérêt favorable dans ce pays. M. Wostenholme pourrait peut-être apporter quelques éclaircissements.

M. Wostenholme: Il y a plusieurs raisons. La première en est qu'à l'époque, le taux d'intérêt était favorable et les modalités d'emprunt face à la position du marks et du dollar américain étaient telles que nous avions alors jugé qu'il ne coûterait pas plus cher au Canada d'emprunter en Allemagne que sur le marché américain. C'était un facteur. En outre, ce facteur a joué un certain rôle dans le domaine financier international: en effet, le Canada a emprunté des marks à un époque où cette monnaie était à la hausse et il les a convertis en dollar américain, en fait il a acheté des dollars américains, lorsque cette monnaie était à la baisse. Parallèlement, les profits ont été investis dans des bons du trésor américain. Par conséquent,

[*Text*]

downward pressure. At the same time, the proceeds were invested in U.S. treasury securities. So from an international financing point of view, there was some benefit, if you like, from the international relations standpoint. I guess in a sense Canada was playing some role there.

But the speed with which this borrowing was carried out and the relatively favourable terms were also important factors, because Canada had just completed in March the U.S. dollar borrwoing of $750 million and the Canadian dollar was under some pressure in the markets and the liquidity that was avaiable to maintain market conditions was not terribly high. So it was considered at the time that this kind of borrowing, which showed international support, if you like, for Canada, would be useful.

Senator Smith (Colchester): Was there a particular purpose for which the borrowed funds were to be used?

Mr. Wostenholme: Primarily to replace exchange reserves that had been lost.

Senator Smith (Colchester): Did you say they were essentially left invested in U.S. treasury notes?

Mr. Wostenholme: Essentially in U.S. treasury notes, yes.

Mr. Martin: I might make one additional comment in connection with this whole matter of foreign borrowings. In my brief span as parliamentary secretary to the minister I have been present when several groups have been in from various European interests who have been extremely anxious to lend money to Canada, to the Canadian government. I think for any of you who may have some concerns from time to time as to the financial stability of the country, that is an interesting indication of the great confidence these European bankers have in Canada at the present time.

Senator Grosart: At good rates?

Mr. Martin: At very favourable rates. Extremely favourable rates.

Senator Barrow: Mr. Martin, is that because of anticipated financial instability in some European countries?

Mr. Martin: Perhaps Mr. Wostenholme is more knowledgeable in the background detail, but I think basically it is because some of these countries and their bankers have a good supply of funds that they would like to invest as wisely as they can and they seem to feel that Canada, and the Canadian government, is a place that they would seek out to place these funds.

Senator Barrow: This was expressed before the Banking, Trade and Commerce Committee yesterday or the day before, and I just wondered whether or not it was because of anticipated political instability in the European countries.

Senator Flynn: Or perhaps more political stability in Canada in the near future.

[*Traduction*]

d'un point de vue financier international, cette solution présentait un certain avantage sur le plan des relations internationales. Dans un sens, je pense que le Canada a joué un certain rôle dans ce domaine.

Cependant la rapidité avec laquelle cet emprunt s'est effectué et les modalités relativement favorables ont aussi constitué des facteurs dominants, parce que le Canada venait juste d'effectuer en mars un emprunt de $750 millions de dollars américains, à un moment où le dollar canadien subissait une certaine pression sur les marchés et qu'il n'y avait pas tellement de liquidités pour conserver des conditions favorables sur le marché. Par conséquent les responsables ont jugé à cette époque que ce genre d'emprunt, qui troduisait une certaine volonté internationale, serait utile.

Le sénateur Smith (Colchester): A quoi les fonds empruntés étaient-ils destinés?

M. Wostenholme: Ils devaient essentiellement remplacer les réserves de change qui avaient été perdues.

Le sénateur Smith (Colchester): Avez-vous dit que cette somme avait été essentiellement laissée dans des bons du trésor américain?

M. Wostenholme: Oui.

M. Martin: Permettez-moi de faire un autre observation sur toute cette question des emprunts étrangers. Au cours de la brève période où je fus secrétaire parlementaire du ministre, j'ai assisté à des réunions au cours desquelles plusieurs groupes représentant différents intérêts européens se sont montrés extrêmement empressés à prêter de l'argent au Canada soit au gouvernement canadien. Je pense que tous ceux qui à un moment donné ont douté quelque peu de la stabilité financière du pays, verront dans cet empressement la grande confiance dont le Canada jouit à l'heure actuelle, auprès de ces banquiers européens.

Le sénateur Grosart: Des prêts à des taux d'intérêt avantageux?

M. Martin: Des prêts à des taux extrêmement avantageux.

Le sénateur Barrow: Monsieur Martin est-ce que parce que l'on prévoit une certaine instabilité financière dans certains pays européens?

M. Martin: M. Wostenholme en connaît peut-être mieux les motifs, mais je crois qu'au départ, la raison en est que certains de ces pays et leurs banquiers disposent de capitaux abondants qu'ils aimeraient investir aussi judicieusement que possible; le Canada leur semble un pays approprié pour les accueillir.

Le sénateur Barrow: Quelqu'un a exprimé cette opinion hier ou avant-hier devant le Comité des banques et du commerce, et je me demandais si cela était attribuable au fait que l'on prévoit une certaine instabilité politique en Europe.

Le sénateur Flynn: Ou peut-être que le Canada sera politiquement plus stable dans un avenir rapproché.

[*Text*]

Mr. Martin: I think the continuing political stability in Canada is an important factor in their thinking.

Senator Flynn: They are optimistic, as we are.

Mr. Martin: Continuing political stability!

Senator Smith (Colchester): What was the interest rate placed on the Deutshmark borrowing?

Mr. Wostenholme: I can give you the precise rates at the time we borrowed.

Senator Smith (Colchester): Thank you.

Mr. Wostenholme: We borrowed at rates of 4¾ per cent and 5 per cent.

Senator Smith (Colchester): What was the cost?

Mr. Wostenholme: Do you mean the exchange rate at the time?

Senator Smith (Colchester): No. There is a difference between the interest rate which is carried on the face of the security document and the actual cost.

Mr. Wostenholme: The actual commission paid?

Senator Smith (Colchester): Yes.

Mr. Wostenholme: I do not have the precise details, but I was involved. Of the 1.5 billion deutschmarks, roughly 900 million was negotiated direct with the Dutschebank and the commission cost involved in this was in the order of, I believe, about one per cent of face value.

Senator Smith (Colchester): Was this loan negotiated through a financial agent in Europe or a Canadian financial agent, or both?

Mr. Wostenholme: It was negotiated predominantly with the Deutschebank. The Deutschebank was the fiscal agent as well as the bank. But part of the offering was the semi-private placement or semi-public, whichever way you look at it, and there was a syndicate which was headed by the Deutschebank but included quite a number of Cnadian investment houses.

Senator Barrow: Mr. Chairman, my question is related to the issue of Canada Savings Bonds. There has been quite a lot of publicity given over the airwages about the fact that the interest on Canada Savins Bonds starts from November 1, but that a person buying up to $50,000 can buy them up until, I think, yesterday or the day before and receive the full month's interest. It is anticipated that there will be a number of people who have done this and will cash them in on December 1. Would you care to make any comment on that?

Mr. Martin: This question was also raisedn the Finance Committee of the House of Commons. Apparently there is some of this kind of activity going on. It is normal practice with Canada Savings Bonds to give 15 days for purchase time, with interest always payable from the first of the month. The only reason for the extension of one week this time was because of some degree of confusion resulting from the two changes in interest rates from the time the series was first

[*Traduction*]

M. Martin: La stabilité politique permanente du Canada est un facteur important à leurs yeux.

Le sénateur Flynn: Ils sont aussi optimistes que nous.

M. Martin: La stabilité politique permanente.

Le sénateur Smith (Colchester): Quel était le taux d'intérêt de l'emprunt en marks allemands?

M. Wostenholme: Je peux vous donner les taux précis fixés au moment de l'emprunt.

Le sénateur Smith (Colchester): Merci.

M. Wostenholme: Nous avons emprunté au taux de 4¾ et 5%.

Le sénateur Smith: (Colchester): Quel en a été le coût?

M. Wostenholme: Voulez-vous parler du cours du change à cette époque?

Le sénateur Smith (Colchester): Non. Il existe une différence entre le taux d'intérêt porté sur la garantie et le coût réel.

M. Wostenholme: Vous voulez parler de la commission qui est versée?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui.

M. Wostenholme: Je n'ai pas les détails précis, mais j'ai participé à la transaction. Des 1.5 milliards de marks, environ 900 millions ont été négociés directement avec la Deutschebank et dans ce cas, la commission a atteint environ 1 p. 100 de la valeur nominale.

Le sénateur Smith (Colchester): Ce prêt a-t-il été négocié par l'entremise d'un agent financier en Europe, d'un agent financier canadien ou des deux à la fois?

M. Wostenholme: C'est surtout la Deutschebank qui s'en est chargé. Elle agissait à la fois comme agent financier et comme banque. Mais une partie de l'offre était constituée par des investissements semi-privés ou semi-publics, selon le point de vue, et il y avait un consortium dirigé par la Deutschebank, mais qui réunissait un grand nombre de sociétés d'investissement canadiennes.

Le sénateur Barrow: Monsieur le président, ma question concerne l'émission d'obligations d'épargne de Canada. La publicité dans les media d'information faisait grand état du fait que les obligations rapportaient de l'intérêt à partir du 1er novembre, mais celui qui en achetait pour $50,000 hier ou avant-hier pouvait recevoir les intérêts d'un mois complet. On prévoit qu'un grand nombre d'acheteurs se porteront acquéreurs d'obligations à la dernière minute et les encaisseront le 1er décembre. Voudriez-vous nous donner votre point de vue à ce sujet?

M. Martin: La question a également été soulevée devant le Comité des finances de la Chambre des communes. Apparemment, certains usent de moyens de ce genre. Dans le cas de ces obligations, il est pratique courante de fixer une période de 15 jours pour l'achat et de faire courir les intérêts à partir de 1er du mois. On a prolongé la période d'une semaine cette fois-ci à cause de la confusion qu'on créée les deux rajustements du taux d'intérêt effectués depuis l'émission. Réciproquement,

[*Text*]

announced. Conversely, you have the situation where people do not cash in their interest or do not obtain their interest immediately on November 1 in any given year; and I suppose, from the point of view of the net cost to the government, there is give and take on both sides. So far as the ability of some people, if they can arrange it with their banks, to do the kind of thing, and engage in the sort of exercise, you are suggesting, I think yes, there has been apparently some of that activity going on. I do not know to what extent. I am not sure whether the publicity has been exaggerated or whether we are ever in a position to know.

Mr. Wostenholme: There are usually some placing, if you like, afterwards. The Bank of Canada does take note of the large redemptions which come in fairly quickly after the campaign period. Inquiries are made with investment dealers, and so on, as to whether this was abuse or whether it was a genuine activity, where someone really needed the cash in a hurry. It is difficult to know if it is widespread when you go to the smaller amounts. In general, let us say the average purchase this year, which includes the roll-over, might be in the order of close of $4,000. That is the average. In normal years the average is much less than that. So you only have a relatively few who could take full advantage. Nonetheless, it is true that legally it could take place. I know that dealers try to guard against it, and I think that banks try to guard against it also. I believe one of the reasons why you have this 15-day period generally is that administratively it is much easier to deal with this sudden influx of Canada Savings Bond sales than it is to suddenly have to be working on accrued interest from November 1 on. The banks would then have to work out all the accrued interest, and so on. I would look upon this as a kind of administrative cost. But it is policed.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Flynn: The original bill provided for the borrowing authority to be $17 billion. What was the reason for the $10 billion?

Mr. Martin: The $10 billion was taken out by agreement with the opposition. It was a house agreement. The reference under which the bill went to the Finance Committee included this provision. From second reading on, in effect, that particular provision existed. As I say, there was an agreement worked out.

Senator Flynn: But you did not need this authority for the current fiscal year?

Mr. Martin: No. That was for next year.

The Chairman: Are there any further questions? If not, shall we report the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Committee proceeded to the consideration of that business.

[*Traduction*]

certains détenteurs d'obligations n'encaissent pas leurs intèrêts dès le 1er novembre d'une année donnée; et je suppose qu'en termes de coût net pour le gouvernement, la situation présente des avantages et des inconvénients des deux côtés. Je crois en effet qu'apparemment, certaines personnes qui ont pu faire les arrangements nécessaires avec leur banque ont profité de la situation. J'ignore dans quelle mesure cette pratique a cours. La publicité en a peut-être accentué la portée, mais nous ne sommes peut-être pas en mesure de le vérifier.

W. Wostenholme: Habituellement, on analyse la situation après coup. La Banque du Canada prend note des rachats massifs qui sont effectués peu de temps après la campagne de publicité. Elle s'informe auprès des sociétés d'investissement et autres pour déterminer s'il y a eu abus ou les transactions était normales; certaines personnes avaient peut-être vraiment besoin de liquidité. Il est difficile de savoir si la tendance est répandue lorsqu'il s'agit de montants peu élevés. En général, on peut dire que cette année l'achat moyen, roulement compris, s'élève à près de $4,000. En général, le montant est beaucoup moins élevé. Ainsi, un nombre relativement faible de détenteurs d'obligations ont tiré profit de la situation. Néanmoins, cela pourrait légalement se produire. Je sais que les courtiers et, les banques aussi je crois, essaient d'éviter cette situation. J'estime que si l'on fixe habituellement cette période de 15 jours, c'est en partie parce qu'administrativement, il est beaucoup plus facile de traiter cette rentrée massive d'obligations que de devoir tout à coup calculer les intérêts courus à partir du 1er novembre. Il faudrait que les banques effectuent tout ces calculs, etc. Je considérais cette opération du comité de vue des coûts administratifs mais elle est de fait dans l'ordre.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Flynn: À l'origine, le projet de loi autorisait un emprunt de $17 milliards. Que vient faire ce montant de $10 milliards?

M. Martin: On en est arrivé à ce monttant à la suite d'une entente entre l'opposition et le parti ministériel. Cette disposition existait déjà lorsque le projet de loi a été soumis à l'étude du Comite des finances. En fait, elle existait depuis l'étape de la deuxième lecture. Comme je l'ai dit, il y a eu entente.

Le sénateur Flynn: Mais vous n'aviez pas besoin de cette autorisation pour l'année financière en cours?

M. Martin: Non. Elle portait sur l'an prochai.

Le président: Y a-t-il d'autres question? Dans ce cas, êtes-vous d'accord pour rapporter le projet de loi?

Des voix: Adopté.

Le comité passe à d'autres travaux.

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing
Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS EVERETT

Thursday, November 23, 1978

Issue No. 5

Fourth Proceedings on:

Examination of the Department
of Regional Economic Expansion

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance;

From the Department of Finance:

Mr. C. Wostenholme, Director, Capital Markets, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;

Mr. W. Black, Legal Advisor.

M. Alan Martin, secrétaire parlementaire du ministre des Finances;

Du ministère des Finances:

M. C. Wostenholme, directeur, Marchés des capitaux, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique;

M. W. Black, conseiller juridique.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, November 23, 1978

Issue No. 5

Fourth Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESS:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 23 novembre 1978

Fascicule nº 5

Quatrième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

26678—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 2nd November, 1978, page 89:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine in detail and report upon the Estimates of the Department of Regional Economic Expansion for the fiscal year ended the 31st March, 1978;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the two preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-Verbaux du Sénat du jeudi 2 novembre 1978, page 89:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner en détail les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale pour l'année financière close le 31 mars 1978, et à faire rapport à ce sujet,

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déférés au Comité, et

Que le Comité soit autorisé à tenir des réunions durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 23, 1978
(9)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 10:30 a.m. to continue their examination of the Department of Regional Economic Expansion.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Barrow, Grosart, Langlois, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*). (9)

In attendance: Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre and Mr. Richard Egelton from the Parliamentary Library.

The following witness was heard:

Dr. T. J. Courchene, Department of Economics, University of Western Ontario, London, Ontario.

A paper prepared by Dr. Courchene entitled: "Regional Adjustment, The Transfer System and Canadian Federalism" was ordered to be printed as *Appendix "5-A"* to these proceedings.

At 12:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 NOVEMBRE 1978
(9)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour poursuivre leur examen du ministère de l'Expansion économique régionale.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Barrow, Grosart, Langlois, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*). (9)

Aussi présents: M. Peter Kemball du Centre parlementaire et M. Richard Egelton de la Bibliothèque du Parlement.

Le témoin suivant est entendu:

M. T. J. Courchene, Département des sciences économiques, University of Western Ontario, London (Ontario).

Il est ordonné qu'un document préparé par M. Courchene, intitulé: «Rajustement régional, Le système de transfert et le fédéralisme canadien» soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «5-A»*).

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 23, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 10.30 a.m. to examine the Department of Regional Economic Expansion.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we resume our hearings on the Department of Regional and Economic Expansion. First, we are honoured to have with us Dr. Thomas Courchene, of the Department of Economics, University of Western Ontario. I would like to apologize to Dr. Courchene for keeping him waiting. Bill C-7 was of some urgency. It came to us last evening and had to be dealt with this morning. We sat half an hour earlier than usual to try to get it through, but, as you see, we ran into a few stumbling blocks.

Senator Grosart: Mr. Chairman, did you say it had to be dealt with this morning?

The Chairman: I am sorry; it had to be referred to committee this morning. There was some doubt as to whether it was going to get through.

Honourable senators, Dr. Courchene holds a doctorate of economics from Princeton University. He is Professor of Economics at the University of Western Ontario and an expert in international monetary policy. As you will see, from reading his paper, he has applied some of his theories in a most interesting way to regional and economic expansion. I do not think he is a regional disparity economist, but he has been doing some very interesting thinking in the field, and for that reason we have him here. I should warn honourable senators that he is the Progressive Conservative candidate for London East, and that happily for some and unhappily for others, he is apparently a lapsed Liberal. His father continues to be a staunch Liberal, and when Dr. Courchene told him of his candidacy for the Progressive Conservative Party, the reaction of his father was to slam down the telephone. Perhaps at some time he may come back to the fold, but in the meantime we will hear from him, not as a political candidate but as a very knowledgeable and highly regarded economist.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, is the witness going to read his paper?

The Chairman: No. He will give us the highlights.

Senator Godfrey: Should we not have it printed as an appendix?

The Chairman: Yes, if that is the wish of the committee. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Godfrey: His views will then be on record.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 23 novembre 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 heures 30 pour étudier la situation du ministère de l'Expansion économique régionale.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Messieurs les sénateurs, nous reprenons nos auditions sur le ministère de L'Expansion économique régionale. Tout d'abord, nous sommes heureux d'accueillir M. Thomas Courchene, du Département des sciences économiques de la University of Western Ontario. Je suis désolé, monsieur Courchene, de vous avoir fait attendre, mais l'étude du bill C-7 était assez urgente. Le projet de loi nous est parvenu hier soir et cette question devait être réglée ce matin. Nous avons siégé une heure plus tôt qu'à l'habitude pour essayer d'en venir à bout, mais, comme vous pouvez le constater, nous nous sommes heurtés à quelques difficultés.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, avez-vous dit que la question devait être réglée ce matin?

Le président: Je suis navré, le projet devait être renvoyé au comité ce matin. On doutait toutefois de son adaption.

Messieurs les sénateurs, M. Courchene détient un doctorat en sciences économiques de l'Université Princeton. Il est professeur de sciences économiques à la University of Western Ontario et spécialiste de la politique monétaire internationale. Comme vous le verrez, à la lecture de son document, il a appliqué certaines de ses théories de façon très intéressante au problème de l'Expansion économique régionale. Je ne pense pas pour autant qu'il soit un économiste de la disparité régionale, mais il a poursuivi des idées très intéressantes dans ce domaine et c'est pourquoi nous l'avons fait venir. Je dois vous dire, messieurs les sénateurs, qu'il est le candidat du parti progressiste conservateur pour London East, et que heureusement pour certains et malheureusement pour d'autres, il est apparemment un libéral déchu. Son père est par contre demeuré un libéral convaincu, et quand M. Courchene lui a annoncé au téléphone qu'il était devenu candidat du parti progressiste conservateur, la réaction paternelle a été de raccrocher. Il reviendra peut-être au bercail, mais en attendant nous écouterons les propos qu'il nous tiendra non pas en tant que candidat politique mais bien en tant que spécialiste très réputé des questions économiques.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, le témoin est-il prêt à lire son document?

Le président: Non, il nous en donnera les grands points.

Le sénateur Godfrey: Ne devrions-nous pas le faire passer en annexe?

Le président: Oui, si le comité le souhaite. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Godfrey: Ses opinions seront donc consignées au compte rendu.

[*Text*]

The Chairman: It is a most interesting paper. It is therefore agreed that Dr. Courchene's brief will be printed as an appendix to today's proceedings.

(*For text of brief, see appendix "5-A"*)

Perhaps, Dr. Courchene, you will give us the highlights.

Dr. T. J. Courchene, Department of Economics, University of Western Ontario: I might say, as an introduction, that part of the reason why my father was unhappy was because he found himself "re-districted" from Otto Lang's riding to John Diefenbaker's riding in Saskatchewan.

The purpose of my paper is to take a closer look or a different look at the relationship between regional disparities and the transfer system. I suspect, as will be clear to those who have read it, that the thrust of the paper, is that both at the level of incentives embodied in the modern system of transfers between governments and persons, and between governments and business, is not conducive to eliminating regional and economic differentials and, in the long run, they will rigidify those regional and economic differentials.

In short, I am arguing that the status quo of these transfers is unacceptable and it is time to rethink and restructure the economic interface between Canadians and their respective levels of government.

Mr. Chairman, I was wondering whether anyone wanted to break in with questions.

The Chairman: No. We are lining up the questions at this stage.

Dr. Courchene: The paper starts out with an analysis of various adjustment mechanisms. The one that I would like to focus on is what I refer to as the gold standard adjustment mechanism within Canada. One starts off by saying "Let us assume that Canada is the world," and in this world there are either 10 countries or 10 provinces, or five countries or five regions. It is very much like a gold standard because there is one currency circulating among these areas, that is the Canadian dollar, and the unit is fixed. In short, you have all the essential ingredients for the operation of the classical gold standard.

I want to carry this one stage further and say it is also true that one area, the Atlantic area, has increased its balance of payments deficit in the current account—buying more goods from the Western world and Canada than it is selling. What happens is that dollars have to flow out of the maritimes, or whatever region has an excess of imports over exports.

Under the gold standard this would imply that incomes and prices would fall in the maritimes, and it would serve to decrease their imports and accumulate their exports, and thereby eradicate their current account deficits. However, in the table that is included in the paper, the current account deficit for some of these provinces is extremely high. I think the ratio is somewhere between 35 per cent and 50 per cent—that is, imports minus exports as a per cent of output in some of these regions. They are as high as 30 per cent or 40 per cent negative. This means that it is unlikely that the normal tax adjustment to correct things like floating loans or drawing

[*Traduction*]

Le président: C'est un document très intéressant. Il est donc convenu que le mémoire de M. Courchene sera publié en annexe au procès verbal d'aujourd'hui.

(*Pour le texte du mémoire, vois l'appendice «5-A».*)

Peut-être pouvez-vous, monsieur Courchene, nous donner les grands points de votre exposé.

M. T. J. Courchene, Département des sciences économiques, University of Western Ontario: Je dois dire pour commencer que le mécontentement de mon père s'expliquait en partie du fait qu'à la suite d'une révision des limites des circonscriptions électorales, il est passé de la circonscription d'Otto Lang à celle de John Diefenbaker en Saskatchewan.

Je me propose dans ce document d'étudier attentivement les relations qui existent entre les disparités régionales et le système de transfert. Je crois, comme le constatent ceux qui ont lu ce document, qu'il tend à montrer que les stimulants prévus dans le système moderne de transfert entre gouvernements et particuliers et entre gouvernements et entreprises, ne réussissent pas à supprimer les disparités régionales et économiques, mais plutôt, à longue, à les rendre plus rigides.

En bref, je soutiens que le maintien de ces transferts est inacceptable et qu'il est temps de repenser et de restructurer les relations économiques qu'entretiennent les Canadiens avec leurs niveaux respectifs de gouvernement.

Monsieur le président, je me demandais si quelqu'un souhaitait lancer la période de questions?

Le président: Non. Nous sommes en train de les mettre en ordre pour l'instant.

M. Courchene: Le document débute par une analyse de divers mécanismes d'ajustement. Celui sur lequel j'aimerais attirer votre attention est ce que j'appelle le mécanisme d'ajustement de l'étalon-or qu'on utilise au Canada. Supposons que le Canada représente le monde entier et qu'il s'y trouve dix États ou dix provinces, ou encore cinq pays ou cinq régions. Comme une même monnaie circule dans toutes ces régions, c'est-à-dire le dollar canadien, et que l'unité de base est fixée, on s'appuie en somme sur l'étalon-or. En bref, vous avez là tous les ingrédients essentiels au fonctionnement de l'étalon-or traditionnel.

Je vais pousser la comparaison plus loin et dire qu'il est tout aussi vrai qu'une région, les Maritimes, a accru son déficit de la balance des paiements au compte courant en achetant au monde occidental et du Canada plus de biens qu'elle n'en vend. Par conséquent, des capitaux doivent être injectés dans les Maritimes, ou dans toute autre région qui accuse un excédent des importations sur les exportations.

Dans le système de l'étalon-or, cela signifierait que les revenus et les prix baisseraient dans les Maritimes et que cette diminution contribuerait à réduire leurs importations et à accroître leurs exportations, donc à combler leurs déficits au compte courant. Toutefois, selon le tableau contenu dans le document, ce déficit pour certaines provinces est extrêmement élevé. Je pense que le ratio, c'est-à-dire, la différence entre les importations et les exportations calculée en pourcentage de la production dans certaines de ces régions, s'établit quelque part entre 35 et 50%. On constate donc un déficit de 30 à 40%. Il est donc peu probable que l'ajustement fiscal normalement

[*Text*]

down savings—those activities are not likely to satisfy the fiscal size of the deficit. So, I think that leaves just one major source of dollar inflows, namely the federal government's transfer system that is involved in equalizing the balance of payments in this region. So it is rather difficult to escape the conclusion that transfers, that is unemployment insurance, welfare payments, equalization payments, play a major role in sterilizing the dollar outflows from the deficit regions, and therefore inhibits the operation of the otherwise automatic gold standard adjustment mechanism.

Essentially, therefore, the federal government in its tax transfer or sterilization role is taking the place of a central bank for the Maritimes. However, whereas a central bank under a fixed exchange system can sterilize dollar outflows only to the extent that is has a supply of international reserves, there appears to be no theoretical or practical limit to the ability of the government of Canada to replenish the spending power of one of its regions or provinces. The net result of this activity is that the Maritimes have latched on to the fabled "widow's cruse" that enables them to escape the rigors of the gold standard adjustment mechanism. Ottawa simply funnels spending power back to the Maritimes and in turn this allows them to run current account deficits in perpetuity. The annual flow of transfers to the Maritimes can be viewed as the yearly returns to an annuity that this are a holds against Ottawa. Put somewhat differently, the capitalized value of this annuity is part of the wealth of the Maritimes and it allows their consumption levels to be greater than would be the case in the absence of these transfers.

Now, those are pretty harsh statements, and on the surface one could argue that surely the have-not regions deserve a much better share than they have at present of the current pie of Canada, if you want to put it that way, or they deserve as fair a share as possible of our wealth and output. And who could disagree with that?

Yet, what I am arguing is that the overall impact of jamming up this adjustment mechanism has led to a situation where regional disparities in Canada have become entrenched rather than ameliorated. One of the implications that arises is that because of the massive transfer system, the necessity for have-not provinces to be concerned with their ability to adjust to altered economic circumstances is lessened.

Secondly, some provinces have gone even further and have adopted policies that in my belief are clearly a detriment to their own development. For example, Quebec now has the highest minimum wage on the continent, let alone in Canada. And until recently only Newfoundland had a lower minimum wage than Ontario. This simply does not make economic sense to me, but the reason why the provinces with low rates of economic activity can afford to have high minimum wages is that they do not bear the full economic cost of such a decision. The existence of equalization payments, unemployment insur-

[*Traduction*]

consenti pour remédier à des choses, comme l'octroi de prêts ou l'obtention d'épargnes, suffise à justifier l'ampleur de ce déficit. Aussi, je pense qu'il ne reste donc qu'une seule grande source d'où les capitaux peuvent affluer, à savoir le système de transfert du gouvernement fédéral qui est mis à contribution lorsqu'il s'agit d'équilibrer la balance des paiements de la région en question. Aussi est-il très difficile de ne pas en conclure que les paiements de transfert, c'est-à-dire l'assurance-chômage, les prestations de bien-être social, les paiements de péréquation, contribuent grandement à neutraliser les sorties de capitaux des régions déficitaires et par conséquent, empêchent le fonctionnement du mécanisme d'ajustement de l'étalon-or qui autrement se déclencherait automatiquement.

En bref, le gouvernement fédéral, parce qu'il assure les transferts fiscaux ou le sert de neutralisateur, joue aussi le rôle de banque centrale pour les Maritimes. Mais alors qu'une banque centrale soumise à un système d'échange fixe peut neutraliser les sorties de capitaux seulement dans la mesure où elle dispose de réserves internationales, il semble n'exister aucune limite, ni théorique ni pratique, à la capacité du gouvernement du Canada quand il s'agit de rétablir le pouvoir de dépenser de l'une de ses régions ou provinces. C'est ainsi que les Maritimes ont compté sur cette fameuse «source intarissable» qui leur permet d'échapper aux rigueurs du mécanisme d'ajustement de l'étalon-or. Ottawa rend simplement aux Maritimes le pouvoir de dépenser, ce qui leur permet en retour d'accumuler à perpétuité des déficits au compte courant. Les transferts annuellement effectués à ces provinces peuvent être considérés comme les revenus annuels d'une rente viagère qu'Ottawa doit verser à cette région. Autrement dit, la valeur capitalisée de cette rente représente une partie de la richesse des Maritimes et leur permet de consommer davantage qu'elles ne le pourraient sans ces transferts.

Voilà des propos assez durs et au premier abord on pourrait dire que les régions démunies méritent certainement une plus grosse part du gâteau, si vous me permettez l'expression, ou encore une juste part de nos richesses et de notre production. Et qui ne serait pas d'accord là-dessus?

Ce que je veux dire toutefois, c'est que le blocage de ce mécanisme d'ajustement a eu pour effet de confirmer et non pas d'aplanir les disparités régionales au Canada. Entre autres répercussions, il s'ensuit que vu le caractère massif du système de transfert les provinces pauvres peuvent d'autant moins se préoccuper de s'adapter à une conjoncture économique différente.

En deuxième lieu, certaines provinces sont allées encore plus loin et ont adopté des politiques qui à mon avis nuisent nettement à leur propre expansion. Par exemple, le Québec offre actuellement le salaire minimum le plus élevé du continent, et du Canada évidemment. Et jusqu'à tout récemment, seule Terre-Neuve avait un salaire minimum inférieur à celui de l'Ontario. Pour moi, du point de vue économique, cela n'a aucun sens, mais si les provinces qui ont de faibles taux de productivité économique peuvent se permettre d'offrir des salaires minimum élevés, c'est parce qu'elles n'en supportent

[*Text*]

ance and a 50 per cent federal contribution to welfare means that Ottawa bears a very significant proportion of any unemployment increase arising from a high minimum wage. In other words, there exist incentives for the provinces to raise their minimum wages to levels higher than would otherwise be the case under a more rationalized system of transfer. One can even carry this a step further and argue that Ottawa's hand is often forced into enacting inappropriate policies as well. Partly because of Quebec's policies with respect to minimum wages, Quebec's unemployment rate is high and because its unemployment rate is high, Quebec has increased leverage in lobbying successfully for a combination of tariffs and quotas to support its textile industry. So these mechanisms feed on each other. And more generally Canada is reaching the stage where the amounts of money spent to counter that regional disparity and the policies deployed to prop up sagging industries—there is becoming a real flare-up between these moneys spent and ensuring that we are competitive internationally. And if we lose our international competitiveness, all provinces will suffer, not just the have-not provinces.

So it is easy to point a finger at some of the provinces right now, and in fact I probably do it in the paper by saying that we ought to change the transfer system, but it is also important. To continue with the Quebec example, it is important to recognize that is hard to blame Quebec for getting itself into this situation. In many ways it has been lulled by a false sense of economic security coming from these transfers into not making the appropriate changes in its indusrial structure, bit by bit over the years, and now it is faced with an immense problem.

At an analytical level I think what we have here is a situation where Canada appears to be approaching regional policy with a concept of gap-closing rather than a policy of adjustment accommodation. We see a disparity out there, if I can use the word in that sense, and we rush to remove it with one set of funds or another rather than letting it adjust itself on its own. As an illustration of this gap-closing mentality, let me refer to unemployment insurance again. In the late 1950s the federal government decided to allow self-employed fishermen to become eligible for unemployment insurance. This was a most retrograde—well, it was not a retrograde step—but a most unfortunate step, in my opinion. Consider the impact on Newfoundland. Not only has it served to increase the rate of unemployment as unemployment insurance has generally, but as well it has hampered the rationalization of the fishing industry. The program has helped maintain the one-man one-vote that is the labour intensive approach to fishing when this industry is everywhere becoming more capital intensive. In short, there are today more fishermen and their operations are smaller in nature than the economics of the industry dictates. Suppose Ottawa had at the same time extended this privilege to self-employed farmers in Saskatchewan, and there seems to be no reason why fishermen should differ that much from the farmers in terms of what they do in the off-season, there is no

[*Traduction*]

pas la totalité des frais que cette décision entraîne. L'existance d'un système de paiements de péréquation, de prestations d'assurance-chômage et d'une contribution fédérale de 50% aux prestations de bien-être social signifie qu'Ottawa absorbe en majeure partie toute hausse de chômage découlant du maintien d'un salaire minimum élevé. Autrement dit, il existe des stimulants qui incitent les provinces à élever leur salaire minimum à des niveaux qui ne seraient pas permis dans un système de transfert plus ratonalisé. On peut même aller plus loin et affirmer qu'Ottawa est souvent contraint lui aussi d'adopter des politiques inappropriées. En raison même de l'attitude du Québec à l'égard du salaire minimum, son taux de chômage est élevé et parce qu'il l'est, le Québec a intensifié avec succès son travail en coulisses pour obtenir une combinaison de tarifs et de contingentements afin de venir en aide à son industrie textile. Si bien qu'un mécanisme entraîne l'autre. De façon plus générale, le Canada en arrive au point où il n'y a plus aucune commune mesure entre l'argent dépensé pour niveler les disparités régionales et les politiques appliquées pour venir en aide aux industries qui périclitent. Il y a un conflit réel entre les sommes qui sont dépensées et le maintien de notre pouvoir de concurrence à l'échelle internationale. Et si nous perdons ce pouvoir concurrentiel, toutes les provinces en souffriront, pas seulement les provinces pauvres.

Il est donc facile à l'heure actuelle de montrer du doigt certaines provinces et en réalité, c'est probablement ce que je fais dans ce document en disant que nous devons changer le système de transfert. Pour poursuivre l'exemple du Québec, il faut reconnaître qu'il est assez délicat de le blâmer de s'être mis dans cette situation. A bien des égards, cette province a été amenée par un faux sentiment de sécurité économique, dû à ces transferts, à ne pas apporter progressivement les changements appropriés dans sa structure industrielle, et maintenant elle fait face à un immense problème.

Nous pouvons ainsi analyser la situation: le Canada semble aborder la politique régionale avec le souci de colmater les brèches au lieu de prévoir des mesures de redressement. Nous constatons une disparité dans cette province, si je puis utiliser le terme en ce sens, et nous nous empressons de la supprimer par des subventions au lieu de laisser la province se ressaisir elle-même. A titre d'exemple, permettez-moi de vous parler à nouveau de l'assurance-chômage. Vers la fin des années 50, le gouvernement fédéral a décidé d'accorder aux pêcheurs indépendants l'admissibilité à l'assurance-chômage. Ce fut alors une mesure des plus rétrogrades—rétrograde n'est peut-être pas le mot—mais plutôt regrettable, à mon avis. Examinons-en les conséquences à Terre-Neuve. Non seulement a-t-elle contribué à augmenter le taux de chômage, comme l'assurance-chômage l'a toujours fait en général, mais elle a entravé la rationalisation de l'industrie et de la pêche. Le programme a contribué à maintenir la distribution des crédits entre le plus grand nombre possible de personnes, favorisant ainsi une intensification de la main-d'œuvre, alors que l'industrie de la pêche tend partout vers une forte concentration de capitaux. Bref, il y a aujourd'hui plus de pêcheurs et leur production est moins importante de par sa nature que l'économie de l'industrie ne le dicterait. Supposons qu'Ottawa ait en même temps accordé ce privilège en Saskatchewan à des agriculteurs indé-

[*Text*]

doubt that this would have significantly altered the economic geography of Saskatchewan, rather than consistently having the lowest unemployment rate in the country, due in large measure to the fact that Saskatchewan residents are most responsive migration-wise in terms of economic activity, this Prairie province would currently have a much larger population, the farms would be much smaller and less efficient and most likely the environment of the Prairie provinces would be changed. This is a good illustration, I think, of the power of macro-economic policy, and the power that macro-economic policy has in influencing economic and social attitudes.

Senator Godfrey: You mean the power of Jack Pickersgill?

Dr. Courchene: That was in 1957, was it?

Senator Grosart: It was when Mike Starr was Minister of Labour. It was a Conservative measure.

Dr. Courchene: I think Saskatchewan has a lot to be thankful for in that farmers are not treated in the same fashion as fishermen, and Newfoundland is not so lucky.

The point I am making is not that we should not help the fishing industry. If it is the case that the fishing industry merits separate treatment then let us go ahead and give it separate treatment. It should be relatively easy to work out an incentive and subsidy system that embodies an incentive to work and a rationalization of the industry. Unemployment insurance does neither, and it has left the fishing industry in a state where it is presently not equipped to take advantage of the 200-mile limit and is naturally seeking further federal subsidies. So it is a question of the form of help in this case.

I would like now to draw your attention to the table that I have presented on page 21. One of the results of my argument is that as a result of these long and continuous policies that inhibit inter-regional adjustment people are becoming increasingly dependent, or some provinces are becoming increasingly dependent, of federal transfers. If you look at columns three and four, column three is the ratio of government spending as a percentage of the GDP for that province. Now government spending is that part that goes in national accounts.

Senator Grosart: Is that as a percentage of the Gross National Product?

Dr. Courchene: No, a percentage of the province's output. This is government spending in the province as a percentage of the province's GDP. GDP refers to a province.

Senator Smith (Colchester): Gross Domestic Product?

Dr. Courchene: Yes. Let us call it provincial output, that might be easier. So that government spending is also a part of provincial output, because it appears both as enumerator and denominator. But the extra bit that appears in the enumerator is simply the transfer system. That is from the province to

[*Traduction*]

pendants. Il semble d'ailleurs n'y avoir aucune raison pour laquelle les pêcheurs différeraient tant des agriculteurs; si l'on songe à leur activité pendant la morte saison, il ne fait aucun doute qu'on aurait ainsi sensiblement modifié la géographie économique de la Saskatchewan. Au lieu de présenter le taux de chômage constamment le plus bas du pays, surtout parce que les habitants de cette province des Prairies n'hésitent pas à se déplacer pour suivre l'activité économique, la Saskatchewan aurait à l'heure actuelle une population beaucoup plus dense, les fermes seraient beaucoup plus petites et moins rentables et, très probablement, l'environnement serait modifié. Voilà qui illustre bien, je crois, le pouvoir de la politique macro-économique et son influence sur les attitudes économiques et sociales.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire le pouvoir de Jack Pickersgill?

M. Courchene: C'était en 1957, n'est-ce pas?

Le sénateur Grosart: C'était lorsque Mike Starr était ministre du Travail. Il s'agissait d'une mesure prise par le parti conservateur.

M. Courchene: Je crois que la Saskatchewan doit s'estimer heureuse de ce que ses agriculteurs ne sont pas traités de la même façon que les pêcheurs de Terre-Neuve.

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

J'aimerais maintenant attirer votre attention sur le tableau que j'ai présenté à la page 21. Suivant une argumentation cette application permanente de politiques qui empêchent le redressement inter-régional, rend la population de plus en plus dépendante, ou bien certaines provinces dépendent de plus en plus des transferts fédéraux. Si vous examinez les colonnes 3 et 4, la première présente le coefficient des dépenses gouvernementales en proportion du PIB de cette province. On sait que les dépenses gouvernementales figurent dans les comptes nationaux.

Le sénateur Grosart: S'agit-il d'une proportion du produit national brut?

M. Courchene: Non, une proportion du rendement de la province. Il s'agit des dépenses engagées par le gouvernement dans la province en pourcentage du PIB de cette province. On utilise le sigle PIB dans le cas d'une province.

Le sénateur Smith (Colchester): Produit intérieur brut?

M. Courchene: Oui. Parlons plutôt de rendement provincial, ce serait plus simple. Ces dépenses gouvernementales constituent également une partie du rendement provincial, parce qu'elles figurent à la fois comme numérateur et dénominateur. Toutefois, le supplément apparaît au numérateur correspond

[*Text*]

persons and from the federal to persons, and from municipal to persons. But in any event those figures are fairly staggering. The ratio of government flows to output in Newfoundland is 71 per cent and in Prince Edward Island it is over 100 per cent. For Nova Scotia it is 70 per cent, New Brunswick 66 per cent and it trails down to 27 per cent in Alberta. Not only are these figures high but they have increased since 1970. If you look at Newfoundland you go from 52 to 71.

The Chairman: May I ask a naive question? If government spending is both enumerator and denominator, how do you get—

Dr. Courchene: The transfer is not a denominator.

The Chairman: You are speaking now of federal government transfers?

Dr. Courchene: Even the provincial government transfers. Neither one appears in the denominator. The denominator is only the part of government expenditures that appears in the national accounts. It is quite possible for the figure to be greater than 100 per cent. It is just the same way for individual families sometimes when one's spending exceeds one's income or one's output, and if you have savings to draw on you can do that. But it is the transfer system that allows that, and and in a couple of those provinces in the Maritimes now we have the situation where their consumption is larger than their income, which is not the same as this sort of ratio, but it is the same sort of phenomenon. That is made possible by the fact that their net imports are so high as a percentage of GNP. So I think that no provincial premier can look upon those figures with anything but the utmost concern. What has happened is that I think we have slowly put in place a series of policies that has led to several provinces essentially becoming government dependencies, if I can use Don McGillivray's phrase my phrase is a little bit more harsh. They become wards of the state. That is a little bit harsh and inappropriate, perhaps, but it is a situation that needs to be reversed, and one of the things we have to aim for in setting a new transfer system is to try to reduce the dependency on government of provinces like that.

That is all well and good, if you want to talk about regional disparities in the traditional sense, but what is happening now, in the last two or three years, is really going to change one's whole view of what regional disparity is, because we are now faced with a new situation, namely the rise in the economic dominance of western Canada. And as a result of the energy and oil royalties the revenues of the energy-producing provinces will be about $5 billion this year, and will rise as a result of oil and energy generally. And this amount will rise as Canada moves closer to adopting world oil prices. At current world prices I would guess that Alberta's royalties would be in the neighbourhood of $3 billion to $4 billion. What this means is that this province could abolish all other forms of provincial revenue and still end up with substantially more money per capita than Ontario.

[*Traduction*]

simplement au système de transfert. Le mouvement s'effectue des provinces aux particuliers, du gouvernement fédéral aux particuliers et des municipalités aux particuliers. Mais de toute façon, ces chiffres sont assez surprenants. Le coefficient de la part gouvernementale par rapport aux revenus de Terre-Neuve est de 71 p. 100 et dans l'Île-du-Prince-Édouard, il dépasse 100 p. 100. En Nouvelle-Écosse, il est de 70 p. 100, au Nouveau-Brunswick de 66 p. 100 et il tombe à 27 p. 100 en Alberta. Non seulement ces chiffres sont-ils élevés, mais ils ont augmenté depuis 1970. Dans le cas de Terre-Neuve, la proportion est passée de 52 à 71.

Le président: Puis-je poser une question simpliste? Si les dépenses gouvernementales sont présentes à la fois dans le numérateur et le dénominateur, comment faites-vous pour . . .

M. Courchene: Le transfert n'est pas un dénominateur.

Le président: Vous parlez maintenant des transferts du gouvernement fédéral?

M. Courchene: Des transferts du gouvernement provincial également. Ils ne figurent ni les uns ni les autres dans le dénominateur. Ce dernier est la seule partie des dépenses gouvernementales qui figure dans les comptes nationaux. Il est très possible que le chiffre en soit supérieur à 100 p. 100. C'est exactement la même chose dans les budgets familiaux où parfois les dépenses excèdent les revenus ou le rendement, et il est possible de compenser par des épargnes le cas échéant. Toutefois, c'est le système de transfert qui le permet, et dans deux de ces provinces Maritimes, nous notons maintenant que la consommation est plus forte que les revenus. Ce n'est évidemment pas le même genre de coefficient, mais c'est le même genre de phénomène. Il est possible parce que leurs importations nettes sont très élevées proportionnellement au PNB. Je crois donc qu'aucun premier ministre provincial ne peut examiner ces chiffres sans éprouver de vives iquiétudes. Nous avons sans doute dû, lentement, mettre en place une série de politiques qui ont placé certaines provinces sous la dépendance totale du gouvernement, si je puis utiliser l'expression de Don McGillivray. La mienne serait un peu plus dure. Elles sont tombées sous la tutelle de l'État. C'est un peu dur et ne connaît peut-être pas tout à fait, mais c'est une situation qui doit être renversée. En concevant un nouveau système de transfert, nous devrons nous efforcer de réduire la dépendance de ces provinces vis-à-vis du gouvernement.

C'est parfait, si on parle de disparités régionales dans le sens traditionnel, mais ce qui se produit maintenant, depuis deux ou trois ans, va réellement changer notre conception des disparités régionales car nous faisons maintenant face à une nouvelle situation, à savoir la montée de la prédominance économique de l'ouest. Avec les redevances tirées de l'énergie et du pétrole, les revenus des provinces productrices s'élèveront à environ $5 milliards cette année et vont augmenter de façon générale. Cette ascension se poursuivra à mesure que le Canada ajustera ses prix aux prix mondiaux du pétrole. Étant donné leur niveau actuel, j'imagine que les redevances de l'Alberta seraient de l'ordre de $3 à $4 milliards. Cette province pourrait alors abolir toute autre forme de revenu provincial et conserver tout de même sensiblement plus d'argent par habitant que l'Ontario.

[*Text*]

Where I left off before this short pause was where I was indicating that even without any other taxes Alberta's revenues would be larger per capita even than of those of Ontario. But also contributing to the rise of Alberta is the fact that the province is depositing a substantial portion of its energy royalties in the Heritage Fund which is designed to further development in Alberta. And in a few years the value of this fund will exceed $10 billion making it one of the largest pools of investment money in the country. What will Alberta do with this money? Will it be used to pull industry into the province from elsewhere in Canada? I think that is what Frank Miller, the Treasurer of Ontario, said yesterday. He was annoyed that Alberta was trying to move the oil companies to the west. It seems to be the natural place for them to go.

Senator Smith (Colchester): Turnabout is fair play. You can't really blame the west.

Dr. Courchene: I agree. The point I am going to raise is that Canada is facing a new challenge, in that for the first time in its economic history the economic dominance of Ontario is being challenged. I think that is most fascinating and interesting, but it has to be put into perspective. If you want to talk about regional disparities you have to put that in the right context.

In short, we are about to witness very substantial changes in the Canadian economy. How will we react to these changes? We can continue with the gap-closing mentality and attempt to offset the impact of this regional development by transferring once again large sums of money to the remainder of the country. But I will argue that this will only make the situation worse in the long run. We have to start thinking about alternate ways of handling Canada's problems related to regional disparities.

For example, there has to be a permanent transfer away from consumers and towards the energy-producing regions as a result of the increase in the rates of oil. If we do not transfer these resources, both labour and capital, to the western part of Canada by an internal adjustment which means an increase in wages in the west relative to the centre and the east, then they will simply be brought in by the foreign sector. The resulting increase in exchange rates will generate the required differential in return for the economic activity between the energy-producing regions and the rest of the country.

Senator Roblin: I do not understand that, I must confess.

Dr. Courchene: The question is if there have to be more resources going to the west because that is where the demand for output is, how will they get there? If we attempt to have a fixed wage in Canada so that labour will not be attracted to Alberta then our international competitiveness will be weakened on the manufacturing side. The demand for Canada's resources will push up the exchange rate higher than it would otherwise be if we had no resources, or the increase in demand will increase the exchange rate and the increase in the

[*Traduction*]

Avant de faire cette courte pause, je vous indiquais que même sans autre impôt, les revenus de l'Alberta seraient supérieurs par habitant à ceux de l'Ontario. Autre facteur de progrès de l'Alberta: cette province dépose une forte portion des redevances tirées de l'énergie dans un Fonds du patrimoine, conçu pour l'expansion future de la province. Dans quelques années, la valeur de ce fonds dépassera $10 milliards, soit la plus importante concentration d'investissements du pays. Que fera l'Alberta de cet argent? L'utilisera-t-elle pour accaparer l'industrie d'une autre partie du pays? Je crois que c'est ce qu'a dit hier Frank Miller, le ministre du Trésor de l'Ontario. Il était contrarié par le fait que l'Alberta essayait d'attirer les compagnies de pétrole dans l'Ouest. Cela semble l'endroit tout indiqué pour elles.

Le sénateur Smith (Colchester): C'est jouer franc jeu. On ne peut pas vraiment blâmer l'ouest.

M. Courchene: Je suis d'accord avec vous. Je veux soulever le fait que le Canada fait maintenant face à un nouveau défi, en ce sens que pour la première fois de son histoire économique, la domination économique de l'Ontario est en train d'être contestée. Je trouve cette situation très fascinante et intéresssante, mais il est nécessaire de situer les faits. Lorsqu'on veut parler des disparités régionales, il faut les placer dans le bon contexte.

En résumé, nous serons bientôt témoins de changements très importants dans l'économie canadienne. Comment réagirons-nous à ces changements? Nous pouvons continuer à adopter la mentalité qui consiste à combler les lacunes et essayer d'équilibrer les répercussions de ce développement régional en transférant de nouveau d'importantes sommes d'argent au reste du pays. Je prétends, toutefois, qu'à long terme, cette mesure ne fera qu'aggraver la situation. Nous devons commencer à rechercher de nouvelles solutions de rechange pour régler les problèmes du Canada sur le plan des disparités régionales.

Ainsi, il faudrait retirer les ressources des consommateurs et les transférer de façon permanente aux régions productrices d'énergie pour amortir l'impact de la hausse des tarifs du pétrole. Si nous ne transférons pas les ressources humaines et financières à l'ouest du Canada au moyen d'un rajustement interne, ce qui se traduira par une hausse des salaires dans l'ouest comparativement au centre et à l'est, ce sera alors le secteur étranger qui les fournira. La hausse des cours du change qui en résultera engendrera le taux différentiel de rendement requis pour activer l'économie entre les régions productrices d'énergie et le reste du pays.

Le sénateur Roblin: Je dois avouer que je ne comprends pas ce que vous voulez dire.

M. Courchene: La question revient à ceci: si nous devons envoyer de nouvelles ressources dans l'ouest parce que c'est à cet endroit que la demande de production se fait sentir, comment faudra-t-il procéder? Si nous essayons d'établir un salaire fixe au Canada de façon à ce que les travailleurs ne soient pas attirés par l'Alberta, notre compétitivité internationale sera affaiblie sur le plan manufacturier. La demande de ressources canadiennes entraînera la hausse du cours du change au-delà de ce qu'il aurait été si nous n'avions disposé

[*Text*]

exchange rate will hurt the international competitiveness of our secondary manufacturing. So if we do not voluntarily transfer the resources internally, the exchange rate will just go up, or, equivalently, the wages in Ontario will be too high relative to the exchange rate and the rates in return will fall.

So we will get them one way or the other.

Let me raise now what I think is a fascinating result, something that I have been arguing or predicting for about a year and a half now. I was happy to see it happen, although it is an eyeopener for the country, and that is Ontario becoming a have-not province in terms of equalization. That arises, of course, because of oil. As you know, the equalization formula is a formula for allocating and equalizing oil among provinces. The way it works is that you take the province's per cent of population minus the province's percent of tax base, and whatever that resulting percentage is you multiply by the amount of money to be equalized. In the case of oil, the amount of money to be equalized is one-half of the total oil royalties in the country. Ontario has 37 per cent of the population. Let us forget about petroleum. It has zero per cent of the tax base. So Ontario gets 37 per cent of one-half of all the oil royalties on energy entitlement. Suddenly this figure has dominated the others, the figures for sales tax, income tax and so on, in which Ontario is relatively rich. So we have a situation where Ontario is $1 million away from being a have-not province. Of course we now end up saying that that cannot be possible so we keep changing the equalization formula. Last week the sale of crown leases was taken out of the equalization formula.

It points out that equalization itself has now become arbitrary.

Senator Roblin: It always has been.

Dr. Courchene: It has not been arbitrary in the past. It has been consistent in the sense that every revenue was maximized to the fullest, to the national average level.

Senator Roblin: It was arbitrary to the extent that every federal government changed the level whenever it suited it: It was the top two provinces, the top three provinces, the national average, et cetera.

The Chairman: Senators, we agreed to let Dr. Courchene finish. Senator Austin will be the lead questioner when he is finished.

Dr. Courchene: With the recognition that Ontario is in effect a have-not province, the political nature of our federalism will be altered markedly. On a rather trivial level, the typical economic conference on regional policy will now

[*Traduction*]

d'aucune ressource. L'augmentation de la demande augmentera également le taux du change, ce qui nuira à la compétitivité internationale de notre secteur secondaire. Ainsi, si nous ne transférons pas volontairement les ressources à l'intérieur du pays, le cours du change grimpera tout simplement ou alors les salaires en Ontario seront trop élevés par rapport aux cours du change, ce qui fera baisser les taux de rendement.

Par conséquent, nous aboutirons à ce que nous voulons d'une façon ou d'une autre.

Permettez-moi de vous faire part d'un résultat que je trouve fascinant et que je réclamais ou que je prédisais depuis un an et demi. J'ai été heureux de voir mes prédictions se réaliser, bien que cela ait été une surprise pour le pays de constater que l'Ontario était en train de devenir une province démunie en ce qui concerne la péréquation. Cette situation est évidemment attribuable au pétrole. Comme vous le savez déjà, la formule de péréquation est une formule qui sert à distribuer et à partager le pétrole entre les diverses provinces. Ainsi, il s'agit de soustraire du pourcentage de la population de la province le pourcentage de son assiette d'impôt. Il faut ensuite multiplier le pourcentage qui en résulte par le montant d'argent qui doit faire l'objet de la péréquation. Dans le cas du pétrole, le montant d'argent qui doit être régularisé représente la moitié des redevances totales sur le pétrole à l'intérieur du pays. 37 p. 100 de la population canadienne habite en Ontario. Oublions la question du pétrole. Elle ne figure pas dans l'assiette de l'impôt. Ainsi, l'Ontario reçoit 37 p. 100 de la moitié de toutes les redevances sur le pétrole en tenant compte de la part de l'énergie qui lui revient. Ce chiffre a soudainement dominé les autres chiffres, c'est-à-dire ceux qui représentent la taxe de vente, l'impôt sur le revenu, et ainsi de suite, et pour lesquels l'Ontario fait très bonne figure. Ainsi on se trouve devant une situation où l'Ontario est à 1 million de dollars près d'être considérée comme une province démunie. On en conclut évidemment que ce n'est pas possible et on continue ainsi à changer la formule de péréquation. La semaine dernière, la vente des baux de la Couronne a été retirée de la formule de péréquation.

Cela semble indiquer que la péréquation elle-même est devenue arbitraire.

Le sénateur Roblin: Ce fut toujours le cas.

M. Courchene: Ce n'était pas le cas dans le passé. C'était une formule logique en ce sens que tous les revenus étaient maximisés à l'extrême en s'inspirant de la moyenne nationale.

Le sénateur Roblin: Cette formule est arbitraire dans la mesure où tous les gouvernements fédéraux en ont modifié le taux lorsque cela faisait leur affaire. Il était question des deux provinces les plus importantes, puis des trois provinces les plus importantes, puis de la moyenne nationale, et ainsi de suite.

Le président: Nous avons convenu, sénateurs, de laisser M. Courchene terminer son exposé. Le sénateur Austin pourra le questionner en premier lorsqu'il aura terminé.

M. Courchene: Si on reconnaissait que l'Ontario est, en effet, une province démunie, la nature politique de notre fédéralisme s'en trouverait sensiblement modifiée. Sur un plan plutôt accessoire, la conférence économique typique sur la

[*Text*]

include an Ontario position. I have been at several of these conferences recently, and there is always a spokesman from the west, from the Atlantic and from Quebec, but never from Ontario. I think that will change.

More seriously, the rising economic star of the west will force Ontario into a position where it will become far more aggressive in defence of its own interests. This will mean in turn that the traditional discussion of economic disparities will to an increasing degree become part of a broader debate which will encompass the division of powers between Ottawa and the provinces. Indeed, that debate has already begun. I have a quote here from Judy Maxwell of the C.D. Howe Institute which I find very fascinating. She is commenting on the First Ministers' Meeting last February. She says:

> It strikes me that the political philosophy of the First Ministers at their economic summit in February (1978) reflected two distinct views divided along regional lines. The premiers of Ontario and most of the western provinces spoke frequently of government restraint, calling for greater support for private sector activity, and generally invoking a conservative approach to economic policy (the exception was Saskatchewan). In contrast, the leaders from Quebec and the Atlantic provinces realize that they have precious little private sector activity to encourage and that many of the enterprises that do exist are facing highly unfavourable competitive conditions. These provincial leaders therefore tended to speek about protection, subsidies, and the need for financial and economic assistance. That kind of division of views does not strike me as a sound base for developing national policies to suit all the regions.

What I do in the rest of the paper is to try to focus on this relationship in the sense that regional policies have now become much broader than simply looking at, for example, a DREE program. They are part and parcel of the whole economic fabric of this nation. Moreover, not only can you not set a framework for regional policies until you answer the question, "Will we have a more decentralized federalism in the future or more centralized federalism in that future?", but until you answer that question it will be difficult to design an appropriate set of regional policies. On the other hand, the type of transfer system you have will determine what kind of federalism you have, because if you have a transfer system between governments, for example, where all the transfers are in terms of conditional grants, automatically you will have a fairly centralized federalism. But recently we have been moving everything towards the unconditional side, and that allows more power to the provinces, of course. So the unconditional transfers encourage greater autonomy and vice versa.

[*Traduction*]

politique régionale incluera maintenant une position ontarienne. J'ai participé à plusieurs de ces conférences récemment, et il y a toujours un porte-parole de l'Ouest, de l'Atlantique et du Québec, mais jamais de l'Ontario. Je pense que cette situation changera.

J'aimerais aborder un point plus sérieux. La montée économique de l'Ouest forcera l'Ontario à adopter une position beaucoup plus agressive pour défendre ses propres intérêts. Il s'ensuivra que la discussion traditionnelle des disparités économiques prendra de plus en plus d'importance et abordera de nouveaux points qui incluront la répartition des pouvoirs entre l'Ontario et les provinces. En réalité, ce débat a déjà commencé. Je vais vous citer certaines paroles prononcées par Judy Maxwell de la *C. D. Howe Institute* que j'ai trouvé très fascinantes. Elle donne ici ses commentaires sur la réunion des premiers ministres qui s'est tenue en février. Elle dit ce qui suit:

> Il me semble que la philosophie politique adoptée par les premiers ministres lors du sommet économique tenu en février (1978) reflétait deux points de vue distincts axés sur des considérations régionales. Les premiers ministres de l'Ontario et de la plupart des provinces de l'Ouest parlaient fréquemment des restrictions gouvernementales, réclamant le renforcement de l'aide accordée aux activités du secteur privé, et demandant, en règle générale, que la politique économique soit abordée de façon plus traditionnelle (l'exception était la Saskatchewan). Par contre, les dirigeants du Québec et des provinces de l'Atlantique se rendaient compte que les activités du secteur privé sont trop peu nombreuses pour être encouragées et que nombre des entreprises qui existent vraiment font face à des conditions concurrentielles très défavorables. Ces dirigeants provinciaux tendaient, par conséquent, à parler de protection, de subventions et de la nécessité d'obtenir une certaine aide financière et économique. Ce type de divergence d'opinions ne sont pas, me semble-t-il, de nature à encourager une base saine sur laquelle l'élaboration de politiques nationales susceptibles de convenir à toutes les régions.

J'essaie, dans le reste du document, de me concentrer sur ces liens en ce sens que les politiques régionales sont maintenant devenues beaucoup plus vastes que le simple fait d'examiner, par exemple un programme du MEER. Elles font partie de tout le système économique de ce pays. En outre, non seulement n'est-il pas possible d'établir une structure pour les politiques régionales avant que vous ne répondiez à la question: «le fédéralisme sera-t-il plus décentralisé ou plus centralisé dans l'avenir», mais en attendant la réponse, il sera également difficile d'élaborer un ensemble valable de politiques régionales. Par ailleurs, le type de système de transfert utilisé déterminera le genre de fédéralisme qui sera appliqué. En effet, s'il s'agissait d'un système de transfert entre gouvernements où, par exemple, tous les transferts revêtent la forme de subventions comportant des réserves, on aboutirait automatiquement à un fédéralisme assez centralisé. Or récemment, nous nous sommes dirigés vers les transferts qui ne sont soumis à aucune réserve, ce qui, évidemment, confère plus de pouvoirs aux

[*Text*]

There is an interesting relationship between the transfer system and the division of powers. What I end up doing in the last part of the paper is to say, "Look, I have made some criticisms about the transfer system." Essentially, I am arguing that the transfer system should change its incentives in such a way that it relies more on the interplay of market forces. But in order to put that in an intelligent framework, or at least in a consistent framework, I have to make an assumption about whether we are going to become more or less decentralized.

Let us suppose we will be more decentralized in the future; Then what sort of transfer system should we have? With your permission, I will just read the six propositions that I have in my paper. In this part of the paper I am in the process of outlining several propositions which are not really grounded in economic theory, as you may guess, but are related in part to my views on how Canada should change. I don't apologize for that, but I just indicate to you that you may not find any economists who will agree on that. I don't suppose that is new to you, though.

The first proposition, in terms of redesigning a transfer system, is that no Canadian individual or family should receive an income below some generally accepted poverty level. That is a motherhood statement, but we do not have it currently in Canada right now. It raises a lot of interesting questions that are beneath the surface, and that is whether or not we follow former Premier W. A. C. Bennett's recommendation and move some of the transfer system away from equalization and towards negative income tax for people. I don't get into that, actually. I talk about a negative income tax plan and I will be willing to come back to that later.

Senator Austin: But you do endorse it favourably?

Dr. Courchene: Yes. The second proposition is that the movement of people, factors and goods across provincial boundaries should be as unrestricted as possible. This is essentially an argument for a common market. As a matter of fact, it is quite an essentialist argument. If you push a common market very far, you can almost wipe out provinces, because the argument says that there should be no interference with any economic activity anywhere. So within the context of using a decentralized framework to push a new system of transfers, this common market probably would not be able to go all the way, if we had a decentralized federalism.

In any event, that is one of the difficulties right now in the current federation—we are too balkanized in terms of our economic trading between provinces. So the recommendation ought to be of some value regardless of whether we change the transfer system or not.

[*Traduction*]

provinces. Ainsi les transferts sans réserve favorisent une plus grande autonomie et vice-versa.

Il existe un lien intéressant entre le système de transfert et la répartition des pouvoirs. Dans la dernière partie du document, je conclus en disant: «J'ai formulé certaines critiques au sujet du système de transfert». Je suis essentiellement d'avis que le système de transfert devrait modifier ses incitations de façon à se fonder davantage sur les effets combinés des forces du marché. Mais pour incorporer une telle mesure dans un système intelligent ou, du moins, logique, il me faut émettre une hypothèse sur la question visant à savoir si nous allons être plus ou moins décentralisés.

Supposons que le Canada se décentralise plus tard; quel genre de système de transfert devrions-nous avoir alors? Avec votre permission, je vais vous lire les six propositions que j'ai formulées dans mon document. Dans cette partie du rapport, je souligne plusieurs propositions qui ne se fondent pas vraiment sur une théorie économique, comme vous pouvez le deviner, mais qui se rattachent en partie à une propre conception de la marche à suivre pour modifier le Canada. Je ne m'excuse pas pour cela, mais je vous indique que vous ne trouverez peu-être pas des économistes qui seront d'accord avec ces propos. Je ne crois pas, toutefois, que vous en serez surpris.

En ce qui concerne le remaniement du système de transfert, je propose, en premier lieu, qu'aucun Canadien ou qu'aucune famille canadienne n'ait un revenu qui soit en-dessous d'un seuil de pauvreté généralement admis. C'est une déclaration terre-à-terre, mais c'est un fait que cela n'existe pas encore au Canada. Cette situation soulève beaucoup de questions intéressantes, qui, jusqu'à présent, n'étaient pas posées, à savoir s'il faut oui ou non suivre les recommandations de l'ancien premier ministre W. A. C. Bennett et retirer de la formule de péréquation une certaine partie du système de transfert pour l'incorporer dans la formule de l'impôt sur le revenu négatif à l'intention des particuliers. A l'heure actuelle, je ne comprends pas tout à fait ce point. Je parle d'un régime d'impôt sur le revenu négatif et je suis disposé à revenir sur ce point plus tard.

Le sénateur Austin: Mais êtes-vous en faveur de ce projet?

M. Courchene: Oui. La deuxième proposition est que le mouvement de la population, des facteurs et des produits à travers la frontière provinciale devrait être aussi libre que possible. Il s'agit essentiellement d'un argument en faveur d'un marché commun. Il s'agit en réalité, d'un argument essentiel. Si vous poussez à fond un marché commun, vous risquez de liquider en quelque sorte les provinces; l'argument ne veut-il pas qu'il ne doive y avoir aucune entrave à une activité économique quelle qu'elle soit. Dans le contexte donc de l'utilisation d'un cadre décentalisé visant à faire adopter un nouveau système de transferts, ce marché commun ne pourrait probablement pas survivre dans un fédéralisme décentralisé.

De toute façon, il s'agit d'une des difficultés de la fédération actuelle—l'échange commercial entre les provinces est beaucoup trop fragmenté. Votre recommendation devrait donc avoir une certaine valeur peu importe que nous apportions ou non des modifications au système de transferts.

[*Text*]

Now, those first two propositions related to making certain that individuals had some economic rights. I think that is important. Too often the view of the division of powers is simply one of Ottawa and the provinces dividing up all of the economic pie; but we have to remember that individual Canadians do have economic rights. That was the purpose of the first two propositions.

The last four propositions relate to provinces.

Proposition three is that the provinces must be allowed greater scope for tailoring their institutional and economic fabric to suit their own development needs. I talk about that in detail later in the paper, near the end. I will skip it right now. One area that has helped in that, I think, is the new shared-cost programs. Changing the shared-cost programs to unconditional grant programs, despite the fact that many provinces were unhappy with the amount of money they were given to do that, was a good concept. It is a concept that leads to autonomy and efficiency.

Proposition four states that so-called "national standards" enforced by Ottawa are not likely to work to the economic advantage of the provinces and in any case will serve to erode provincial autonomy. The key point here is that centralized policies with respect to foreign ownership or pollution, say, will tend not to be interregionally neutral. As Harry Johnson used to argue, these are "Ontario first" policies. What happens is, they may help some areas but they inhibit the development of other areas.

Proposition five. I think we have to move, in the transfer system, in such a way that the provinces are made to bear the full economic costs of their actions. For example, the policies are working too much at cross purposes in this country at the moment. If Ottawa, for example, has a firm commitment to maintain employment programs in have-not regions, then the have-not regions can attempt to inhibit migration. If it succeeds, then Ottawa has to put in even more money because the commitment is to reduce the unemployment rate to a certain level.

There are too many cases where one sector can hold another sector to ransom, so to speak, and I think we have to make the sectors become more fiscally responsible. My own sector, the university, is now getting into this. Some universities in this country are now starting to change their pay scales in the sense that for the people they hire to teach on a year-to-year basis, they convert their salaries from 12 months to eight months, and they are eligible for unemployment in the summer, rather than have a 10-month pay period. So you are transferring some of the responsibility to the federal government.

This is precisely what is happening at all program levels. One of the things I am arguing for here is to cut through this

[*Traduction*]

A présent, ces deux premières propositions visaient à assurer certains droits économiques aux particuliers. Je crois que c'est important. On croit trop souvent que la répartition des pouvoirs se résume simplement à une répartition des parts du gâteau économique entre Ottawa et les provinces; nous devons toutefois nous rappeler que les Canadens, pris individuellement, ont aussi des droits économiques. Et c'est là l'objectif visé par les deux premières propositions.

Les quatre dernières propositions concernant les provinces.

Notre troisième proposition stipule que les provinces devraient avoir une plus grande liberté d'action afin de tailler le tissu institutionnel et économique de façon à ce qu'il s'adapte mieux à leurs besoins en développement. Je parle plus en détail de ce point un peu plus loin dans le document, vers la fin. Je le passerai pour l'instant. Les nouveaux programmes à frais partagés constituent à cet égard un domaine qui a été fort utile. L'idée de remplacer les programmes à frais partagés par des programmes subventionnés sans condition, en dépit du fait qu'un grand nombre de provinces n'étaient pas satisfaites des sommes qu'elles touchaient, s'est avérée bonne. Elle mène à l'autonomie et à l'efficacité.

Notre quatrième proposition stipule que les prétendues disantes «normes nationales» imposées par Ottawa ne seront probablement pas très avantageuses pour les provinces, et serviront de toute façon à rogner sur l'autonomie provinciale. L'argument-clé c'est que les politiques centralisées touchant la propriété étrangère ou la pollution, auront plutôt tendance à influer sur une région par rapport à une autre. M. Harry Johnson avait l'habitude de prétendre qu'il s'agissait de la politique de «l'Ontario d'abord». Ce qui arrive, c'est qu'elles peuvent aider dans certaines régions et freiner le développement dans d'autres.

La cinquième proposition. Je crois que nous devons nous diriger vers un système de transferts tel que les provinces devront assumer les coûts de leurs actions. Par exemple, à l'heure actuelle, les politiques agissent trop souvent à contre-courant. Si Ottawa, par exemple, s'est engagé fermement à assurer des programmes d'emploi dans les régions démunies, ces régions peuvent essayer d'empêcher l'immigration. Si leur stratagème réussit, Ottawa doit alors débourser des sommes encore plus importantes puisqu'il s'était engagé à faire baisser le taux de chômage à un certain niveau.

Il y a trop de cas où un secteur peut faire chanter un autre secteur, façon de parler et c'est la raison pour laquelle je crois qu'il faut rendre les secteurs beaucoup plus responsables du point de vue de la charge fiscale. Mon propre secteur, le secteur universitaire se dirige en ce sens. Certaines universités du pays commencent à changer leurs échelles de salaires; en effet, pour les enseignants qu'elles embauchent sur une base annuelle, elles les rémunèrent sur 8 mois plutôt que 12, les rendant ainsi admissibles à l'assurance chômage au cours de l'été—plutôt que d'avoir une période de paye de 10 mois. Elles transfèrent donc ainsi une partie de la responsabilité au gouvernement fédéral.

C'est précisément ce qui se passe à tous les niveaux de programmes. Une des choses pour laquelle je plaide ici, c'est

[*Text*]

and to get rid of the overlap and the ability to play one against the other.

For example, if Quebec were responsible for having its own welfare funding, and if Ottawa changed welfare to a block funding program, and there was a fixed amount of money for welfare, Quebec would think twice about increasing its minimum wage. And if people are thrown out of work, then they would have to bear the full cost of the welfare.

So I think you will get better economic decisions all around if people cannot slough off the impact of economic decisions onto other parts of the country.

The last proposition is that if we move to this decentralized system, provinces must accept the fact that part of gaining more economic independence is in assuming more responsibility in economic matters. Here let me continue to be controversial, or to touch on sensitive areas in this country. The province of Alberta is unhappy, to say the least, about the fact that Ottawa is calling most of the shots when it comes to pricng and export policies of natural gas. Ottawa is managing a resource that belongs constitutionally to the province. On the other hand, it is important to note that it is Ottawa and not Alberta that is paying for the equalization that is arising from oil, and that equalization now is about $1 billion. Alberta contributes not a drop of that oil or a dollar of that money directly from the Alberta coffers. Rather, the equalization payments come from general federal revenues, of which Albertans pay about 10 per cent and Ontarians pay about 40 per cent.

Ottawa or Canadians will want to exact some quid pro quo from Alberta. If we just give it the right to turn over the power or the resources, and if it ups the price of oil, then Ottawa has an equalization problem. So there will have to be some trade-off here. Decentralization is bound to be inefficient and counterproductive if citizens and provinces continue to look to Ottawa as a perennial provider of last resort.

I am sorry for not having made this presentation more coherent. I hope that I have touched on things that will be of interest, although I have failed to put it in perspective of what I think is in the paper. That was simply my inability to do so.

Senator Godfrey: We have all read your paper.

Dr. Courchene: Then what I have said is superfluous, anyway. Let me conclude by saying that I really think that we have not, in this country, put enough reliance on market forces. If you look at what has happened in Saskatchewan, some people would say it was terrible: the railroads pulled out, a number of towns had to shut down, farms got bigger, and there was terrible social injustice. It may well be that the place is a lot better off for it. The farmers were forced to adjust, and it worked. Show me, on the other side, another place where we have pumped in a lot of money and it has worked.

[*Traduction*]

de crever l'abcès afin d'éliminer le chevauchement et la possibilité de jouer l'un contre l'autre.

Par exemple, au cas où le Québec financerait son propre service de bien-être, et qu'Ottawa transformerait le bien-être social en un programme global de financement, et dans le cadre duquel le Québec recevrait un montant fixe au titre du bien-être, cette province n'augmenterait pas si facilement son salaire minimum, sachant que si des travailleurs se voient expulser du marché du travail, elle aurait alors à assumer entièrement le coût du programme de bien-être.

Je crois qu'on en arrivera à de meilleures décisions économiques si l'on pouvait étaler l'impact de ces décisions sur d'autres parties du pays.

La dernière proposition porte sur l'aspect suivant: si nous adoptons ce système décentralisé, les provinces doivent accepter le fait que l'acquisition d'une plus grande indépendance économique signifie entre autres un plus grand nombre de responsabilités en matière d'économie. Permettez-moi ici de poursuivre dans cette voie controversée ou d'effleurer la question des régions sensibles du pays. La province de l'Alberta est malheureuse, pour dire le moins, au sujet du fait que c'est Ottawa qui prend la plupart des décisions lorsqu'il s'agit de fixer les prix et d'établir les politiques d'exportation du gaz naturel. Ottawa gère une ressource, qui, de par la constitution, appartient à la province. D'autre part, il faut noter que c'est Ottawa et non pas l'Alberta qui assume les paiements de péréquation rendus nécessaires en raison du pétrole, paiements qui s'élèvent à l'heure actuelle à $1 milliard. L'Alberta ne fournit directement aucune goutte de ce pétrole ou ne puise pas cet argent dans ses coffres. Au contraire, les paiements de péréquation proviennent des revenus fédéraux généraux dont les Albertains génèrent environ 10% et les Ontariens 40%.

Les autorités fédérales ou les Canadiens voudront exiger une certaine compensation de l'Alberta si nous lui donnons simplement le droit de transformer le pouvoir ou les ressources et si cela entraîne une hausse du prix du pétrole. Ottawa doit donc faire face à un problème de péréquation qui obligera à un échange. La décentralisation est vouée à l'inefficacité et à la contre-productivité si les citoyens et les provinces continuent à considérer Ottawa comme un pourvoyeur perpétuel de dernier recours.

Je suis désolé de ne pas avoir été plus cohérent. J'ose espérer que j'ai touché les points intéressants, bien que je n'aie pas réussi à bien mettre en perspective les points que j'ai soulevés dans le document. J'en ai tout simplement été incapable.

Le sénateur Godfrey: Nous avons tous lu votre document.

M. Courchene: Alors ce que j'ai dit est de toute façon superflu. Permettez-moi de conclure en disant que je pense vraiment que nous n'avons pas, dans ce pays, fait assez confiance aux forces du marché. Si vous regardez ce qui s'est produit en Saskatchewan, certaines personnes diraient que c'était terrible: les sociétés de chemin de fer abandonnaient des lignes, un certain nombre de villes devaient cesser toute activité, les fermes grossissaient et l'injustice sociale était monnaie courante. C'est peut-être que l'endroit était plus qu'indiqué pour cela. Les exploitants agricoles ont été obligés de s'ajuster

[*Text*]

The Chairman: Dr. Courchene, you may be worried because you feel that you may have been inarticulate, but I think you will find that you were in fact rather articulate and that you have drawn blood.

Senator Godfrey: Dr. Courchene, to prove that I have actually read your paper, on page 38 there would appear to be a typographical error. It says:

> As noted above such transfers to the provinces are generally classified into two groups—conditional and unconditional transfers. The former increases provincial revenues without any implications as to how the money should be spent while the latter impinges on provincial autonomy in one way or another.

It is exactly the other way around.

Dr. Courchene: Yes.

Senator Godfrey: We are interested in DREE. That is the purpose of this committee. I would like to direct to you a couple of questions concerning DREE. You come out strongly in favour of block payments. The federal government is tending toward that now. I want to get down to what this committee is really considering. You are aware of the general development agreements and subagreements in the provinces. Are you suggesting that that part of DREE should, in fact, be closed up and that block payments take its place? I am referring to 80 per cent of the revenues of the department.

Dr. Courchene: My intuition would tell me that DREE has not been all that effective, although it is hard to argue, in some sense, with the fact that something has caused more people to come to the maritimes recently. Their five year migration has been inward, and perhaps DREE has helped in attracting people there. I do not really know how to reply to that question. I guess my answer would be, yes, I really do not think that we need DREE. We now have an awful lot of superstructure in place. We have in this country a remarkable degree of equalization in terms of public sector services, and DREE is trying to move toward getting equity and more equality in the provision of private sector services in industry. I have never been very impressed with that sort of program.

Senator Godfrey: Could we go to the other 20 per cent of the department—that is, grants to industry. What do you think of that?

Dr. Courchene: That is what I was talking about. I was not talking about funding; I was talking about grants to industry.

Senator Godfrey: My initial question dealt with the general development agreements which, I understand, involve 80 per cent of the money. Under those agreements and subagreements, provinces contribute 50 per cent toward roads and infrastructures. Would you eliminate all those and go to block funding, or would you argue, on the basis of your paper, that because provinces pay 50 per cent, those should be eliminated entirely?

[*Traduction*]

et cela a marché. Montrez-moi de l'autre côté un endroit où les vastes sommes investies ont donné des résultats.

Le président: Monsieur Courchene, vous vous inquiétez peut-être du manque d'articulation de votre présentation; vous vous rendrez compte que vous avez fort bien parlé et que vous nous avez beaucoup secoué.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Courchene, pour vous prouver que j'ai bien lu votre document, à la page 38 il semblerait y avoir une erreur typographique. On y lit ce qui suit:

> Comme on l'a fait remarquer plus haut, ces transferts aux provinces sont généralement classés en deux groupes—les transferts conditionnels et inconditionnels. Les premiers permettent d'augmenté le revenu des provinces sans aucune condition quant à la façon dont l'argent devrait être dépensé tandis que les derniers empiètent sur l'autonomie provinciale d'une façon ou de l'autre.

C'est exactement l'opposé.

M. Courchene: Oui.

Le sénateur Godfrey: Le MEER nous intéresse et l'objectif du présent comité est de l'étudier. J'aimerais vous poser une ou deux questions au sujet du MEER. Vous vous dites très en faveur des paiements globaux. C'est ce à quoi tend le gouvernement à l'heure actuelle. Je veux en venir à ce que le présent comité étudie vraiment. Vous êtes au courant des accords généraux en matière d'expansion et des accords auxiliaires dans les provinces. Recommandez-vous de mettre un terme à ces activités du MEER pour les remplacer par des versements en fonds bloqués—je veux parler des 80 pour cent des recettes du ministère?

M. Courchene: A mon avis, le MEER n'a pas été vraiment efficace, même s'il faut bien admettre que quelque chose a récemment attiré beaucoup de monde aux Maritimes. La migration s'y poursuit depuis cinq ans et le MEER y a peut-être contribué. Je ne sais vraiment pas comment répondre à cette question; en fait, je ne pense pas vraiment que nous ayons besoin de ce ministère. Il y a maintenant énormément de superstructures en place. Il y a au Canada une péréquation très nette des services du secteur public et le MEER essaie d'assurer à l'industrie ceux du secteur privé de manière plus équitable et plus juste. Ce genre de programme m'a toujours laissé indifférent.

Le sénateur Godfrey: Pourrions-nous passer aux autres 20 p. 100 du ministère, je veux parler des subventions à l'industrie. Qu'en pensez-vous?

M. Courchene: C'est de cela que je parlais. Il ne s'agissait pas de financement mais de subventions à l'industrie.

Le sénateur Godfrey: Ma question portait sur les accords généraux de développement qui, d'après ce que je crois savoir, font intervenir 80 p. 100 des fonds. En vertu de ces accords et sous-accords, les provinces assurent 50 p. 100 des dépenses d'infrastructure. Voudriez-vous supprimer cela pour revenir au financement en fonds bloqués, ou voudriez-vous, d'après ce que dit votre mémoire que ce soit entièrement supprimé puisque les provinces paient 50 p. 100?

[*Text*]

Dr. Courchene: I myself would perfer block funding, or giving equal per capita grants, and let everything else go. I think that would be more efficient in the long run. So far as these programs are concerned, that is really a very strict type of conditional grant. You just sign your province away for a while, in terms of certain areas, to Ottawa. You mutually agree on what are the conditions of the agreement. Nonetheless, both parties become constrained at that point in terms of what they can do. That is part and parcel of what I was arguing. Because of the degree to which the maritimes and other areas have dependency on Ottawa, they have a tendency to want centralization to continue; whereas Quebec, for some reason—perhaps language and economics—and Alberta, and others, want more decentralization. My question is, how do you reconcile a greater desire for independence on the part of the west at the same time that some of the maritime provinces are willing to make contracts with Ottawa of the very restrictive kind that you are talking about? We have two different poles when considering how we want economic activity to be rearranged in this country. I do not know how we go about solving the problem. One of the things I hinted at is that perhaps the maritimes, if left to block funding, might end up by trying to unite again. They might try again to unite, as they did prior to DREE.

Senator Smith (Colchester): "Try" is too strong a word.

Senator Grosart: Mr. Chairman, we have a problem. The Internal Economy Committee is meeting at 11 a.m., and I have to attend, as does Senator Barrow.

The Chairman: Unfortunately we are trespassing on Senator Austin's time. I had asked him to lead off the questioning.

Senator Grosart: It is a pity that some of us will have to miss the discussion on this paper.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, getting back to the other 20 per cent, I do not quite follow Dr. Courchene's argument as to why he is against helping industry. We have had evidence that over 90 per cent of it has been successful. What is his position on that?

Dr. Courchene: You are talking about grants to industry. It is very difficult to know how to measure success. Let us assume that it has increased jobs and output in the area. On economic problems, the only argument you can make for DREE is to say "Look, what that particular area needs is a start; it needs some investment. Once it gets going, it will become viable in the long run." Either it needs superstructure, or else you could say "There are some industries which will not be efficient for a while, but at some point they will have an advantage." I would say it could be efficient if you can conjure up this long-run argument. But for most of the things that DREE has done, you cannot conjure up that argument, and so the costs to DREE include transferring output from where it otherwise would have been. Most people do not think about that. In line with what I am saying, if a province knows that DREE is there, it may influence minimum wages. In the absence of DREE, some industry might have come in because

[*Traduction*]

M. Courchene: Personnellement, je préfèrerais un financement en fonds bloqués, ou des subventions proportionnelles au nombre d'habitants, et laisser tomber tout le reste. Cela me paraît plus efficace à long terme. Ces programmes font intervenir des subventions conditionnelles très strictes. Chaque province signe avec Ottawa des accords portant sur certaines régions. Il y a une entente mutuelle sur les conditions de l'accord. Néanmoins, à ce stade les deux parties sont liées par ce qu'elles peuvent faire. Cela fait partie de ce dont je parlais. Les Maritimes et d'autres régions qui dépendent largement d'Ottawa ont tendance à vouloir que la centralisation se poursuivre; pour sa part, le Québec, pour certaines raisons linguistiques et économiques peut-être, et l'Alberta et d'autres encore, souhaitent davantage de décentralisation. Je me demande donc comment on peut concilier ce grand désir d'indépendance de la part de l'Ouest avec la volonté de certaines des provinces maritimes d'établir avec Ottawa les contrats très restrictifs dont vous nous avez parlé. Nous avons donc deux points de vue tout à fait opposés quant à la manière de réorganiser les activités économiques du Canada, or je me demande comment nous allons pouvoir résoudre ce problème. J'ai suggéré que si on revenait aux subventions par versements bloqués les Maritimes finiraient par essayer de s'unir à nouveau, comme elles l'avaient fait avant la création du MEER.

Le sénateur Smith (Colchester): «Essayer» est un mot trop fort.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, nous avons un problème; le Comité de régie intérieure se réunit à 11 heures et je dois y assister, de même que le sénateur Barrow.

Le président: Nous abusons malheureusement du temps du sénateur Austin. Je lui avais demandé de commencer à poser les questions.

Le sénateur Grosart: C'est dommage que certains d'entre nous doivent manquer la discussion de ce mémoire.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, pour en revenir aux autres 20 p. 100, je ne sais pas très bien pourquoi M. Courchene ne veut pas aider l'industrie. Il a été prouvé que cela a été un succès dans une proportion de plus de 90 p. 100. Qu'en pense-t-il?

M. Courchene: Nous parlons des subventions à l'industrie. Il est difficile de pouvoir mesurer un succès. Supposons que cela ait augmenté le nombre d'emplois et la production dans la région. Sur le plan économique, il suffit de dire au MEER si telle région a besoin de se développer ou si telle région a besoin d'investissements. Une fois que les choses ont démarré la rentabilité est assurée à long terme. Ou encore, on peut avoir besoin de superstructure, ou dire que, malgré leur inefficacité temporaire, certaines industries pourront par la suite présenter des avantages. Cela pourrait être valable si le facteur de temps n'intervenait pas. Mais c'est impossible pour la plupart des réalisations du MEER et il faut donc faire intervenir dans ses coûts le transfert de la production là où elle aurait dû autrement se trouver. La plupart des gens n'y pensent pas. Dans le même ordre d'idées, si une province sait que le MEER intervient chez elle, cela peut influencer les salaires minimum fixés. Sans le MEER, certaines industries auraient pu s'installer vu

[*Text*]

of existing legislation and because the social and economic environment might have been different. It would be far too bold of me to say that minimum wages are higher because of DREE.

Senator Godfrey: Leave that to Senator Smith.

Dr. Courchene: Where DREE makes some sense is if you believe that people are not mobile and if you believe that they are never going to be able to move, then you may as well bring industry to them. But if there is some way in which they can move, I just do not see why you ought to pay them rents.

Senator Austin: Mr. Courchene, I must say I enjoyed reading your paper and for me it was not long enough. I had more time, and I wanted to spend more time on it. I think you have correctly drawn our attention to the background to which our study of regional economic differences belongs. To measure the impact of DREE, it is necessary to take a look at the entire system in which we try to adjust regional economic disadvantage. We have what I consider to be two experts here among the senators, Senator Roblin and Senator Smith (Colchester), both of whom have had the experience of leading their province, and I know they will bring a very, very special point of view to this discussion. For me, I have the dilemma of the small boy who has five cents and is standing in front of a candy counter where he sees displayed 100 varieties, and he can only choose two. I am referring, of course, to the variety of areas which exist to pursue questions. So I shall do my best to get as much for my five cents as possible.

I thought I would start by picking up a theme you used this morning in your outline, which does not appear to be addressed in the paper, and that is in no sense a criticism on my part. But you said, if I recall correctly, that if we lose our international competitiveness, all provinces will suffer and not only the have-not provinces. I wonder if, for a moment, I could ask you whether the presentation you have given us today, involving decentralization of economic planning and with what I think is necessarily a process that will bring us to a much shorter term of view of where we are, will impair Canada's ability to evolve longer term and structural responses to international competitiveness. For example, we are trying to envolve an industrial strategy in this country, or a series of industrial strategies that will enhance our international competitiveness. That is our priority. It is not one of regional advantage or disparity, or provincial adjustment, but basically a concept first of all of how we can retain or obtain a competitive advantage in our external trade. I know I need not say to you how important external trade is to our economic standard. So I wonder if you would comment broadly on that theme.

Dr. Courchene: I talked about international competitiveness, and what I mean by that is that Canadians are spending an awful lot of money on regional transfers of various sorts, and some of that money could be put to better use if left in the

[*Traduction*]

la législation existante et vu que le milieu social et économique aurait pu être différent. Ce serait bien sûr trop m'avancer que de dire que les salaires minimum sont plus élevés à cause du MEER.

Le sénateur Godfrey: Laissez cela au sénateur Smith.

M. Courchene: Le MEER se justifie d'une certaine façon si on estime que les gens ne veulent pas bouger, qu'ils ne seront jamais capables de le faire; dans ce cas autant que l'industrie aille vers eux. Mais si on peut les faire bouger, je ne vois pas pourquoi il faudrait leur payer un loyer.

Le sénateur Austin: Monsieur Courchene, je dois dire que j'ai aimé la lecture de votre mémoire et j'aurais même voulu qu'il soit plus long. Si j'avais eu plus de temps, j'aurais voulu l'étudier davantage. Je pense que vous avez bien fait d'attirer notre attention sur les éléments de base où s'articule notre étude des disparités économiques régionales. Pour mesurer l'impact du MEER, il faut examiner l'ensemble du système dans lequel nous essayons de rajuster ces disparités. Nous avons parmi nous deux sénateurs que je considère comme des experts, le sénateur Roblin et le sénateur Smith (Colchester); tous deux ont été d'éminents porte-paroles de leur province et je suis persuadé qu'ils apporteront à cette discussion un point de vue très compétent. Pour ma part, je me trouve dans le dilemme de l'enfant qui a cinq cents et qui se trouve dans un magasin de bonbons où sont exposées des centaines de variétés parmi lesquelles il ne peut en choisir que deux. Je parle naturellement de la variété des domaines sur lesquels on pourrait poser des questions. Je m'efforcerai donc d'en avoir autant que possible pour mes cinq cents.

J'ai pensé que je pourrais d'abord choisir un thème que vous avez abordé ce matin dans votre résumé et que vous ne semblez pas avoir traité dans votre mémoire, ce qui n'est nullement une critique de ma part. Mais si mes souvenirs sont exacts, vous avez dit que si nous nous laissons dépasser par la concurrence internationale toutes les provinces en souffriront, et pas seulement les moins nanties. Pourrais-je vous demander si ce que vous nous avez dit aujourd'hui à propos de la décentralisation de la planification économique, qui implique nécessairement selon moi un processus qui amenuisera l'idée grandiose que nous nous faisons de notre situation si cette décentralisation, dis-je, gênera la capacité du Canada à mettre au point à plus long terme des solutions logiques pour faire face à la concurrence internationale. Nous essayons par exemple, de mettre au point au Canada une stratégie ou un groupe de stratégies industrielles qui augmenteront nos possibilités dans ce domaine, et c'est une priorité. Le problème n'est pas celui des avantages, ou des disparités entre les régions, ou des rajustements entre les provinces, essentiellement avant tout de déterminer comment conserver ou obtenir un avantage dans notre commerce extérieur, par rapport à nos concurrents. Je sais que je n'ai pas besoin de vous dire combien le commerce extérieur est important pour notre niveau économique. Auriez-vous des remarques à faire sur ces questions?

M. Courchene: J'ai parlé de concurrence internationale, et à cet égard je veux dire que les Canadiens dépensent énormément d'argent pour effectuer des transferts régionaux de toutes sortes, alors qu'une partie de ces capitaux pourrait être mieux

[*Text*]

pockets of Canadians or used in other areas of expenditure, and in the process we are endangering our international competitiveness.

Let me give you an example. Because our policies are relatively inefficient on the regional side, Ottawa is becoming sort of frustrated at this point. Almost every program that it finances has a sort of regional sop to it. You just saw three or four in the budget the other night; R & D gets different rates in different regions. Everything gets a different rate. It strikes me that we are totally blowing the value of the market at this point because there is no market left. There are different exchange rates for different types of products and different types of goods in the country because we are jamming up the mechanism. I do not really see what use it is. If we finally make the incentive high enough, we pull some industry into the Maritimes and find out that it might be able to satisfy central Canada, but also find out that it is in the wrong place internationally.

Senator Austin: But don't we also suffer on the other side of the coin—and I am not arguing with what you said—in that we have the economic inefficiency of stronger provinces competing with one another for various new investments, and competing at a rate which tends to minimize the economic advantage, very much as we see cities and municipalities doing in order to get their industrial estates filled by various people. If what you are saying is that the game goes to the strong, can the strong not weaken themselves by fighting one another using free market forces? The tussle between Alberta and Ontario for industry is something you are projecting.

Dr. Courchene: Yes, and Ontario is going to lose that because Ontario is running $1.5 billion deficit and Alberta has $4 billion in the Heritage Fund and has $2 billion surplus, and Ontario does not want to get into the subsidization game because they are going to lose that particular game. What they need to do is to become strong by becoming more competitive in the same way weaker regions can become strong by making sure they do not have the highest minimum wage rate in the country. That is what makes it weak. There are natural factors such as distance and there is no way that the productivity of a tree in Newfoundland can match one in B.C. They are different sorts of trees. So there are major different productivity differences. But there are many ways in whjich these provinces can do very well in the longer term.

I would say the same thing about an industrial strategy. To me that is like a DREE program. Both you and I believe, I am sure, in the same thing; we want to be strong internationally, but industrial strategy has become a password that everybody is throwing around and nobody is really willing to define it. If somebody were to ask me what an industrial strategy is I would say to let the market work until you know where it isn't going to work and then you have government interfere. But it seems to me that people are saying that industrial strategy means asking the textile industry what they think would be good for themselves, and then we put that in as industrial strategy. Then we find out what people say about agriculture and make the right sort of intervention there, and the govern-

[*Traduction*]

utilisée s'ils restaient dans la poche des Canadiens ou si on les utilisait dans d'autres sphères de dépenses; par ailleurs, nous compromettons de la sorte notre position internationale sur le plan de la concurrence.

Je voudrais vous donner un exemple. Étant donné que nos politiques sont relativement inefficaces sur le plan régional, le fédéral en devient assez mécontent. Presque tous les programmes qu'il subventionne présentent un certain élément régional. Il y en avait trois ou quatre dans le budget l'autre soir; R-D obtient des taux différents dans les différentes régions. Tout est à des taux différents. Je constate que nous détruisons complètement la valeur du marché parce qu'il n'existe plus de marché. Nous avons au Canada des taux de change différents pour différentes catégories de produits et de biens, parce que le système est embourbé. Je ne vois vraiment pas à quoi il sert de donner des subventions attrayantes, de faire venir des industries dans les Maritimes pour découvrir non seulement qu'elles pourraient peut-être satisfaire le centre du Canada mais qu'en plus c'est mal choisi sur le plan international.

Le sénateur Austin: Mais est-ce que nous n'en souffrons pas aussi autrement—et je ne conteste pas ce que vous avez dit—puisque les provinces les plus puissantes, pour parer à leur inefficacité économique, se font concurrence pour obtenir de nouveaux investissements, et à un rythme qui tend à minimiser les avantages qu'elles en retirent; c'est un peu ce que font les villes et les municipalités pour placer leurs biens industriels. Si les forts selon vous gagnent la partie, n'est-il pas vrai aussi qu'ils s'affaiblissent car ils utilisent les forces de la libre-entreprise? Vous prévoyez donc que l'Alberta et l'Ontario se disputeront les industries.

M. Courchene: Oui, et l'Ontario va perdre parce qu'il a un déficit de $1.5 milliard alors que l'Alberta dispose de $4 milliards dans son Heritage Fund, avec même un excédent de $2 milliards; l'Ontario ne veut pas entrer dans le jeu des subventions parce qu'il sait qu'il va le perdre. Il doit renforcer sa position en devenant plus concurrentiel, tout comme les régions plus faibles peuvent devenir fortes en veillant à ne pas accorder le taux de salaire minimum le plus élevé du pays. C'est ce qui les affaiblit. Il y a des facteurs naturels comme la distance, et il est impossible que la productivité d'un arbre à Terre-Neuve puisse égaler celle d'un arbre en C.-B. Il s'agit de sortes d'arbres différents. Il y a donc de grandes différences de productivité. Mais il y a bien des façons qui permettront à ces provinces de s'en soritr fort bien à long terme.

Je voudrais dire la même chose au sujet d'une stratégie industrielle. C'est selon moi la même chose qu'un programme du MEER. Vous et moi avons j'en suis sûr, les mêmes aspirations; nous voulons être forts sur le plan international, mais la stratégie industrielle est devenue un mot passe-partout, que tout le monde utilise sans pouvoir vraiment le définir. Si quelqu'un me demandait de définir une stratégie industrielle, je dirais qu'il s'agit de laisser le marché évoluer jusqu'à ce que l'on sache où des problèmes pourraient subvenir; alors le gouvernement pourrait intervenir. Mais selon moi, on semble généralement croire qu'il suffit de demander à l'industrie du textile ce qui lui conviendrait pour en tenir compte dans la stratégie industrielle; puis, de demander l'avis des agriculteurs,

[*Text*]

ment will then go in there. And, of course, we cannot have foreign ownership, so we will have no foreign ownership, and pretty soon you have become so distorted that you have ruined your economy, and it is not able to react to the world market changes and world prices. I am sure that is not what you mean by industrial strategy, but that is what a lot of people mean. As a matter of fact that is why I wrote this paper. This paper originated because I looked at the First Ministers' Conference in February and I saw them working sector by sector by sector to try to come up with what the government should do. I said that is the wrong way to do it because you are going to end up manifold interventions because each interest group is going to be in there, and in the process you will lose the overview. So this is the overview, and it applies to all economics in the sense that without good knowledge to the contrary you must trust the market.

Senator Austin: Again I can accept your side of the coin, but I wonder if you can accept mine. What I hear you saying, in describing free market forces to the trigger-point of intervention, is that basically governments should not have plans on the growth side. You want to leave the skills in the marketplace play out a particular game, and that is why I said originally that what I see in your thinking is short-term in planning terms only. I wonder whether you are suggesting that no medium or long-term planning is possible on the part of governments, and that only the short-term factors are important. When I put that to you, one of the things I have always used on the "rubber chicken" circuit when talking about the economy, is that the reason we have all these difficulties is that the economists have come along and told us how we can make everything better if only we plan ahead. Now I am not an economist, but I wonder whether you could comment on my suggestion that you lack any sense of the need for middle or long-term planning. My own comment is that I have always thought that was a troublesome thing.

Dr. Courchene: I guess I am a bit.

Senator Austin: I will go back and say that what you are talking about is letting market forces work, and that really means that you are not talking about any serious planning or attempt to use an economic model in order to induce economic behaviour as a result of the intervention of governments.

Dr. Courchene: Yes, I guess I am speaking free enterprise when I make these statements about letting the market forces work. But in reality you cannot cut equalization payments off to poorer regions. I am not arguing that in any way, shape or form. If I had a chance to use the transfer system the total flows in the first year would be the same as they are now. You cannot turn this tap off. All I am saying is that we should think about the incentives available and I do not think it makes much sense to have longer unemployment insurance benefits in high unemployment areas and to have shorter qualification periods in high unemployment areas. That is a very short-term policy. It is always nice to help people in greater need, but in the process you are keeping too many people in the wrong place. But like many other policies, you cannot change that in a period of high unemployment. What

[*Traduction*]

adopter la stratégie qui leur convient et d'orienter les interventions de l'État en conséquence. Bien entendu, nous ne pouvons pas accepter de propriété étrangère; eh bien, nous n'en avons pas; mais bientôt la situation sera tellement faussée que l'économie sera en pièces, incapable de réagir aux fluctuations du marché mondial et des prix mondiaux. Vous n'envisagez pas la stratégie industrielle de cette façon j'en suis sûr, mais bien des gens le font. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle j'ai rédigé ce mémoire. L'idée m'est venue lors de la conférence des premiers ministres au mois de février; j'ai vu qu'ils étudiaient les secteurs un à un pour déterminer ce que le gouvernement devrait faire. C'est, selon moi, la mauvaise façon de s'y prendre car il faudra faire interventions dispensées parce que chaque groupe intéressé s'y mêlera et, en cours de route, on perdra la vue d'ensemble. Voilà donc l'idée générale; elle s'applique à toute économie car, sauf preuve du contraire, il faut se fier au marché.

Le sénateur Austin: Encore une fois, j'accepte votre point de vue mais je me demande si vous pouvez accepter le mien. En disant que les forces du marché doivent jouer librement jusqu'à ce qu'une intervention s'impose, vous prétendez que le gouvernement ne doit pas planifier la croissance. Vous voulez laisser le marché jouer un certain rôle et c'est la raison pourquoi j'ai dit au début que vos conceptions ne font de place qu'à une planification à court terme. Suggérez-vous que les gouvernements ne sont pas en mesure de faire de planification à moyen ou à long terme et que les seuls facteurs importants sont ceux à court terme? En disant cela, je répète ce que j'ai toujours dit d'une conférence à l'autre: si nous avons tous ces problèmes, c'est que les économistes nous ont dit que pour améliorer la situation il suffit de planifier. Or, je ne suis pas économiste, mais je me demande si vous pourriez me dire ce que vous en pensez; vous ne voyez aucun besoin de planification à moyen ou à long terme, n'est-ce pas? Pour ma part, j'ai toujours estimé qu'elle engendrait des problèmes.

M. Courchene: Je suis à peu près d'accord.

Le sénateur Austin: Revenons en arrière. Vous préconisez qu'on laisse jouer les forces du marché; en réalité, vous ne parlez pas de planification sérieuse ni de tentative d'utiliser un modèle économique pour provoquer un comportement économique par le biais d'une intervention de l'État.

M. Courchene: Oui, en disant cela, je me fais probablement l'avocat de la libre entreprise en proposant de laisser agir les forces du marché. Mais en réalité, vous ne pouvez pas cesser les paiements de péréquation aux régions plus pauvres. Ce n'est pas du tout ce que je veux dire. Si j'avais l'occasion d'utiliser le système de transfert, le total des mouvements dans la première année serait le même qu'actuellement. On ne peut pas couper ces versements. Je dis simplement qu'il faudrait songer aux stimulants disponibles et à mon avis, il n'est pas très logique de verser des prestations d'assurance-chômage pendant un plus grand nombre de semaines et de raccourcir des périodes de référence dans les régions où le taux de chômage est élevé. C'est une politique très à court terme. C'est toujours bon d'aider les gens qui en ont le plus besoin mais, ce faisant, il y a trop de gens qui restent dans des régions peu

[*Text*]

we have to do and what planners have to do and what government officials have to do is, when you get to the next boom, to remember the problems that you had during this drop, and things like unemployment insurance should be changed having regard to that.

I guess I am not a planner; planning has never struck me as being in a position to outdo the market. I mean the market has crises over time too. I perceive the economics of the 1980s as being far more competitive than they were in the 1970s. We have multinationals running around the world looking for the best and the cheapest place to produce, and we have to react to that. We have to have a greater degree of flexibility.

Senator Austin: Who is the "we"?

Dr. Courchene: Canadians.

Senator Austin: Us as individuals?

Dr. Courchene: Us as individuals? Unless you can tell me, and maybe you can and maybe it is true, and in many cases I am sure it is true, that governments can help this process of planning. I mean I am not against government policy, obviously. There has to be something. But I really do not like to have four or five people sitting down to plan an industrial strategy for this country for the next ten years. I do not think you can do it. We do not know enough about the next ten years to do it.

Senator Austin: You have turned your back philosophically on the Keynesian goal-oriented economic planning. Is that a fair statement?

Dr. Courchene: No. In what sense? Keynes said nothing about marketing. He just said that with some rigidities, left to themselves we might not get full employment, and therefore what you had to do is pump prime in those periods.

Senator Austin: I agree with that. To rephrase it, I would say Keynes said that government should be used as an intervention mechanism in order to allow the free market system to work, and so not become stuck on hooks in the channel.

Dr. Courchene: But there is a big difference between using this for stabilization purposes to get full employment and intervening to change prices and try to affect the allocation of resources.

Senator Austin: We try to do that for two purposes generally. One is to enchance economic growth and the other is to further the distributive system in order to gain whatever normative models are of a fair distribution of society's benefits. You have a normative model.

Dr. Courchene: There is no question.

Senator Austin: Because you have gone with the negative income tax as a manifestation of your whole—

[*Traduction*]

prospères. Mais, comme dans le cas de plusieurs autres politiques, vous ne pouvez pas la changer en période de chômage élevé. Ce que nous, les planificateurs et les représentants du gouvernement, devons faire, lors de la prochaine période de prospérité, c'est nous souvenir des problèmes connus au cours de cette période de récession, et modifier l'assurance-chômage en conséquence.

Je ne suis pas un planificateur, je suppose; la planification ne m'est jamais apparue comme pouvant remplacer les forces du marché. Le marché a ses crises parfois. J'envisage l'économie des années 80 comme étant beaucoup plus compétitive qu'elle l'a été au cours des années 70. Les multinationales parcourent le monde pour trouver l'endroit le plus approprié et le moins cher pour faire de la production; et il nous faut réagir. Il nous faut plus de souplesse.

Le sénateur Austin: Qui est ce «nous»?

M. Courchene: Les Canadiens.

Le sénateur Austin: Individuellement?

M. Courchene: Individuellement. Vous pouvez peut-être me convaincre qu'il est vrai, dans plusieurs cas, et je n'en doute pas, que les gouvernements peuvent participer à ce processus de planification. Évidemment, je ne m'oppose pas à ce que le gouvernement ait ses politiques. Il faut bien prendre des mesures. Mais il ne me semble pas souhaitable de confier à quatre ou cinq personnes le soin de planifier la stratégie industrielle du pays pour les dix prochaines années. Je ne crois pas qu'il soit possible de le faire. Nous n'en savons pas assez long sur les dix prochaines années pour nous permettre de le faire.

Le sénateur Austin: Sur le plan de la théorie, vous avez rejeté la planification économique keynésienne qui s'organise autour d'objectifs. Est-ce juste?

M. Courchene: Non. Que voulez-vous dire? Keynes n'a rien dit sur le marketing: il a simplement dit qu'en ne corrigeant pas certains manques de souplesse, nous ne pourrions pas connaître le plein emploi; par conséquent, il faut donner une aide au cours de ces périodes.

Le sénateur Austin: Je suis d'accord. En d'autres mots, je dirais que Keynes prétendait que le gouvernement devrait être utilisé comme mécanisme d'intervention pour écarter les obstacles et ainsi permettre le fonctionnement d'un système de marché libre.

M. Courchene: Mais, il est bon d'utiliser cela à des fins de stabilisation pour assurer un plein emploi; c'est une toute autre affaire d'intervenir pour changer les prix et d'essayer d'influencer la répartition des ressources.

Le sénateur Austin: De façon générale, il existe deux raisons pour lesquelles nous faisons cela. Il s'agit, premièrement, de favoriser la croissance économique et, deuxièmement, d'améliorer le système de répartition pour en arriver à certains modèles normatifs de répartition équitable des richesses d'une société. Il faut un modèle normatif.

M. Courchene: Il n'y a pas de doute à ce sujet.

Le sénateur Austin: Parce que vous avez pris l'impôt négatif sur le revenu comme témoignage de votre . . .

[*Text*]

Dr. Courchene: The argument I would put forward is that if you perceive something out there to be a distribution problem, tackle it as a distribution tool; don't use an allocative mechanism to try to fix a distribution problem. If you foresee an allocation problem in this, don't try to tackle it by changing it to fixing some distribution problem. It strikes me that if you were to put the distribution of income among individuals, you get at it most directly by something like a negative income tax, which does not foul up the allocative mechanism as much as something like an unemployment insurance policy. If the real goal of DREE is to increase employment, then that is DREE's goal, and I cannot see anything that would be superior to an employment subsidy. Forget all about the capital; just give an employment subsidy to the region. If you want to increase capital you give a capital subsidy. If you want to increase employment, if you give a capital subsidy it is not clear what you are doing. You may not end up by increasing employment. You might just capital-intensify. This is called the economic principle of the effects of market classification. If you know what is wrong out there, use a policy that will get at it.

Let me tell you why the government ended up with a situation where Unemployment Insurance had extra funds for the tough regions. Ottawa wanted to pump some money into poor regions, but it can't do it. There are not very many ways you can constitutionally do that. It does not control welfare. One of the areas is does control is UIC. You brought that back from the provinces in 1940 with changes in the Constitution. There were good intentions to try to help poor regions, but I am saying that some of these things that appear to be good intentions ended up by doing more harm than good, because they had an enormous impact on the process of allocating resources, and they may not have the desired distribution effect at all.

Senator Austin: In your comments a few minutes ago I heard you distinguishing between what you would do if you institute a novel plan without all of the historic background we now have and what you recognize you can do, given the system as it now is. You said obviously the adjustment towards this type of policy would have to be slow and not necessarily harsh.

The problem that you recognize in your paper is that there are enormous gaps that stand to be adjusted, if you like, if our objective is gap closing; there are enormous gaps in this country. You talk about "adjustment easing", as a phraseology, instead of "gap closing." I do not understand the full import of what you say, although I gather adjustment easing means that you are prepared to allow gaps of a certain kind to continue in our system.

Dr. Courchene: That is right.

Senator Austin: The question really is not an economic one. But we share a common humanity about our fellow Canadians, and the question is how much of a gap we can allow to stand in this country in terms of some form of political or human policy.

[*Traduction*]

M. Courchene: Voici l'argument que je ferais valoir: si vous voyez un problème de répartition, agissez sur le plan de la répartition; n'utilisez pas un mécanisme de redistribution pour essayer de régler un problème de répartition. Si vous prévoyez un problème de redistribution, ne vous y attaquez pas en le changeant pour régler un problème de répartition. Il me semble que si vous voulez répartir le revenu entre certaines personnes, la façon la plus directe de le faire est un impôt sur le revenu négatif qui ne dérègle pas le mécanisme de redistribution autant qu'une politique d'assurance-chômage, par exemple. Si l'objectif véritable du MEER est d'augmenter l'emploi, alors, rien de mieux qu'une subvention à l'emploi. Oubliez les immobilisations. Donnez simplement à la région une subvention à l'emploi. Si vous voulez augmenter les immobilisations, vous donnez une subvention à cet effet. Si vous voulez augmenter l'emploi en subventionnant les immobilisations, votre intention n'est pas claire. Au bout du compte, vous n'augmenterez peut-être pas l'emploi. Vous augmentez peut-être simplement les immobilisations. Il s'agit du principe économique des conséquences d'une classification du marché. Si vous savez ce qui ne va pas dans le marché, utilisez une politique appropriée.

Laissez-moi vous expliquer pourquoi le gouvernement s'est trouvé dans une situation où l'assurance-chômage prévoyait des fonds supplémentaires pour les régions les plus touchées. Le gouvernement fédéral voulait verser de l'argent aux régions pauvres, mais il ne peut pas le faire. Selon la Constitution, il n'y a pas beaucoup de façons de le faire. Ottawa n'a pas la haute main sur l'aide sociale, mais il l'a sur l'assurance-chômage car il a pris ce pouvoir aux provinces en 1940 en faisant des modifications à la Constitution. On voulait bien essayer d'aider les régions pauvres; mais, à mon avis, certaines des mesures qui semblaient inspirées par les meilleures intentions ont fini par faire plus de tort que de bien parce qu'elles avaient des répercussions importantes sur le processus d'affectation des ressources; elles n'ont peut-être pas eu les résultats escomptés sur le plan de la redistribution.

Le sénateur Austin: Il y a quelques minutes, vous avez distingué entre ce que vous feriez en instaurant un régime nouveau, affranchi de tout le poids du passé, et ce que vous reconnaissez pouvoir faire, compte tenu du système en place. Vous avez dit que, bien entendu, la mise en place de ce genre de politique devrait se faire lentement et en douceur.

Le problème signalé dans votre mémoire est qu'il existe de grandes lacunes qu'il faut combler, si nous avons l'intention d'y voir; il existe de grandes lacunes dans ce pays. Vous dites qu'il faut «prendre mesures de rajustement» au lieu de «combler les écarts». Je ne saisis pas toute la portée de ce que vous dites; toutefois, puisque vous parlez de prendre des mesures de rajustement vous semblez disposé à laisser certains problèmes de côté.

M. Courchene: C'est exact.

Le sénateur Austin: Il ne s'agit pas vraiment d'une question économique mais nous partageons le même sentiment d'humanité à l'égard des autres Canadiens et il faut connaître l'importance sur le plan politique ou humain des lacunes que nous laissons subsister.

[*Text*]

Dr. Courchene: I would ask you that question. Why am I the one to end up being on the receiving end of a question like that? My argument simply is that if we did not allow adjustment in Saskatchewan we would be looking at a province that has a lot of people who would be subsidized. You are saying that I am willing to be silent while these people suffer.

Senator Austin: I am not making that accusation. I am just asking you what you are saying.

Dr. Courchene: I am saying that in my view the gaps will not persist as long under my system as they will under your system.

Senator Austin: But the valley will be a very sharp one. What I hear you saying is that the most we should do is provide cushions for people who are riding the boxcars.

Dr. Courchene: Is that consistent with a negative income tax?

Senator Austin: That's a correct answer. It is not. That does establish that negative income tax is the necessary adjustment easing system that you are directing your attention to. But without that, using the Saskatchewan model, there was an enormous human cost to that adjustment. It is a very difficult area for you and me to explore. How much human cost has to be borne to allow these adjustments to take place, and how much can we offset that human cost by a re-allocation of some kind?

Dr. Courchene: Let us assume we can measure this. We cannot, of course, but let us assume we can measure this enormous human cost suffered in Saskatchewan. It has gone now in the sense that the people are elsewhere; their children are better off for it, and—

Senator Austin: But the historic memory is still there, and Peter Lougheed, among others, is basing an entire late 1970s policy on the historic memory of the 1930s.

Dr. Courchene: You are talking about the depression?

Senator Austin: I am talking about that period of adjustment of Saskatchewan's economic scenery as it existed. That is what I thought you were talking about.

Dr. Courchene: No. I was talking about doubling the size of farms after the war. I did not go back to the depression in anything I said. I thought you were talking about the fact that there was a lot of adjustment and a lot of cost in people having to leave the farms.

Senator Austin: That process, in my mind, at least—because I come from Calgary originally—

Dr. Courchene: I come from Saskatchewan.

Senator Austin: That began in the 1930s. The war was a brief interruption, and this process of depopulating Saskatchewan continued beyond the war.

Dr. Courchene: It strikes me that there is also a high cost to not making it worthwhile for a lot of people in some poor regions like parts of Newfoundland and some parts of northern Ontario, for example—

[*Traduction*]

M. Courchene: Ce serait à moi de vous poser cette question. Comment se fait-il qu'il faut que j'y réponde? Mon argument se résume à ceci: si nous ne faisions pas de redressement en Saskatchewan, nous aurions une province où beaucoup de gens reçoivent des subventions. Vous me reprocher de ne pas m'intéresser au sort de ceux qui souffrent?

Le sénateur Austin: Je ne fais pas cette accusation. Je vous demande des précisions sur ce que vous dites.

M. Courchene: A mon avis, les lacunes ne dureront pas aussi longtemps dans le régime que je propose que dans le vôtre.

Le sénateur Austin: Mais les disparités seront très accusées. Si je vous comprends bien, vous dites qu'il nous faut nous borner à adoucir le sort des démunis.

M. Courchene: Cela cadre-t-il avec un impôt négatif sur le revenu?

Le sénateur Austin: Exact. Cela ne cadre pas du tout. Cela précise que l'impôt négatif sur le revenu est le moyen indispensable pour faciliter le rajustement que vous étudiez. Mais, sans cela, d'après le modèle de la Saskatchewan, ce genre de rajustement coûte très cher sur le plan humain. C'est un domaine assez délicat pour vous et pour moi. De quelles souffrances humaines faudra-t-il payer ces rajustements, et dans quelle mesure pouvons-nous compenser ces souffrances par une sorte de redistribution?

M. Courchene: Supposons qu'il soit possible de l'estimer. Bien entendu, nous ne le pouvons pas, mais supposons qu'il soit possible de mesurer ces énormes coûts humains enregistrés en Saskatchewan. Cela est fini, aujourd'hui, ces gens se trouvent maintenant ailleurs; leurs enfants s'en portent mieux, et . . .

Le sénateur Austin: Mais l'histoire ne s'efface pas et Peter Lougheed, entre autres, se souvient des années 30 devant la perspective des politiques à établir en cette fin des années 70.

M. Courchene: Vous parlez de la dépression?

Le sénateur Austin: Je parle de la période de rajustement de la situation économique de la Saskatchewan telle qu'elle était. Je croyais que vous parliez de la même chose.

M. Courchene: Non. Je parlais du doublement de l'importance des exploitations agricoles après la guerre. Dans tout ce que j'ai dit, je ne suis pas remonté à la crise économique. Je croyais que vous parliez du fait qu'il y avait eu un important rajustement qui a obligé bien des agriculteurs à quitter les exploitations agricoles.

Le sénateur Austin: Je suis originaire de Calgary, et à mon avis . . .

M. Courchene: Je viens de la Saskatchewan.

Le sénateur Austin: Tout cela a commencé au cours des années 30. La guerre est venue interrompre momentanément ce processus, mais la dépopulation de la Saskatchewan s'est poursuivie après la guerre.

M. Courchene: Il me semble qu'il coûte également très cher de ne pas inviter un très grand nombre de gens dans certaines régions pauvres, telles des parties de Terre-Neuve et du nord de l'Ontario, par exemple . . .

[*Text*]

Senator Roblin: I don't know what Senator Austin has to complain about. He went to Vancouver. I had to stay in Winnipeg.

Senator Austin: That is a red herring, probably a red Tory herring. I wish the witness would go on with his answer, because I am really quite keen to see what you do with that particular problem as a potential policy-maker.

Dr. Courchene: That is not going to change my answer, putting that little phrase in. It does shake me up a bit.

Senator Austin: I heard from our chairman that you were volunteering for that role as a candidate. You may become a policy-maker, so in that sense you will have to apply some of your analysis. I well understand the distinction between your analysis and what you might have to do with the actual problem, but I wonder how the gap gets closed in your mind.

Dr. Courchene: I really think there is a long-term economic cost in preventing the opportunity for people to pursue what is in their own best interests. One of the things that you do with these gap closing activities is that you make it very difficult for them to pursue what is best for them, because you drop little goodies in front of them, with the next 18 weeks on unemployment insurance, so that they are not going to move out and look for better pastures. The next generation might stay there. You are saying that prairie people had a lot of cost associated with the rationalization of their area. I am saying that maybe—and I think this is the case—there is even more cost associated—to use a phrase from the book—with making economic prisoners of some of the people in some of the areas. For some people it is best that they stay, but others would be better off if they left. Are we at cross purposes again?

Senator Austin: No, I don't think we are. Again I think there is a lot of commonality in our approach. Perhaps I could describe my insight in this way. The problem is not just the process of adjustment. I think I agree that there has to be a process of adjustment. In my mind the problem is who pays for that process of adjustment.

The Chairman: Or put in another way, if I understand you correctly, you are concerned about the political pragmatics of that process of adjustment, and that the payment is going to be politically unacceptable.

Senator Austin: That is right. I am concerned in two ways about the pragmatics. One is that as politicians we have a responsibility to maintain the credibility of our system with our people in Canada. Therefore, if we visit on a sector of the population an inordinate burden that really should be shared by a great many of us, there will be a sense of grievance, and that sense of grievance will live on in the historic record and distort our future.

Dr. Courchene: I accept that.

Senator Austin: I come back to this problem. I think both you and I are more or less accepting gap closing as an ideal. We will never close the gap; it is an ideal. There will be gaps in this country. However, I wonder whether the system we should

[*Traduction*]

Le sénateur Roblin: Je ne sais pas pourquoi le sénateur Austin se plaint. Il est parti pour Vancouver. Moi, j'ai dû rester à Winnipeg.

Le sénateur Austin: C'est une tactique de diversion, probablement une tactique de conservateur de gauche. Je voudrais que le témoin réponde car je suis très intéressé à savoir comment vous réagissez devant ce problème puisqu'il se peut que vous soyez chargé d'établir une politique.

M. Courchene: Malgré ces mots, ma réponse sera la même. Je ne suis pas du tout ébranlé.

Le sénateur Austin: Je tiens du président que vous vous étiez volontairement présenté comme candidat. Vous aurez peut-être à établir une politique et, dans ce sens, vous aurez peut-être à appliquer les résultats de vos analyses. Je saisis très bien la différence entre votre analyse et la réaction que vous pourrez avoir devant le problème lui-même, mais j'aimerais savoir comment vous envisagez de combler les écarts.

M. Courchene: A mon avis, il faut y mettre le prix, à long terme, si l'on empêche les gens de chercher ce qui leur est avantageux. Vos programmes cherchant de compensation font en sorte qu'il leur est très difficile de chercher ce qui leur est avantageux puisque vous leur donnez des miettes, par exemple, 18 semaines d'assurance-chômage, de sorte qu'ils ne se déplacent pas pour trouver mieux. La prochaine génération restera peut-être sur place. Vous dites que les gens des Prairies ont payé cher pour rationaliser leur région. Il peut en coûter davantage, pour citer une phrase du livre, si l'on fait des prisonniers économiques de certaines personnes dans certaines régions. Certaines personnes feraient mieux de rester mais d'autres feraient mieux de partir. Allons-nous nous contredire encore une fois?

Le sénateur Austin: Non, je ne crois pas. Je crois encore que nous avons beaucoup de points en commun. Voici comment je vois le problème. Il ne s'agit pas simplement de rajustement. je suis d'accord qu'il faut un processus de rajustement. Mais, il s'agit de savoir qui doit payer la note.

Le président: En d'autres termes, si j'ai bien compris ce que vous voulez dire, vous vous inquiétez des répercussions politiques de ce rajustement et vous craignez que ce versement ne soit politiquement inacceptable.

Le sénateur Austin: C'est exact. Je me soucie des implications pour deux raisons. Premièrement, en tant qu'homme politique, nous avons la responsabilité de maintenir la crédibilité de notre système au sein de la population canadienne. Par conséquent, si nous imposons à une partie de la population un fardeau exagéré qui devrait en fait être supporté par une grande partie d'entre nous, la population sera mécontente, on nous en tiendra rigueur et notre avenir sera compromis.

M. Courchene: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Austin: J'en reviens à ce problème. Je crois que vous et moi acceptons plus ou moins qu'idéalement, il faudrait éliminer toute disparité. Nous n'y parviendrons jamais car cet objectif constitue un idéal. Toutefois, pour en revenir à votre

[*Text*]

not have, to use your phrase of "adjustment easing," is not a recognition of the responsibility to prevent sectors of our society from paying an inordinate cost. The mechanism I was thinking about was used by the Americans—I do not know how effectively—in the Trade Expansion Act of 1962. Part of the concept in that act was to allow industries affected in a negative way by that particular GATT either to transfer to other activities, or to transfer to other parts of the United States, or be paid to close. I wonder whether that is not a proper function of the DREE program.

Dr. Courchene: I agree with that right up to the last statement. I don't know why it has to be particularly a DREE program.

Senator Austin: I only said that because we are looking at DREE. I wonder where that function should be performed.

Mr. Courchene: It is consistent with what I have said. Even in parts of the paper I pick up this point. I do say that the reason why we cannot just pull the transfer out from under some areas is that they are there now because of the transfer system. I have argued the case of Quebec. Its industry is riddled with inefficiency. That is too strong a word, but it is less efficient than it should be. That is partly because of the transfer system. As Mr. Parizeau mentioned within the last year, they were lulled into a false sense of security by these transfers. They did not realize how badly off they were, but they could survive because of the transfers. They were never forced to adjust. We can't pull the rug out from under them now because in a sense we put it there, so we have to bear some of the cost.

Senator Austin: We agree. Our failure is in not clearly identifying what we did as a transitional phase, a policy for transition. What they told them was, "We can hold you in this new equilibrium, artificially supported in perpetuity". At least that is what they wanted to believe.

Dr. Courchene: Are we doing the same thing with the quotas on textiles? If that policy is going to be something in perpetuity, we are just solidifying and entrenching this regional disparity. I would do that as a gap-closing device, but that same program can also be an adjustment-accommodating one. We could give them the tariff this year, but as soon as the economy picks up we are going to start rolling on that tariff, and you have about 10 or 12 years to nationalize that industry.

Senator Austin: Now we are talking about industrial strategy in my terms. It is a central strategy, but it is a key component of an industrial strategy.

Dr. Courchene: I am arguing that we cannot, for political and humane reasons, let the market work on people immediately. I am saying that Ottawa and all Canadians have to bear some responsibility for the sorry state which we find in some parts of our country. If you want to call that industrial

[*Traduction*]

rajustement sans heurts, je me demande si nous ne devrions pas viser à assumer la responsabilité d'empêcher certains secteurs de notre société d'avoir à payer des coûts exagérés. Les Américains ont mis en place un système de ce genre, et j'ignore s'ils ont réussi, en adoptant la Trade Expansion Act de 1962. Cette loi visait en partie à permettre aux industries désavantagées par cette disparité de rajuster les coûts, de s'orienter vers d'autres activités, de s'installer ailleurs aux États-Unis ou de demander des indemnités en cas de fermeture d'usines. Je me demande si le programme du MEER ne devrait pas fonctionner de cette façon.

M. Courchene: J'invoque tout ce que vous avez dit sauf votre dernière phrase. Pourquoi faut-il que ce soit le MEER qui s'en charge?

Le sénateur Austin: J'ai simplement dit cela parce que nous étudions les opérations de ce ministère. Qui pourrait s'en charger alors?

M. Courchesne: Cela complète ce que j'ai dit. Je reprends ce point même dans certaines parties du document. Si nous ne pouvons effectuer des transferts dans certaines régions, c'est à cause du système de transfert lui-même. J'ai cité comme exemple le cas du Québec. L'industrie de cette province est paralysée par l 'inefficacité. Le terme est trop fort mais l'industrie est moins efficace qu'elle ne devrait l'être. Cette situation est en partie attribuable au système de transfert. Comme l'a dit M. Parizeau l'an dernier, les Québécois se sont laissés bercer par une fausse illusion de sécurité à cause de ces transferts. Ils ne se rendaient pas compte à quel point leur situation était précaire mais ils pouvaient survivre grâce à ces transferts. Ils n'ont jamais été forcés de procéder à des rajustements. Nous ne pouvons leur couper l'herbe sous le pied parce que d'une certaine façon, nous avons mis le système en place; nous devons donc assumer une partie des responsablités.

Le sénateur Austin: Nous sommes d'accord. Notre erreur a été de ne pas avoir analysé ce qui s'est passé pendant la transition, après l'adoption de politiques de transition. Le gouvernement a expliqué à la population qu'il pouvait la maintenir indéfiniment dans un nouvel équilibre artificiel. C'est du moins ce que la population voulait croire.

M. Courchene: Faisons-nous la même chose pour les contingentements dans l'indtrie du textile? En appliquant indéfiniment cette politique, nous ne faisons qu'accenter encore cette disparité régionale. Je me servirais du programme pour réduire les disparités mais il peut également servir à effectuer des rajustements. Nous pourrions leur accorder le tarif cette année, mais même si l'économie connaissait une reprise, il nous faudrait maintenir ce tarif et il nous resterait environ 10 ou 12 ans pour nationaliser cette industrie.

Le sénateur Austin: Selon moi, nous parlons maintenant de politique industrielle. C'est là un facteur clé pour notre industrie.

M. Courchene: Je prétends que nous ne pouvons pas, pour des raisons politiques et sociales, laisser le marché avoir un impact immédiat sur la population. J'estime que le gouvernement fédéral et tous les Canadiens doivent assumer une partie des responsabilités pour l'état déplorable dans lequel se trou-

[*Text*]

strategy, then I am very glad because that is a movement towards reinforcing market forces and phasing it out over time.

Senator Austin: The key problem is in terms of whether or not the industry in question has the economic rationale over some time frame or whether it could not possibly have any. We never got into making wrist watches in this country, thank God, or we would be supporting that industry at some ridiculous level.

Dr. Courchene: Wrist watches are not a bad thing. Let us take a look at Switzerland. When I went to Switzerland, the French watchmakers found themselves out of business.

Senator Austin: Not because you went there!

Dr. Courchene: No. As a matter of fact, they would not let me into Switzerland. I had to live in France. I rode across the border every day, but I could not actually reside there.

In any event, the French watchmakers went under. I am willing to bet that six years from now new industry will spring up in France. I do not know what it is going to be. Parts of Switzerland used to be textile areas, but now they have changed to high technology. The Swiss do not have the regional transfer payments that we have, so they are forced to adjust. You may say that it is not fair to use Switzerland as an example because, to some extent, they can export some of their unemployment by just shutting their doors to their guest workers. I would hate to think where that country would be today if it had the type of transfer system and the system of adjustments that Canada has. As a matter of fact, you should perhaps get someone to make a comparison between that country and Canada.

It seems to me that Maine and the northeastern United States underwent the same sort of change that the Maritimes did. Those states once had power. Then it moved to the centre and now it has moved to the sun belt. Look at how they adjusted, and apply that to Canada.

Canada adjusted, a little bit later, to the western economic activity. However, the main adjustment should have been easier with less increase in unemployment. The difference is that Canada has fewer impediments to adjustment. Ask yourself which one is the more humane? That is a very difficult question.

Senator Austin: A person living in Concord, New Hampshire, who was working in a textile plant and who is now working in California in Northrop's aviation plant has probably had, on the trend line, a very attractive change. However, we have already talked about the valley that comes between those two.

Dr. Courchene: Why need there be a valley?

Senator Austin: Because of the trauma of the transfer and the cost to the individuals who must bear that expense. You

[*Traduction*]

vent certaines régions de notre pays. Si vous voulez appeler cela une politique industrielle, j'en suis très heureuse, car on s'efforce alors de raffermir les divers éléments du marché pour ensuite laisser cette tendance s'estomper avec le temps.

Le sénateur Austin: Le véritable problème consiste à déterminer si l'industrie dispose des pouvoirs économiques pendant une période donnée ou s'il lui est possible de les obtenir. Dieu merci, nous ne nous sommes jamais lancés dans la fabrication des montres-bracelets au Canada et si on l'avait fait, il aurait fallu apporter un soutien énorme à cette industrie.

M. Courchene: Cette industrie peut être rentable. Prenons l'exemple de la Suisse. Quand je m'y suis rendu, les fabricants français se sont retrouvés au bord de la faillite.

Le sénateur Austin: Ce n'est certainement pas parce que vous êtes allé en Suisse!

M. Courchene: Non. En fait, on ne m'a pas laissé entrer en Suisse. J'ai dû demeurer en France. J'ai traversé la frontière tous les jours mais je n'ai pas m'y installer.

De toute façon, les fabricants de montres français accusaient des déficits. Je suis prêt à parier que dans six ans une nouvelle industrie verra le jour en France. J'ignore ce qu'elle produira. Certaines régions de la Suisse se spécialisaient dans le textile mais elles se sont maintenant tournées vers les techniques de pointe. En Suisse, il n'y a pas de tansferts régionaux comme ici et l'industrie doit donc procéder à des rajustements. Vous pourriez prétendre qu'il n'est pas juste de citer la Suisse comme exemple parce que, jusqu'à un certain point, elle peut exporter une partie de ses chômeurs simplement en empêchant les travailleus étrangers de traverser ses frontières. Je ne voudrais pas voir dans quelle situation ce pays se trouverait s'il avait établi un système de transfert ou de rajustement comme au Canada. En fait, vous devriez peut-être demander à quelqu'un de comparer ce pays au Canada.

A mon avis, le Maine et les États du Nord-Est américain ont connu le même sort que les provinces maritimes. Ces États étaient jadis prospères, puis l'industrie s'est déplacée vers le centre et elle s'est maintenant installée dans le Sud. Voyez de quelle façon ces États se sont adaptés et faites la transposition au Canada.

Le Canada s'est adapté un peu plus tard à l'économie occidentale. Cependant, le rajustement aurait dû être plus facile et n'aurait pas dû entraîner une telle hausse du chômage. La différence est que le Canada a moins d'obstacles à franchir pour procéder à un rajustement. Demandez-vous quelle solution est la moins pénible pour la population. La question est très épineuse.

Le sénateur Austin: La personne qui travaillait dans une usine de textile à Concord, New Hampshire, et qui est maintenant employée dans une avionnerie de la Northrop, en Californie, considère probablement qu'elle a beaucoup amélioré sa situation. Toutefois, nous avons déjà parlé des heurts qui accompagnent ce genre de transfert.

M. Courchene: Pourquoi faut-il qu'il y ait des heurts?

Le sénateur Austin: Je veux parler de ceux qui accompagnent cette relocalisation et des frais que la personne en

[*Text*]

are saying that if there were negative income tax, everybody would have a floor and could afford to make that transfer payment out of their marginal resources. I am saying that I think there should also be some sort of general funding of transfers of individuals and businesses from region to region, if those transfers are a result of government intervention.

Rather than stay in this area, I have one further question.

Dr. Courchene: I am willing to leave it, if you are.

Senator Austin: I would like to say, as a parting shot, that in reading your paper and hearing you this morning, I have echos in my head of the Gordon Commission of 1956 and the economic work that underlay those very unpopular recommendations—at least, unpopular at that time. Is that a fair comment? Do you see a commonality between the economic research work done in the early fifties on this issue?

Dr. Courchene: I must say that I am not familiar with that reasearch. I was entering high school at that point, and I decided not to go back to it.

Senator Austin: Basically, Walter Gordon said that there was nothing we could do to close the gap in the Maritimes and we should recognize that fact realistically and encourage those people to move to the places where the jobs are—market places like southern Ontario. There was an enormous reaction to that, such as, "That is not our image of Canada. That is not our view of the investment in human potential." There were a number of public policy arguments used at the time. I must say I had a feeling of déja vue in looking at this issue. It was no less real then than it is now. Perhaps Senator Smith will have some comments about your thesis.

Senator Smith (Colchester): If anybody gets a chance.

Senator Austin: I wanted to talk to you very briefly about one other aspect, and that is the responsibility of the provinces whose wealth will build up and whose political and economic control will be very solid as a result of this particular program. How do you bring Alberta to the bargaining table if you are another province or if you are the federal government? What are the adjustment mechanisms that allow them to fund some of the adjustment easing that you were talking about? Is that a federal role? Does the federal government retain that role, or do you see some sort of multi-lateral arrangements taking over that are led by the "have" provinces.

Dr. Courchene: You mean in terms of providing mobility grants in order to get people out there?

Senator Austin: In terms of managing that human element that you were talking about. Something has to be part of the adjustment mechanism. The federal government is not going to have the role to play, or the revenues to play with under the formula you are using. B.C., Alberta, Saskatchewan, and perhaps Ontario, will have the marbles, and if the other provinces are going to stay in the economic game, or even in

[*Traduction*]

question doit assumer. Vous dites que s'il y avait un impôt négatif, tout le monde disposerait d'une réserve et pourrait payer ce transfert en puisant dans des ressources secondaires. J'estime qu'il faudrait constituer des fonds généraux pour payer les transferts de travailleurs et d'entreprises d'une région à une autre, lorsque ces transferts résultent d'une intervention gouvernementale.

Pour changer de sujet, j'aimerais poser une autre question.

M. Courchene: Je suis bien prêt à passer à un autre sujet.

Le sénateur Austin: Pour passer à autre chose, j'aimerais dire qu'en lisant votre document et en entendant votre témoignage de ce matin, je me suis souvenu des travaux de recherche en économie qui on précédé les recommandations très impopulaires, du moins à l'époque de la Commission Gordon, en 1956. Êtes-vous de cet avis? Voyez-vous un rapport avec les études économiques effectuées dan ce domaine au début des années 50?

M. Courchene: Je dois dire que je ne connais pas ces travaux de recherche. J'entrais à l'école secondaire à cette époque et j'ai décidé de ne pas y avoir recours.

Le sénateur Austin: En gros, Walter Gordon disait qu'on ne pouvait absolument rien faire pour supprimer cet écart dans les Maritimes, qu'il fallait être réaliste et reconnaître ce fait et encourager les habitants de ces provinces à chercher les emplois là où ils étaient. A l'époque, les plaques tournantes de l'activité économique telles que le sud de l'Ontario offraient ces emplois. Les réactions ont été nombreuses: «Ce n'est pas ainsi que nous imaginons le Canada et ce n'est pas ainsi que nous voulons investir dans le potentiel de l'homme.» Un certain nombre d'arguments portant sur des déclarations de principe ont été avancés à l'époque. Je dois dire que j'avais l'impression que cette question m'était familière. Elle était toute aussi réelle à l'époque qu'elle l'est aujourd'hui. Le sénateur Smith pourra peut-être commenter votre thèse.

Le sénateur Smith (Colchester): Si on en a l'occasion.

Le sénateur Austin: Je voulais vous parler brièvement d'un autre point; il s'agit de la responsabilité des provinces dont la richesse croîtra et dont le contrôle politique et économique se consolidera. Comment pouvez-vous amener l'Alberta à négocier si vous êtes une autre province ou si vous êtes le gouvernement fédéral? Quels mécanismes d'ajustement utilisent-ils pour pouvoir financer les aménagements dont vous parliez tout à l'heure? Est-ce un rôle fédéral? Le gouvernement fédéral doit-il conserver ce rôle ou pensez-vous que les provinces «nanties» finiront par imposer des accords multilatéraux?

M. Courchene: Vous voulez parler de l'octroi de subventions à la mobilité des travailleurs?

Le sénateur Austin: Je veux parler de la gestion de cet élément humain dont vous parliez tout à l'heure. Ce dispositif d'ajustement doit bien consister en quelque chose. Le gouvernement fédéral n'aura pas ce rôle à jouer et ne disposera des recettes nécessaires avec la formule que vous préconisez. Ce sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et peut-être l'Ontario qui seront les chefs de file et si les autres

[*Text*]

the national and constitutional game as some form of independent self-managing entity instead of wards of other provinces, then you are going to have another kind of adjustment system. The danger is that, as in some other parts of the world, the colonial master rule will start applying to Ottawa and they will have a chance to come down and bash what has been a rather deserving group, even if wrongly oriented, and they will be dealing with people who will treat them as perhaps wards of poverty provinces. Just in a few ideas, I wonder how you would address yourself to simply changing the roles of the bosses but letting the slaves go on.

Dr. Courchene: Well, to get back to the first part of your question, I think it is the proper role of federal policy—I guess it would be federal policy—to ease the adjustment in terms of providing mobility grants and information. Informationpolls are very important and are often hard to come by. The question of how one handles Alberta in any system, centralized or decentralized, is difficult; but it becomes more difficult in a decentralized system because, presumably, you are giving them more powers.

Senator Austin: You drop the number of levers you have over their own policy decisions.

Dr. Courchene: That is right.

Senator Austin: How are you going to do it in a centralized system? I would point out the Petroleum Administration Act as a method of dealing with energy pricing in this country. That is how you do it in a federal system, where the central government is the arbitrator of the economic game. Our one-price policy on oil was the outcome of the federal government's threatening to use its constitutional powers in interprovincial commerce, if the players did not come up with an acceptable game plan. They did, in fact, to avoid the use of those federal powers, which would have created an enormous precedent in resource management.

Dr. Courchene: You are saying that at some point the federal government is really going to restrain the Heritage Fund in terms of what it can do with that money.

Senator Austin: Don't you and I agree on this last point that ultimately the fallback position is the power of Parliament to act on behalf of the nation as a whole in the common interest, just as, if any province were in a position where it would have to declare bankruptcy in conventional market terms, the federal government would again save the credit of that province? On the other side of the spectrum, if any province begins to throw the system out of balance in a serious way—and I am not suggesting any province has done that or is likely to do so—nonetheless, the federal government, I hope we agree, is the final guarantor of the wellbeing of all those individuals we call Canadians.

Dr. Courchene: I agree.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I wish that I was certain I could contribute anything original to this discussion, but I am sure that it goes to the heart of some of the current problems in Canadian nation building, if you want to use that phrase. I

[*Traduction*]

provinces veulent faire partie du jeu économique ou même du jeu national et constitutionnel en prenant la forme d'une entité auto-gestionnaire indépendante au lieu d'être les pupilles des autres provinces, il faudra trouver une autre forme d'aménagement. La loi du plus fort risque alors de s'abattre sur Ottawa et ils pourront alors fustiger à leur guise ce qui a été un groupe assez méritant, même s'il a été mal orienté, et ils s'adresseront à des personnes qui les traiteront comme des pupilles des provinces pauvres. En quelques mots, je me demande comment on s'y prendra pour changer les rôle des maîtres tout en laissant faire les esclaves.

M. Courchene: Pour en revenir à la première partie de votre question, je crois qu'il incombe au gouvernement fédéral de faciliter cet ajustement en octroyant des subventions à la mobilité et en informant. Les renseignements constituent un élément très important et sont souvent difficiles à obtenir. Il sera difficile de statuer sur le rôle à jouer par l'Alberta dans un système quelconque, qu'il soit centralisé ou décentralisé. Cette question sera encore plus difficile à résoudre dans un système décentralisé car il faudra lui donner davantage de pouvoirs.

Le sénateur Austin: Il faudra leur céder certains pouvoirs décisionnels.

M. Courchene: C'est exact.

Le sénateur Austin: Comment pourrait-on procéder dans un système centralisé? La Loi sur l'administration du pétrole constitue, par exemple, une bonne méthode de réglementation du prix de l'énergie dans ce pays. C'est ainsi qu'on procède dans un système fédéral, où le gouvernement central est l'arbitre du jeu économique. Notre politique de prix uniques en matière de pétrole a amené le gouvernement fédéral à menacer d'utiliser ses pouvoirs constitutionnels dans le commerce interprovincial, si les participants ne réussissent pas à élaborer un système acceptable. C'est ce qu'ils ont fait, en fait, pour éviter que le gouvernement n'utilise ses pouvoirs ce qui aurait créé un énorme précédent dans la gestion des ressources.

M. Courchene: vous voulez dire qu'à un moment donné, le gouvernement fédéral va vraiment resserrer le «Heritage Fund» en fonction de ce qu'il pourra faire avec cet argent?

Le sénateur Austin: Ne pensez-vous pas que le dernier recours finalement est le pouvoir du Parlement d'agir au nom de la nation toute entière dans l'intérêt commun tout comme le gouvernement fédéral interviendrait pour sauver une province qui serait sur le point de faire faillite? D'un autre côté, si un province se met à déséquilibrer gravement le système—et je ne veux pas dire qu'une province l'ait déjà fait ou est sur le point de le faire—le gouvernement fédéral, et j'espère que nous sommes d'accord sur ce point, es l'ultime garant du bien-être de tous ces individus que nous appelons des Canadiens.

M. Courchene: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais pouvoir certifier que je vais apporter un élément original à cette discussion. Je suis sûr cependant qu'elle touche le cœur de certains problèmes que connaît actuellement l'édification de

[*Text*]

bear in mind the fact that I come from a province which usually rests on the national average in most statistics, so I have neither the compulsions that oppress the maritimes nor the optimism that inspires British Columbia. Whether that qualifies me to have a balanced view is a matter for argument. I also know that, while man does not live by bread alone and economic arguments are interesting, he certainly does not live without it. So we have to take some broad philosophical positions, I guess.

I don't know whether I have a question, but I probably want to expose an opinion, Mr. Chairman. On this question that is perplexing us today with respect to the Constitution and the matter of decentralization, my own hope is that, if there is a move for decentralization, it will not be a move too far, at least in the economic sphere. Perhaps, culturally, there is considerable room for decentralization. There are arguments in the economic sphere as well, but I really have some qualms about reducing the economic muscle of the federal government beyond a certain point. I think where we have gone wrong in the past, and what has coloured our approach to this problem, is the fact that the federal government has not been content to abide by the present Constitution. I feel that, if it had and had not trespassed on the provincial area in the way in which, in my opinion, it has done, a good deal of the heat for decentralization would never have been generated in the first place. However, it has, and I think it is itself the cause of a lot of this desire for more provincial autonomy or power simply because it has muscled in in areas where it should not have done in the first place, and it has chosen, in the past, counterproductive methods of trying to do good for Canadians everywhere. It is a mighty good thing that we are abandoning the conditional grants and coming into the block grant system more and more. Senator Smith will know that I have preached this doctrine for a long time. I do not think we have come to the end of that process and to that extent I agree with the discussion for block grants.

In looking at the national picture and the question of regional disparities, we come up against what is not an economic problem but a political problem. That is, to what extent is it necessary for Canadians to share in the good fortune which various parts of this country have, in order to solidify union and to make them feel that they are all within the charmed circle?

That brings up the question of national standards. I am thinking in terms of education, health, and basic human economic rights. I am inclined to think that our method of tackling that problem has been followed with the best of intentions; but I think the error probably lies in being too ambitious. That is, I think it has been shown to us this morning that there is considerable doubt as to whether or not the present methods are really achieving the results we are seeking or have really been effective in closing the gap. One has to say that it has been counterproductive in the sense of freezing people into positions of disparity, which is the point

[*Traduction*]

la nation canadienne si vous me permettez d'utiliser cette expression. Je garde à l'esprit le fait que je suis originaire d'une province qui, dans les statistiques, se trouve en général dans la moyenne nationale. Je ne connais donc ni les convulsions qui animent les provinces maritimes ni l'optimisme qui inspire la Colombie-Britannique. Il s'agit maintenant de savoir si cet agument me permet d'être impartial. Je sais également que, même si l'homme ne vit pas uniquement de pain et même si les arguments d'ordre économique sont intéressants, il ne peut certainement pas vivre sans. Il s'agit donc d'adopter certains principes.

Je ne sais pas si j'ai une question mais je voudrais émettre une opinion, monsieur le président. A propos de cette question de constitution et de décentralisation qui nous préoccupe aujourd'hui, j'espère simplement que si la décentralisation devait se faire, elle ne serait pas trop accentuée du moins dans le domaine économique. La décentralisation est peut-être utile à la vie culturelle. On pourra peut-être en dire autant de la vie économique, mais j'éprouverais de sérieuses craintes si le gouvernement fédéral devait lâcher trop de lest. Le fait que le gouvernement fédéral n'ait pas respecté la constitution actuelle nous a fait faire des erreurs et c'est précisément ce qui a faussé notre optique du problème. S'il l'avait respectée et s'il n'avait pas empiété sur le territoire provincial de la manière dont il l'a fait, à mon avis, une grande partie de tout ce débat sur la décentralisation n'aurait peut-être jamais eu lieu. Ce débat est réel cependant et, à mon avis, c'est là qu'il faut trouver la raison pour laquelle les provinces désirent davantage d'autonomie ou de pouvoirs; le gouvernement fédéral s'est imposé dans des domaines qui ne relevaient pas de sa compétence et il a choisi, dans le passé, des méthodes peu productives en vue d'assurer le bien-être des Canadiens partout. C'est une bonne chose que nous abandonnions les subventions conditionnelles et que nous revenions au système des subventions globales. Le sénateur Smith sait que je prêche cette doctrine depuis longtemps. Je ne pense pas que l'on soit arrivé au terme de ce processus et c'est pourquoi je suis d'accord avec cette discussion sur les subventions globales.

En examinant le cadre national et la question des disparités régionales, nous abordons non pas un problème économique mais un problème politique, à savoir, dans quelle mesure les Canadiens doivent partager les richesses que possèdent certaines régions de ce pays afin de consolider l'union et de leur donner l'impression qu'ils font partie du cercle privilégié.

Cela nous amène à la question des normes nationales. Je veux parler de l'éducation, de la santé et des droits économiques fondamentaux de l'être humain. J'aurais tendance à penser que la façon dont nous avons abordé ce problème l'a été en toute bonne foi. Mais je pense que nous avons commis l'erreur d'être trop ambitieux. On nous a démontré ce matin qu'il fallait sérieusement se demander si les méthodes actuelles nous permettront vraiment d'accomplir les objectifs que nous nous sommes fixés et si elles ont réellement permis de réduire l'écart. Il faut cependant dire qu'elles ont manqué leur but dans la mesure où elles n'ont absolument pas résolu les problè-

[*Text*]

made this morning, and perhaps there is a real argument to be examined there.

The solution, as I see it—or, at least, one approach to the thing—and this relates to the powers of the federal government—is this question of targets, what we are trying to do. If we are trying to close the gap completely, the odds are that we will not be able to do it. If we are trying to free up the economic system to work the way it should—and there is a strong argument that that is what we should be doing—it is arguable that our methods are counterproductive.

What we might consider is a new way of looking at this thing. That is, that the role of the federal authority in trying to hold the country together in an economic sense should be regarded as a safety net. In other words, it is not trying to close the gap, or trying to make everyone equal; and it is not trying to ignore geographical and economic facts. It is saying that everyone in this country should be entitled to a level. I call that the safety net level. It might be approached by a negative income tax. I was always much interested in "Wacky" Bennett's idea that you should pay out the dollar to a person and let him do what he likes with it.

It seems to me that if we look at the federal function as being that of a safety net, our problem becomes simplified, because it decides what is the safety net level, and provides that. It should allow the province the maximum, and the province could then operate as master in its own house, to improve or regulate its affairs, and bring people along to the same national standard.

I do not know whether those ideas would commend themselves to anyone who is running for election, but it seems to me that if we could consider that as a possible suggestion on this whole problem of regional disparity, we might get people thinking about the subject, or perhaps we might influence the trend of new policies that are being devised all the time—because we certainly are on a "make do or mend-proposition; everything is patchwork. I just looked at the Family Allowance bill that we had before us in another committee. If you want to see incomprehensible results of patchwork policies, that has to be it. Well, I must get off that tangent. We will talk about something else.

We have this safety net concept, which is, as it were, going to ensure a decent standard of education, health, welfare, and that kind of thing, for all Canadians, regardless of where they live. If we do not have a federal government with the power to collect the dough from those who have it, however, we cannot have that kind of redistribution process going on. The fault in some of our thinking is that we have aimed too high, and that the burden on the "have" provinces is becoming more than they like. If, perhaps, we had a more modest standard for our safety net we would do better.

There are, however, other points that simply have to be taken into account. The federal government cannot stop there. Its tariff policy has been, in effect, a transfer policy. It has

[*Traduction*]

mes de disparités régionales, ce qui a été dit ce matin, et le moment est peut-être venu d'examiner sérieusement ce problème.

A mon avis, la solution—ou, du moins, un pas vers cette solution—et je parle ici des pouvoirs du gouvernement fédéral—concerne la question des objectifs que nous essayons d'atteindre. Si nous essayons de supprimer l'écart existant, nous pouvons tout de suite dire que nous n'y arriverons pas. Si nous essayons de libérer le système économique pour le laisser fonctionner comme il le devrait—et tout laisse penser que c'est ce que nous devrions faire—il faut se demander si nos méthodes sont bien les bonnes.

Il faudait peut-être voir le problème de façon tout à fait différente. Le rôle de l'autorité fédérale qui consiste à essayer de rassembler les forces économiques du pays devrait être considéré comme un filet de sécurité. En d'autres termes, le gouvernement fédéral ne doit pas essayer de combler l'écart ni d'assurer l'égalité de tout le monde et encore moins d'essayer d'ignorer les données géographiques et économiques. Au contraire, il devrait défendre le principe que chaque citoyen de ce pays a droit à un certain niveau. C'est ce que j'appelle le filet de sécurité. On pourrait l'appliquer en instituant un impôt sur le revenu négatif. L'idée de «Wacky» Bennett selon laquelle il faudrait remettre l'argent à la personne et lui en laisser l'entière liberté m'a toujours beaucoup intéressé.

Mais si l'on considère que le gouvernement fédéral joue le rôle de filet de sécurité, cela simplifie nos problèmes, car c'est alors à lui de décider du niveau de sécurité et de le fournir. Il devrait donner le maximum aux provinces qui pourraient alors agir en maîtres chez elles et améliorer ou réglementer leurs affaires et amener la population à un niveau national uniforme.

Je ne sais pas si ces idées sont susceptibles d'intéresser les candidats aux élections, mais il me semble que nous pourrions envisager cette possibilité en ce qui concerne le problème des disparités régionales. Nous pourrions inciter la population à réfléchir là-dessus ou même encore, à influencer l'orientation des nouvelles politiques, car il ne fait aucun doute que c'est un moyen de fortune. Ce n'est que du rapiéçage. Je viens de jeter un coup d'oeil au projet de loi sur les allocations familiales dont est saisi un autre comité. Eh bien, c'est un exemple flagrant des résultats incompréhensibles d'une politique de rapiéçage. Je pense que je ferais mieux de changer de sujet. Parlons d'autre chose.

Nous avons cette notion de filet de sécurité qui est de fournir un niveau acceptable d'éducation, de santé, de bien-être et ainsi de suite à tous les Canadiens, sans égard à leur lieu de résidence. Mais si le gouvernement fédéral n'est pas habilité à recueillir des fonds auprès de ceux qui en ont, ce genre de redistribution est tout simplement impossible. Le défaut de cette logique est que nous avons visé trop haut et que le fardeau des provinces devient trop lourd à assumer. Nous réussirions peut-être mieux si nos attentes étaient plus réalistes.

Il faut toutefois tenir compte d'autres questions. Le gouvernement fédéral ne peut s'arrêter là. Sa politique tarifaire a toujours été, en fait, une politique de transfert. Il transfère la

[*Text*]

transferred wealth from the Maritimes to central Canada in reverse, and it has perhaps done the same thing to the Prairies to some extent.

On the other hand, the tariff policy is responsible for the problems of Quebec in their labour-intensive industries, with the result that we have to buy them off, to use a very curt phrase; but of course we disguise such a policy by calling it "sectoral strategies" and "adjustment policies", and that kind of thing. It sounds a lot better phrased in that way. We got them into this mess, however, and we have to buy them off. We should consider doing that. We should eliminate the valley of which Senator Austin spoke, by providing means by which people can get out of the hole they are in, and onto something else.

One of my central themes, in thinking about this, is that we have to stop thinking that the government knows everything, which has been the bane of Canadian politics and of politicians—and I suppose I have to include myself in that—in the ways our country has developed. We must rely more on the enterprise, initiative and intelligence of people. They are smarter than some of us politicians think. The idea that we can devise anything more than general policies which might be helpful, I think, is, perhaps, self-deceiving and illusory.

I am not sure that I have added a great deal to the discussion. I want to say that we are dealing with a central contradiction; that is, how, in a federal state, can you make sure the centre is strong enough to be fair to everyone living in the country without at the same time trespassing so much on local initiative and enterprise in the provinces, or indeed among the people, as to render them all captives of the structure?

I think there is a middle line through this system—there has to be—and we have got to find it. I am not entirely sure I have added to the success of the search, but I thank you, Mr. Chairman, for giving me 15 minutes in which to try.

The Chairman: Perhaps I will ask Dr. Courchene if he wants to comment on the points you have made.

Dr. Courchene: I found Senator Roblin's remarks most fascinating, and I certainly was in agreement with most of them, and indeed, perhaps with all of them.

I think it is true that in this country not enough people have recognized that we can move quite a lot within the same constitutional document. There is a lot of flexibility there. We hear so much talk about changing the Constitution these days, but in effect we changed it in 1977 with the new fiscal arrangements. We did move then from a more centralized to a less centralized government, completely consistent, however, with the BNA Act, and at the same time, as Senator Roblin pointed out, giving back to the provinces powers they should have had all along, if the BNA Act had been read the way I read it.

[*Traduction*]

richesse des Maritimes vers le centre du Canada contrairement à toute logique et il a peut-être fait la même chose dans le cas des Prairies, dans une certaine mesure.

Par ailleurs, la politique tarifaire est à la base des problèmes auxquels le Québec doit faire face dans ses industries de main-d'œuvre, ce qui nous obligent à les «dédouaner», pour parler durement; mais évidemment, nous camouflons ce genre de stratégie en la qualifiant de stratégie de secteur ou de politique d'ajustement et ainsi de suite. C'est une termilogie beaucoup plus acceptable. Mais nous sommes responsables de leurs problèmes et nous devons les dépanner. Nous devrions envisager cette possibilité. Nous devrions éliminer la marasme auquel le sénateur Austin faisait allusion en fournissant à la population les moyens de régler ses problèmes et de s'engager dans une nouvelle voie.

Nous devons cesser de croire que le gouvernement est omniscient, cette croyance étant le fléau de la politique et des hommes politiques canadiens, et c'est également mon cas, quant à la façon dont a évolué notre pays. Nous devrions compter beaucoup plus sur les initiatives de l'entreprise et l'intelligence de la population. En fait, les Canadiens sont plus intelligents que certains d'entre nous, hommes politiques, semblent le croire. C'est peut-être une illusion que de croire que nous pouvons élaborer des politiques autres que générales qui pourraient être utiles.

Je ne crois pas avoir beaucoup contribué à la discussion. Mais je tiens à souligner que c'est une véritable contradiction, car comment peut-on avoir, dans un État fédéral un centre de gouvernement qui soit suffisamment fort pour être juste envers tous les habitants du pays sans toutefois trop empiéter sur les initiatives et entreprises locales des provinces, et même de la population, et les rendre prisonniers de la structure?

Il doit y avoir un juste milieu et nous devons le découvrir. Je doute avoir contribué au succès de cette entreprise, mais je vous remercie, monsieur le président, de m'avoir accordé ces 15 minutes pour faire ma part.

Le président: M. Courchene aurait peut-être des observations à formuler à l'égard des questions que vous avez soulevées.

M. Courchene: Les observations du sénateur Roblin sont des plus intéressantes, et je partage presque, sinon entièrement, son avis.

Il ne fait aucun doute qu'il n'y a pas suffisamment de résidents de ce pays qui ont compris que nous pouvions apporter beaucoup d'améliorations dans le cadre de la Constitution existante. Elle est en effet suffisamment souple. Nous entendons beaucoup parler de réforme constitutionnelle ces derniers temps; il ne faudrait pas oublier que nous avons modifié la Constitution en 1977, lorsque nous avons adopté de nombreux arrangements fiscaux. Nous avons alors en effet décentralisé le gouvernement tout en nous conformant, bien sûr, à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Mais comme le sénateur Roblin l'a souligné, nous avons rendu aux provinces des pouvoirs qu'elles auraient dû avoir depuis le début si l'AANB avait été interprété de la façon dont je le comprends.

[*Text*]

I would like to raise another question. I agree with the safety net concept, Senator Roblin. In the scenario that I was describing—supposing we decentralized everything, how would decentralizing work?—I had Ottawa as being the safety net for the negative income tax.

One of the things I was planning to do, in addition to taking the centralist scenario, was that I was attempting to say, "Okay, suppose we go this route." At a lot of points in time during the discussion I was raising the costs that the provinces would have to bear in terms of decentralization. It is not just a struggle, the end result being that they are going to get power; they are going also to have extra responsibilities, and my own summing up is that I do not think they are going to find it worthwhile, because I think the extra responsibilities the provinces should have, if they want all that power, represent a bit more than they want to have at the present time.

Senator Roblin: The problem of giving them more power is that they are liable to exercise it in an isolationist way. I am not happy with the idea of balkanizing the nation, if you want to use an inexact phrase, more than we have done now.

Dr. Courchene: Clearly, if you want to use power differently from the way it is currently being used, because otherwise they would not want it, I don't suppose. But how do we handle the Heritage Fund? I am quite satisfied with the Heritage Fund if it is invested at market rates of interest.

Senator Roblin: I suggest that we just forget about the Heritage Fund. It is in the hands of the province of Alberta, and that is where it is going to stay.

Dr. Courchene: I agree. And that suits me fine.

Senator Roblin: We have to rely on the common sense and the patriotism, whatever term you want to use, of the people who have this thing to use it in the proper way. There are going to be marginal points about sucking industry into Alberta. And that in turn will cause a lot of controversy. But I do not think that we can touch that money. The only thing we can do is try to get our hands on some of the money before it gets into the Heritage Fund, by means of the taxation structure and things of that sort. Otherwise you are stuck. You just cannot take it away from them. It is theirs and the Constitution says it is theirs. Now I think the managers of that fund—and thank God it is not me—will have $10 billion to invest for the people of Alberta. What a task that is going to be.

The Chairman: I think it will be far greater than $10 billion. At the end of March this year it will be at $4.7 billion and that is based on an income of 30 per cent of revenue.

Senator Roblin: And it is compounding annually.

The Chairman: And there are also those who say that they have to move the 30 per cent up and the 70 per cent down, so a greater amount will go in and it is compounding at 8.8 per cent interest per year now and it is non-taxable. As I say it reaches

[*Traduction*]

J'aimerais soulever une autre question. Je suis d'accord avec la théorie du filet de sécurité, sénateur Roblin. Dans le scénario que je vous ai décrit plus tôt, en supposant évidemment que nous décentralisions tout le gouvernement j'aimerais bien en connaître l'incidence; j'ai comparé Ottawa à un filet de sécurité pour l'impôt sur le revenu négatif.

Je projetais en outre de dire: «D'accord, optons pour cette orientation». Mais au cours de cette discussion, j'ai pensé à plusieurs reprises au coût de la décentralisation pour les provinces. Ce n'est pas une simple lutte à l'issue de laquelle elles recevraient plus de pouvoirs. Elles écoperaient en outre de responsabilités supplémentaires et je doute qu'elles trouvent cette proposition intéressante, car je crois que les responsabilités supplémentaires que les provinces seraient appelées à assumer, si elles veulent jouir de tous ces pouvoirs constituent un fardeau beaucoup plus lourd que ce qu'elles sont disposées à accepter à l'heure actuelle.

Le sénateur Roblin: Le problème, si on leur délègue plus de pouvoirs, est qu'elles sont susceptibles de l'exercer d'une façon isolationniste. Je ne suis pas en faveur de balkaniser le pays, pour utiliser une expression qui n'est pas tout à fait juste, plus que nous l'avons fait jusqu'à maintenant.

M. Courchene: Bien entendu, si elles exercent ce pouvoir d'une façon autre qu'à l'heure actuelle, car elles ne seraient pas intéressées, autrement, je suppose. Mais comment administrons-nous le Heritage Fund? Je suis très satisfait de la manière dont il est administré, s'il s'agit d'en investir les fonds au taux d'intérêt en vigueur sur le marché.

Le sénateur Roblin: Oublions le Heritage Fund. Il relève de la province de l'Alberta et c'est là qu'il restera.

M. Courchene: Je suis d'accord; cela me convient parfaitement.

Le sénateur Roblin: Nous devons nous fier au bon sens et au patriotisme, enfin comme vous voulez, de ceux à qui on l'a confié pour l'utiliser intelligemment. A attirer certaines industries en Alberta va soulever certaines questions marginales. Et cela suscitera beaucoup de controverse. Cependant je ne pense pas que nous puissions toucher à cet argent. La seule chose que nous pouvons faire, c'est essayer de mettre la main sur une fraction de cette somme avant qu'elle ne soit versée au fonds du patrimoine, par la création d'impôts ou de mesure similaire. Sinon nous sommes en difficulté. On ne peut pas leur retirer cet argent. Il y a eux et la Constitution est claire à ce sujet. Je pense que les gérants de ce fonds, et Dieu soit loué j'en suis pas un—devront investir 10 milliards de dollars pour le compte des Albertains. C'est tout un travail.

Le président: Je pense que ce sera plus que 10 milliards. A la fin mars de cette année ça sera déjà 4.7 milliards et ce, sur la base de 30 p. 100 des revenus.

Le sénateur Roblin: Et les intérêts s'ajoutent chaque année.

Le président: Il y en a d'autres qui prétendent, d'une part, qu'ils doivent relever les 30 p. 100 et, d'autre part, abaisser les 70 p. 100 de sorte qu'il entrera un montant plus élevé, qui porte intérêt de 8 p. 100 annuellement et est exempt d'impôt.

[*Text*]

$4.7 billion on the present 30 per cent level. Sooner or later there will be pressures to spend that fund come in, but if they go on the way they have gone in the first three or four years putting it into the Alberta Housing and Mortgage Company and lending to the provinces like Newfoundland, New Brunswick and Manitoba at close to 10 per cent, I think you are going to be talking about $20 billion or $25 billion in very short order to, a matter of ten or a dozen years.

Senator Roblin: And we will all be a tributary to it.

The Chairman: Well, as Dr. Courchene says, if Ontario rattles the sword about what it is going to do to protect its development interests, they are taking on somebody who seems to have a fair amount of financial clout.

Dr. Courchene: I do not have any fear of the Heritage Fund as long as they don't try to subsidize industry. If they invest it at market rates, then I am perfectly happy with it, and I don't care who has it. From an economist's point of view ownership is not that important, as long as you follow the market so that you get the same results. The people who get the royalties will be difficult to deal with.

Senator Roblin: But I have to admit the force of your point. Are they going to follow economic principles? At the risk of sounding partisan, it might be expected that the present government would be philosophically inclined to do that, but there is no guarantee they will stay there forever. There might be others who will arrive later who might have other views.

The Chairman: There is an interesting problem that pertains, though, that if you remove the 70 per cent of non-renewable resource revenues from the Alberta budget, then they will be in a very serious cash shortfall position, so they have to look down the road, on the one hand, to increasing their industrial base, but on the other hand as that non-renewable resource revenue runs out they are going to have to find some money somewhere, and one of the areas would be the income from the Heritage Fund. They may not have the ability to spend the full amount of the Heritage Fund. They may have to keep a chunk of that. Otherwise, there would be a quantum leap in the cost of government services.

Senator Roblin: In the long run, I think you are right. When their natural resources run out—although they keep finding astonishingly new quantities, as long as the price keeps going up, which is an interesting phenomenon—they will be back to where they were, but with highly inflated standards of expenditure.

The Chairman: That is right.

Senator Austin: But they would be the only province with an endowment to cover their operating costs.

The Chairman: As long as they hung on to it and did not get rid of it on wild schemes.

[*Traduction*]

Comme je le disais, on en arrive à 4.7 milliards sur les 30 p. 100 actuels. Tôt ou tard certaines pressions se feront jour pour le dépenser—que s'ils continuent à faire ce qu'ils ont fait pendant les trois premières années sur quatre, à savoir investir dans le secteur du logement dans le secteur hypothécaire et aussi prêter aux provinces comme Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba à 10 p. 100 d'intérêt, je crois qu'à la place de 4.7 milliards de dollars le fond s'élèvera à 20 milliards ou de 25 milliards, en peu de temps, soit dix ou douze ans.

Le sénateur Roblin: Et tous nous y contribuerons.

Le président: Comme M. Courchene l'a dit, si l'Ontario met les choses en branle, il va protéger son développement en s'assurant les services d'un expert en matière de financement.

M. Courchene: Vous n'avez pas d'inquiétude à avoir pour le fonds de patrimoine, aussi longtemps qu'ils ne décideront pas de subventionner l'industrie. S'ils investissent dans l'industrie aux taux du marché, j'en suis heureux et peu m'importe qui reçoit les prêts. Du point de vue d'un économiste la propriété n'est pas une donnée importante, dans la mesure ou l'on suit le marché pour abouter aux mêmes résultats. Ce sont ceux qui percevront les redevances qui seront les plus intransigeants.

Le sénateur Roblin: Cependant, je dois bien convenir du bien fondé de votre question. Vont-ils suivre certains principes économiques? Au risque de me voir taxer de manque d'objectivité, je crois que l'on peut s'attendre à ce que le gouvernement actuel le fasse, mais il n'y a aucune garantie qu'il soit là à perpétuité. D'autres arriveront au pouvoir plus tard, qui auront peut-être de meilleures idées.

Le président: Voilà une question intéressante, à savoir, si vous éliminez du budget de l'Alberta les 70 p. 100 de revenus provenant des ressources non renouvelable, le gouvernement devra faire face à une pénurie grave de liquidités, ce qui le contraient à faire des prévisions. D'une part, on peut répondre que oui, il faut qu'ils fortifient leurs assiste industrielle, mais d'autre part les revenus générés par des ressources non renouvelables risquent de s'essoufler et lorsque cela arrivera, il faudra bien qu'ils trouvent de l'argent ailleurs, et là ils pourront le faire, c'est en puisant dans le fonds de patrimoine. On peut comprendre qu'ils ne puissent pas engager intégralement le fond, car ils doivent en conserver une partie. Faute de quoi il y aurait un décalage quantitatif dans le coût des services publics.

Le sénateur Roblin: A la longue, je pense que vous avez raison. Lorsque leurs ressources naturelles s'épuiseront—même s'ils continuent de trouver des gisements étonnants; aussi longtemps que les prix grimperont, ce qui est un phénomène intéressant—ils ne prendront aucune autre mesure mais, par contre, leurs dépenses seront exêmement gonflées.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Austin: Cependant la province d'Alberta sera la seule province disposant des fonds suffisants pour faire face aux coûts d'exploitation.

Le président: Tant qu'elle s'y accroche et ne les investit pas dans des entreprises risquées.

[*Text*]

Dr. Courchene: At $20 billion, the endowment would be about the average revenue per capita that the other provinces have.

Senator Smith (Colchester): Thank you, Mr. Chairman. At the outset, I want to compliment Dr. Courchene on the great amount of work he has put into this paper and the stimulation which it must bring to the thoughts of anyone who is interested in this problem. I do not say that in the sense of patting the fellow on the head and then grabbing the axe, which may seem to be the case but I do compliment him and thank him for the work he has done and his willingness to come here and talk about it.

There are so many points that I want to take issue with that it is a little hard to decide which ones to concentrate on. I have to observe that the philosophy which runs throughout the paper, as I understand it, and which has pretty well, I think, run throughout the comments of Dr. Courchene this morning, is one which not only seems to give the impression of déjà vu, but in fact is something that I have spent a great deal of my public life fighting and which I though we had finally made a dent in during the mid and late 1960s when the federal government at last realized there was some force in the arguments we were putting forward.

With reference to the feeling that one might, and should, let the free market forces have a great deal more effect on the development of our regions, I would like to ask Dr. Courchene whether he feels that Canada would exist as we know it today had it been left to the play of free market forces.

Dr. Courchene: Probably not, but that is pulling me a bit far afield, isn't it?

Senator Smith (Colchester): No, I do not think so. You may think so, and of course you and I do not have to agree. Let me go a step further. Leaving aside for the moment the question of the increasing economic development and importance of the west, was it the play of free market forces that built up central Canada?

Dr. Courchene: No—or at least I don't know. That is arguable.

Senator Smith (Colchester): I am speaking of the national policy and the tariff policy. Do you feel there would have been anything nearly like the present development of central Canada without the interference with the play of free market forces which came from the administration of the national policy and the tariff policy of the country?

Dr. Courchene: Of course not. They were clearly protectionist policies. I will go further—anticipating what you are going to say—and say that it forced higher prices on the extremeties, the east and the west and, furthermore, attracted talented migrants from the east to the centre and from the west to the centre. It has been a very distorting policy.

Senator Smith (Colchester): Given the history of the development of our country, it seems to me that it has developed, in very great measure, as a result of interference with the free

[*Traduction*]

M. Courchene: Un fond de $20 milliards serait presque équivalent au revenu moyen par habitant dont dispose les autres provinces.

Le sénateur Smith (Colchester): Merci, monsieur le président. Pour commencer, je voudrais féliciter M. Courchene pour les efforts qu'il a déployés pour cette étude et pour avoir stimulé la pensée de quiconque s'intéresse à ce problème. Je ne veux pas porter l'eau dans une main et le feu dans l'autre, comme on pourrait le croire, mais je voudrais tout simplement le féliciter et le remercier de son travail et de la bonne volonté dont il a fait preuve en venant nous parler.

Toutefois, il y a tant de points avec lesquels je suis en désaccord qu'il m'est difficile de décider par lequel commencer. Je dois faire remarquer l'idée fondamentale à la base de cette étude, d'après ce que je comprends, et qui a été reprise dans les commentaires de M. Courchene ce matin donne l'impression d'un sentiment déjà vu, mais c'est quelque chose de plus que je défends et que j'ai d'ailleurs consacré la plupart de ma vie d'homme public à défendre et à propos de laquelle je pensais que nous avions ébranlé, au milieu et à la fin des année 60, lorsque le gouvernement fédéral s'était au moins rendu compte du bien fondé des raisons que nous avions invoquées.

Je veux parler bien entendu du fait que l'on doit laisser, s'exercer les forces du marché sur le développement de nos régions, et je voudrais demander à M. Courchene si il pense que le Canada existerait tel qu'il est qujourd'hui, si on avait laissé s'exercer librement les forces du marché.

M. Courchene: Propablement pas, mais c'est aller un peu loin n'est-ce pas?

Le sénateur Smith (Colchester): Non, je ne crois pas. Vous le croyez peut-être, mais je suis pas obligé d'être de votre avis. Permettez-moi de pousser la chose un peu plus loin. Contentons-nous pour l'instant de la question du rythme de progression du développement économique et de l'importance du rôle des provinces de l'ouest—l'édification du centre du Canada resulte-t-elle de l'action exercée librement par les forces du marché?

M. Courchene: Non—à tout le moins je ne sais pas. On peut en discuter.

Le sénateur Smith (Colchester): Je veux parler de politique nationale et de politique douanière. Pensez-vous que le développement actuel des provinces du centre du Canada aurait été ce qu'elle a été sans intervention sur les forces du marché dans la gestion de la politique nationale et de la politique douanière du pays?

M. Courchene: Bien entendu. Il s'agissait manifestement de mesures protectionistes. J'irais même plus loin et, devançant ce que vous allez dire, je dirai que ces mesures ont imposé des prix élevés aux extrémités, soit à l'est et à l'ouest, et de plus ont attiré des immigrants de valeur vers le centre. Comme on le voit il s'agit de mesures qui ont entravé les forces du marché.

Le sénateur Smith (Colchester): Vu le développement historique de notre pays, il me semble que, pour une large part, le développement résulte de l'intervention le libre jeu des forces

[*Text*]

market forces, and that should bring us to the feeling that while free market forces to a believer in free enterprise comprise a very large element in his philosophy, something else ought to be introduced or, if it exists, maintained in the thinking of the federal authority in order to contribute to those regions which have not been the beneficiaries of national policies so that the distortion may—and possibly will be—altered somewhat to the improvement of the provinces of lesser development. I just ask whether you would be prepared to reject or accept that statement.

Dr. Courchene: I was just jotting something down and missed the thrust of the last point.

Senator Smith (Colchester): I was simply saying that since interference with the play of free market forces has contributed so much to the development of our country, particularly certain parts of it, would it not be reasonable to feel that a continued interference with free market forces, perhaps in a different way, might well be used to remedy the distortion which the interference up to now has produced.

Dr. Courchene: I understand that argument, and I have heard it before. It is also put in the context that equalization payments are not really transfers, that they are really a *quid pro quo* for what the east and the "have not" provinces they have done for the country in terms of migration, in terms of people buying imports at a higher price than otherwise would be the case, because they are subsidizing Ontario. My point was that if you keep on with the distortions we have, the provinces, being viewed as composed of groups of individuals and the focus is on the individuals, are not being made any better off by this. Whether or not the province as a province is better off is something that I have not really touched upon.

Senator Smith (Colchester): Sometimes one's feelings get too strong to express them in the form of questions, but I challenge that utterly and as vigorously as I know how, and still do so with courtesy and some degree of restraint.

Dr. Courchene: Is Ontario better off because they are part of Canada rather than part of the United States?

Senator Smith (Colchester): That depends on what you are talking about.

Dr. Courchene: Economically.

Senator Smith (Colchester): If we are talking about pure economics—

Dr. Courchene: Yes, I am talking about pure economics. I think the answer is not clear. Probably they are not; probably they would be better off—

Senator Smith (Colchester): Nobody can answer that, but my belief is that the answer would likely be no.

Dr. Courchene: That Ontario is better off?

Senator Austin: I think it is.

[*Traduction*]

du marché, ce qui nous devrait nous faire penser, pour quelqu'un qui croit à la libre entreprise (un élément très important de sa philosophie) qu'il faut introduire d'autres mesures ou que si elles existent elles doivent être conservées par les autorités fédérales pour compenser les régions qui n'ont pas, autent que les autres, bénéficié des politiques nationales et que, de ce fait, l'on puisse remédier aux distorsions et, si possible, améliorer le sort des provinces moins développées. Je vous demande simplement si vous êtes d'accord ou non avec ce que je viens de dire.

M. Courchene: Je viens juste d'écrire quelque chose et je n'ai pas très bien compris ce que vous avez dit en dernier lieu.

Le sénateur Smith (Colchester): Je disais que, vu que l'intervention dans le libre jeu des forces du marché a tellement contribué au développement de notre pays, plus particulièrement dans certaines régions, n'est-il pas raisonnable de considérer qu'un certain degré d'interventionisme, dirigé de façon différente, pourrait corriger les distorsions provoquées par les interventions passées.

M. Courchene: Je comprends ce que vous voulez dire, et c'est une raison qui m'a déjà été donnée. En corollaire elle porte également à croire que les paiements de péréquation ne sont pas à proprement parler des paiements de transfert mais plutôt une *compensation* donnée à l'est et aux provinces «démunies» les services rendus comme par exemple acheter des marchandises d'importation à des prix plus élevés qu'elles ne l'auraient fait parce qu'elles sont subventionnées par la province de l'Ontario. Ce que je voulais dire c'est qui si vous conservez les distorsions actuelles, les provinces, étant composées de groupes d'individus et l'accent est sur les individus, les provinces ne profitent pas à vrai dire de cette situation. Que ce soit la province qui en profite le plus ou non est une question que je n'ai pas, à vrai dire, abordée.

Le sénateur Smith (Colchester): Parfois le ton monte et il devient difficile de poser des questions, toutefois, je mets en cause votre façon de penser très courtoisement d'ailleurs et avec certaines restrictions.

M. Courchene: La province d'Ontario retire-t-elle plus d'avantages en faisant partie du Canada que si elle appartenait aux États-Unis?

Le sénateur Smith (Colchester): Tout dépend de la façon dont vous envisagez la question.

M. Courchene: D'un point de vue économique.

Le sénateur Smith (Colchester): Si nous parlons de cette question strictement du point de vue économique . . .

M. Courchene: Oui, de ce point de vue. Je pense que la réponse est loin d'être claire. Fort probablement, non; mais il se peut qu'elle le soit.

Le sénateur Smith (Colchester): Personne ne peut répondre à cette question, mais je crois que la réponse serait vraisemblablement négative.

M. Courchene: Que la situation de l'Ontario est meilleure?

Le sénateur Austin: Je le pense en effet.

[*Text*]

Dr. Courchene: I don't think it is. I think it has lost access to a large market. There is some area for disagreement on whether or not that is a true statement. You are saying that Ontario is the beneficiary, because of national policy, relative to the other regions. I think that was certainly true in that day and age, and it has some historical validity now. Historically, events have helped maintain Ontario's position in part. I am not clear that one should carry on the argument much longer that Ontarians, or Canadians generally, owe it to the other provinces to still pay off for the national policy. I think individuals can adjust, will adjust and do adjust.

Senator Smith (Colchester): I suppose I had better say this while I think of it. I am not jealous that Ontario is well off. I am very pleased that Ontario is well off, because that has contributed a great deal of strength to the country. All I am saying now is that, having created that degree of prosperity and strength by the interference with free market forces, namely the tariff, it is time, and was time long ago, to think about whether that strength can be used, without hurting Ontario—the strength which has contributed to the country and therefore made the country what it is—to alleviate some of the difficulties in parts of the country that have suffered.

You have enunciated some of the arguments people have used and I have used, and I will likely continue to use, as to the benefits which the central part of the country receives from the fact that the outlying portions of the country are part of it.

This is perhaps one that you did not mention or I did not hear you mention that seems to me to be very important; that because of the existence of Canada there is a common market now becoming much stronger than was previously the case in which Ontario sells its goods to Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Quebec. If that common market did not exist, the prosperity of Ontario or central Canada would be greatly impaired. It seems to me it is the self-interest of the central part of the country to recognize that and try to keep the outlying, less well developed parts of the country in a position where they can furnish that market. This is not merely an argument developed in Nova Scotia, but an argument I have heard used by representatives of Ontario in support of equalization. It seems to me that is one of the philosophical concepts of DREE.

After all, I think we came to talk about DREE. So, if I may, Mr. Chairman, I am going to ask a few questions about DREE. The first question I would like to ask is about the leading sentence, in the 1975-1976 annual report of DREE, on page 1, under the heading "Department Strategy", and I would ask Dr. Courchene if he finds it an acceptable statement of policy.

It says:

> One of the traditional principles of federalism in Canada has been that the economic strength of the nation as a whole should be used to the advantage of the economically weaker regions of the country.

[*Traduction*]

M. Courchene: Je ne le pense pas, et je crois même qu'elle s'est fermé les portes d'un large marché. Les avis peuvent être partagés sur la vérité de cette affirmation. Vous dites que l'Ontario a profité d'une politique nationale relative aux autres régions. Je crois que c'était certainement vrai à ce moment-là, et qu'historiquement cela est maintenant valide, car les événements ont en partie aidé au maintien de la position de l'Ontario. Mais je ne sais pas s'il faudrait continuer à discuter encore longtemps sur le fait que les Ontariens ou les Canadiens en général doivent continuer à payer pour la politique nationale à cause des autres provinces. Je pense que les individus peuvent s'y faire et qu'ils s'y font effectivement.

Le sénateur Smith (Colchester): Je pense qu'il me vaut mieux dire ma pensée maintenant. Je ne suis pas jaloux de la richesse de l'Ontario. Je m'en réjouis, au contraire, car cela a vraiment contribué à renforcer le pays. Tout ce que je dis maintenant c'est que, après avoir créé pareille prospérité et force en recourant aux lois d'un marché libre, à savoir le tarif, le temps est maintenant venu, depuis longtemps déjà, de se demander si cette solidité peut être utilisée sans léser l'Ontario; je veux parler de solidité dont le pays a bénéficié et qui a aidé à le façonner, à atténuer certaines des difficultés dont quelques régions du pays ont eu à souffrir.

Vous avez énuméré quelques-uns des arguments que l'on avance, que j'ai moi-même avancés et que je continuerai à utiliser concernant les avantages que la région centrale du pays reçoit du fait que les autres régions plus lointaines en font partie.

Mais un argument que vous n'avez peut-être pas mentionné, du moins je ne vous ai pas entendu le mentionner, et qui me paraît très pertinent est le suivant: l'existence même du Canada a créé un marché commun qui se développe beaucoup plus qu'auparavant et dans lequel l'Ontario vend des produits à Terre-Neuve, à la Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, à l'Ile-du-Prince-Édouard et au Québec. Si ce marché commun n'existait pas, la prospérité de l'Ontario ou du Canada central en serait fortement compromise. Il me semble qu'il y va donc de l'intérêt de cette région centrale du pays de reconnaître ce fait et de veiller à ce que les régions moins développées soient en mesure de continuer à fournir ce marché. Cet argument n'est pas énoncé uniquement en Nouvelle-Écosse, car j'ai entendu des représentants de l'Ontario le formuler en faveur de la péréquation. Il me semble que c'est là un des principes fondamentaux du MEER.

Après tout, nous sommes venus parler du MEER, me semble-t-il. Je vais donc, avec votre permission monsieur le président, poser quelques questions au sujet de ce ministère. Ma première question vise la première phrase du rapport annuel 1975-1976 du MEER, à la page 1, sous le titre: «La stratégie de développement», et je demanderais à M. Courchesne si cet énoncé de principe est, à son avis, acceptable.

Je lis:

> «Le principe suivant lequel l'on utilise la force économique de l'ensemble d'un pays en faveur des régions économiquement plus faibles a toujours constitué l'une des pierres de touche du fédéralisme canadien.»

[*Text*]

Dr. Courchene: How can you disagree with that? I agree with that.

Senator Smith (Colchester): Further down the same page it says:

> . . . regional development strategy has evolved along lines which recognize two significant facts. The first is that in order to solve the hard-core economic problems facing the under-developed regions of Canada, the concerted efforts of both the federal and provincial governments are crucial. The second is that the programs of many federal government departments have a significant impact on regional economies, and a mechanism must therefore be provided to allow federal programs other than DREE's to take regional development strategies into account.

I wonder if Dr. Courchene agrees with that.

Dr. Courchene: The two points seem to be along the lines that we need methods of co-ordination between the two levels of government, and that the regional program should expand far beyond DREE. Are those the two points, Senator Smith?

Senator Smith (Colchester): I think that is a fair statement.

Dr. Courchene: On your first point, I think there would have to be some degree of federal-provincial co-operation. I do not like the second point. I do not think we would get very far in this country if every time the Minister of Finance brought out a budget with particular policies, those policies were differentiated on regional lines.

I would like to have an explicit, large and open approach to regional policy. I do not know what having a 20 per cent write-off for R & D in the Maritimes and seven per cent in Ontario is intended to do. I do not know the thrust behind that policy.

Senator Smith (Colchester): I do not propose to know what the minister thought, but to me it means that he hopes that this additional incentive, available in a certain part of the country, will help to convince people that that is a good place to go, and that is a desirable object of federal policy. Do you agree with that?

Dr. Courchene: I think that is what they want to happen. But I disagree that that is a solution.

The Chairman: Would you go so far as to say, then, that you are opposed to the larger issue of regionalization on fiscal policy?

Dr. Courchene: Certainly I am opposed to regionalization on monetary policy.

The Chairman: What about fiscal policy? I assume you feel that way about monetary policy because of the linkages?

Dr. Courchene: No, basically because in order to control inflation you have to control the money supply. Once you start

[*Traduction*]

M. Courchene: Comment être en désaccord avec cette affirmation? Je ne trouve rien à y redire.

Le sénateur Smith (Colchester): Nous pouvons lire un peu plus bas sur la même page:

> . . . la stratégie de développement régional a évolué suivant une orientation qui correspond à une double prise de conscience. Pour résoudre les problèmes économiques graves que connaissent les régions sous-développées de notre pays, il est d'abord indispensable de conjuguer les efforts fédéraux et provinciaux. Deuxièmement, les programmes de plusieurs ministères fédéraux ayant des répercussions importantes sur les économies régionales, il importe de mettre en place le mécanisme permettant aux autres ministères fédéraux de tenir compte des stratégies de développement régional dans l'élaboration de leurs programmes.»

Je me demande si M. Courchene est d'accord.

M. Courchene: Ces deux idées semblent indiquer qu'il faut trouver comment coordonner les deux paliers de gouvernement et que le programme d'expansion régionale devrait être élargi bien au-delà du MEER. Sont-ce les deux idées, sénateur Smith?

Le sénateur Smith (Colchester): C'est assez bien dit, je crois.

M. Courchene: Au sujet de la première idée, je crois qu'il devrait exister une certaine collaboration fédérale-provinciale. La seconde idée ne me plaît guère. Je ne crois pas que nous arriverions à grand chose dans ce pays si, chaque fois que le ministre des Finances déposait un budget contenant des politiques particulières, celles-ci différaient d'une région à l'autre.

J'aimerais que l'on accorde la question d'une politique régionale d'une façon explicite, globale et ouverte. Je ne sais pas à quoi on veut en venir lorsqu'on parle d'un amortissement de R et D de 20 p. 100 dans les Maritimes et de 7 p. 100 dans l'Ontario.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne présume pas pouvoir deviner ce que pense le ministre, mais cela, à mon avis, veut dire qu'il espère que cette mesure incitative supplémentaire, disponible dans une certaine partie du pays, aidera à convaincre la population des avantages qu'il y a à se rendre là, ce qui est un objectif souhaitable de la politique fédérale. Êtes-vous d'accord?

M. Courchene: Je crois en effet que c'est ce qu'il souhaite voir arriver, mais je ne pense pas que ce soit une solution.

Le président: Iriez-vous jusqu'à dire que vous vous opposez au problème plus vaste de la régionalisation de la politique fiscale?

M. Courchene: Je m'oppose certainement à une régionalisation de la politique monétaire.

Le président: Et qu'en est-il de la politique fiscale? Je suppose que votre position sur la politique monétaire s'inspire de la motion de jumelage?

M. Courchene: Non, mais fondamentalement parce que si l'on veut maîtriser l'inflation, il faut maîtriser la croissance de

[*Text*]

to regionalize monetary policy, it means almost any province can start forcing the central bank to print money.

Fiscal policy can be regionalized. There is far more scope there than there is in regionalizing monetary policy. Regional fiscal policy makes a lot more sense in the province of Ontario and in the central regions because so much is imported in the Maritimes. I suppose, to prevent linkages, you would gear your stimulation to internal sorts of spending such as construction. I can accept some regional fiscal policy, but not the particular kind Senator Smith is talking of. I think that statement implies that every program ought to be co-ordinated and that every program ought to have some regional element.

Senator Smith (Colchester): I think what the statement means, and perhaps somehow or other I did convey the wrong impression, is that many programs have a regional effect. It may be good or it may be bad.

Dr. Courchene: I agree.

Senator Smith (Colchester): Somehow or other DREE ought to be aware of those policies before they are implemented and draw the attention of the particular department to which way they are likely to affect the regions.

Dr. Courchene: I agree with that. That point was made quite well by the Economic Council of Canada in its Ninth Annual Review about four or five years ago. The impacts of DREE on a region are nowhere nearly as large as some other programs in the region.

Senator Smith (Colchester): That is one of the arguments that we would likely make. The reason it has not been so effective as some people think it should have been in simply because not enough effort has been put into it.

Dr. Courchene: You would like to make the argument that the reason why DREE has not been more successful is because it has not been bigger?

Senator Smith (Colchester): It has not had more resources and more influence, yes.

Dr. Courchene: I would not like to see DREE having more influence. I think we are diametrically opposed on this.

Senator Smith (Colchester): There are a few things we would agree on, so I don't suppose there is any point in taking the time to demonstrate that any further.

The Chairman: May I interrupt you for a moment, senator?

Senator Smith (Colchester): Yes.

The Chairman: It is approximately 12.30 now and I would like to set a deadline. How many questions do you have, Senator Smith?

Senator Smith (Colchester): I have one more question. Perhaps it is more of a statement than a question. I notice the emphasis on the distortions which are caused by the high minimum wages in the poorer provinces, and I accept that. It is one area on which we can agree, but I do not agree on his

[*Traduction*]

la masse monétaire. Si vous vous mettez à régionaliser la politique monétaire, cela signifie que n'importe quelle province pourrait obliger la banque centrale à imprimer de l'argent.

Une politique fiscale peut être régionalisée, et elle offre des possibilités beaucoup plus grandes que la régionalisation de la politique monétaire. Une politique fiscale régionale convient beaucoup mieux à la province d'Ontario et aux régions centrales à cause de la masse des importations dans les Maritimes. Je suppose que pour prévenir les jumelages on pourrait s'arranger pour stimuler des dépenses de type interne comme la construction. Je trouve certaines politiques fiscales régionales acceptables, mais pas celles dont parle le sénateur Smith. Ses propos, à mon avis, impliquent que tous les programmes devraient être coordonnés et comporter une dimension régionale.

Le sénateur Smith (Colchester): Je crois que l'affirmation signifie, et peut-être me suis-je, en quelque sorte mal fait comprendre, que de nombreux programmes ont des répercussions régionales. Cela peut être bon ou mauvais.

M. Courchene: Je suis d'accord.

Le sénateur Smith (Colchester): D'une façon ou d'une autre, le MEER devrait être conscient de ces politiques avant qu'elles ne soient appliquées, et devrait attirer l'attention du ministère concerné sur la façon dont elles peuvent vraisemblablement toucher les régions.

M. Courchene: Je suis d'accord. Le Conseil économique du Canada a très bien établi cela dans son neuvième exposé annuel, il y a environ quatre ou cinq ans. Les répercussions des programmes du MEER sur une région sont loin d'être aussi importantes que celles d'autres programmes dans la région.

Le sénateur Smith (Colchester): Voilà un des arguments que nous présenterions. La raison pour laquelle le MEER n'a pas été aussi efficace qu'il aurait dû l'être d'après certains, c'est simplement parce qu'il ne s'en est pas donné la peine.

M. Courchene: Vous voudriez soutenir que si le MEER n'a pas mieux réussi, c'est parce qu'il n'avait pas assez d'importance?

Le sénateur Smith (Colchester): C'est cela, parce qu'il n'a pas eu d'autres ressources, ni su étendre son influence.

M. Courchene: Je n'aimerais pas voir grandir l'influence du MEER, et je crois que nos idées sont diamétralement opposées à ce sujet.

Le sénateur Smith (Colchester): Il y a très peu de sujets sur lesquels nous arriverions à nous entendre, alors je suppose qu'il est inutile que je m'attade à démontrer cela.

Le président: Puis-je vous interrompre un instant, sénateur?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui.

Le président: Il est à peu près 12 h 30 et j'aimerais fixer l'heure d'ajournement. Combien de questions avez-vous, sénateur Smith?

Le sénateur Smith (Colchester): J'en ai une autre. Mais il s'agit peut-être davantage d'une affirmation que d'une question. Je remarque l'importance que l'on donne aux disparités, attribuables aux salaires minimaux élevés dans les provinces moins riches, et j'accepte cela. Nous pouvons nous entendre à

[*Text*]

diagnosis as to the cause. I think the cause is simply this: politicians from both parties simply looked to this offer of increasing the minimum wage as an attractive thing to voters and promised this to voters without knowning what effect it would have. I do not think it has anything to do with the transfer of payments or any of the other reasons attributed to it.

I mention this only to say that, to the extent you use it as a measure of success or failure of any particular program, I do not think you are on very good ground.

Dr. Courchene: I would be on pretty bad ground if I argued that point with you.

I find myself in a peculiar position, in the sense that it seems as though I am against the Maritimes and in favour of getting people to run around the country looking for jobs without any support. However, I am looking at it from the same perspective as others. I am looking for the greatest benefit for the greatest number as well.

I do not know what size-town Senator Roblin came from in Manitoba, but I come from a small town in Saskatchewan. You cannot live in a small town in Saskatchewan without feeling very close to your neighbours. You end up praying for rain all summer, because if we had hail or there was no rain, there would be no crops, and, therefore, no income.

It has taken a long time for my ideas to get to this stage of development, but I feel that people are better off if the market mechanism works and we keep the role of Ottawa as a safety net. There are many problems with the market, but there are some good things about it. I have felt that short-run policies that are geared to smoothing over valleys just end up making things worse in the long run. You might disagree with me, but I hope your disagreement is on the basis of economics and not from any feeling that somehow I do not have a commitment to my fellow Canadians as well.

Senator Smith (Colchester): I am certainly not imputing any motives to you, but I would certainly impeach your philosophic or economic approach as the sort of approach it is difficult for governments to use.

Senator Barrow: Dr. Courchene, first of all I should like to say that if the implications of your thesis here are true, it is rather frightening for the maritime provinces. I notice that you say in the matter of unemployment insurance to fishermen and so on that it was not wise that they were brought in the way they were and that perhaps it should be discontinued. But at the same time you go on in your thesis to indicate that you are in favour of a negative income tax.

Dr. Courchene: Yes.

Senator Barrow: Could you expend on that? My feeling is that a negative income tax would probably have the same effect as payments of unemployment insurance do to fishermen now, who perhaps use it as an excuse for not working.

[*Traduction*]

ce sujet, mais je ne suis pas d'accord sur sa façon de diagnotiquer la cause. Voici quelle est cette cause à mes yeux: les hommes politiques des deux partis ont simplement considéré cette offre d'augmenter le salaire minimum comme une mesure électorale attrayante et on promis à leurs électeurs de la leur donner sans en connaître les répercussions. Je crois que cela n'a rien à voir avec la péréquation ou aucune des autres raisons que l'on invoque à ce sujet.

Je mentionne cela seulement pour dire que dans la mesure où vous vous en servez pour évaluer la réussite ou l'échec d'un programme donné, je ne crois pas que votre position soit très solide.

M. Courchene: Ma position serait plutôt faible si je trouvais à redire à vos propos.

Je me trouve dans une position difficile, en ce sens que je parais être un adversaire des Maritimes puisque je pousse la population à parcourir le pays en quête de travail et sans aucune aide. Et pourtant, j'examine la situation dans la même perspective que les autres, c'est-à-dire que je cherche à ce que le plus grand nombre en profite au maximum.

Je ne sais pas de quel coin du Manitoba vient le sénateur Roblin. En ce qui me concerne, je suis issu d'une petite ville de Saskatchewan, et on ne peut vivre dans une petite ville de Saskatchewan sans se sentir très près de ses voisins. On priait pour qu'il y ait de la pluie tout l'été, car s'il grêlait ou s'il ne pleuvait pas, nous savions qu'il n'y aurait pas de récoltes, donc pas de revenu.

Il m'a fallu beaucoup de temps pour en arriver à ce stade d'évolution de mes idées, mais je pense que la population est beaucoup plus à l'aise quand fonctionne le mécanisme du marché et que nous conservons à Ottawa son rôle de filet de sécurité. Le marché pose beaucoup de problèmes, mais il comporte aussi de bonnes choses. J'estime que des politiques à court terme visant à adoucir la situation de nos vallées ne font qu'empirer les choses à long terme. Vous pouvez ne pas être d'accord avec moi, mais j'espère que votre désaccord se fonde sur des considérations économiques, et non pas sur le sentiment que je n'ai pas d'engagement face à mes compatriotes canadiens.

Le sénateur Smith (Colchester): Certes, je ne vous prête pas d'intention, mais je dirais que votre approche philosophique ou économique est d'utilisation difficile pour les gouvernements.

Le sénateur Barrow: M. Courchene, je veux d'abord vous dire que si les conséquences de votre thèse sont réelles, c'est assez terrible pour les provinces maritimes. Je remarque qu'au sujet des prestations d'assurance-chômage versées aux pêcheurs, vous dites qu'il n'était pas sage de les orienter de la façon dont ils l'ont été, et qu'il y aurait peut-être lieu d'y mettre un terme. Mais vous mentionnez également dans votre thèse que vous êtes en faveur d'un impôt négatif sur le revenu.

M. Courchene: Oui.

Le sénateur Barrow: Pourriez-vous préciser? A mon avis, un impôt négatif sur le revenu aurait probablement le même effet que le versement de prestations d'assurance-chômage aux

[*Text*]

Dr. Courchene: It should not have the same effect. The difference between negative income tax and unemployment insurance is that the former should involve far more pro-work incentive than the latter. The negative income tax is designed so that the wage earner can keep a certain proportion of his income, 40 or 50 per cent of each dollar earned, up to the break-even level, at which point he hits the regular tax system and becomes part of the positive side of the tax system. As I understand the divisions of unemployment insurance, the worker can earn 25 per cent of his weekly income, of his weekly benefit, tax free. Anything above that is deducted dollar for dollar from his income. So there is a zero per cent tax rate and then a 100 per cent tax rate. So the person simply will not work unless he makes a big jump over that hump, because he will just end up in a situation where he will not benefit from working. A 100 per cent tax is not a good tax to levy in society. It really stifles incentive. That is the point.

There are also other difficulties with the unemployment insurance that will be tough to face. For example, because it is based on the individual there is nothing to prevent it from going to a family which already has a $50,000 income. On the contrary, negative income tax, if not by definition at least by custom, would be family oriented. Admittedly, it is difficult to try to correlate a family plan like negative income taxes with the individualistic approach of unemployment insurance. I don't know what the answer to that is.

If you were to try to put unemployment insurance on a family basis, there would be other problems such as denying equal rights to both spouses. So it is a difficult problem. Moreover, in our tax system as it is now we are increasing the degree to which it makes sense to separate and not remain married. I have made a list of all of the tax incentives, and the number is getting larger.

Senator Barrow: How would you implement negative income tax? Would you do it as individuals, as married units?

Dr. Courchene: As a family unit.

Senator Barrow: If it were as a family, would this not contribute to the breakdown of families?

Dr. Courchene: That is right. If I anticipate what you are saying—you were referring to the breakdown of families?

Senator Barrow: Separation of husband and wife, so that they can claim negative income tax.

Dr. Courchene: That would only be true if the combined amount for a family, let say two adults, was less than double the amount for an individual. But I have not said anything in the paper about what the methods would be. It is true that if you could build a negative income tax, it would also provide a tremendous incentive for the family to split up, incometaxwise. A major problem is simply in the manner in which it is going

[*Traduction*]

pêcheurs, qui s'en servent peut-être comme excuse pour ne pas travailler.

M. Courchene: Il ne devrait pas avoir le même effet. La différence entre l'impôt négatif sur le revenu et les prestations d'assurance-chômage, c'est qu'il y a dans le premier cas un encouragement beaucoup plus grand à travailler. L'impôt négatif sur le revenu est conçu de telle sorte que le salarié peut conserver une certaine proportion de son revenu, 40 p. 100 ou 50 p. 100 de chaque dollar gagné, jusqu'à concurrence du montant représentant le seuil de la rentabilité, et au-delà de ce seuil, il est assujetti au régime fiscal ordinaire. D'après ce que je comprends de l'assurance-chômage, le travailleur peut gagner jusqu'à 25 p. 100 de son salaire hebdomadaire sans être assujetti à l'impôt. Au-delà, il y a imposition sur chaque dollar gagné. Il y a donc un taux d'imposition de 0 p. 100, et un autre de 100 p. 100. Ainsi, la personne ne travaillera tout simplement pas, à moins de trouver un emploi très rémunérateur; autrement, ce ne serait pas rentable. Il n'est pas bon dans une société de lever un impôt de 100 p. 100, ce qui équivaut à supprimer tout encouragement. C'est là le problème.

L'assurance-chômage pose également d'autres problèmes auxquel il sera difficile de faire face. Par exemple, comme le système est fondé sur la personne, on ne peut empêcher qu'un membre d'une famille ayant déjà un revenu de $50,000 reçoive des prestations. Par contraste, l'impôt sur le revenu négatif est axé sur la famille, sinon par définition, du moins par coutume. De l'aveu général, il est difficile d'essayer de mettre en corrélation un régime axé sur la famille comme l'impôt sur le revenu négatif avec l'approche du régime d'assurance-chômage, fondée sur l'individu. Je ne connais pas la solution à ce problème.

Essayer d'asseoir le régime d'assurance-chômage sur une base familiale poserait d'autres problèmes. Par exemple, ce serait nier l'égalité des droits des deux conjoints. C'est donc une question délicate. De plus, dans notre régime fiscal actuel, nous augmentons le degré auquel il est censé de se séparer plutôt que de rester marier. La liste de tous les encouragements fiscaux que j'ai dressée s'allonge.

Le sénateur Barrow: Comment appliqueriez-vous un impôt négatif sur le revenu? Fonderiez-vous votre système sur l'individu, sur le couple?

M. Courchene: Sur la famille.

Le sénateur Barrow: Ne contribueriez-vous pas ainsi à la dissolution des familles?

M. Courchene: C'est juste. Vous voulez dire, si je m'y attends—vous parliez bien de la dissolution des familles?

Le sénateur Barrow: Des cas où les conjoints se séparent et peuvent revendiquer un impôt négatif sur le revenu.

M. Courchene: Il en serait ainsi seulement si le revenu global d'une famille, disons de deux adultes, était inférieur au double du montant prévu par personne. Mais je n'ai, dans le document, rien dit sur les méthodes. Il est vrai qu'en établissant l'impôt négatif sur le revenu, nous encouragerions grandement les familles à se dissoudre aux fins de l'impôt. L'un des grands problèmes, c'est la façon d'appliquer cet impôt. Sur

[*Text*]

to be delivered—the delivery system. Over what period do you calculated this on—an annual basis or a semi-annual basis?

The Chairman: I think that is the burden put out by the Minister of Finance at the time of the last budget. He said there was a difficulty in what you have called the delivery system.

Senator Barrow: I think in connection with Family Allowances.

The Chairman: I think it was in connection with the negative income tax system. It arose out of the Family Allowance situation. I think they went on to make an examination which I think was part of the papers they delivered.

Honourable senators, on your behalf, I would like to apologize to Mr. Courchene for keeping him waiting. As you can tell, Mr. Courchene, your paper caused great interest. It was read and consumed, and it will be reread many times. We are sorry that we did not have more time to chat with you. I know there are senators who had to go to other committees and who would very much have enjoyed questioning you. In a conditional liberal way, we wish you well in your elective politics.

Senator Barrow: That is a small "1."

The Chairman: If you are elected—we will make no promises—there is no question that clearly you are the sort of person who would make a great contribution to government and to this country. We thank you for taking the time to prepare the paper and to give evidence before us.

Dr. Courchene: Mr. Chairman, may I make one final statement? I enjoyed writing the paper. I am not sure that I believe everything that is in it. It shocks everyone I have talked to, partly by the way it is written and partly because of the rather large framework in which I cast regional disparities. In part, that was my role, to put regional policies in a broader framework, because they are far more important policies than just regional; they affect the whole country.

The Chairman: As a committee, we are anxious to look at the whole question of regional differences from an overview point of view rather than what is wrong with DREE. You have carried us one step further and have piqued the curiosity of honourable senators. I am sure the results of your paper will appear in our final report. Thank you.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

quelle période fonder les calculs, sur une base annuelle ou semi-annuelle?

Le président: Je pense que c'est l'obstacle signalé par le ministre des Finances à l'époque de la présentation du dernier budget. Il a dit que ce que vous appelez le système d'application vous posait des problèmes.

Le sénateur Barrow: C'était en rapport avec les allocations familiales.

Le président: C'est-à-dire en rapport avec le régime d'impôt négatif sur le revenu. Mais c'était lié à la situation des allocations familiales. Je pense qu'on a alors continué à étudier la question, qui a fait l'objet d'un document qu'ils ont présenté.

Honorables sénateurs, j'aimerais, en votre nom, nous excuser auprès de M. Courchene de l'avoir fait attendre. Comme vous pouvez le constater, M. Courchene, votre mémoire a suscité beaucoup d'intérêt. Nous l'avons lu et assimilé, et nous le relirons bien des fois. Nous somme désolés de n'avoir pu discuter avec vous plus longtemps. Je sais que d'autres sénateurs ayant dû assister aux séances d'autres comités auraient beaucoup aimer vous poser des questions. D'une façon libérale et conditionnelle, nous vous souhaitons beaucoup de succès dans votre stratégie électorale.

Le sénateur Barrow: C'est peu dire.

Le président: Si vous êtes élu—nous ne ferons pas de promesses—il ne fait pas de doute que vous êtes le type de personne qui apporterait une grande contribution au gouvernement et au pays. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de rédiger le mémoire et de témoigner devant nous.

M. Courchene: Monsieur le président, puis-je faire une dernière déclaration? Rédiger ce document m'a fait plaisir. Je ne suis pas sûr de croire en tout ce qu'il renferme. Il scandalise tout ceux à qui j'en ai parlé, en partie par sa formulation, en partie à cause du cadre plutôt large dans lequel j'ai inséré les disparités régionales. En partie, mais c'était mon rôle, pour avoir placé les politiques régionales dans un cadre plus vaste, car il y a des politiques beaucoup plus importantes, influant sur l'ensemble du pays.

Le président: Le Comité est impatient d'examiner toute cette question des différences régionales d'un point de vue global plutôt que du point de vue des lacunes du MEER. Vous nous avez fait franchir une autre étape et avez piqué la curiosité d'honorables sénateurs. Je suis sûr que les résultats de votre mémoire apparaîtront dans notre rapport final. Merci.

Le Comité s'ajourne.

APPENDIX "5-A"

Regional Adjustment, The Transfer System and Canadian Federalism

by

Thomas J. Courchene
Professor of Economics
University of Western Ontario

Paper Prepared for the Senate Committee on National Finance
November 23, 1978

PART ONE: A CRITIQUE OF THE STATUS QUO*

I. INTRODUCTION AND OVERVIEW

The purpose of this paper is to explore the nexus between regional disparities and the transfer system. More specifically, the thrust of the analysis is that the level of, and incentives embodied in, the current system of transfers both between governments and from governments to persons is not at all conducive to to eliminating regional economic differentials in this country. Indeed, I shall argue that the current pattern of transfers is serving to rigidify and perhaps even exacerbate provincial and regional disparities. In short, the *status quo* is unacceptable and it is time to rethink and restructure the economic interface between Canadians and their respective levels of government and, as well, between the various levels of government.

The persistence, although not necessarily the existence, of regional disparities is essentially a reflection of the fact that something has gone awry with the process of economic adjustment within Canada. Hence, the paper begins with a brief analysis of the various avenues of regional and economic adjustment. To highlight the role of interregional transfers, emphasis is directed principally, although not exclusively, toward the process of macroeconomic adjustment. Within this context, it is argued that he presence of the large and growing network of transfers lessens both the necessity for, and the desire on the part of, the "have-not" regions to make the adjustments required to remain economically viable. As a consequence, their relative economic position has deteriorated vis-à-vis the "have" regions to the point where several of the provinces are in danger of being reduced to the level of "dependencies', of the federal government. This conclusion is buttressed by presenting some recent data that indicate a marked increase in the role of government in the economic affairs of several provinces.

However, it is not only the *level* of overall transfers that is impeding the process of regional economic adjustment. The *incentives* embodied in the current transfer system are such that many provinces are encouraged to enact legislation which

(*See Footnotes at end of appendix*)

APPENDICE «5-A»

Le redressement régional, le système de transfert et le fédéralisme canadien

par

Thomas J. Courchene
Professeur en sciences économiques
Université Western Ontario

Document préparé pour le Comité sénatorial des finances nationales
Le 23 novembre 1978

PREMIÈRE PARTIE: CRITIQUE DE LA SITUATION ACTUELLE*

1. INTRODUCTION ET GÉNÉRALITÉS

Le présent document vise à explorer le lien causal entre les disparités régionales et le système de transfert. Plus précisément, cette analyse veut démontrer que les mesures d'encouragement du système actuel de transfert entre les gouvernements d'une part et les gouvernements et les particuliers d'autre part ne contribue aucunement à supprimer les différences économiques régionales au pays. Au contraire, nous tenterons de prouver que le mode actuel de transfert favorise une certaine rigidité et accroît peut-être les disparités provinciales et régionales. Bref, la situation actuelle est inacceptable et il est temps de repenser et de restructurer l'interaction économique entre les Canadiens et leurs niveaux respectifs de gouvernement et, également, entre les divers paliers de gouvernement.

Ce n'est pas autant l'existence que la persistance des disparités régionales qui prouve essentiellement que le processus de redressement économique au Canada n'atteint pas les objectifs visés. Nous entamons donc notre étude par une brève analyse des diverses facettes du redressement régional et économique. Pour souligner le but des transferts inter-régionaux, nous avons insisté principalement, mais non exclusivement, sur le processus de redressement macroéconomique. Dans ce contexte, on soutient que la présence de réseaux de plus en plus importants de transferts atténue à la fois la nécessité pour les régions «dépourvues» d'apporter les redressements requis pour demeurer économiquement viables, ainsi que leur désir de le faire. Par conséquent, leur situation économique relative s'est détériorée par rapport aux régions «prospères», au point où plusieurs des provinces risquent de se retrouver dans un état de «dépendance» vis-à-vis du gouvernement fédéral. Cette conclusion s'appuie sur de récentes données qui indiquent une hausse marquée de l'ingérence gouvernementale dans les affaires économiques de plusieurs provinces.

Toutefois, ce n'est pas uniquement le *niveau* de tous les transferts qui empêche le redressement économique régional. Les *encouragements* prévus par le système actuel de transfert sont tels que de nombreuses provinces sont incitées à adopter

(*Voir Notes à la fin de l'appendice*)

is almost certainly detrimental to their economic viability. Several examples will be proffered, including the fact that the pattern of minimum wages across the provinces bears little or no relationship to the pattern of average earnings. Moreover, legislation deleterious to ameliorating regional disparties is not the prerogative of provincial governments: Ottawa has its own complement of misguided policies. Examples of these will also be presented.

To this point much of the analysis that will follow will be "backward-looking", as it were—focussing on the traditional concept of regional disparities within Canada. However, it is critical that some attention be directed to the very important regional changes that are currently on-going. With the quadrupling of the price of energy, the revenues of several of the western provinces, and in particular Alberta, have mushroomed and with this development there has been and will continue to be a very perceptive shift westward in the centre of economic gravity within Canada. For the first time in our history the economic pro-eminence of Ontario is being challenged and this will pose an entirely new set of regional tensions for Canadians. This theme will also be explored in some detail in the paper.

It is always easier to be critical than constructive. Nonetheless, the final section of the paper does attempt, by means of several "propositions", to devise a few ground rules that ought to apply in restructuring the transfer system with a view toward enhancing the economic viability of the regional or provincial economies. Underlying these propositions is the presumption on my part that Canada is currently at a crossroad in its economic and political history where some decentralization of economic power from Ottawa to the provinces is inevitable and indeed considerable decentralization has in fact recently occurred. Accordingly, the proposals are designed toward enhancing both individual and provincial economic opportunities within our federation. Obviously there will be a trade-off between the two goals and the analysis makes some attempt to recognize and reconcile this conflict. The paper concludes on a positive note by referring to the recent renegotiation of the shared-cost programs as an example of precisely the sort of incentive restructuring that is needed if we are ever to achieve meaningful economic viability at a regional level.

II. MICROECONOMIC AVENUES OF ECONOMIC ADJUSTMENT

A. *Wage and Price Flexibility*

The simplest form of economic adjustment is wage and price flexibility. The existence of such flexibility will tend to contribute simultaneously to efficient resource allocation and to the attainment of full employment. Increases in demands for particular goods, generated say by changing consumer tastes, will be reflected in increases in the relative prices of these goods. In order to satisfy these increased demands, resources must be transferred from existing production. This will be accomplished by increasing payments for factors producing these goods in high demand which in turn will bid the necessary capital and labour away from other sectors. In addition to

des lois qui iront presque certainement à l'encontre de leur viabilité économique. Nous offrirons plusieurs exemples à ce sujet, notamment le fait que le salaire minimum d'une province à l'autre ne tient pas compte, sinon très peu, des gains moyens. De plus, la législation préjudiciable à la suppression des disparités régionales n'est pas la prérogative des gouvernements provinciaux: Ottawa a son propre complément de politique érronée. Des exemples seront également présentés à l'appui de cette thèse.

A partir de là, une grande partie de l'analyse qui suivra sera rétrospective, c'est-à-dire qu'elle s'attachera au concept traditionnel des disparités régionales au Canada. Toutefois, il est essentiel d'examiner les très importants changements régionaux qui surviennent à l'heure actuelle. Avec le quadruplement du prix des sources énergétiques, les revenus de plusieurs provinces de l'Ouest, en particulier l'Alberta, ont gonflé rapidement, ce qui a suscité et continuera de susciter un déplacement très perceptible, vers l'Ouest, du centre de gravité économique au Canada. Pour la première fois, la prédominance économique de l'Ontario est ébranlée et ce changement créera un ensemble entièrement nouveau de tensions régionales pour les Canadiens. Ce thème sera également exploré dans le présent document.

Il est toujours plus facile d'être critique que constructif. Néanmoins, les dernières sections du document tentent, au moyen de plusieurs «propositions», de concevoir quelques règles de base qui devraient être appliquées à une restructuration du système de transfert pour promouvoir la viabilité économique des provinces et des régions. Sous-jacente à ces propositions, on retrouve mon hypothèse personnelle selon laquelle le Canada en est arrivé, sur le plan de son évolution économique et politique à une croisée des chemins. Une certaine décentralisation du pouvoir économique d'Ottawa au profit des provinces est inévitable. D'ailleurs, le processus a été amorcé récemment. Par conséquent, les propositions visent à augmenter les possibilités économiques à la fois des particuliers et des provinces au sein de notre fédération. De toute évidence, il y aura un conflit entre les deux objectifs établis et l'analyse cherchera à l'identifier et à le résoudre. Le document conclut sur une note positive en faisant allusion à la récente négociation des programmes à frais partagés, exemple du genre de mesures d'encouragement permettant de restructurer ce qui doit l'être si nous voulons jamais atteindre à une stabilité économique réelle au niveau régional.

II. FACETTES MICRO-ÉCONOMIQUES DU PROCESSUS DE REDRESSEMENT

A. *Souplesse des prix et des salaires*

La manière la plus simple de redresser l'économie est de rendre les salaires et les prix souples. Cette souplesse tendra simultanément au versement de ressources suffisantes et au plein emploi. Des hausses dans la demande de biens particuliers, engendrées par exemple par les goûts changeants des consommateurs, se traduiront en hausse des prix relatifs de ces biens. Afin de satisfaire à ces demandes accrues, les ressources doivent être transférées à partir des sources de production existantes. Il faudrait donc majorer les paiements versés aux manufacturiers qui produisent ces biens lorsque la demande sera élevée, ce qui permettra d'obtenir d'autres secteurs les

ensuring the *relative* prices and wages across industries or sectors reflect the patterns of final demands of consumers, flexibility of wages and prices will also tend to ensure that *absolute* price and wage levels are consistent with full employment of resources. If there were to exist an excess supply of labour at the going wage structure, wages would fall in response to employees bidding down the asking wages until the supply of and demand for labour coincide. A similar situation would occur in the market for commodities—an excess supply of commodities will result in firms lowering their prices in order to equilibrate supply and demand.

Conditions of perfect wage and price flexibility are found principally in rarified air of textbook economics. Nevertheless, the greater are the imperfections in wage and price adjustment, the more difficult it will be to achieve an optimal allocation of resources. Some of these imperfections are bound to characterize the real world: information and knowledge are not free goods and as a result it is more difficult to achieve price and wage flexibility. Others, however, are man-made: monopolistic elements (such as corporations with substantial market power, professional associations with control over fee-setting and admission standards, and labour unions) will serve to impede the degree to which wage and price flexibility is operative.

B. *Factor Mobility*

Interregional flows of labour and capital provide another avenue of economic adjustment and one that is geared more directly to eliminating interregional differences in the return to factors of production. Suppose that real wages are higher in region A than they are in region B. Put somewhat differently, suppose that the productivity of labour in region A is higher than it is in region B. Labour will tend to move out of region B toward region A to take advantage of the higher wages, and capital will flow in the opposite direction to take advantage of the differential in wages. The net result will be a tendency for factor rewards to be equalized, or, equivalently, for regional economic disparities to be diminished.

It is important to note that the various avenues of adjustment are interrelated. For example, the degree of factor mobility will not be independent of the degree of wage and price flexibility. To see this, suppose that there are substantial impediments to wage flexibility in the "have-not" regions in the form, say, of high and effective minimum wages. As a result, there will be considerable unemployment in the poor region and the rewards to out-migration will be high, especially for the unemployed. On the other hand, the presence of high minimum wages will deter capital inflows. In other words, in a world where the "poor" region is characterized by substantial downward wage rigidity, the ensuing factor mobility will probably be dominated more by labour out-migration than would otherwise be the case. If, however, the poor region has significant downward wage flexibility, factor mobility will come to be dominated more by inflows of capital. In any event, it can be shown that the optimal adjustment process involves a combination of both out-migration of labour and inflows of capital. These are, of course, theoretical observations and

capitaux et la main-d'œuvre nécessaires. Outre qu'elle assurera que les prix et salaires *relatifs* des divers secteurs ou industries reflètent les courbes de la demande finale du consommateur, la souplesse des salaires et des prix permettra que les niveaux *absolus* des prix et des salaires correspondent à la pleine exploitation des ressources. S'il devait y avoir une offre excédentaire de main-d'œuvre compte tenu des échelles de salaires actuelles, celles-ci baisserait jusqu'à ce que l'offre et la demande en main-d'œuvre coïncident. Une situation similaire se produirait sur le marché des biens: une offre excédentaire de biens entraînerait chez les sociétés une baisse des prix afin que l'offre et la demande soient équilibrées.

Les conditions de souplesse parfaite des salaires et des prix se retrouvent principalement dans les poussiéreux traités d'économie. Néanmoins, plus les imperfections sont grandes dans le redressement des salaires et des prix. plus il sera difficile d'atteindre à une affectation optimale des ressources. Certaines de ces imperfections caractérisent le monde réel: l'information et la connaissance ne sont pas des biens gratuits et, par conséquent, il est plus difficile d'obtenir des prix et des salaires souples. D'autres, toutefois, sont imputables aux activités des personnes en cause: éléments de monopole (comme les sociétés dotées d'un important pouvoir mercantile, les associations professionnelles qui contrôlent les normes d'admission et de droit d'entrée, les syndicats ouvrier), qui cherchent à empêcher que la souplesse des salaires et des prix ne se réalise.

B. *La mobilité*

Les déplacements inter-régionaux de main-d'œuvre et de capitaux fournissent un autre moyen de redressement économique, centré plus directement sur la suppression des différences inter-régionales en retour de facteurs de production. Présumons que les salaires réels soient plus élevés dans la région A que dans la région B. Disons plutôt que la productivité de la main-d'œuvre dans la région A est plus élevée que dans la région B. La main-d'œuvre tendra à se déplacer de la région B vers la région A pour obtenir de meilleurs salaires, et les capitaux suivront le chemin inverse pour profiter des différences résultantes. Il en résultera finalement une tendance compensatrice ou, si l'on veut, de diminution des disparités économiques régionales.

Il est important de souligner que les différentes possibilités d'ajustement sont interdépendantes. Par exemple, la mobilité sera fonction de la flexibilité des salaires et des prix. Supposons en effet qu'il existe des empêchements majeurs à la flexibilité des salaires dans les régions défavorisées, par exemple parce que les salaires minimum sont élevés, et appliqués à la lettre. Cela entraînera un chômage considérable dans les régions démunies que beaucoup de résidents, surtout les chômeurs, voudront quitter. Par ailleurs, le fait que les salaires minimums soient élevés n'encouragera pas les rentrées de capitaux. En d'autres termes, dans un monde où une région «pauvre» est caractérisée par une diminution de la rigidité des salaires, la mobilité qui en découlera sera probablement dominée par un exode inhabituel des travailleurs. Si cependant, cette région a une diminution marquée de la rigidité des salaires, de plus grandes rentrées de capitaux l'emporteront sur le facteur de mobilité. Dans tous les cas, on peut montrer que le processus d'ajustement comprend à la fois exode de la main-d'œuvre et rentrées de capitaux. Il s'agit naturellement

abstract from real world considerations (such as the impact of the unemployment insurance program) which will loom large in later sections of this paper.

III. MACROECONOMIC ADJUSTMENT AT THE REGIONAL LEVEL

A. *The Gold-Standard Adjustment Mechanism*

With some degree of misrepresentation, one can classify both wage flexibility and factor mobility as micro adjustment mechanisms. There are, however, adjustment mechanisms that would be classified as "macro" processes. Perhaps the most well known of these is the classical "gold standard adjustment mechanism". Nearly every introductory textbook in economics devotes a section to outlining the features of this process of adjustment. It is convenient to focus in some detail on the workings of this mechanism because, as will be argued below, it is a particularly attractive framework for viewing the marcroeconomic implications of interregional adjustment.

Assume that gold is the only circulating means of payment both within and between countries. Equivalently, one can assume that there exists paper money but the quantities of this paper money are, within each country, tied rigidly to gold stocks. There is no need that each country's ratio of domestic paper money to gold be identical, only that it bear a rigid and unvarying relationship. Two other critical assumptions are also assumed to hold: *a*) wages and prices are flexible both in an upward and downward direction, and *b*) the quantity theory holds—fluctuations in price and wage levels are proportional to money supply changes. In combination, these ingredients ensure that in the long run *i*) all countries' balance of payments will be in equilibrium ii) full employment will obtain in each country and, in addition, iii) prices, net of transport costs, will also be equal across countries. To detail the mechanism as well as to give evidence of widespread acceptance, it is convenient to quote from one of the leading introductory economics texts:

> "Whenever one country imports too much and begins to lose gold, its loss of gold reduces its price and cost level, thereby decreasing its imports of foreign goods that have become relatively expensive, and increasing exports of its home produced goods that have become relatively cheap.
>
> The other country, which has been having a so-called "favorable balance of trade" in which it was sending more goods abroad than it was importing and merely receiving barren gold in exchange, now has (via the quantity theory) its price and cost levels of goods raised. This is a further reason for its expensive exports to go down in physical amount and for its citizens to import more of the now-cheap goods of the first country."[1]

In this way, then, balance-of-payments equilibrium will be established and prices, net of transport costs, will be equalized across countries.

The gold-standard adjustment mechanism will proceed unimpeded only as long as countries abide by the "rules of the game". What this means is that if a country loses gold, it must

d'observations théoriques et abstraites qui ne tiennent pas compte de facteurs concrets, comme les répercussions des programmes d'assurance-chômage, lesquels seront analysés en détail dans d'autres parties de ce document.

III. AJUSTEMENT MACRO-ÉCONOMIQUE AU NIVEAU RÉGIONAL

A. *Dispositif d'ajustement de l'étalon-or*

Avec une certaine marge d'erreurs, on peut considérer que la flexibilité des salaires et le facteur de mobilité constituent des mécanismes de micro-rajustement. Cependant, il existe aussi des mécanismes de macro-rajustement. On peut citer à cet égard l'exemple le plus connu, «le dispositif d'ajustement de l'étalon-or». Pratiquement tous les manuels d'introduction à l'économie consacrent une section à la présentation des caractéristiques de ce processus. Il est utile de s'attarder sur le fonctionnement de ce mécanisme, car, comme nous l'expliquerons dans ce qui suit, il constitue un cadre particulièrement utile pour examiner les répercussions macro-économiques de l'ajustement entre les régions.

Supposons que l'or soit le seul moyen de paiement à l'intérieur des pays et entre eux. On peut supposer de la même façon qu'il existe du papier-monnaie dont les quantités, pour chaque pays, sont rigidement liées à des réserves d'or. Il n'est pas nécessaire que tous les pays aient la même proportion entre leur quantité de papier-monnaie et leurs réserves d'or, mais seulement que ce rapport soit fixe et constant. Deux autres facteurs critiques doivent aussi exister, tout d'abord les salaires et les prix sont tous deux flexibles dans les deux sens, et ensuite, le rapport théorique entre les constantes et les fluctuations des niveaux des prix et des salaires est proportionnel aux changements des réserves d'argent. La combinaison de tous ces facteurs est telle qu'à long terme, la balance des paiements de tous les pays sera en équilibre, le plein emploi sera assuré dans chacun d'eux et, qu'en outre, à part les coûts de transport, les prix seront égaux d'un pays à l'autre. Pour expliquer ce mécanisme et prouver qu'il s'applique de façon générale, il est utile de citer un important manuel d'introduction à l'économie:

> «Lorsqu'un pays importe trop et commence à perdre de l'or, sa perte d'or diminue le niveau de ses prix et de ses coûts, ce qui diminue donc ses importations de biens étrangers qui sont devenus relativement coûteux, tout en augmentant les exportations des biens qu'il produit sur place, et qui sont devenus relativement bon marché.
>
> L'autre pays, qui bénéficiait de ce que l'on appelle une «balance commerciale favorable», où il exportait plus de biens qu'il n'en importait en recevant simplement de l'or improductif, a maintenant (grâce à la théorie des quantités) un redressement du niveau du prix et du coût de ses biens. Cela explique aussi qu'il y a une diminution du volume de ses exportations coûteuses et que maintenant, ses citoyens importent de plus grandes quantités et à bon marché, dans le pays numéro un.»[1]

De cette façon, l'équilibre de la balance des paiements sera établi, et à part les coûts du transport, les prix seront les mêmes d'un pays à l'autre.

Le dispositif d'ajustement de l'étalon-or ne peut se maintenir qu'aussi longtemps que les pays obéissent aux règles du jeu. Cela signifie que si un pays perd de l'or, il doit baisser ses

allow its money supply, and therefore, its nominal income to fall in proportion to the loss of gold. If its central bank engages in offsetting behaviour, i.e., increasing the domestic money supply by the amount of the money outflow, it is "sterilizing" the gold outflow and, therefore, not following the "rules of the game". To sterilize a gold outflow only perpetuates the disequilibrium and ensures that even more gold will flow out. Put differently, attempts at sterilization of the outflows amount to a severing of the automatic adjustment mechanism.

As noted above, this adjustment process applies to a range of economic environments much broader than that where gold is the circulating means of payment. For example, the Bretton Woods fixed-exchange-rate system does not differ much from the gold standard as far as the operation of this adjustment mechanism is concerned. Moreover, it can encompass international flows of capital as well as international flows of commodities. Modern-day economists might be inclined to refer to this process as a wealth adjustment mechanism. Countries facing an overall balance-of-payments deficit can be viewed as owing more to foreigners than foreigners owe to them. As such, they are required to draw upon their savings to service this balance-of-payments deficit. In other words, a payments deficit represents a decrease in domestic wealth, just as any individual must draw upon his savings (decrease his wealth) if his current payments outrun his current receipts. With a decreased level of wealth, spending (including imports) will diminish and the balance of payments will eventually be brought into equilibrium. However, to the extent that the government sterilizes or offsets these payments imbalances by creating domestic credit, the "total" wealth of the country can be maintained—the decrease in *private* wealth on the part of the citizenry is replaced by an increase in wealth *created by the government* in the form of money balances. Paying for a deficit by this process of creating offsetting money balances is likely to generate much more serious payments problems over the longer term because the underlying disequilibrium has not been removed.

B. *Application to Interregional Adjustment*

Consider the following scenario. Canada is assumed to comprise the "world". In this world, we have either five "countries" (the five regions) of ten "countries" (the ten provinces), depending on the perspective one wishes to adopt. The countries are linked together by a system of *fixed exchange rates*. Indeed, since all "countries" utilize the same currency (namely, the Canadian dollar), the exchange rates between them are not only fixed, but equal *unity*—one Nova Scotia dollar exchanges for one Saskatchewan dollar. In short, we have here one of the essential ingredients for the operation of the gold standard or its equivalent, "the Canadian dollar standard".

Now let us carry this scenario one stage further by assuming that one of the countries (let us call it the "Maritimes"), incurs a balance-of-payments deficit on current account with the rest of the world, i.e., with the rest of Canada.[2] There must be some compensating dollar inflows to the Maritimes to offset this current account imbalance. Maritimers, or their governments, can finance this imbalance by selling financial or real

réserves monétaires et donc diminuer son revenu nominal proportionnellement à la perte d'or. Si sa banque centrale se livre à des activités déséquilibrantes, en augmentant les réserves monétaires nationales du montant des sorties de capitaux, elle «stérilise» les sorties d'or et elle ne suit donc pas les règles du jeu. Stériliser une sortie d'or ne fait que perpétuer le déséquilibre, et entraîne une plus grande «hémorragie». En d'autres termes, essayer de stériliser les sorties équivaut à enrayer le dispositif automatique d'ajustement.

Comme nous l'avons déjà dit, ce processus d'ajustement s'applique à une diversité de contextes économiques, beaucoup plus nombreux que ceux où l'or est le moyen de paiement adopté. Par exemple, le système de taux de change fixe adopté à Bretton Woods n'est pas très différent de l'étalon-or pour ce qui est du fonctionnement de ce dispositif d'ajustement. En outre, il peut s'appliquer au mouvement international des capitaux et aussi des biens. Les économistes contemporains auraient tendance à qualifier ce processus de mécanisme d'ajustement des richesses. Les pays confrontés à un déficit global de leur balance des paiements peuvent être considérés comme ayant des créances extérieures supérieures à celles qui leur sont dues par des pays étrangers. C'est pourquoi ils doivent puiser dans leurs économies pur couvrir ce déficit . En d'autres termes, un déficit des paiements représente une diminution de la richesse nationale, tout comme un particulier doit puiser à ses économies, c'est-à-dire diminuer sa richesse, si son débit courant est supérieur à son crédit. Avec une diminution du niveau de richesse, les dépenses, dont les importations, diminueront et la balance des paiements sera finalement en équilibre. Cependant, dans la mesure où le gouvernement stérilise ou déséquilibre ces différences de paiements en créant un crédit national, la richesse «totale» d'un pays peut être maintenue—la diminution de la richesse *personnelle* des citoyens est remplacée par une augmentation de la richesse *créée par le gouvernement* sous forme de déséquilibres monétaires. Payer un déficit en créant un déséquilibre de la balance monétaire risque à plus long terme d'engendrer des problèmes de paiements beaucoup plus sérieux, car on n'a pas enrayé le déséquilibre sous-jacent.

B. *Application à l'ajustement entre les régions*

Considérons les scénarios suivants. On suppose que le Canada représente le «monde». Dans ce monde, nous avons soit cinq «pays» (les cinq régions) soit dix «pays» (les dix provinces), selon les perspectives que l'on souhaite adopter. Les pays sont liés entre eux par un système *de taux de change fixe*. En fait, puisque tous les pays «utilisent» la même monnaie (c'est-à-dire le dollar canadien), le taux de change entre eux n'est pas seulement fixe mais aussi égal en tant qu'*unité*—puisque un dollar de la Nouvelle-Écosse s'échange contre un dollar de la Saskatchewan. En résumé, nous avons là un des éléments essentiels pour le fonctionnement de l'étalon-or ou de son équivalent, «l'étalon dollar canadien».

Ajoutons maintenant un autre volet à ce scénario en supposant que l'un des pays (appelons-le les «Maritimes»), subisse un déficit de la balance de ses paiements pour ses comptes courants avec le reste du monde, c'est-à-dire le reste du Canada.[2] Il faut qu'il y ait des rentrées de dollars aux Maritimes pour compenser le déséquilibre de ses comptes courants. Les résidents des Maritimes, ou leur gouvernement, peuvent

assets to the rest of the world. To some extent both of these come into play. Maritime governments, corporations and individuals are likely increasing their liabilities to the rest of Canada either in the form of increasing government debt, corporate bond floatations or money transfers via the chartered banking system on the one hand or by increasing the degree of foreign ownership of Maritime property on the other. Alternatively, Maritimers can draw down their savings. However, these sources of dollar inflows are not likely to be sufficient to offset the magnitudes of the current-account deficits displayed in Table 1—from 23% to 48% of provincial output for the Atlantic provinces.

financer ce déséquilibre en vendant des biens financiers ou mobiliers au reste du monde. Dans une certaine mesure ces deux facteurs interviennent, les gouvernements, les sociétés et les habitants des provinces maritimes augmentent vraisemblablement l'ensemble de leur dette par rapport au reste du Canada. Cela est dû d'une part à l'augmentation de la dette publique, aux fluctuations de la valeur des obligations des sociétés ou aux transferts de fonds par l'entremise des banques à charte, et d'autre part à l'augmentation de la mainmise étrangère. Par ailleurs les habitants des Maritimes épuisent leurs économies. Toutefois, ces sources de capitaux seront probablement insuffisantes pour compenser l'étendue des déficits des comptes courants indiqués au tableau 1, qui représente entre 23 et 48 p. 100 de la production provinciale, pour les provinces de l'Atlantique.

This leaves but one major source of dollar inflows—the federal government's system of transfer payments. It is rather difficult to escape the conclusion that the transfer system plays a major role in sterilizing dollar outflows and, hence, in inhibiting the operation of the gold standard adjustment mechanism. Essentially, the federal government in its tax-transfer or sterilizing role is taking the place of a central bank for the Maritimes. However, whereas a national central bank in a fixed-exchange-rate regime can sterilize only to the extent that it has a supply of international reserves, there appears to be no theoretical limit to the ability of the Government of Canada to "replenish" the spending power in one of its regions or provinces. The net result of this activity is that the Maritimes have latched on to the fabled "widow's cruse" that enables them to escape the rigors of the gold standard adjustment mechanism. It is important to note that the effect of these transfers is not limited to the deficit area. Since they are essentially interregional in nature, they inhibit the adjustment process in *both* the deficit and surplus regions, thus tending to ensure that the current account imbalances will continue.

Il ne reste donc qu'une source majeure de capitaux, les paiements de transfert d'impôt qu'effectue le gouvernement fédéral. Il est assez difficle de ne pas conclure que ces paiements contribuent principalement à rendre inutiles les sorties de capitaux, et de ce fait à entraver le mécanisme de rajustement de l'étalon-or. Par le transfert des recettes fiscales, le gouvernement fédéral joue essentiellement le rôle d'une banque centrale vis-à-vis des provinces maritimes. Or, tandis qu'une banque centrale nationale ne peut exercer une influence stérilisante, dans un régime de taux de change fixe, que dans la mesure où elle dispose de devises étrangères, il ne semble pas y avoir, théoriquement, de limites à la capacité du gouvernement du Canada de «renflouer» le pouvoir d'achat d'une de ses régions ou provinces. Résultat: les provinces maritimes ne cesse de puiser à cette fabuleuse source intarissable qui leur permet d'échapper aux rigueurs du mécanisme de rajustement de l'étalon-or. Il est important de noter que les répercussions de ces transferts ne se limitent pas au déficit. Puisqu'ils sont effetués, par nature, entre les provinces, ils entravent le processus du rajustment tant pour les déficits, que pour les excédents, et tendent à perpétuer les déséquilibres du compte courant.

It is instructive to trace out the impact of these transfers in terms of the modern conception of this process as involving a wealth adjustment. An overall balance of payments deficit implies that citizens are drawing down their savings and wealth. Without federal transfers, the reduction in wealth would call forth a reduction in consumption (including imports) in order to restore payments balance. The presence of transfers allows regions or provinces to maintain their consumption levels at levels that are higher than otherwise would be the case. Indeed, for one of the Atlantic provinces, consumption is greater than increase or output. Nonetheless, *private wealth* is reduced and it is replaced by "*federal government wealth*". The annual flow of transfer payments can be viewed as the yearly returns to an *annuity* that the Maritimes holds against Ottawa. Put differently, the capitalized value of the annuity is part of the "wealth" of the region and it allows their consumption levels to be greater than would be the case in the absence of these transfers. This example focussed on the Atlantic region, but obviously the analysis is more general.

Il est intéressant de traduire l'incidence de ces transferts de capitaux en fonction de la conception moderne de ce processus qui voudrait mieux répartir les richesses. S'il y a déficit général de la balance des paiements, les citoyens épuisent leurs économies et leurs richesses. Dans les transferts fédéraux, la réduction des richesses entraînerait une baisse de la consommation (notamment des importations) afin de restaurer l'équilibre de la balance des paiements. L'existence des transferts permet aux régions ou aux provinces de maintenir leur consommation à des niveaux plus élevés qu'il n'en serait autrement. En effet, pour l'une des provinces Atlantiques, la consommation est supérieure à la production. La *richesse privée* est réduite et remplacée par *«La manne du gouvernement fédéral»*. Le flux annuel des paiements de transfert peut-être considéré comme le rendement annuel d'une rente que les Maritimes obtiennent d'Ottawa. Autrement dit, la valeur capitalisée de la rente fait partie de la "richesse" de la région et lui permet des niveaux de consommation supérieurs. Cet exemple vise la région Atlantique, mais l'analyse vaut sur un plan plus général.

C. *The Interaction Between Wage Flexibility, Factor Mobility and the Transfer System*

Once again it is important to stress the interdependencies among the various factors in jamming up the regional adjustment mechanism. In this context it is important to note that regional wages are not very sensitive to local demand conditions. This wage inflexibility can be traced in part to "the wage policy of governments and large national corporations, and the labour union demands for wage parity.[3] The former arises to a large degree because the federal government has a single wage policy throughout the country. Post office employees receive the same wage rates and pension benefits in rural Newfoundland as they do in urban Ontario, i.e., quite independent of the going wage for labour in the local area. Wage patterning in the provincial civil services, either with respect to the wages of federal employees in the region or in relation to rates of remuneration in neighbouring provincial governments, also exists and this adds to the regional rigidity of wage structures. Under these circumstances both the public and private sectors alike are rather easy prey for unions pressing for wage parity and the elimination of interprovincial wage differences.

Another important factor contributing to wage rigidities is the existence of minimum wage legislation and in particular the fact that, as often as not, the poorer provinces have minimum wages in excess of those in the richer provinces. For example, a year or two ago, only Newfoundland had a minimum wage lower than that in Ontario. I will have more to say on the role of high minimum wages in low-income provinces later in the paper. For the present, it is sufficient to recognize their existence.

The net result is that regional wages are far more rigid in response to shortfalls in demand than would otherwise be the case. Consequently, unemployment rates are correspondingly higher and an incentive for outmigration is generated:

> "If wages are not in line with regional conditions, the employment situation in high-unemployment regions cannot improve, and may even deteriorate. In these circumstances, the choice confronting many workers in the low-income regions will not be between low income and out-migration, but between unemployment and out-migration. In other words, because of the rigidity of relative wages among regions, only worker mobility can contribute to a reduction in unemployment rates when economic policies are designed for country-wide application."[4]

But in the real world there is nowhere near the degree of outmigration that wage inflexibility would imply because the transfer system impedes this process. From the individual's standpoint the existence of unemployment insurance payments reduces the income returns to mobility. With U.I. the gain from migration for the unemployed is not the income level one would receive in the new area but rather this level *minus* the level of unemployment benefits. Hence the presence of U.I. inhibits mobility. From the province's standpoint the revenues

C. *Interaction entre la souplesse des salaires, la mobilité sociale et le système de transferts*

Une fois de plus, il est important d'insister sur l'interdépendance des divers facteurs pour essayer de comprendre le mécanisme du rajustement régional. Dans ce contexte, il importe de noter que les salaires régionaux ne correspondent pas tellement aux conditions de la demande locale. Cette rigidité des salaires peut être attribuable en partie à «la politique des salaires des gouvernements et des importantes sociétés nationales ainsi qu'aux demandes de parité salariale des syndicats.»[3] Le premier cas se présente plus fréquemment parce que le gouvernement fédéral n'a qu'une seule politique salariale pour tout le pays. Les employés des Postes reçoivent les mêmes taux de salaire et les mêmes pensions de retraite dans le milieu rural de Terre-Neuve que dans le milieu urbain de l'Ontario, c'est-à-dire, indépendamment des salaires versés à la main-d'œuvre dans la localité. Il y a aussi une normalisation des salaires dans les fonctions publiques provinciales, soit par rapport aux salaires des employés fédéraux de la région, soit par rapport aux taux de traitement des employés des gouvernements provinciaux voisins, ce qui ajoute à la rigidité régionale des structures salariales. Dans ces conditions, les secteurs public et privé sont des proies faciles pour les syndicats qui revendiquent la parité salariale et la suppression des différences salariales entre les provinces.

Autre facteur important contribuant à la rigidité des salaires: l'existence d'une loi sur le salaire minimum et notamment le fait que, bien souvent, les provinces pauvres ont un salaire minimum supérieur à celui des provinces riches. Par exemple, il y un an ou deux, seule Terre-Neuve avait un salaire minimum inférieur à celui de l'Ontario. Je donnerai plus loin des détails sur le rôle d'un salaire minimum élevé dans les provinces à faible revenu. Pour le moment, en reconnaître simplement l'existence suffit.

Le résultat net en est que les salaires régionaux sont beaucoup plus rigides qu'ils ne le seraient autrement, vu les insuffisances de la demande. Par conséquent, les taux de chômage sont de façon correspondante plus élevés, et il y a incitation à l'émigration:

> «Si les salaires ne correspondent pas aux conditions régionales, la situation de l'emploi dans des régions à fort taux de chômage peut non seulement ne pas s'améliorer, mais aussi se détériorer. Dans ces conditions, bien des travailleurs de régions à faible revenu ont à choisir non pas entre un faible revenu et l'émigration, mais entre le chômage et l'émigration. Autrement dit, étant donné la rigidité des salaires relatifs des régions, seule la mobilité de la main-d'œuvre peut contribuer à une réduction des taux de chômage lorsque les politiques économiques sont conçues en vue d'une application nationale».[4]

Mais dans le monde réel, pas un endroit n'approche le degré d'émigration que comporterait l'inflexibilité des salaires, car le système des transferts entrave ce processus. Du point de vue du particulier, l'existence de prestations d'assurance-chômage réduit le retour à la mobilité. Pour le chômeur, le gain que représente l'assurance-chômage, par rapport à l'émigration, ne correspond pas au niveau de revenu qu'il toucherait dans une nouvelle région mais plutôt à ce niveau diminué de celui des prestations d'assurance-chômage. Ainsi, l'assurance-chômage

lost from the increased unemployment are compensated in part by an increased flow of equalization payments. In short these mechanisms feed upon each other. If wages are inflexible downward, a shortfall in demand will generate more unemployment than would otherwise be the case which in turn will ensure that more federal funds will be forthcoming. And with greater federal inflows there is then less need for a particular province or region to be concerned about the adequacy of wage adjustment and factor mobility. This is a vicious circle and it is imperative that it be broken.

Prior to proceeding with the analysis it is important to note that considerable interprovincial migration has taken place. And most of the net flows have been in the direction expected from an analysis of interregional disequilibrium. Interestingly enough, however, the traditional situation where the Atlantic region was a net loser of people has undergone considerable change recently, especially for the 1971-76 period where the data indicate that it is now a net-recipient region. The reasons for this are not completely clear. In part, it may be a reflection of the fact that job creation programs such as DREE are having an impact in the have-not regions or, more recently, that the increasing rates of unemployment in Canada's industrial heartland make immigration to Ontario less profitable. My own hunch, however, is that one of the factors that cannot be overlooked is the new unemployment insurance program, enacted in 1971. Not only have benefit rates been increased substantially and the number of weeks needed for qualification reduced considerably, but as well the claimants in high-unemployment regions are authorized to receive benefits for a longer period of time—up to 18 weeks longer for workers who have logged in the minimum number of qualifying weeks. Moreover, to qualify for U.I. a worker needs few working weeks in high unemployment areas than, say, in Alberta. This affects migration in two ways: a) the new provisions reduce the returns to mobility from high-unemployment regions and *b*) there is an incentive for "back-migration", i.e., workers losing jobs in the industrial heartland have an incentive to return to a high unemployment area to file for benefits in order to take advantage of the regional aspects of the new legislation.[5]

By way of summarizing some of these points it is convenient to note that in a recent empirical study focussing on the time period 1952-67, both total federal transfers to a region and unemployment insurance transfers by themselves acquired significant *negative* coefficients as explanatory variables for interprovincial migration.[6] Not surprisingly, per dollar of transfers the UIC benefits tend to inhibit interprovincial migration more than total government transfers. Given that the UIC transfers have increased substantially as a result of the 1971 revision, it seems probable that they are an important contributing factor to the recent changes in interprovincial flows of migrants.

empêche la mobilité. Du point de vue de la province, la perte de revenus entraînée par l'augmentation des chômeurs est en partie compensé par l'augmentation du volume des paiements de péréquation. En résumé, ces mécanismes s'alimentent les uns les autres. Si les salaires sont rigides et bas, une insuffisance de la demande entraînera encore plus de chômage que cela n'aurait été le cas mais assurera par contre l'injection d'un plus grand nombre de capitaux fédéraux. Grâce à cet apport de capitaux fédéraux, une province ou une région donnée n'a pas à s'inquiéter de la justesse du rajustement de ses salaires et de sa mobilité sociale. C'est un cercle vicieux, qu'il faut absolument briser.

Avant de passer à l'analyse il est important de remarquer qu'il existe d'importants mouvements migratoires d'une province à l'autre. La plupart des mouvements nets se sont inscrits dans la direction prévue par une analyse sur le déséquilibre interrégional. Fait assez intéressant, toutefois, il s'est produit, dans la région de l'Atlantique où la population subissait des pertes nettes, une renversement considérable, surtout entre 1971 et 1976, années pour lesquelles les données indiquent qu'il s'agit nettement désormrais d'une région réceptrice d'immigrants. Les raisons de ce revirement ne sont pas très claires. Cela peut-être en partie dû aux répercussions des programmes de création d'emploi du MEER dans les régions démunies ou, plus récemment, au fait que la hausse de plus en plus grande des taux de chômage dans le cœur industriel du pays a rendu l'immigration en Ontario moins rentable. À mon avis, toutefois, il ne faut pas oublier parmi ces facteurs le nouveau programme d'assurance-chômage lancé en 1971. Non seulement le taux des prestations a-t-il augmenté de façon substantielle et le nombre de semaines de la période de référence a-t-il été réduit de façon considérable, mais les prestaires résidant dans les régions où le taux de chômage est élevé sont autorisés à toucher des prestations pendant une période plus longue,—pouvant aller jusqu'à 18 semaines de plus pour les travailleurs qui ont accumulé le nombre minimal de semaines de la période de référence. En outre, pour être admissible aux prestations d'assurance-chômage, un travailleur doit travailler moins de semaines dans les régions où le chômage est élevé que, disons, en Alberta. Cela influe de deux façons sur les migrations: *a*) les nouvelles dispositions réduisent la mobilité des travailleurs à partir de régions où le taux de chômage est élevé et *b*) il y a un encouragement à la migration à rebours, «c'est-à-dire, que les travailleurs qui perdent leur emploi dans un secteur industriel sont encouragés à retourner dans une région où le taux de chômage est élevé afin de présenter leur demande de prestations et de profiter ainsi des dispositions de la nouvelle loi concernant les régions.[5]

En résumé, il vaut la peine de remarquer que dans une récente étude empirique, axée sur la période comprise entre 1952 et 1967, les transferts fédéraux globaux versés à une région tout comme les transferts d'assurance-chômage n'ont permis à eux seuls d'expliquer les variables des migrations interprovinciales.[6] Cela n'est pas surprenant; par dollar de transferts, les prestations d'assurance-chômage tendent à freiner les migrations interprovinciales beaucoup plus que ne le font les transferts globaux du gouvernement. Comme les transferts de la Commission d'assurance-chômage ont augmenté considérablement après la révision de 1971, il semble probable que ces derniers aient contribué de façon significative aux

IV. THE INCENTIVES EMBODIED IN THE TRANSFER SYSTEM

In addition to the problem created by the mere existence of sizeable interregional transfers there is a related and perhaps more serious problem in that the incentive structure implicit in the transfers is much that it has evoked policy responses from governments that have likely aggravated an already bad situation. The purpose of this section is to focus on several examples at both the federal and provincial level, beginning with the former.

A. *U.I. as an Aid to Fishermen*

In the preceding analysis I have already focussed on some aspects of the impact of unemployment insurance. The special regional provisions of this program (longer benefit periods and shorter qualifying periods for the high-unemployment areas) have served to inhibit the migration of the unemployed to the areas of high economic activity of the country. In addition, it is now fairly well established that as a result of the new U.I. provisions enacted in 1971 the overall unemployment rate in Canada has increased considerably.[7] There is, however, another aspect of the program that is probably detrimental to regional development, especially in the Atlantic region, and this relates to the federal decision, taken in the late 1950's, to allow self-employed fishermen to become eligible for U.I. benefits in the off-season. In my opinion this was, and is, misguided policy. Consider the impact on Newfoundland. Not only has this decision served to increase the measured rate of unemployment in Newfoundland but, as well, it has hampered the rationalization of the fishing industry. The program has helped maintain the one-man, one-boat (i.e., labour-intensive) approach to fishing when this industry is everywhere becoming more capital intensive. In short, there are today more fishermen and their operations are smaller in scale than the economics of the industry would dictate. Suppose Ottawa had at the same time extended this privilege to self-employed farmers in Saskatchewan (and it appears that farmers were no less deserving to receive this windfall than were fishermen). There is no doubt that this would have significantly altered the economic geography of Saskatchewan. Rather than consistently having the lowest unemployment rate in the country, due in large measure to the fact that Saskatchewan residents are the most responsive migration-wise to changes in economic activity, the province would currently have a much higher unemployment rate. Furthermore, Saskatchewan would now have a considerably larger population, the farms would be smaller and less efficient and, most likely, the incentive environment of this prairie province would be altered in such a manner as to render its economic fabric much less viable.

The power of inappropriate macro policy to influence economic and social attitudes and behaviour is such that Saskatchewan has a lot to be thankful for in that farmers were not

changements récents qu'ont connu les mouvements migratoires interprovinciaux.

IV. LES STIMULANTS INTÉGRÉS AU SYSTÈME DES TRANSFERTS

Au problème suscité par la simple existence des transferts inter-régionaux assez importants, vient se greffer un problème connexe et plus sérieux peut-être: la structure implicitement incitative des transferts. Celle-ci est telle qu'elle a suscité des réactions gouvernementales qui ont vraisemblablement aggravé une situation déjà lamentable. Je me propose donc dans la présente partie d'insister sur divers exemples tant au niveau fédéral que provincial, à commencer par le premier.

A. L'assurance-chômage au secours des pêcheurs

Au cours de l'analyse précédente, j'ai déjà souligné certains aspects des répercussions du programme d'assurance-chômage. Les dispositions spéciales de ce programme concernant les régions (périodes de prestations plus longues et périodes de référence plus courtes dans les régions où le chômage est élevé) ont contribué à freiner l'émigration des chômeurs vers les régions à forte activité économique du pays. En outre, il est maintenant bien établi que les nouvelles dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage promulguées en 1971 ont entraîné une hausse considérable du taux de chômage au Canada.[7] Il y a, toutefois, un autre aspect du programme qui va probablement à l'encontre de l'expansion régionale, surtout dans la région de l'Atlantique; je veux parler de la décision fédérale, prise à la fin des années cinquante, d'habiliter les pêcheurs indépendants à toucher des prestations d'assurance-chômage pendant la saison morte. Il s'agissait et il s'agit toujours à mon avis d'une politique mal éclairée. Prenons le cas de Terre-Neuve. Cette décision a non seulement contribué à augmenter le taux mesuré du chômage dans cette province mais elle a également entravé la rationalisation de l'industrie de la pêche. Le programme a aidé à maintenir le concept du pêcheur indépendant «un bateau, un homme» (c'est-à-dire exigeant une main-d'œuvre intensive) alors que partout ailleurs la pêche devient de plus en plus une industrie à capitaux intensifs. résumé, les pêcheurs aujourd'hui sont plus nombreux mais leurs activités sont moins importants que ne le dicterait l'économie de l'industrie. A supposer qu'Ottawa ait, en même temps, accordé ce privilège aux exploitants agricoles indépendants de la Saskatchewan (et il semble que ces derniers méritaient tout autant ces prestations que les pêcheurs), il n'y a pas l'ombre d'un doute que cela aurait modifié considérablement la géographie économique de la Saskatchewan. Plutôt que d'avoir constamment le taux de chômage le plus bas du pays, en raison surtout du fait que les résidents de la Saskatchewan sont des migrateurs très sensibles aux changements de l'activité économique, la province aurait à l'heure actuelle un taux de chômage beaucoup plus élevé. Qui plus est, la population de Saskatchewan serait maintenant beaucoup plus importante, les exploitations agricoles plus petites et moins efficaces et, ce qui est plus vraisemblable, le milieu stimulant de cette province des prairies serait modifié au point de rendre beaucoup moins viable sa structure économique.

Le pouvoir d'une macro-politique inadequate visant à influer sur les attitudes sociales et économiques ainsi que sur le comportement est tel que la Saskatchewan doit remerier le ciel

treated in the same fashion as fishermen. Newfoundland is not so lucky. Perhaps it is the case that the fishing industry merits special separate treatment. This being the case, it should not have been difficult to design an intelligent subsidy scheme that embodies both an incentive to work and a rationalization of the industry. Unemployment insurance does neither and moreover it has left the fishing industry in a state where it is not presently equipped to take advantage of the new 200 mile limit, and, not surprisingly, it is seeking further federal subsidies.

B. *Minimum Wage Legislation*

Many provinces are in the process of enacting minimum wages that on the surface appear to be much higher than warranted by economic conditions within their respective jurisdictions. The most obvious example is the minimum wage in Quebec, which is now well over $3.00 per hour and is currently the highest minimum wage on the continent let alone in Canada. But Quebec is not the only outlier. In *Living Together*, the Economic Council of Canada's study of regional disparities, the Council notes that "the minimum wages in three provinces that have always had higher-than-average unemployment rates—New Brunswick, Nova Scotia, and Quebec—were actually above those in Ontario and Alberta, traditionally low-unemployment provinces."[8]

Why does this situation exist? In part, it results from the fact that the unemployment insurance program is on the one hand so generous in terms of its benefits and, on the other hand, so riddled with disincentives toward work. People collecting U.I.C. benefits will likely not be enticed to accept a job unless it dominates by a considerable margin their unemployment benefits because after a certain point their U.I.C. benefits are reduced dollar-for-dollar by each dollar of earned income. Under a more work-incentive-oriented program such as a negative income tax this situation would not prevail: people would always benefit, income-wise, from working and the various provinces would find themselves under pressure to holddown minimum wages in order that their citizens might better their lot by seeking employment.

There is, however, another reason why provinces with relatively low levels of economic activity can have high minimum wages and that is that *they do not bear the full economic costs of such a decision.* The existence of federal transfers such as equalization payments and unemployment insurance benefits and the 50 per cent federal contribution to welfare means that Ottawa bears a very significant proportion of the unemployment cost arising from the high minimum wage. In other words, there exist incentives for the provinces to raise their minimum wages to levels higher than would otherwise be the case under a more rationalized system of transfers.

Once again it is useful to focus on the manner in which the various parts of the transfer system interact. For example, partly because of Quebec's policies with respect to minimum

que ses fermiers n'aient pas été traités de la même manière que les pêcheurs. Terre-Neuve n'a pas eu cette chance. C'est peut-être que l'industrie de la pêche mérite un traitement tout à fait spécial. Ceci étant le cas, il ne devrait pas être difficile de mettre au point un plan intelligent des subventions qui inciterait à la fois au travail et à une rationalisation de l'industrie. Le programme d'assurance-chômage n'a atteint ni l'un ni l'autre de ces objectifs. Au contraire, il a laissé l'industrie de la pêche dans un état tel qu'elle ne possède pas à l'heure actuelle l'équipement lui permettant de tirer avantage de la nouvelle limite de 200 milles et, fait encore moins surprenant, qu'elle cherche à obtenir de nouvelles subventions du gouvernement fédéral.

B. *Loi sur le salaire minimum*

Nombre de provinces sont sur le point de statuer sur un salaire minimum qui, en apparence, semble être plus élevé que ce que peut justifier leur situation économique respective. L'exemple le plus évident est celui du Québec, qui offre un salaire minimum de plus de $3 de l'heure, soit actuellement le salaire minimum le plus élevé du continent, à plus forte raison du Canada. Mais le Québec n'est pas le seul à faire bande à part. Dans le document intitulé *Vivre ensemble*, étude sur les disparités régionales effectuée par le Conseil économique du Canada, ce dernier signale que «le salaire minimum dans les trois provinces où le taux de chômage a toujours été supérieur à la moyenne—le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et le Québec—dépassait en fait ceux de l'Ontario et de l'Alberta, provinces où le chômage a en général toujours été faible.[8]

Mais pourquoi en est-il ainsi? En partie, parce que, d'une part, le programme d'assurance-chômage permet des prestations très généreuses et que, d'autre part, ce programme incite tellement peu le chômeur à trouver du travail. Les prestataires de l'assurance-chômage sont en effet peu enclins à accepter un emploi à moins que celui-ci ne leur procure un salaire beaucoup plus élevé que leurs prestations d'assurance-chômage parce que, passé une certaine somme, leurs prestations sont réduites d'un montant égal au salaire perçu. Si l'on adoptait des mesures incitant au travail comme par exemple un impôt sur le revenu négatif, cette situation ne pourrait durer: les ouvriers auraient toujours avantage à travailler, et les diverses provinces se verraient forcées d'empêcher le salaire minimum de monter afin que leurs citoyens améliorent leur sort en se cherchant un emploi.

Cependant, il existe une autre raison pour laquelle les provinces économiquement faibles peuvent adopter un salaire minimum élevé: *ce ne sont pas elles qui assument la totalité des coûts d'une telle décision.* L'existence des paiements de transfert fédéraux comme les paiements de péréquation et les prestations d'assurance-chômage ainsi que la participation du gouvernement fédéral à 50% des programmes de bien-être social font qu'Ottawa supporte une partie très importante des coûts du chômage découlant de l'adoption d'un salaire minimum élevé. En d'autres termes, il existe de bonnes raisons qui poussent les provinces à porter leur salaire minimum à un niveau plus élevé qu'il ne le serait si l'on disposait d'un système rationalisé de paiements de transfert.

Une fois de plus, il nous paraît utile d'insister sur l'action conjuguée de ce système. Par exemple, en partie à cause de sa politique du salaire minimum, le Québec connaît un taux de

wages, its unemployment rate is abnormally high. And because is has such a high unemployment rate it has increased leverage in lobbying (successfully) for a combination of tariffs and quotas to support its textile and clothing industries. More generally, Canada is reaching the stage where the amounts of money spent to counteract regional disparities and the policies deployed to prop up sagging industries are endangering our international competitiveness. If this occurs all provinces will suffer. The answer is not that Quebec, to continue with the textile example, should be cut off immediately from further support. This would be to take too narrow a view of the problem. It is true that Quebec has far too much of its industry concentrated in this and other non-competitive sectors. Yet it is not entirely Quebec's fault. In part it is a result of the fact that the federal transfer system never provided sufficient incentives for Quebec to make the needed transition into more competitive areas. This too is part of the legacy of Canada's regional policies and obviously it applies to more provinces than Quebec.

The Economic Council of Canada has also expressed a view that minimum wages in several provinces are out of line. As a way around this situation the Council made a specific suggestion:

> "We recommend that, as part of a strategy of full employment, the ministers of labour in high-unemployment provinces gradually move to a situation where their minimum wages are not higher than in any provinces where unemployment is lower than the national average."[9]

While I am in full agreement with the economic analysis underlying this recommendation, I do not think that it addresses the reality of the situation. The setting of minimum wages is a prerogative of the provinces. The way to get the provinces to enact more realistic minimum wages is not to pressure them by recommendations. Rather it is to set in place an appropriate set of incentives such that they bear the full economic consequences of their own actions. If, in the face of such incentives, they still wish to maintain very high minimum wages, then that is their own privilege. However, they will have to live with the results—a drain on their provincial treasury or an increase in outmigration, or most likely some of both.

C. *The Nova Scotia Job Corps*

In the spring of 1977 the Government of Nova Scotia embarked on a program entitled the "Nova Scotia Job Corps," the thrust of which was to hire 1,000 employees for a 12-week period. The length of the program was, in all likelihood, not accidental—under the unemployment insurance legislation (as it applied in mid-1977), if workers logged in 12 weeks of employment they were eligible for unemployment insurance benefits for the remaining 40 weeks of the year, providing they resided in a high-unemployment area. Nova Scotia qualifies as such an area. Despite the fact that this program was run during the summer months, the newspaper advertisement announcing the program made it abundantly clear that non-

chômage anormalement élevé. Ainsi donc, cette province a exercé (avec succès) de plus fortes pressions pour obtenir un ensemble de tarifs et de contingentements susceptibles d'appuyer son industrie du textile et du vêtement. De façon générale, le Canada en est rendu au stade où les sommes consacrées pour aplanir les disparités régionales et les politiques déployées pour soutenir les industries fléchissantes compromettent notre compétitivité sur le plan international. S'il doit en être ainsi, toutes les provinces vont en souffrir. La solution n'est cependant pas que le Québec, toujours dans notre exemple du textile, doive se voir immédiatement refuser tout appui. Ce serait avoir une conception bien limitée de la question. Il est vrai qu'une partie beaucoup trop grande de l'industrie du Québec est concentrée dans des secteurs non compétitifs. Mais ce n'est pas totalement la faute de la province. C'est dû en partie au fait que le système fédéral des paiements de transfert n'a jamais offert suffisamment de stimulants pour que le Québec effectue la transition nécessaire pour se reconvertir dans des secteurs plus compétitifs. C'est dû aussi en partie à l'exigence légitime de politiques régionales au Canada et de toute évidence, le Québec n'est pas seul en cause.

Le Conseil économique du Canada s'est dit aussi d'avis que le salaire minimum dans plusieurs provinces est trop élevé. Pour pallier la situation, le Conseil a fait une suggestion précise:

> «Nous recommandons que, dans le cadre d'une stratégie visant à réaliser le plein emploi, les ministres du travail des provinces où le chômage est élevé s'efforcent d'en arriver graduellement à une situation où le salaire minimum dans ces provinces ne serait pas plus élevé que dans les provinces où le taux de chômage est inférieur à la moyenne.»[9]

Même si je suis tout à fait d'accord avec l'analyse économique dont s'inspire cette recommandation, je ne crois pas qu'elle réponde véritablement à la situation. L'adoption du salaire minimum est une prérogative des provinces. Ce n'est pas en exerçant sur elles des pressions au moyen de recommandations qu'on va les inciter à adopter une politique plus réaliste. Il faut plutôt mettre en place un ensemble de stimulants à l'aide desquels les provinces vont pouvoir assumer la totalité des conséquences économiques de leurs actes. Si, après cela, elles désirent toujours maintenir un salaire minimum élevé, à elles d'en décider. Mais elles devront en subir les conséquences: soit une hémorragie de leur trésor provincial soit un accroissement de la migration vers d'autres provinces, fort probablement les deux à le fois.

C. *Le «Nova Scotia Job Corps»*

Au printemps de 1977, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse s'est lancé dans un nouveau programme intitulé «*Nova Scotia Job Corps*», dont le but était d'embaucher 1,000 personnes pour une période de douze semaines. La durée du programme, en toute probabilité, n'était pas accidentelle: en application de la Loi sur l'assurance-chômage, telle qu'elle se présentait au milieu de 1977), si ces personnes travaillaient pendant 12 semaines, elles avaient droit aux prestations d'assurance-chômage pendant les 40 autres semaines de l'année à condition de résider dans un secteur de chômage élevé. La Nouvelle-Écosse est considérée comme telle. Bien que ce programme ait été administré durant l'été, il était très clair,

students were not only eligible but encouraged to apply. The only condition laid down was that the potential workers be unemployed. From a strictly "business" standpoint, this is probably a very lucrative investment. Nova Scotia pays these employees the minimum wage for 12 weeks and then Ottawa takes over payment, for the remaining 40 weeks, at ⅔ the minimum wage. The return to Nova Scotia is not only the income taxes it collects on the unemployment insurance payments but as well other taxes on the full range of the recipients' expenditures. In addition the "multiplier" effects of the federal inflow will increase economic activity in the province and lead to further tax inflows. Finally, if the employees were previously on welfare, the net cost to the province is diminished even further.

That this program was geared to milk the unemployment insurance program is, I think, quite obvious. A lead editorial in *The Chronicle-Herald* recognized it as such:

> "The three month period through which jobs will be promoted under the program is not long but it covers the time period between school terms and meets the needs of students. At the same time it is sufficiently long to enable a family head to build up an entitlement for unemployment insurance benefits."[10]

Once again, this is the sort of policy that the incentives embodied in the current transfer system encourage. Some of the provinces find themselves in such dire straights that they are literally forced into resorting to such measures. Moreover, this practice is probably more widespread than is generally believed. I think it is now the case that some universities are tailoring their contracts for non-tenured faculty so that university teachers can get access to U.I. payments during the four-month summer recess. The individual professor may or may not bring home a larger total income as a result of this practice, but it is the case that the university is benefitting, dollar wise, at the expense of the Canadian taxpayer. From the standpoint of the individual institution or province this makes a good deal of financial sense, but it certainly does not contribute to the economic viability of the country as a whole.

V. HAVE-NOT PROVINCES AS "WARDS OF THE STATE"

The thrust of the above analysis suggests that the economies of the have-not provinces may well have deteriorated relatively over time, deteriorated in the sense that they are put in a position where to an increasing extent they rely on federal transfers for their well being. Put more bluntly, the result of the combined policies with respect to Canada's various regions is such that to a substantial degree Canada has turned several provincial economies into what financial analyst Don McGillivray has referred to as "government dependencies".[11] Table 1 provides some evidence on this point. The first column of the table contains data relating to the gross domestic product of the ten provinces for 1974. Column 2 contains data relating to the total government spending in these various provinces. This total is the sum of federal, provincial, and local government

d'après la publicité qu'en ont fait les journaux que les étudiants n'étaient pas les seuls à bénéficier du programme, mais qu'au contraire on y encourageait aussi les autres travailleurs. La seule condition imposée était qu'il fallait être en chômage. D'un point de vue strictement «commercial», c'est probablement un investissement très lucratif. La Nouvelle-Écosse verse à ces employés le salaire minimum pendant 12 semaines et pendant les 40 semaines qui suivent, le gouvernement fédéral leur octroie les ⅔ du salaire minimum. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse récupère non seulement l'impôt sur le revenu qu'il prélève sur le prestations d'assurance-chômage, mais également d'autres taxes auxquelles sont assujetties l'ensemble des dépenses des prestataires. En outre, les effets «multiplicateurs» des contributions fédérales stimuleront les activités économiques dans la province et donneront lieu à d'autres rentrées fiscales. Enfin, si les employés recevaient antérieurement une aide sociale, le coût net pour la province est encore réduit.

A mon avis, il est évident que ce programme était destiné à tirer profit du programme d'assurance-chômage. On retrouve cette opinion dans un éditorial important du *Chronicle-Herald*:

> «La période de trois mois pendant laquelle le programme stimulera l'emploi n'est pas assez longue, mais elle coïncide avec les vacances scolaires et répond ainsi aux besoins des étudiants. En autre, elle est suffisamment longue pour permettre à un chef de famille d'avoir droit aux prestations d'assurance-chômage.»[10]

Là encore, les mesures incitatrices prévues dans le système de transfert actuel favorisent les politiques de ce genre. Certaines provinces se retrouvent dans une situation si précaire qu'elles sont littéralement forcées d'y avoir recours. En outre, cette pratique est probablement plus répandue qu'on ne le croit généralement. Je pense même que certaines universités adaptent les contrats qu'elles offrent à des professeurs qu'elles n'engagent pas à plein temps de façon à leur permettre de retirer des prestations d'assurance-chômage pendant les quatre mois des vacances d'été. Il se peut que cette pratique ne permette pas aux professeurs d'accroître leurs revenus, mais il est certain que l'université en profite aux dépens du contribuable canadien. Pour les établissements ou les gouvernements provinciaux concernés, cette pratique est assez rentable, mais elle n'améliore certainement pas la situation économique du Canada.

V. LES PROVINCES PAUVRES «PUPILLES DE LA NATION»

L'analyse précédente laisse entendre que la situation économique des provinces pauvres s'est peut-être relativement détériorée avec le temps en ce sens qu'elles se retrouvent dans une situation où elles doivent de plus en plus compter sur les transferts fédéraux pour assurer leur bien-être. En termes plus directs, ensemble des politiques touchant diverses régions du Canada est tel que, dans une grande mesure, le gouvernement canadien a transformé plusieurs économies provinciales en ce que l'analyste financier Don McGillivray appelle «des dépendances du gouvernement».[11] Le tableau 1 confirme jusqu'à un certain point cette hypothèse. La première colonne du tableau présente des données relatives aux produits bruts des dix provinces en 1974. La deuxième colonne fournit des détails sur l'ensemble des dépenses gouvernementales dans ces diverses

Table 1

The Role of Government in the Provincial Economics

	Gross Domestic Product $ million (1) (1974)	Total Government Spending $ million (2) (1974)	Government Spending as a % of GDP (3) (1974)	Government Spending as a % of GDP (4) (1970)	Net Imports (−) or Exports (+) of GDP (5) (1969)	Net Imports (−) or Exports (+) as a % of DGP (6) (1973)
Newfoundland	1,831.6	1,305.0	71	52	−31	−47
Prince Edward Island	302.2	321.0	105	68	−39	−48
Nova Scotia	3,460.0	2,424.0	70	58	−31	−32
New Brunswick	2,649.6	1,630.0	66	51	−27	−23
Quebec	34,927.4	14,754.0	42	35	+ 7	− 1
Ontario	59,576.0	20,167.0	34	33	+ 7	+ 7
Manitoba	6,115.1	2,347.0	38	39	− 9	− 3
Saskatchewan	6,093.8	2,090.0	34	43	−10	+14
Alberta	15,055.6	4,049.0	27	33	− 5	+ 7
British Columbia, Yukon and Northwest Territories	17,151.5	5,977.0	35	32	− 3	+ 1
Canada	147,162.8	55,064.0	37.4	35.9	N/A	N/A

SOURCE: These data are adopted from Provincial Economic Accounts (Ottawa: Statistics Canada), 1977. The fitures in column 1 are from Table 1. Column 2 equals row 73 (Table 3) minus row 66 (Table 3) plus rows 6 and 15 of Table 2. Column 3 is the ratio of the first two columns. Column 4 reproduces the column 3 figures for 1970. Essentially they equal row 73 (Table 3) minus row 66 (Table 3) plus rows 6 and 15 of Table 2. Columns 5 and 6 utilize data for 1969 and 1973. Data for 1974 were available but the impact of the oil price increases leads to rather large increases in the net exports of Alberta and net imports of New Brunswick for example. It was deemed preferable to utilize data that do not reflect this energy price rise. The first three columns are reproduced from McGillivray, *op.cit.*

Tableau 1

Influence du gouvernement sur les économies provinciales

	Produit provincial brut Millions de $ (1) (1974)	Total des dépenses gouvernementales millions de $ (2) (1974)	Dépenses gouvernementales en pourcentage du PPB (3) (1974)	Dépenses gouvernementales en pourcentage du PPB (4) (1970)	Importations (−) ou exportations (+) nettes en pourcentage du PPB (5) (1969)	Importations (−) ou exportations (+) nettes en pourcentage du PPB (6) (1973)
Terre-Neuve	1,831.6	1,305.0	71	52	−31	−47
Île-du-Prince-Édouard	302.2	321.0	105	68	−39	−48
Nouvelle-Écosse	3,460.0	2,424.0	70	58	−31	−32
Nouveau-Brunswick	2,649.6	1,630.0	66	51	−27	−23
Québec	34,927.4	14,754.0	42	35	+ 7	− 1
Ontario	59,576.0	20,167.0	34	33	+ 7	+ 7
Manitoba	6,115.1	2,347.0	38	39	− 9	− 3
Saskatchewan	6,093.8	2,090.0	34	43	−10	+14
Alberta	15,055.6	4,049.0	27	33	− 5	+ 7
Colombie-Britannique, Yukon et Territoires du Nord-Ouest	17,151.5	5,977.0	35	32	− 3	+ 1
Canada	147,162.8	55,064.0	37.4	35.9	N/A	N/A

SOURCE: Ces données sont tirées des Comptes économiques provinciaux (Ottawa, Statistique Canada), 1977. Les chiffres de la première colonne sont tirés du Tableau 1. La deuxième colonne équivaut à la ligne 73 (Tableau 3) moins la ligne 66 (Tableau 3) plus les lignes 6 et 15 du Tableau 2. La troisième colonne constitue le rapport entre les deux premières. La quatrième colonne reproduit les chiffres de la troisième pour 1970. Essentiellement, ils équivalent à la ligne 73 (Tableau 3) moins la ligne 66 (Tableau 3) plus les lignes 6 et 15 du Tableau 2. Les cinquième et sixième colonnes donnent les chiffres pour 1969 et 1973. Les données pour 1974 étaient disponibles, mais les effets des hausses du prix du pétrole entraînent des augmentations assez considérables des exportations nettes de l'Alberta et des importations nettes du Nouveau-Brunswick, par exemple. On a jugé préférable de se servir de données qui ne tiennent pas compte de cette hausse du prix de l'énergie. Les trois premières colonnes reproduisent les chiffres cités par McGillivray, *op. Cit.*

spending on goods and services as well as the sum of transfer payments from all levels of government to persons. Excluded are the inter-governmental transfers, both federal-provincial and provincial-local. Column 3 presents the ratio of total government spending to gross domestic product for the respective provinces. These ratios range from 105% for Prince Edward Island to 27% for Alberta. More generally, the Atlantic Provinces all have ratios of government spending to gross domestic product above 60 percent. Quebec holds an intermediate position with just over 40 percent, while the remaining provinces are below the 40 percent mark.

The last column of the table reproduces the column 3 proportions for 1970. Quebec records an increase of 7 percentage points over the 1970-74 period. For each of the Atlantic Provinces the increases are substantially greater—15 percentage points for New Brunswick, 12 for Nova Scotia, 19 for Newfoundland and a whopping 37 for Prince Edward Island.[12]

These data are not only very revealing but, in the blinding light of hindsight are, as well, not very surprising. Decades of interrupting the natural adjustment processes at the interregional and interprovincial levels within the country are bound to result in a situation where one or more provinces become what, for lack of a better term, one might call "wards of the state". More generally, these data in my opinion provide a ringing indictment of the economic incentives embodied both explicitly and implicitly in the constellation of policies that come under the umbrella of the "transfer system".

VI. GAP-CLOSING VS. ADJUSTMENT ACCOMMODATION

It is appropriate to do a bit of recapitulating at this juncture. From an analytical standpoint, the problem is that Canada's policies towards its regions have progressively assumed the nature of "gap-closing" operations, when in fact an "adjustment accommodating" mentality is, and would have been, far more appropriate. As a result of these gap-closing policies the poorer regions of the country have been saddled with too many people relative to their economic potential and the current thrust of policy is such that there exist incentives for even more people to move into these high-unemployment areas.[13] It is my belief that future policy in this area should place far more emphasis on the interplay of market forces than has hitherto been the case. The next section elaborates on this theme.

A. *Conflicting Objectives: National Output vs Provincial Industrialization*

There is a danger in belabouring, as I have done, the harmful side-effects of various policies in the federal-provincial arena because, by implication, it would seem to suggest that there exists an "ideal" transfer system that has none of these "spillovers". Unfortunately, such is not the case. Any system of transfers whether between Ottawa and the provinces or between governments and individuals is bound to have some

provinces. Ce total représente l'ensemble des dépenses fédérales, provinciales et municipales en biens et services ainsi que le total des transferts de tous les niveaux de gouvernement aux particuliers. Les transferts intergouvernementaux, c'est-à-dire fédéraux-provinciaux et provinciaux-municipaux, sont exclus. La troisième colonne établit le rapport entre le total des dépenses gouvernementales et le produit brut des diverses provinces. Ces rapports varient de 105% pour l'Île-du-Prince-Édouard à 27% pour l'Alberta. De façon plus générale, le rapport entre les dépenses gouvernementales et le produit brut de toutes les provinces Maritimes dépasse 60%. Le Québec occupe une position intermédiaire avec un rapport tout juste supérieur à 40% et pour les autres provinces, ce rapport est encore inférieur.

La dernière colonne du tableau reproduit les pourcentages de la troisième colonne pour 1970. Le Québec a enregistré une augmentation de 7% au cours de la période 1970-1974. Pour chacune des provinces Maritimes, les augmentations sont beaucoup plus importantes en pourcentage: 15 pour le Nouveau-Brunswick, 12 pour la Nouvelle-Écosse, 19 pour Terre-Neuve, et, battant tous les records, 37 pour l'Île-du-Prince-Édouard.[12]

Ces chiffres ne sont pas seulement extrêmement révélateurs, mais retrospectivement, ils ne sont pas non plus très surprenants. Depuis des décennies, le processus naturel d'ajustement entre régions et entre provinces n'a cessé d'être interrompu, ce qui les met immanquablement dans la position de ce qu'on pourrait appeler, faute d'un meilleur terme, «des pupilles de la Nation». De façon plan générale, je trouve que ces chiffres condamnent éloquemment les mesures économiques contenues expressément ou tacitement dans l'ensemble de politiques qui viennent se ranger sous le titre général de «système de transfert».

VI. RENFLOUER OU AJUSTER

A ce point de notre exposé, il serait peut-être bon de récapituler. Si l'on fait l'analyse de la question, on s'aperçoit que le Canada s'est engagé dans des politiques régionales qui petit à petit ont pris la forme d'opérations de «renflouage», alors qu'il aurait bien plutôt fallu promouvoir «des solutions d'ajustement». Il en est résulté pour les régions pauvres une surabondance de main-d'œuvre qu'elle ne pouvait pas absorber, tandis que la tendance de ces politiques reste encore d'encourager la immigration vers ces zones de chômage élevé.[13] Je suis convaincu qu'il conviendrait d'adopter, dans l'avenir, une politique qui respecte mieux le jeu des lois du marché. C'est ce dont traitera le paragraphe suivant.

A. *Conflits d'intérêts: La production nationale contre l'industrialisation des provinces*

Il y a quelque danger à s'attaquer, comme je l'ai fait, aux effets secondaires regrettables des diverses politiques fédérales-provinciales, parce qu'on semble suggérer qu'il existe un système de transfert «idéal» exempt de telle «bavures». Cette solution idéale, hélas, n'existe pas. Dans tout système de transfert, que ce soit entre Ottawa et les provinces ou entre les gouvernements et les particuliers, il y aura toujours des effets

spillover effects. As a general principle, if the rationale for a transfer is to affect the distribution of income, then it should be geared as much as possible to influencing distribution *directly*. Attempting to solve a distribution problem by tampering with the allocation mechanism is inappropriate. Not only will resources be misallocated in the process but there is no guarantee that any such transfer would have the desired influence on the distribution of income. Likewise, if the objective of a particular transfer is to re-allocate resources, then the appropriate policy is one that alters factor prices in the appropriate direction. This can be refined further. If the purpose of resource reallocation is to increase employment in a particular region, then the most efficient policy is a labour subsidy and not, for example, a subsidy to capital. The latter may bring new industry to a region but will not increase employment, per dollar of transfer, as much as would be the case under a labour subsidy because incentives will exist for firms to substitute capital for labour since the former is subsidized whereas the latter is not.

Even if these principles are followed, spillovers cannot be avoided. For example, a negative income tax system is a more efficient policy measure than the current welfare-cum-unemployment-insurance-system to ensure that all Canadians have access to some minimum level of income. This is so because a negative income tax system would embody much less serious disincentives toward work than Canada's current policies in this area. In other words, attacking the income distribution problem via a negative income tax system would result in fewer negative spillovers to the allocation process. Nonetheless, *some* spillovers will still exist. Compared to *no* program for providing some minimum income levels for all Canadians, a negative income tax system embodies an incentive towards leisure and a corresponding disincentive toward work.

The issue, therefore, is not to design a system that would eliminate all spillovers or externalities. Rather it is to ensure that the externalities, which must of necessity exist, be minimized.

Equally important is the fact that by their very objectives some transfers are going to have some offsetting and negative implications. Perhaps the most familiar of these relates to the trade-off between maximizing national output and ensuring that regional income disparities are diminished. Programs such as DREE are designed explicitly to interfere with resource allocation in order to encourage firms to locate in certain areas rather than in others. In the short run at least, the very necessity of having to subsidize firms to alter their production locations means that national output has been sacrificed at the expense of ameliorating regional disparities. In its report on regional disparities the Economic Council of Canada did not shy away from addressing this issue:

> "Policies designed to move firms or industries to places where they would not normally locate or designed to prevent them from going where they would normally locate, can be costly if they result in the loss of compara-

secondaires incontrôlable. De façon générale, si le transfert a pour but de modifier la répartition du revenu, il devrait être alors, et autant que faire se peut, tendre à changer directement cette répartition. Essayer de résoudre un problème de répartition en utilisant un mécanisme d'allocations compensatoires n'a pas de sens. Non seulement ces allocations seront mal distribuées, mais on ne garantit pas que de tels transferts puissent influer dans le sens voulu sur la répartition du revenu. Il faudra donc, si l'on veut par le biais d'un paiement de transfert procéder à une redistribution des ressources, agir de façon adéquate sur le facteur prix. Cette démarche peut être précisée, si son but est de relever le taux de l'emploi dans une région donnée, la politique la plus efficace sera une politique de soutien de l'emploi et non de soutien du capital, qui sans doute favoriserait la naissance de nouvelles industries dans la région, mais n'élèverait pas autant, par dollar transféré, le niveau de l'emploi qu'une politique de subventionnement de l'emploi. En effet, les sociétés ont tout intérêt à substituer les investissements à la main d'œuvre, puisque c'est aux premiers que s'appliquent les subventions.

Même si l'on s'en tient à ces principes, certaines retombées ne pourront être évitées. Il serait par exemple plus efficace d'avoir recours à un système d'impôt négatif sur le revenu, plutôt qu'au système actuel d'assurance-chômage et de bien-être si l'on veut assurer à chaque Canadien un revenu minimum. S'il en est ainsi, c'est que l'impôt sur le revenu agirait de façon beaucoup moins démobilisatrice sur la population active que les politiques actuellement adoptées dans ce domaine. En d'autres termes, une solution au problème de la répartition du revenu qui consisterait à instaurer un impôt négatif sur le revenu, aurait des effets secondaires bien moins désastreux que le système d'allocation. Il n'en reste pas moins qu'il y aura toujours, comme je l'ai déjà dit, des bavures. Par comparaison avec la situation où il n'y aurait aucun programme assurant un revenu minimum à tous les Canadiens, un système d'impôt négatif sur le revenu se traduit par une incitation aux loisirs et une tendance correspondante à se détourner du travail.

Le problème, n'est donc pas de vouloir éliminer tous les inconvénients d'un système. C'est plutôt de s'assurer que ces inconvénients, qui existeront toujours, soient réduits au minimum.

Il n'est pas moins important de remarquer qu'en raison de la nature même de leurs objectifs, certains de ces transferts auront toujours des répercussions négatives qu'entraîneront un déséquilibre, les plus connues peut-être portent sur le juste milieu à trouver entre une maximisation de la production nationale et une politique de réduction des disparités en matière de revenu régional. Des dispositifs comme le MEER ont été spécialement conçus pour ramener la répartition des ressources afin d'encourager les sociétés à s'implanter dans certaines régions plutôt que dans d'autres. A court terme, au moins, cette nécessité de subventionner des sociétés pour qu'elles modifient leurs moyens de production revient à sacrifier la production nationale pour améliorer les disparités régionales. Le Conseil économique du Canada, dans son rapport sur la question, n'a pas hésiter à déclarer:

> «Les politiques visant à implanter des entreprises ou des industries dans des endroits où elles ne s'établiraient pas d'elles-mêmes, ou à les empêcher de s'installer là o ù elles iraient normalement, peuvent être coûteuses si elles

tive advantages or scale economies. Two small steel plants in two provinces may be less efficient than one big plant in one province. . .

Of course, the relocation of a firm or industry in a disadvantaged region has beneficial results if it creates jobs for persons who would otherwise be unemployed. . . It seems to us, however, that federal or provincial policies designed to promote industrialization in regions where it does nor normally occur will sometimes have negative repercussions on national output. These measures may well promote regional equity by reducing income disparities, standardizing rates of unemployment, but they will sometimes carry a cost and this conflict between national efficiency and regional equity should be explicitly recognized."[14]

In this situation, even the most efficient transfer system or subsidy system will be viewed as detrimental by those who *do not accept the objective of the policy*.

Most, but perhaps not all, of the analysis of the problems inherent in the various federal and provincial programs outlined above relate to the fact that I deem the manner in which the tranfers are effected to be inefficient and inadequate and *not* to the fact that I am opposed to the underlying policy objectives.

B. *Provinces as "Welfare Bums"*

A second implication that may arise from the litany of disincentives emanating from the current structure of federal-provincial payments, and one that I certainly want to disavow, is that the provinces, especially the have-not provinces, are gleefully engaged in a process of maximizing their federal transfers. These payments, whether directly to the provinces or to their citizens, are certainly not "free goods" from the provinces' standpoint. The cost to them of the inadequacy of the present framework has been, as emphasized above, to convert some of their economics into "government dependencies", relying to an increasing degree for their economic well being on the existence of federal transfers. It would be absurd to argue that the provinces deliberately chose this option. No Atlantic premier could view the Table 1 data without the utmost concern. Likewise it would be inappropriate to assert that it was a conscious policy decision on Ottawa's part to generate the current status quo with respect to the economic viability of various provinces.

I perceive that the is a growing recognition among the provinces that the current framework must be jettisoned. Recently, for example, the Government of Quebec questioned

entraînent la perte d'avantages comparatifs ou d'économies d'échelle: deux petites usines sidérurgiques dans deux provinces seront peut-être moins efficaces qu'une seule grande usine . . .

Évidemment, toute tentative en vue d'amener les entreprises ou les industries à s'implanter dans une région défavorisée aura des résultats bénéfiques si elle crée des emplois pour des personnes qui, autrement, seraient sans travail. D'ailleurs, si les pouvoirs publics subventionnent des projets de développement qui auraient été rentables si l'industrie privée les avait entrepris, cela pourrait avoir des effets favorables sur la localisation de l'industrie du point de vue de l'efficacité. Par contre, il nous semble que des politiques fédérales ou provinciales destinées à promouvoir l'industrialisation dans des régions où elle n'aurait pas lieu normalement peuvent parfois avoir des répercussions négatives sur la production nationale. Ces mesures peuvent fort bien favoriser l'équité régionale en réduisant les disparités de revenu, en uniformisant les taux de croissance de l'emploi entre les provinces et en diminuant la dispersion des taux de chômage, mais elles peuvent souvent comporter un coût, et il faudrait reconnaître explicitement l'existence d'un tel conflit entre l'efficacité à l'échelle nationale et l'équité entre les régions.»[14]

Dans ce cas, même le système de transfert ou de subvention, le plus rentable, sera considéré comme étant nuisible *par ceux qui n'acceptent pas le but de cette politique*.

L'essentiel, mais peut-être pas la totalité, de l'analyse des problèmes inhérents aux divers programmes fédéral et provinciaux indiqués ci-dessus, implique les transferts sont effectués, à mon avis, de manière inefficace et insuffisante et *non pas* que je m'oppose aux objectifs politiques sous-jacents.

B. *Les provinces «tire-au-flanc»*

On pourrait penser, en examinant les nombreux obstacles que semble provoquer la structure actuelle des versements fédéral-provinciaux, et c'est un point de vue que je voudrais dénoncer catégoriquement, que les provinces, et surtout les provinces pauvres, cherchent à soutirer allègrement le maximum de transferts du gouvernement fédéral. Ces versements, qu'ils soient effectués directement aux provinces ou à leurs habitants, ne constituent certainement pas, aux yeux de celles-ci, des «biens gratuits». Les frais que représentent l'imperfection du système actuel ont poussé ces provinces, comme je l'ai dit tout à l'heure, à convertir certains secteurs de leur économie en «dépendances gouvernementales», en comptant de plus en plus sur ces transferts pour assurer leur bien-être économique. Il serait néanmoins absurde d'affirmer que les provinces ont fait sciemment ce choix. Aucun premier ministre d'une province atlantique ne pourrait parcourir les données figurant au tableau 1 sans éprouver les plus vives inquiétudes. Il serait tout aussi injuste d'affirmer que le gouvernement fédéral a décidé, en toute connaissance de cause, de provoquer le statu quo actuel, pour ce qui est de la survie économique de certaines provinces.

Je crois que les provinces se rendent de plus en plus compte qu'il faudrait abandonner le système actuel. Par exemple, le gouvernement du Québec a récemment mis en doute la valeur

the value to the province of the increasing inflow of federal funds. These flows served to lull the province into a false sense of security by masking the economic adjustments Quebec had to make in order to remain economically viable. By so postponing corrective action, the ultimate economic adjustment was made more difficult. In the interim Quebec has been saddled with an industrial structure riddled with inefficiency and dependent for its survival on such things as import quotas on textiles, etc.

Rather than continue with present policy trends, it seems preferable to recognize that the overall system of transfers needs to be revamped and Canadians should be willing to pay the short-term costs of restructuring the entire incentive system to ensure a more viable economic structure for the future. Prior to turning attention toward some elements that might be incorporated in a restructured transfer system, it is important to note that Canada is now entering an era where regional disparities or at least regional tensions are going to heighten considerably: the centre of economic gravity is rapidly moving west. I now turn to some implications of the rise in economic dominance of the West.

VII. ENERGY AND THE "NEW" REGIONAL DISPARITIES

As a result of energy royalties and related incomes the energy producing provinces (essentially the west) will receive about $5 billion in revenues for fiscal year 1978-79. This will rise as Canada moves closer to adopting the world energy price. At current world prices, Alberta's royalties would probably be in the $3 to $4 billion neighbourhood. And this does not include the potential natural gas exports arising from recent massive gas discoveries. What this means is that this province could abolish all other sources of provincial revenue and still end up with substantially more revenue per capita than, say, Ontario. Contributing to the economic rise of Alberta is the fact that this province is depositing a substantial portion of energy royalties in its Heritage Fund which is designed to further development in Alberta. In a few years the value of this fund will exceed $10 billion, making it one of the largest pools of investment money in Canada. What will Alberta do with these monies? Will they be used to pull industry into the province from elsewhere in Canada? Even if the Heritage Fund does allocate its spending according to market rates of return, the option is still open to this province to become a relative tax haven in order to entice industry. Indeed this process has already begun: Alberta has no sales tax and its rates of income taxation are well below those of other provinces.

It is, of course, too narrow a view to zero in only on Alberta. Saskatchewan is now anticipating similar propensity in the near future from its uranium fields.

In short, we are about to witness substantial changes in the Canadian economy as as result of energy. How will Canadian policy react to this challenge? Ottawa can continue with a

que pouvait représenter cet apport croissant de subventions fédérales pour la province. Ces subventions lui ont donné une fausse sensation de sécurité en occultant les aménagements que le Québec devait apporter à son économie de façon à assurer sa survie économique. C'est leur report qui a rendu le redressement économique du Québec encore plus difficile. Celui-ci s'est doté, entre-temps, d'une structure industrielle caractérisée par l'inefficacité et dont la survie dépend de contingentements à l'importation sur les produits textiles, etc.

Au lieu de continuer à suivre la même politique, il semblerait préférable de reconnaître que le système global des transferts nécessite une refonte complète et que les Canadiens sont prêts à assumer, à court terme, les frais de restructuration du système d'encouragements, afin de mettre sur pied une structure économique plus rentable à l'avenir. Avant de s'attarder sur certains éléments que pourrait comporter un système de transferts restructuré, il est important de signaler que le Canada s'engage dans une ère où les disparités régionales ou, du moins, les tensions régionales, vont considérablement s'accroître. En effet, le centre de gravité économique se déplace rapidement vers l'Ouest. Je voudrais maintenant parler des répercussions à attendre de la montée de la domination économique de l'Ouest.

VII. L'ÉNERGIE ET LES «NOUVELLES» DISPARITÉS RÉGIONALES

Les redevances sur l'énergie et autres revenus annexes permettront aux provinces productrices d'énergie (essentiellement l'Ouest) d'encaisser environ $5 milliards, pour l'exercice budgétaire 1978-1979. Ce montant augmentera d'ailleurs au fur et à mesure que le Canada se rapprochera des prix énergétiques mondiaux. Si l'on tient compte des prix actuellement en vigueur dans le monde, les redevances de l'Alberta s'élèveraient à environ $3 à $4 milliards. Et ceci n'inclut pas les exportations éventuelles de gaz naturel provenant des énormes gisements découverts récemment. Ceci signifie que cette province pourrait supprimer toutes ses autres sources de revenu, et bénéficier encore d'un revenu par habitant plus élevé que, disons, l'Ontario. La montée économique de l'Alberta est, en plus, favorisée par le fait que cette province dépose une partie importante de ses redevances sur l'énergie dans son Heritage Fund qui vise à accroître le développement de l'Alberta. Dans quelques années, la valeur de ce fonds dépassera $10 milliards, ce qui lui permettra d'être un des centres d'investissements les plus importants au Canada. Que fera l'Alberta avec cet argent? Sera-t-il utilisé pour amener des industries à s'implanter dans la province? Même si le Heritage Fund répartit ses dépenses en fonction des taux de rendement du marché, cette province peut encore choisir de devenir un paradis fiscal afin d'y attirer l'industrie. Ce processus a d'ailleurs déjà commencé: l'Alberta ne prélève aucune taxe de vente et son impôt sur le revenu est largement inférieur à celui des autres provinces.

Cette opinion est évidemment trop étroite pour s'attaquer qu'à l'Alberta. La Saskatchewan prévoit un développement analogue dans un avenir rapproché pour ses gisements d'uranium.

Enfin, l'énergie provoquera bientôt un réaménagement important de l'économie canadienne. Comment les pouvoirs publics réagiront-ils à ce défi? Ottawa peut continuer à vouloir

"gap-closing" mentality and attempt to offset the regional impact of this development by transferring large sums of money to the remainder of the country, but in the longer run this will only make the eventual adjustment all the more severe. Canadians simply have to realize that, as a result of the change in the world price of energy, there must be a permanent transfer of income away from consumers and toward the energy-producing regions. If the required resources, both capital and labour, are not transferred to the new growth areas via internal adjustment (which means an increase in wages in the West relative to the Centre and the East), then they will be brought in via the foreign sector and the resulting increase in the exchange rates will generate the required differential in returns to economic activity between the energy-producing provinces and the rest of the country. Indeed, the question of the appropriate level of the exchange rate is going to loom even more important in the future—strong international demand for Canada's resources and the resulting tendency for the exchange rate to appreciate will put our secondary manufacturing sector under substantial competitive pressure.

A. *Ontario as a Have-Not Province*

As a result of the renegotiation of the financial arrangements between Ottawa and the provinces last year, one-half of energy royalties are eligible for equalization rather than the previous one-third.[15] In the current fiscal year approximately $1 billion will be paid to the have-not provinces because of energy royalties. It is usually not recognized that this $1 billion must come out of Ottawa's general revenues and *not* from the coffers of the royalty-receiving provinces. In turn, this implies that roughly 40% of the $1 billion will come from Ontario residents and about 10% from residents of Alberta—these percentages being a rough approximation of Ontario's and Alberta's share of federal general revenue. In other words the province of Alberta does not turn over any of its royalties either to Ottawa or to the poorer provinces.[16] This raises an interesting issue: what is the rationale for Ottawa (i.e., the Canadian taxpayers) to be equalizing a revenue source that is under provincial control?

Adding to the interest in this issue is the fact that Ontario is itself now a "have-not" province. The energy royalties accruing to the west are so large that Ontario has joined the ranks of provinces whose equalization entitlements are positive. However, the formula is designed so that Ontario is not allowed to receive any actual payments. Nonetheless, for good measure, Ottawa has recently proposed to amend the equalization formula (at the Federal-Provincial Meeting of Finance Ministers in early November, 1978) by removing a major energy category (sale of crown leases) from the revenues eligible for equalization. And as oil prices rise or as Saskatchewan's unanium comes on stream one can expect further amendments of the formula in order to keep Ontario out of the have-not classification. Ontario's role in the equalization system is, in effect, to pay the bulk of the cost (for fiscal year 1977-78 total equalization payments amounted to $2.5 billion,

supprimer les écarts et tenter de compenser l'impact régional de ce développement en versant d'importantes sommes d'argent aux autres provinces, mais cette politique ne fera, à long terme, que rendre ce réaménagement éventuel encore plus difficile. Les Canadiens doivent tout simplement se rendre compte qu'à la suite des modifications dans le prix mondial de l'énergie, il doit y avoir un transfert permanent du revenu des consommateurs aux régions productrices d'énergie. Si les ressources nécessaires, tant en capital qu'en main-d'œuvre, ne sont pas transférées aux nouvelles zones de développement, grâce à des ajustements internes (ce qui signifie une augmentation des salaires dans l'ouest, par rapport au centre et à l'est), elles le seront par l'intermédiaire des secteurs étrangers, et l'augmentation qui en résulte dans les cours du change produira l'écart nécessaire dans les profits de l'activité économique, entre les provinces productrices d'énergie et le reste du pays. En fait, la question d'un niveau convenable du cours du change va s'avérer être encore plus importante à l'avenir.—La forte demande internationale de ressources canadiennes et la tendance qui en résulte pour le cours du change à se revaloriser soumettra d'autres secteurs manufacturiés secondaires à une pression concurrentielle notable.

A. *L'Ontario en tant que province dépourvue*

A la suite de la renégociation l'année dernière des accords financiers, entre Ottawa et les provinces, la moitié, au lieu du tiers antérieurement[15], des redevances en matière d'énergie, sont admissibles pour la péréquation. Au cours de l'année financière actuelle, environ $1 milliard sera versé aux provinces dépourvues par suite des redevances en matière d'énergie. D'ordinaire, il n'est pas admis que ce montant de $1 milliard doive être déduit des recettes d'Ottawa ni sortir des coffres des provinces recevant des redevances. Cela implique à son tour que 4 p. 100 environ d'un milliard de dollars proviendront des résidents de l'Ontario et, environ 10 p. 100, des résidents de l'Alberta—ces pourcentages étant une évaluation approximative des parts de l'Ontario et de l'Alberta, en ce qui concerne le revenu général fédéral. En d'autres termes, la province d'Alberta ne verse aucune de ces redevances à Ottawa ou aux provinces les plus pauvres[16]. Cela soulève une question intéressante: pour quelle raison Ottawa (c'est-à-dire les contribuables Canadiens) doivent-ils procéder à la péréquation d'une source de revenu se trouvant sous contrôle provincial?

Le fait que l'Ontario est maintenant une province «dépourvue» accroit l'intérêt de cette question. Les redevances en matière d'énergie qui échoient aux provinces de l'Ouest sont si importantes que l'Ontario a rejoint les rangs des provinces dont les droits à la péréquation sont positifs. Toutefois, la formule est conçue pour qu'il ne soit pas permis à l'Ontario de recevoir aucun paiement réel. Néanmoins, à titre de mesure satisfaisante, Ottawa a dernièrement proposé d'amender la formule le péréquation (à la réunion fédérale-provinciale des ministres des finances tenue au début de novembre 1978) en supprimant une catégorie importante en matière d'énergie (vente des crédits-bails de la Couronne) des revenus admissibles pour la péréquation. Étant donné que les prix du pétrole augmentent et que l'uranium de la Saskatchewan pénètre sur le marché, on peut s'attendre à de nouveaux amendements de la formule en vue de maintenir l'Ontario à l'écart de la

of which about $1 billion came from Ontario residents) but to be denied the privilege (stigma?) of being on the recipient end.

The purpose of this digression into the workings of equalization is not to lobby on behalf of Ontario. Rather it is to emphasize two implications that derive from the analysis. First of all, it should be clear that the equalization formula is now rather *arbitrary*. The identical treatment of all revenue categories under the old formula has now been jettisoned. Hence the time has come to rethink the role of equalization both within the context of federal-provincial financial relations and within the context of regional policy. The second implication is probably more important. With the recognition that Ontario is in effect a havenot province the political nature of our federalism will be altered markedly. On a rather trivial level, the typical economic conference on regional policy will now include an Ontario position, whereas heretofore the regional points of view were restricted to the West, Quebec and the Atlantic. More seriously, the rising economic star of the west will force Ontario into a position where it will become far more aggressive in defense of its own interests. In turn, this will mean that the traditional discussion of regional disparities will to an increasingly degree become part of a broader debate which will encompass the division of powers between Ottawa and the provinces. Indeed, this larger debate has already begun.

B. *Regional Disparities and the Division of Powers*

The interaction between the "old" and the "new" regional disparities on the one hand and the future of Canadian federalism on the other was cast in bold relief at the historic First Ministers' meeting on the economy last February. Judith Maxwell of the C.D. Howe Research Institute made this point extremely well in a recent address:

> "It strikes me that the political philosophy of the First Ministers at their economic summit in February *1978* reflected two distinct views devided along regional lines. The premiers of Ontario and most of the western provinces spoke frequently of government restraint, calling for greater support for private sector activity, and generally invoking a conservative approach to economic policy (the exception was Saskatchewan). In contrast, the leaders from Quebec and the Atlantic provinces realize that they have precious little private sector activity to encourage and that many of the enterprises that do exist are facing highly unfavourable competitive conditions. These provincial leaders therefore tended to speak about protection, subsidies, and the need for financial and economic assistance. That kind of division of views does not strike me as a sound base for developing national policies to suit all the regions."[17]

classification des non pourvus. Le rôle de l'Ontario dans le système de péréquation est en effet de payer la majeure partie des frais (pour l'année financière 1977-1978, le total des paiements en matière de péréquation s'est élevé à $2.5 milliards dont environ $1 milliard provenait des résidents de l'Ontario) mais de se voir refuser le privilège (est-ce une façon d'être stigmatisée) de se trouver au rang des bénéficiaires.

Cette digression au sujet de la péréquation n'a pas pour objet d'œuvrer en coulisses au nom de l'Ontario, mais plutôt de souligner les deux répercussions qui découlent de l'analyse. Voici la première: il doit être bien clair que la formule de péréquation est actuellement assez *arbitraire*. L'ancienne formule, qui consistent à considérer de la même façon toutes les catégories de revenus, a été abandonnée. Le moment est maintenant venu de repenser le rôle de la péréquation, tant dans le contexte des relations financières fédérales-provinciales, que dans celui de la politique régionale. La deuxième répercussion est sans doute plus importante. Étant admis que l'Ontario est en réalité une province démunie, le caractère politique de notre fédéralisme en sera grandement touché. Pour souligner un élément moins important, ajoutons que, dans les conférences économiques types qui porteront sur la politique régionale, ou tiendra désormais compte de la position de l'Ontario, alors que, jusqu'à maintenant, seuls l'Ouest, le Québec et l'Atlantique étaient considérés comme des régions. Vraisemblablement la force économique grandissante de l'Ouest poussera l'Ontario à adopter une attitude beaucoup plus dynamique dans la défense de ses propres intérêts. En retour, l'étude traditionnelle des disparités régionales s'intégrera de plus en plus dans un débat élargi sur le partage des pouvoirs entre Ottawa et les provinces. Il va sans dire que ce débat est déjà ouvert.

B. *Disparités régionales et partage des pouvoirs*

L'interaction entre, d'une part, les «anciennes» et «nouvelles» disparités régionales et, d'autre part, l'avenir du fédéralisme canadien, a été mise en évidence à la rencontre historique de février dernier, où les premiers ministres se sont réunis pour parler économie. Judith Maxwell du C.D. Howe Research Institute a très bien exposé la situation dans un discours prononcé récemment:

> «J'ai été frappée par le fait que la philosophie politique des premiers ministres, réunis à leur premier sommet économique de février 1978, traduisait deux points de vue distincts, qui étaient fonction de limites régionales. Les premiers ministres de l'Ontario et de la plupart des provinces de l'Ouest (la Saskatchewan faisant exception toutefois) ont parlé à plusieurs reprises de restrictions gouvernementales, réclamant un appui accru aux activités du secteur privé et recommandant une approche conservatrice en matière de politique économique. Par contre, les leaders du Québec et des Maritimes se rendent compte qu'ils doivent stimuler les rares et d'autant plus précieuses activités de leur secteur privé et qu'un grand nombre des entreprises qui subsistent font face à une concurrence nettement défavorable. Les chefs de ces provinces avaient donc tendance à parler de protection, de subventions et de la nécessité d'une aide économique et financière. Des visions aussi différentes ne me semblent pas offrir un

The differing economic experience of the regions also influences their perception of the changes required for the federalism of the future. The 'have' provinces would welcome a transfer of powers away from Ottawa. For a somewhat different set of reasons so would Quebec. Basically, however, the Atlantic region is fearful of a devolution of greater economic power and responsibility to the provinces because it is currently so dependent upon Ottawa. To remain viable under a highly decentralized federalism, the Maritime provinces may want to consider the possibility of forming a single province—an idea they once flirted with but which was rendered less necessary by the creation of the Department of Regional Economic Expansion and the general mushrooming of the federal transfer system.

Thus far, I have argued that the current transfer system has led to a situation where regional disparities within Canada have become entrenched and, perhaps, even exacerbated. In turn, the existence and persistence of these regional disparities are now playing a very critical role in deliberations relating to the division of economic and political power between Ottawa and the provinces. Therefore, the problem of restructuring the transfer system in order to lend greater emphasis to the interplay of market forces and to the restoration of incentive and initiative is intimately intertwined with the outcome of the federal-provincial power struggle. The design of a transfer system consistent with a more decentralized federalism differs considerably from that which would be consistent with a concentration of power at the federal level. The purpose of Part Two of this paper is to present, in an admittedly subjective manner, some propositions for a revised transfer system under the assumption that the future of our federalism will involve a devolution of power from the centre.

VIII. CONCLUSION

By way of summary, the thrust of the critique of the current transfer system can be expressed as follows:

- The incentives embodied in the transfer system are not conducive to ameliorating regional disparities. On the contrary, provinces are encouraged to enact legislation that is not in their long-run economic interest, nor in the interest of their citizens. In turn, these decisions can force Ottawa's hand in the type of legislation it enacts.

- As a result, the interregional transfers of funds are larger than they would otherwise need to be. In turn, this has led to a situation where several provinces have become extremely dependent upon these transfers for their economic survival (i.e., they have become "government dependencies", as Table 1 indicates). A necessary goal for future policy must be to reduce this dependency.

- This large but inefficient flow of funds geared toward eliminating regional disparities is progressively endanger-

point de départ qui favorise la mise au point de directives nationales appropriées à toutes les régions.» [17]

En raison de leurs expériences économiques individuelles, les régions perçoivent différemment les modifications qu'il faudra apporter au fédéralisme dans l'avenir. Les provinces nanties accueilleraient avec plaisir des pouvoirs qui leur seraient délégués d'Ottawa. Pour une foule d'autres raisons, il en serait de même pour le Québec. Essentiellement toutefois, les Maritimes redoutent une délégation accrue de responsabilités et de pouvoirs économiques aux provinces, parce qu'elles comptent actuellement beaucoup sur Ottawa. Pour demeurer viables dans un fédéralisme très décentralisé, il se peut que les Maritimes envisagent la possibilité de constituer une province unique. Cette idée les a d'ailleurs déjà effleurées, mais la création du ministère de l'Expansion économique régionale et l'élargissement du système de transfert fédéral en ont réduit l'intérêt et la nécessité.

Jusqu'à maintenant, j'ai affirmé que l'actuel système de transfert a contribué à confirmer les disparités régionales au Canada et, peut-être même, à les aggraver. D'autre part, leur existence et leur persistance constituent maintenant un sujet essentiel des délibérations relatives au partage des pouvoirs économique et politique entre Ottawa et les provinces. Par conséquent, la restructuration du système de transfert, afin de souligner davantage les liens qui existent entre les forces du marché et la restauration des stimulants et de l'initiative, est intimement liée à l'issue de la lutte que se livrent le fédéral et les provinces. La conception d'un système de transfert qui cnviendrait à un fédéralisme plus décentralisé diffère considérablement de celle dont s'accommoderait une concentration du pouvoir au niveau fédéral. L'objet de la Partie Deux de ce document est de présenter, de façon subjective nous le reconnaissons, quelques propositions en vue de la révision du système de transfert en partant du principe que l'avenir de notre fédéralisme dépend d'une délégation des pouvoirs par le gouvernement central.

VIII. CONCLUSION

En guise de résumé, concluons que l'essentiel des critiques formulées à l'endroit du système de transfert actuel peut être exprimé ainsi:

- Les stimulants prévus dans le système de transfert ne contribuent pas à réduire les disparités régionales. Au contraire, les provinces sont incitées à adopter des textes de loi qui, à long terme, ne favorisent ni leurs intérêts économiques ni ceux des citoyens. En retour, elles peuvent par ces décisions forcer Ottawa à se mêler de cette législation.

- Pour cette raison, les transferts de fonds entre régions sont plus importants qu'ils ne devraient l'être. C'est ainsi que plusieurs provinces dépendent aujourd'hui étroitement de ces transferts pour leur survie économique (elles sont dans un état de «dépendance à l'endroit du gouvernement», comme l'indique le tableau 1). La politique future doit, entre autres objectifs, viser celui de la réduction de cet état de dépendance.

- Cet important mais inefficace apport de subventions visant à supprimer les disparités régionales nuit de plus en

ing Canada's overall competitiveness in international markets.

• From an analytic standpoint, our transfer system has been more oriented towards "gap-closing" and, therefore, impeding rather than facilitating some of the adjustment that must occur within the nation.

• Frustrated with the persistence of these disparities, Ottawa is building regional differences into an increasing number of its policies. The recent budget presented ample evidence of this continuing trend towards introducing distortions in the market in an effort to combat disparities.

• The rising dominance of the west has magnified substantially the regional tensions in Canada. Progressively regional disparities and the transfer system are becoming interwoven with the struggle over the distribution of power between Ottawa and the provinces. This is, I think, a welcome result because it should force the authorities to adopt amore consistent framework for overall economic policy, including policy directed towards regions. Too often the existing division of powers resulted in situations where the provinces could offset the intentions of overall policy or, alternatively, could enact legislation which would force Ottawa to pay for a considerable portion of the economic costs resulting from the legislation.

• Finally, there is no "ideal" structure for the transfer system. Any program will of necessity involve some unwanted externalities. The problem, therefore, is essentially one of attempting to minimize these externalities. In my view, this implies a movement toward increased reliance on market forces.

PART TWO: RESTRUCTURING THE TRANSFER SYSTEM

I. *The Relationship Between the Transfer System and the Distribution of Powers*

The "transfer system" is an all-inclusive term for payments between levels of government (e.g., equalization payments), between governments and individuals (e.g., welfare payments and U.I. benefits) and between governments and business (e.g., DREE grants). As was indicated above, it is increasingly the case that in order to develop a consistent framework for the transfer system it is essential to decide upon the division of powers between the provinces and the federal government. However, the relationship is not unidirectional: the form of intergovernmental transfers will also determine the degree of centralization or decentralization in our federalism. The purpose of this section is to detail the relationship between federal provincial transfers and the distribution of powers.

It is commonplace to refer to the BNA Act, and the courts' interpretation of the BNA Act down through the years, as the basis for deciding upon the relative power or responsibility of the provinces versus the federal government. Section 91 is quite specific when it comes to the areas of responsibility that fall entirely within the federal jurisdiction. Section 92, amplius au pouvoir de concurrence global du Canada sur les marchés internationaux.

•D'un point de vue analytique, notre système de transfert a été surtout orienté vers le «comblement d'un fossé» et a, par conséquent, dans une certaine mesure empêché plutôt que facilité l'ajustement qui doit se faire au sein de la nation.

•Mécontente de la persistance de ces disparités, Ottawa crée des différences régionales dans l'élaboration d'un nombre de plus en plus grand de ses politiques. Le dernier budget donne de maints exemples de cette tendance constante à dérégler le marché dans un effort pour combattre les disparités.

•La montée de l'Ouest a fait ressortir encore davantage les tensions régionales au Canada. Les disparités régionales et le système de transfert deviennent de plus présents dans la lutte menée au sujet du partage des pouvoirs entre Ottawa et les provinces. Ce résultat me semble heureux parce qu'il contraindra les autorités à adopter un cadre plus cohérent en matière de politique économique globale, et en ce qui concerne, notamment, la politique à l'endroit des régions. Trop souvent, l'actuel partage des pouvoirs a permis aux provinces de déjouer les intentions de la politique d'ensemble ou encore d'adopter des textes législatifs qui contraingnaient Ottawa à financer dans une large mesure les coûts d'application de la législation.

•Enfin, il n'y a pas de structure «idéale» pour le système de transfert. Tout programme aura nécessairement des effets secondaires indésirés. Le problème consiste donc essentiellement à tenter de les réduire au minimum. A mon avis, il faut pour cela compter davantage sur les forces du marché.

DEUXIÈME PARTIE—RESTRUCTURATION DU SYSTÈME DE TRANSFERTS

1. *Rapport entre le système de transferts et la répartition des pouvoirs*

Le «système de transferts» désigne les divers paiements entre les différents paliers de gouvernement (comme les paiements de péréquation), entre les gouvernements et les particuliers (comme les allocations de bien-être social et les prestations d'assurance-chômage), et entre les gouvernements et les entreprises (comme les subventions du MEER). Comme nous l'avons signalé plus haut, afin d'asseoir le système de transferts sur une base solide, il est de plus en plus essentiel de décider de la répartition des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral. Le rapport en question n'est toutefois pas à sens unique: la forme des transferts intergouvernementaux déterminera aussi le degré de centralisation ou de décentralisation de notre fédéralisme. La présente section a pour objet de décrire de façon détaillée le rapport qui existe entre les transferts fédéraux-provinciaux et la répartition des pouvoirs.

Il n'est pas rare de s'en référer à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et aux interprétations qu'en ont donné les tribunaux depuis son adoption, pour déterminer les responsabilités ou pouvoirs relatifs des provinces par rapport à ceux du gouvernement fédéral. L'article 91 de l'AANB est très précis lorsqu'il s'agit de domaines relevant exclusivement de la

fied by judicial interpretation, likewise spells out certain areas of provincial responsibility. Education belongs to the provinces under Section 93, and so on. Yet this *de jure* distribution of powers may be somewhat misleading when it comes to sorting out the *de facto* distribution of powers. This is so, in the Canadian context at any rate, because among other things it neglects the distribution of government revenues, or more correctly, the distribution of revenue-raising capacities of Ottawa and the provinces. The rapid growth in the importance of expenditures categories falling under provincial jurisdiction has not been accompanied by an equivalent rapid increase in the provinces' access to tax revenues. Hence, the provinces have come to rely increasingly on transfers of funds from Ottawa.

It is rather axiomatic, therefore, that if sufficient funds are not forthcoming from Ottawa, the effective power vested in the provinces is correspondingly diminished. In the extreme, this non-coincidence of spending and revenue-raising authorities could lead, by mutual agreement, to a transfer of expenditure functions to Ottawa. With some degree of misrepresentation, this is what occurred in 1940 (for Unemployment Insurance) and 1951 (for Old Age Pensions), despite the fact that in the present environment such transfers of spending authority from the provinces to Ottawa would not likely be entertained.

However, it is not only the magnitude of the federal transfer that is important: The *manner* in which this transfer is effected is also critical to establishing, *de facto*, the distribution of powers. No-strings-attached transfers, normally referred to as "unconditional" transfers or grants, contribute to the exercise of provincial autonomy. "Conditional" grants or transfers, whether of the form of matching grants from Ottawa or of payments depending upon the provinces abiding by the various conditions laid down by Ottawa, serve to erode provincial autonomy relating to spending functions that are, constitutionally, under provincial jurisdiction.

To amplify somewhat on this point, consider Figure 1 which is a stylized representation of the federal-provincial power spectrum. Point F depicts a position where all power rests with the national government, i.e., F represents a unitary state. At the other extreme, represented by point P, all power rests with the provincial governments. This latter extreme is consistent with the adoption of "separate currency areas" for the provinces, which would give them control over both fiscal and monetary policy.

Both these extremes are ruled out by the usual definition of a federal state. Nonetheless, it is possible to characterize various federations (again with some degree of misrepresentation) according to the relative positions they would occupy along this power spectrum. Switzerland, for example, would be to the left of Canada. In other words, the Swiss Cantons have more power with respect to their national government than do the Canadian provinces. Correspondingly, the U.S.A. would be to the right of Canada—the Canadian provinces enjoy more autonomy than the U.S. states.

Our interest, however, is not to focus on the relative positions of various federations in this power spectrum. Rather it is to gain insight regarding the workings of the Canadian federa-

compétence fédérale. L'article 92, amplifié par les interprétations judiciaires, énonce de même certains secteurs de responsabilité provinciale. L'enseignement relève des provinces aux termes de l'article 93, etc. Toutefois, cette répartition de droit des pouvoirs peut être quelque peu trompeuse lorsqu'il s'agit de déterminer la répartition de fait. Il en est ainsi, du moins dans le contexte canadien, entre autres parce que la répartition des revenus gouvernementaux se trouve négligée dans le premier cas, ou plus exactement la répartition de la capacité d'Ottawa et des provinces de réunir des fonds. L'augmentation rapide de l'importance des catégories de dépenses relevant de la compétence provinciale ne s'est pas accompagnée d'une augmentation correspondante de l'accès des provinces aux revenus fiscaux. Aussi les provinces en sont-elles venues à dépendre de plus en plus des transferts de fonds d'Ottawa.

Il semble donc assez évident qu'à une insuffisance de fonds venant d'Ottawa, correspondra une diminution du pouvoir des provinces. A l'extrême, cette non-coïncidence du pouvoir de dépenser et de celui de mobiliser des fonds pourrait conduire, par accord mutuel, à un transfert des fonctions de dépense à Ottawa. C'est un peu ce qui s'est produit en 1940 (avec l'assurance-chômage), et en 1951 (avec les pensions de vieillesse), bien que dans le cadre actuel, il soit peu probable qu'on procède à des transferts de pouvoirs de dépenses de ce genre à Ottawa.

Cependant, il n'y a pas que l'ampleur du transfert fédéral qui importe. La *façon* dont il s'effectue est également des plus importantes sur le plan de la répartition *de fait* des pouvoirs. Les subventions ou transferts inconditionnels contribuent à l'excercice de l'autonomie provinciale. Par contraste, les subventions ou transferts conditionnels, sous forme de subventions d'appoint d'Ottawa, ou de paiements effectués sous réserve du respect par les provinces de diverses conditions établies par Ottawa, contribuent à diminuer l'autonomie provinciale sur le plan des fonctions de dépense qui, aux termes de l'A.A.N.B., relèvent de la compétence des provinces.

Pour plus de lumière, examinons le tableau 1, représentation stylisée de l'éventail des pouvoirs fédéraux-provinciaux. Le point F représente une position où tous les pouvoirs sont aux mains du gouvernement national; il correspond donc à un État unitaire. A l'autre extrême, au point P, tous les pouvoirs sont conférés aux gouvernements provinciaux. Ce dernier point cadre avec l'adoption de «secteurs de conversion distincts» pour les provinces, ce qui leur accorderait le contrôle des politiques tant fiscales que monétaires.

Ces deux extrêmes sont exclues par la définition habituelle d'État fédéral. Il est toutefois possible, dans une certaine mesure, de caractériser plusieurs fédérations selon les positions relatives qu'elles occuperaient par rapport à cet éventail de pouvoirs. La Suisse, par exemple, se situerait à gauche du Canada. Autrement dit, les cantons suisses ont plus de pouvoir par rapport à leur gouvernement national que les provinces canadiennes. De façon correspondante, les États-Unis se situeraient à droite du Canada, les provinces canadiennes jouissant d'une autonomie plus grande que les divers États américains.

Il est cependant dans notre intérêt non pas d'insister sur les positions relatives de diverses fédérations par rapport à cet éventail de pouvoirs, mais bien d'approfondir nos connais-

Figure 1

Federal-Provincial Transfers and the Distribution of Power

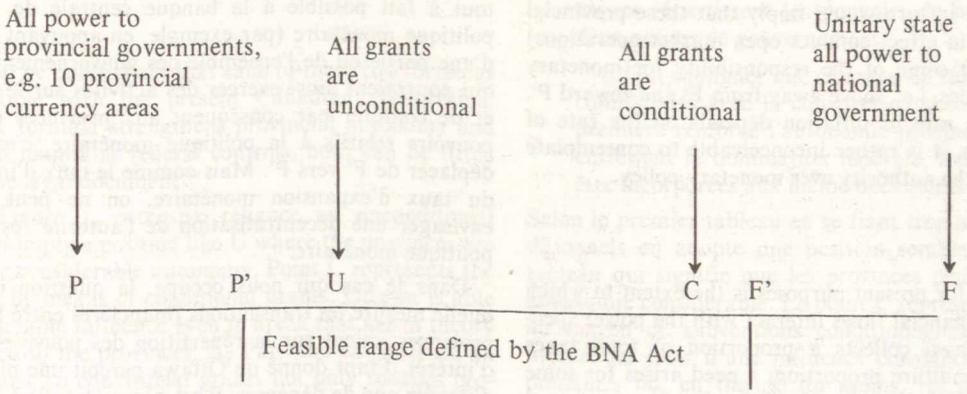
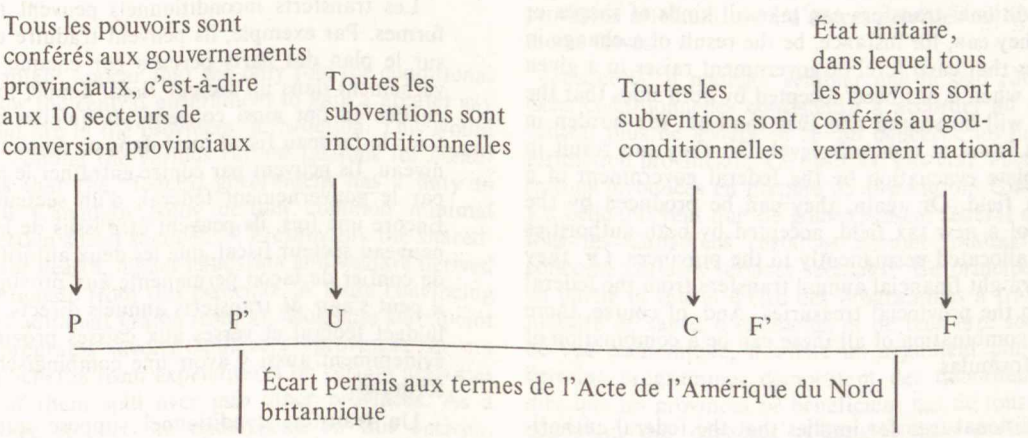


Tableau 1

Transferts fédéraux-provinciaux et répartition des pouvoirs



tion. Toward this end, let P′F′ depict the feasible range defined by the BNA Act.[18] What determines where on the P′F′ segment the division of responsibility will settle? To a major degree it depends, naturally, on the distribution of powers in the BNA Act. Responsibility for monetary policy, for example, rests with the central government. But *de facto* responsibility need not coincide with *de jure* responsibility. It would be quite possible for the central bank to regionalize monetary policy (e.g., by supporting the bonds of some or all of the provincial governments, which in turn would imply that these provincial governments could in effect conduct open market operations) and, therefore, shift some of the responsibility for monetary policy to the provinces, i.e., move away from F′ and toward P′. However, since the rate of inflation depends on the rate of monetary expansion, it is rather inconceivable to contemplate a decentralizing of the authority over monetary policy.

Of more interest for present purposes is the extent to which federal-provincial financial flows interact with the power spectrum. Because Ottawa collects a proportion of total taxes larger than its expenditure proportion, a need arises for some sort of revenue sharing between the federal government and the provinces. As noted above such transfers to the provinces are generally classified into two groups—conditional and unconditional transfers. The latter increases provincial revenues without any implications as to how the money should be spent while the former impinges on provincial autonomy in one way or another. The most succinct discussion of these two types of transfers still remains that by Jacques Parizeau:

> Unconditional transfers can take all kinds of shapes or forms. They can, for instance, be the result of a change in the shares that each level of government raises in a given tax field, when it has been accepted by both sides that the tax field will be shared and that the total tax burden in that field is set at a certain level. Or, they can result in the complete evacuation by the federal government of a given tax field. Or again, they can be produced by the creation of a new tax field, accepted by both authorities as being allocated permanently to the provinces. Or, they can be straight financial annual transfers from the federal budget to the provincial treasuries. And, of course, there can be a combination of all these can be a combination of all these formulas.
>
> A conditional transfer implies that the federal authorities agree to pay for all or part of a provincial program, as long as that program, its norms, and possibly its administration, have received federal approval or are subject to federal controls.
>
> Conditional transfers not only maintain federal control but they can also be used to expand it. Insofar as they take the shape of shared-cost programs, in other words, while the federal contribution is only a fraction of the total cost, the provincial contribution constitutes so much

sances sur les rouages de la fédération canadienne. A cette fin, P'F' illustre l'écart permis aux termes de l'Amérique du nord britannique.[18] Qu'est-ce qui détermine le point du segment P'F' où se situera la répartition des responsabilités? On est évidemment ici largement tributaire de la répartition établie par l'Acte de l'Amérique du nord britannique. La responsabilité de la politique monétaire, par exemple, relève du gouvernement central. Mais la responsabilité *de fait* ne doit pas nécessairement coïncider avec la responsabilité *de droit*. Il serait tout à fait possible à la banque centrale de régionaliser la politique monétaire (par exemple, en appuyant les obligations d'une partie ou de l'ensemble des gouvernements provinciaux, qui pourraient ainsi exercer des activités sur le marché libre), et de conférer par conséquent aux provinces une partie des pouvoirs relatifs à la politique monétaire, c'est-à-dire de se déplacer de F' vers P'. Mais comme le taux d'inflation dépend du taux d'expansion monétaire, on ne peut véritablement envisager une décentralisation de l'autorité responsable de la politique monétaire.

Dans le cas qui nous occupe, la question de savoir dans quelle mesure les transactions financières entre le fédéral et les provinces jouent sur la répartition des pouvoirs présente plus d'intérêt. Étant donné qu'Ottawa perçoit une plus grande part d'impôts que de dépenses, il est nécessaire d'adopter une forme de partage des revenus entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme nous l'avons signalé plus haut, les transferts aux provinces sont généralement classés en deux groupes—les transferts conditionnels, et les transferts inconditionnels. Dans le premier cas, il y a empiètement sur l'autonomie provinciale, alors que dans le second, il y a augmentation des revenus des provinces, sans précision quant à la façon dont les fonds doivent être affectés. La description de ces deux types de transferts la plus succincte demeure celle de Jacques Parizeau, qui dit:

> Les transferts inconditionnels peuvent revêtir diverses formes. Par exemple, ils peuvent traduire un changement sur le plan des parts perçues par chaque palier de gouvernement dans un secteur fiscal donné, lorsque les deux parties en ont ainsi convenu, et qu'elles ont accepté de fixer le fardeau fiscal total dans ce domaine à un certain niveau. Ils peuvent par contre entraîner le retrait complet, par le gouvernement fédéral, d'un secteur fiscal donné. Encore une fois, ils peuvent être issus de la création d'un nouveau secteur fiscal, que les deux autorités ont convenu de confier de façon permanente aux provinces. Ou encore il peut s'agir de transferts annuels directs, prélevés sur le budget fédéral et versés aux caisses provinciales. Il peut évidemment aussi y avoir une combinaison de toutes ces formules.
>
> Un transfert conditionnel suppose que les autorités fédérales conviennent de défrayer en tout ou en partie un programme provincial, dans la mesure où ce programme, ses normes et éventuellement son administration ont reçu l'approbation du gouvernement fédéral, ou sont assujettis à son contrôle.
>
> Les transferts conditionnels ne font pas qu'assurer la domination fédérale, mais ils peuvent servir à l'étendre. Dans la mesure où il s'agit de programmes à frais partagés, c'est-à-dire que la contribution fédérale ne constitue qu'une fraction du coût total et la contribution provinciale

that cannot be allocated by provincial authorities to autonomous adventures. If the federal government opens shared-cost programs in existing fields of public expenditures, it can thus "freeze" gradually an increasing share of provincial budgets. At the limit, provincial authorities become more or less administrative agencies of federally initiated or federally financed programs, irrespective of how the legal documents distribute formal powers between the two levels of government.

It should be pointed out that each of these two formulas is compatible with the present Canadian constitution. While one formula strengthens provincial autonomy and the second maintains federal controls, both can be fitted to the same legal document.[19]

In terms of Figure 1, extensive reliance on unconditional transfers would imply a position like U where the provinces are able to exercise considerable autonomy. Point C represents the other extreme: by means of conditional grants, Ottawa is able to wield considerable influence even in areas that are in theory at least assigned to the provinces. As Parizeau emphasizes, an extensive recourse to conditional grants not only reduces provincial autonomy on the expenditure areas directly affected, but on the non-affected areas as well. Consider the 50% shared-cost programs that came up for review in the recent negotiations (post-secondary education, hospital insurance and medicare expenditures). In order to provide one dollar of these services to their citizens, the provinces had to spend only 50ç. Yet to the extent that this encourages them to overspend on these expenditure functions, it allows them fewer resources to devote to other spending areas.

Thus far, it might appear that the only role for conditional grants is to allow the central government to gain a greater say in programs that are in the provinces' jurisdiction. This would be misleading. Among the various rationalizations for conditional grants is that the "federal government has a duty to ensure that all Canadian enjoy certain common minimal standards of certain social services."[20] Presumably the shared-cost programs for health, higher education and welfare derived part of their rationale from this principle. A more convincing argument for conditional grants from an economic standpoint is that some programs involve spillovers—provinces do not capture all the benefits from expenditures on certain activities because some of them spill over into other provinces. As a result, a province is likely to underspend on this activity. Conditional grants help to rectify this situation—the federal government compensates the provinces for the spill-out. However, it is hard to argue that this would require *unirform* matching grants for all provinces. In any event, there is a body of economic literature that would lend support to conditional grants.

est telle que les autorités provinciales sont incapables de l'affecter aux entreprises autonomes. Si le gouvernement fédéral établit des programmes à frais partagés dans les domaines actuels des dépenses publiques, il peut alors «geler» progressivement une part accrue des budgets provinciaux. Au plus, les autorités provinciales deviennent plus ou moins des agences administratives des programmes mis en train ou financés par le fédéral, sans qu'il soit tenu compte de la façon dont les documents juridiques répartissent les pouvoirs de pure forme entre les deux paliers de gouvernement.

Il faut souligner que chacune de ces deux formules sont compatibles avec la constitution actuelle du Canada. La première renforce l'autonomie provinciale et la deuxième entretient la domination fédérale, mais les deux peuvent être incorporées aux même documents juridiques.[19]

Selon le premier tableau en se fiant trop aux transferts inconditionnels on adopte une position semblable au point U du tableau qui signifie que les provinces peuvent disposer d'une autonomie considérable. Le point C représente l'autre extrême: au moyen de subventions conditionnelles, Ottawa serait en mesure de jouir d'une influence considérable même dans les domaines où, en théorie du moins, les provinces sont compétentes. Comme Parizeau le souligne, avoir trop recours aux subventions conditionnelles réduirait non seulement l'autonomie provinciale en ce qui concerne les activités des dépenses directement touchées, mais également les activités non-touchés. Les programmes à frais également partagés qui ont été passés en revue lors des récentes négociations en sont un exemple (éducation post-secondaire, assurance hospitalisation et assurance-maladie). Pour fournir un dollar de ses services aux citoyens, les provinces ne devraient dépenser que 50¢. Cependant, dans la mesure où cette solution les encourage à dépenser au-delà de leurs fonctions, les montants que les provinces affecteraient à d'autres activités de dépense seraient moins élevés.

Jusque-là, il pourrait sembler que le seul rôle des subventions conditionnelles consisterait à accorder au gouvernement central plus de leviers en ce qui concerne les programmes de juridiction provinciale. Ce qui n'est pas vrai. Parmi les diverses raisons invoquées en matière de subventions conditionnelles, il y a celle qui veut que «le gouvernement fédéral doit garantir à tous les Canadiens certaines normes minimales en ce qui concerne certains services sociaux»[20] Ce principe constituerait en partie la raison d'être des programmes à frais partagés en matière de santé, d'éducation et de bien-être social. Du point de vue économique, il existe un argument plus convaincant: certains programmes comportent des débordements; c'est-à-dire que les provinces ne bénéficient pas de tous les avantages découlant des dépenses effectuées dans certaines activités, étant donné que ces avantages débordent sur d'autres provinces. Ainsi, il peut arriver qu'une province dépense moins pour ce genre d'activité par rapport à une autre province. Les subventions conditionnelles aident à rétablir cette situation. Le gouvernement fédéral dédommage la province pour le montant accordé à une autre province. Cependant, il est difficile de prétendre que cette situation nécessiterait des subventions uniformes pour toutes les provinces. En tout état de cause, bien des théories économiques cautionneraient les subventions conditionnelles.

The point of all this is to emphasize that the nature of intergovernmental grants does have a major impact on the *de facto* distribution of powers between Ottawa and the provinces. Furthermore, a major change in the funding arrangements is tantamount to a change in the constitution itself, as far as altering the effective autonomy of the various levels of government. It should be noted, however, that just as the financing arrangements can influence the effective power distribution, so too is it the case that the formal delineation of powers set out in the constitution is likely to affect the form of interprovincial grants. Thus it is not surprising to find that transfers from Ottawa to the provinces tend to be of the unconditional variety relative to similar transfers between Washington and the states because the Canadian provinces have more autonomy than the U.S. states. The best example of this is with respect to equalization payments. In Canada, it has long been the case that equalization has been applied to provincial revenues and these payments have been unconditional. Until recently, the bulk of equalization payments in the U.S. has been expenditure-related. Individual states would receive a verying proportion of the program costs depending on their "need". In other words, equalization payments in the U.S. took the form of a variable "matching" grant, i.e., equalization payments were "conditional" in nature.

This has been a considerable detour, but it will have served its purpose if it pressed home the necessary relationship between the size and form of intergovernmental transfers on the one hand and the distribution of powers on the other. Moreover, in what follows I will assume that what awaits our federalism is a movement towards devolving more power to the provinces. The renegotiations of the established programs completed in the spring of 1977 resulted in converting the shared-cost programs for medicare, hospital insurance, and post-secondary education into unconditional grants. In effect this transferred greater autonomy to the provinces (more on this later). More recently, Ottawa has proposed to convert part of the shared-cost program for welfare into an equal-per-capita unconditional grant. Added to this is the expressed desire on the part of several provinces for an increased economic voice in their own affairs. Accordingly, the operational assumption is that decentralization rather than centralization will be the way of the future.

The format for the remainder of this paper will be characterized by a series of rather general propositions relating to restructuring the incentive system. These will be geared to enhancing provincial economic rights but as well they will attempt to ensure that the economic opportunities of individual Canadians will also be enhanced. I hasten to add that a different set of propositions would be appropriate for a more centralized federalism. The analysis begins with safeguarding the economic rights of individuals.

Tout cela vise à souligner que la nature des subventions intergouvernementales influe en fait, considérablement sur la répartition des pouvoirs établis *de fait* entre Ottawa et les provinces. En outre, le fait de réaménager en profondeur les dispositions financières équivaudrait à une modification de la constitution, ce qui changerait l'autonomie réelle des différents paliers de gouvernement. Il faut remarquer cependant que, tout comme les arrangements financiers peuvent influer sur la délimitation officielle des pouvoirs, celle énonçée dans la constitution influera vraisemblablement sur la forme que prendront les subventions interprovinciales. Il n'est donc pas surprenant que les paiements de transferts effectués par Ottawa aux provinces soient généralement des transferts inconditionnels par rapport au modèle existant entre Washington et les États, les provinces canadiennes étant plus autonomes que les États Américains. Les paiements de péréquation constituent le meilleur exemple de cette situation. Au Canada, les paiements de péréquation s'appliquent depuis longtemps aux revenus des provinces et ils sont inconditionnels. Jusqu'à tout récemment, le gros des paiements de péréquation aux États-Unis portait sur les dépenses. Chaque État recevait, selon ses besoins, un montant lui permettant de combler une partie des coûts du programme. En d'autres mots, ces paiements ressemblaient à une subvention «parallèle» variable: par exemple, les paiements de péréquation étaient, sur un certain plan, «conditionnels».

Cette solution a constitué un changement d'orientation considérable, mais elle aura atteint le but visé si elle peut créer les liens nécessaires entre l'importance et la forme des transferts intergouvernementaux d'une part et la répartition des pouvoirs d'autre part. En outre, dans les pages qui suivent, je supposerai que notre fédéralisme accordera plus de pouvoirs aux provinces. La renégociation des programmes actuels qui s'est terminée au printemps de 1977 a eu pour effet de transformer les programmes à frais partagés en matière d'assurance-maladie, d'assurance-hospitalisation et d'éducation post-secondaire en des subventions inconditionnelles. Ainsi les provinces ont obtenu une plus grande autonomie: des renseignements supplémentaires seront fournis dans les pages qui suivent. Plus récemment, Ottawa a proposé de transformer une partie du programme à frais partagés en matière de bien-être social en une subvention inconditionnelle égale par habitant. Il faut également ajouter à cela que plusieurs provinces ont exprimé le souhait d'avoir une plus grande voix au chapitre des affaires économiques qui les intéressent. Par conséquent, l'avenir appartiendra la décentralisation plutôt qu'à la centralisation.

Le reste de ce document, consistera essentiellement en une série de propositions plutôt générales portant sur la restructuration du régime des stimulants économiques. Il s'agira d'améliorer les droits économiques des provinces et d'essayer de garantir que les perspectives économiques des Canadiens seront également améliorées. Je m'empresse d'ajouter que pour un modèle de fédéalisme plus centralisé, il y aurait lieu de mettre au point un autre ensemble de propositions. Les garanties en matière de droits économiques des particuliers, constituent la première partie de l'analyse.

II. GUARANTEEING INDIVIDUAL ECONOMIC RIGHTS

Proposition I:

> *No Canadian individual or family should receive an income below some generally accepted poverty level.*

To achieve this objective in an efficient manner requires a complete rethinking and restructuring of the current legislation with respect to both welfare and other income-maintenance programs. What is needed is a negative income tax system which at the same time ensures that individuals and families do not fall, income-wise, below certain minimal standards and that the incentives in the scheme will be pro-work rather than anti-work. Perhaps the most important aspect in the design of a negative income tax system is to recognize that, consistent with putting greater power in the hands of the provinces, it probably should not be run entirely by Ottawa. At the present time, welfare payments vary not only across provinces but as well vary within provinces depending on whether or not the recipients reside in rural or urban centres. Not only do these differentials make economic sense but as well they are essential from a provincial planning point of view: they discriminate among individuals according to the economic situation in which they find themselves and at the same time allow scope for the provinces to alter these rural-urban differentials in a manner which is consistent with their overall development plans. Naturally, nothing would prevent an individual province from equalizing these negative income tax benefits irrespective of the location of the recipients. But this should be the result of a conscious decision on the part of the province, and not superimposed by Ottawa.

If Ottawa funded and administered the entire program there is no way, politically or constitutionally for that matter, that it could get away with differentiating among recipients on the basis of either province of residence or rural-urban location. Furthermore, the uniform support level of a federal plan undoubtedly would be determined by the needs of the richest communities. Thus a uniform negative income tax program run by Ottawa would result in substantial "back migration" both toward have-no regions (where the support level would ensure that the recipient would be in a relatively higher income class than a similar recipient in, say, metro Toronto) and, within each province, toward the rural sectors. This would not likely accord with provincial economic development plans and would serve to erode further provincial responsibility in an area which is, consitutionally, under provincial jurisdiction.

The appropriate federal role in such a scheme would be to provide a *minimum* support level applicable throughout the country. Perhaps this level would be adequate for, say, rural Canadians. The provinces would then be able to supplement this level as they saw fit—perhaps by introducing urban-rural differentials or differences reflecting family size.[21] This approach would provide enough flexibility to accommodate one and all provincial development plans.

II. GARANTIR LES DROITS ÉCONOMIQUES DES PARTICULIERS

Première proposition:

> *Aucun Canadien ni aucune famille canadienne ne devrait recevoir un revenu inférieur au seuil de pauvreté généralement accepté.*

Pour atteindre efficacement cet objectif, il convient de repenser et de restructurer la législation actuelle touchant les programmes de bien-être sociaux et autres régimes garantissant le revenu. Ce qu'il faut c'est un système d'impôt négatif sur le revenu négatif qui parallèlement garantit aux particuliers et aux familles des revenus qui ne seront pas inférieurs à certaines normes mininales et que les stimulants économiques favoriseront l'emploi au lieu de le défavoriser. L'aspect le plus important, dans la conception d'un régime d'impôt négatif sur le revenu, est peut-être celui de reconnaître qu'un tel régime ne devrait pas être entièrement administré par le gouvernement fédéral, ce qui est conforme à la notion d'accorder des pouvoirs accrus aux provinces. A l'heure actuelle, les prestations de bien-être social varient non seulement entre les provinces mais entre les différentes régions d'une province, selon que le prestataire vit à la campagne ou en ville. D'une part, ces différences se justifient d'un point de vue économique, mais en outre, elles sont essentielles pour la planification des provinces: elles distinguent les individus selon leur situation économique tout en permettant aux provinces de modifier les différences entre ruraux et citadins et harmonie avec leurs plans de développement général. Naturellement, rien n'empêche une province de répartir uniformément les avantages de cet impôt négatif sur le revenu, indépendamment du lieu de résidence du bénéficiaire. Mai ce serait alors le résultat d'une décision consciente de la part de la province, et non d'une mesure imposée par Ottawa.

Si Ottawa finançait et administrait tout le programme, il lui serait politiquement (ou, en l'occurrence, constitutionnellement) impossible de distinguer les bénéficiaires, ni selon la province qu'ils habitent, ni selon le caractère urbain ou rural de leur bien de résidence. En outre, le niveau de soutien uniforme d'un plan fédéral serait certainement déterminé en fonction des besoins des collectivités le plus riches. Ainsi, un programme d'impôt négatif sur le revenu uniforme géré par Ottawa engendrerait d'importants mouvements de «retour», aussi bien vers les régions épargnées (où le niveau de support plaçerait les bénéficiaires dans une catégorie de revenu supérieur par rapport aux bénéficiaires d'une communauté urbaine comme Toronto) et, au sein de chaque province, vers les secteurs ruraux. Un tel phénomène ne s'harmoniserait sans doute pas avec les programmes de développement économique provinciaux et ne pourrait que réduire encore la responsabilité des provinces dans un secteur que la Constitution place sous leur juridiction.

La meilleure attitude du fédéral dans un tel programme consisterait à fournir un niveau de soutien *minimal* applicable dans l'ensemble du pays. Ce niveau minimal pourrait, par exemple, convenir aux canadiens ruraux. Les provinces seraient alors en mesure d'y apporter le supplément qu'elles jugeraient approprié, en introduisant une distinction entre les citadins et les ruraux, ou des différences selon l'importance de la famille.[21] Cette solution assurerait suffisamment de sou-

This negative-income-tax proposition is not intended to be a program tacked onto the existing set of income-support and income-maintenance programs. Quite the opposite. It is intended to replace and rationalize the wide spectrum of current programs. For example, existing programs such as family allowances, the old age pensions and income supplements could be integrated into a new comprehensive negative income tax scheme.

Unemployment insurance poses a more difficult problem as far as integration with a negative income tax. One alternative might be to put unemployment insurance on a family rather than an individual basis. This would eliminate one problem associated with the present system whereby a secondary family earner can be collecting UIC benefits while the principal breadwinner is earning a very high income. With a comprehensive negative income tax scheme in place, the rationale for a separate unemployment insurance program would diminish substantially. One impressive recent study of the welfare system recommended that unemployment insurance has no place in a comprehensive negative income tax scheme.[22]

The source of funds for the provincial share of the proposed two-tiered negative income tax scheme would come from an unconditional grant from Ottawa either in the form of, say, equal per capita cash transfers that would escalate over time or a transfer of equalized tax points. Ottawa's current contributions to the provinces under the 50% cost sharing system for welfare might provide the basis for determining the base year contributions for the unconditional grant. The essential point is that the present 50% sharing procedure must go. Unconditional grants have the advantage that they will make provincial decisions with respect to benefit levels similar to any other provincial spending priority: provinces will weigh expenditure on income-support programs on their own merits because Ottawa will no longer stand ready to match this spending on a dollar-to-dollar basis. Further implications of this proposal will become more evident in the context of Proposition 5 below.

Proposition 2:

Movement of people, factors and goods across provincial boundaries should be as unrestricted as is possible.

This is really an argument for a common market within Canada. There are currently many impediments to the free flow of both goods and factors within Canada—e.g., provincial purchasing policies and provincial licensing and regulatory activities. There is a danger in moving to a more decentralized federation that even more balkanization will occur. Elimination of these barriers must be part and parcel of any decentralization of economic power in order to prevent individual Canadians from becoming economic prisoners by actions of their own province or by other provinces. Too often the discussion or debate over the division of power between the various levels of government tends to overlook the rights of

plesse pour s'harmoniser avec tous les programmes provinciaux de développement.

La proposition d'un impôt négatif sur le revenu n'est pas conçue comme étant un programme supplémentaire par rapport aux programmes actuels de soutien ou de sécurité du revenu. Elle vise au contraire à remplacer et à rationaliser la vaste gamme des programmes actuels. Par exemple, certains programmes comme les allocations familiales, les pensions de vieillesse et les suppléments de revenu pourraient se fondre dans un nouveau programme complet d'impôt négatif.

L'assurance-chômage pose un problème plus difficile d'intégration à un programme d'impôt négatif sur le revenu. Pour le résoudre, on pourrait par exemple faire porter l'assurance-chômage sur la famille plutôt que sur l'individu. On éliminerait ainsi un des inconvénients du système actuel selon lequel un soutien secondaire de famille peut percevoir les prestations de l'assurance-chômage alors que le soutien principal a un revenu très élevé. Si l'on mettait en place un programme complet d'impôt négatif sur le revenu, on diminuerait considérablement la raison d'être d'un programme distinct d'assurance-chômage. Une intéressante et récente étude sur le système du bien-être social considère que l'assurance-chômage n'a pas sa place dans un programme complet d'impôt négatif sur le revenu.[22]

La source de financement de la part des provinces dans la proposition de programme d'impôt négatif sur le revenu à deux niveaux viendrait d'une subvention inconditionnelle d'Ottawa, soit sous forme de transfert d'une somme uniforme indexée, de tant par habitant, soit par un transfert de points fiscaux de péréquation. Les contributions actuelles d'Ottawa aux provinces en vertu du système de répartition des coûts par moitiés pour le bien-être social pourrait servir de point de départ à la détermination des contributions de l'année de référence pour la subvention inconditionnelle. L'essentiel est de préserver l'actuelle procédure de répartition par moitiés. Les subventions inconditionnelles ont l'avantage de placer les décisions provinciales en matière de niveau sur le même plan que les autres priorités provinciales de dépenses: les provinces évalueront les dépenses relatives au programme de soutien du revenu en fonction de leur valeur intrinsèque, sachant qu'Ottawa ne sera plus prêt à en assurer une part correspondante. Les autres conséquences de cette proposition vont devenir plus évidentes dans le contexte de la proposition 5 ci-dessous.

Proposition 2:

Que les mouvements des personnes, des facteurs et des biens de part et d'autres des frontières provinciales soient aussi libres que possible.

Voilà un argument qui milite en faveur d'un marché commun au sein du Canada. Actuellement, de nombreux éléments s'opposent à la libre circulation des biens et des facteurs au sein du Canada; il s'agit, entre autres, des politiques provinciales d'achat et de l'attitude des provinces en matière de réglementation et de délivrance des permis. L'orientation vers une fédération plus décentralisée présente un risque de balkanisation encore plus accentué. Une éventuelle décentralisation du pouvoir économique devra nécessairement aboutir à l'élimination de ces barrières si l'on veut éviter que chaque Canadien ne devienne économiquement prisonnier des mesures de sa province ou des autres provinces.

individual Canadians. It is only natural that some provinces want increased power and authority. But hand in hand with any transfer of power must go a corresponding transfer of responsibility. It is important to note that if one were to design a transfer system under the assumption of an increse in federal power the recommendation of a common market would also be one of the preconditions since the status quo with respect to these impediments is unacceptable.

I turn now to some aspects of provincial economic right. Once again the analysis will be very aggregative and will highlight only certain aspects of what is a more difficult and controversial area.

III. GUARANTEEING PROVINCIAL ECONOMIC RIGHTS

Proposition 3:

> *The provinces must be allowed greater scope for tailoring their institutional and economic fabric to suit their own development needs.*

Basically, this implies that the provinces should not be forced into Ottawa's perception of what is appropriate economic policy. In turn this means that Ottawa must hold back on the exercise of its spending authority. The best example to illustrate this proposition is the experience of the shared-cost programs. This will be dealt with in some detail in the conclusion of the paper.

More generally, if decentralization proceeds rather far afield, then there are probably several federal activities that could devolve to the provinces or to the private sector. What is important in any transfer of function to the provinces, however, is that the corresponding financing accompanying the transfer of responbility be unconditional rather than conditional. If the past is any guide, conditional grants are merely a screen for maintenance of centrally-run programs and an erosion of provincial autonomy as well as an invitation to overspend since the expenditure responsibility does not coincide fully with the funding responsibility.

Proposition 4:

> *So-called "National Standards", enforced by Ottawa, are not likely to work to the economic advantage of the provinces and in any case will serve to erode provincial autonomy.*

Undoubtedly there are and will continue to be many cases when the federal government must legislate for the benefit of all Canadians. But it is easy to carry this too far. A case in point is the oft-referred-to concept of a "national industrial strategy". Constitutionally, the provinces have ownership rights over resources within their jurisdiction and presumably how they are allocated. The presence of such a national industrial strategy may simply constitute a way in which

La discussion ou le débat sur la division du pouvoir entre les paliers de gouvernement a trop souvent tendance à méconnaître les droits de chaque Canadien. Il est tout à fait naturel que certaines provinces souhaite accroître leurs pouvoirs et leur autorité. Mais tout transfert de pouvoirs doit obligatoirement être accompagné d'un transfert de responsabilités. Il est important de remarquer que si l'on voulait concevoir un système de transfert supposant une augmentation du pouvoir fédéral, la recommandation d'un marché commun serait également l'une des conditions préalables à ce transfert, étant donné que la situation actuelle est inacceptable du fait de ces barrières.

Nous voudrions maintenant aborder certains aspects des droits économiques des provinces. L'analyse sera une fois de plus très succinte et ne s'arrêtera qu'à certains aspects d'un problème plus délicat et plus controversé.

III. GARANTIES ET DROITS ÉCONOMIQUES DES PROVINCES

Proposition 3:

> *Que les provinces aient une plus grande latitude pour façonner leur économie et leurs institutions de façon qu'elles s'adaptent à leurs propres besoins de développement.*

Ceci implique principalement que les provinces ne soient pas prisonnières des conceptions d'Ottawa en matière de politique économique. Cela signifie en revanche qu'Ottawa devra se restreindre dans l'exercice de son pouvoir de dépenser. Le meilleur exemple permettant d'illustrer cette proposition est celui des programmes à frais partagées dont nous discuterons en détail à la conclusion.

Plus généralement, si la décentralisation s'accentue, il est dans ce cas fort probable que plusieurs activités fédérales soient dévolues aux provinces ou au secteur privé. Dans tout transfert de fonction ce qui est important pour les provinces ce sont que les moyens financiers correspondants aux transferts de responsabilités soient inconditionnels et non pas conditionnels. Si l'on peut s'en remettre à ce qui s'est déjà passé, les subventions conditionnelles ne sont qu'un écran de fumée derrière lequel se cachent des programmes à planification centrale et l'effritement de l'autonomie provinciale ainsi qu'une invitation à la surdépense vu que les responsabilités en matière de dépense ne côincident pas entièrement avec les responsabilités de financement.

Proposition 4:

> *Les «normes nationales» mise en application par Ottawa, ne sont pas susceptibles de profiter économiquement aux provinces et en tout cas serviront à effriter l'autonomie provinciale.*

Sans doute, il y a, et il continuera à y avoir, de nombreux cas pour lesquels le gouvernement fédéral sera tenu de légiférer dans l'intérêt de tous les Canadiens. Cependant, on peut très facilement aller trop loin. Par exemple, c'est le cas de la «stratégie industrielle nationale» concept souvent évoqué. D'un point de vue constitutionnel, les provinces disposent de leurs richesses naturelles et sont responsables de leur gestion. Ainsi, une stratégie industrielle nationale pourrait être invoquée par

Ottawa can infringe on provincial jurisdiction. Two examples are worth emphasizing.

Pollution

Should Canada have a uniform overall policy toward pollution? The answer, I think, must be "no". In certain areas, such as setting the *maximum* limits to which a body of air or water can be subjected to pollution, there is a compelling rationale for national standards. However, the degree to which a particular plant should be allowed to pollute should not be so controlled. The environment has a natural ability to cleanse itself and it should be classified and recognized as one of the inputs into the regional production functions. Allowing another factory with given polluting capacity in an already polluted area is very different from having this plant locate in a relatively "clean" environment where its overall impact may not subject the environment to much, if any, damage. Too often, calls for national standards with respect to things like pollution are, in effect, what the late Harry Johnson used to refer to as "Ontario First" policies—the industrialized areas of this country, having ravaged parts of their environment, now want to ensure that no other region can have lower (but not necessarily environmentally inappropriate!) pollution standards in order to attract industry.

Ideally, each province will put in place a set of appropriate effluent charges or taxes such that pollution can be kept well within the acceptable levels. And as noted above, Ottawa should have the right to specify the maximum pollution levels. But many provinces have a long way to go before their environment is at the same stage of deterioration as that of some of the other provinces. National standards reward those who polluted first and correspondingly punish provinces whose environments are quite capable of absorbing and even cleansing substantial amounts of pollution.

Foreign Ownership

Much the same point applies to the issue of foreign ownership. Federal laws regulating the degree of foreign ownership severely restrict many provinces in their ability to attract industry and develop their own economies. Canadians are by nature fairly risk averse and until recently it appeared that only the "central corridor" was attractive to Canadian investors. To have national regulations with respect to foreign ownership will likely serve to maintain the "have provinces" favoured economic position within our federalism. In short, the likelihood is that "national" strategies or standards will not be interregionally neutral.

Proposition 5:

> *The overall incentive system should be such that the provinces are made to bear the full costs of their actions in the economic sphere.*

Earlier in the paper, several examples were presented where provinces were enacting legislation in full knowledge that a portion of the costs of the legislation, perhaps a large portion,

Ottawa comme prétexte à une immixion dans les affaires provinciales. On peut mettre l'accent sur cet aspect en donnant deux exemples.

Pollution

Le Canada devrait-il disposer d'une politique globale en matière de pollution? Je crois que la réponse est «non». Dans certains domaines par exemple pour établir les limites *maximum* de pollution atmosphérique ou aquatique, il peut sembler logique que l'on dispose obligatoirement de normes nationales. Toutefois, le degré de pollution que l'on peut autoriser à une usine ne devrait pas faire l'objet d'un contrôle de cet ordre. En effet, l'environnement parvient à s'autopûrifier et il faudrait prendre ce facteur en considération dans la production régionale. Permettre à une autre usine, un certain taux de pollution dans une région déjà fort polluée est très différent d'imposer à cette usine son implantation dans un environnement relativement «propre» précisément là où la pollution qu'elle risque d'occasionner sera la moins ressentie. Trop souvent en effet, le fait d'invoquer les normes nationales pour les questions de pollution et autres constitue ce que feu Harry Johnson avait l'habitude d'appeler la politique «Ontario d'abord», c'est-à-dire que les régions industrielles canadiennes ayant particulièrement ravagé leur environnement veulent maintenant s'assurer qu'aucune autre région ne puisse imposer de normes de pollution moindres mais non pas nécessairement écologiquement insuffisantes afin d'attirer les industries.

Dans l'absolu, chaque province pourra percevoir des taxes ou imposer des amendes susceptibles de maintenir la pollution à un niveau acceptable. Comme il a déjà été indiqué, Ottawa devrait avoir le droit de préciser les niveaux de pollution acceptables. Mais le niveau de pollution d'une province à l'autre sont très différents et les normes nationales favorisent les premiers pollueurs et en contrepartie pénalisent les provinces dont l'environnement est très capable d'absorber et même de faire disparaître un niveau considérable de pollution.

La mainmise étrangère

Dans les grandes lignes, le même raisonnement s'applique à la mainmise étrangère. La législation fédérale réglementant le degré de mainmise étrangère limite beaucoup trop les possibilités qu'ont de nombreuses provinces d'attirer chez elles l'industrie ainsi que le développement de leur propre économie. Par nature les Canadiens ont peur de l'échec et jusqu'à récemment seul le «corridor central» présentait de l'intérêt pour les investisseurs canadiens. Disposer de réglementations nationales relatives à la mainmise étrangère aura vraisemblablement pour effet de protéger les intérêts des provinces «économiquement nanties» dans la fédération. En résumé, il est donc probable que les stratégies ou normes «nationales» ne seront pas les mêmes d'une province à l'autre.

Proposition 5:

> *Dans l'ensemble, les mesures d'incitation devraient obliger les provinces à assumer complètement les coûts des mesures économiques qu'elles décideront de prendre.*

Comme on l'a dit plus haut, plusieurs cas ont été cités où les provinces légiféraient en sachant pertinemment qu'une partie des frais afférents aux mesures qu'elles prennaient peut-être

would be borne by Ottawa and/or the rest of Canada. While individual provinces may still wish to enact such legislation, it is essential that they bear the brunt of the resulting cost. Consider, for example, the employment creation programs in the have-not regions. Ottawa has embarked on a policy that attempts to create jobs in depressed regions. However, if provinces know that Ottawa has a firm commitment to such a program, it may be in their own interest to follow a policy of either increasing unemployment (via high minimum wages) or inhibiting outmigration in order to force even further Ottawa's hand in the job creation role in the province. Every effort must be taken to ensure that individual provinces cannot hold the country for "ransom", so to speak. This is much easier said than done, but it is critical that the provinces come to realize that they must be held responsible for their own decisions.

An interesting further example relates to the system of equalization payments. Under the old program, the corporate tax base excluded provincial crown corporations and provincially-run enterprises. Hence, if Saskatchewan nationalized (or provincialized!) the potash industry this would decrease its corporate tax base and Saskatchewan would then be eligible for a substantial increase in equalization payments with respect to corporate income taxes. Under the new legislation (which took effect April 1, 1977) this loophole has been closed. For purposes of calculating the corporate income tax base in each province, the new legislation combines the tax base in the private sector and the government enterprise sector. This is but one example of the sort of legislation that is needed in order to ensure provincial economic decisions will not be influenced by incentives emanating from the overall transfer system.

A third example relates to the pattern of provincial minimum wages. Proposition I above argued for a two-tiered negative income tax scheme, with the funds for the provincial portion coming from a system of unconditional grants from Ottawa. Therefore, these funds will be available to the provinces to spend as they wish. Presumably a large proportion of the unconditional grant will be directed toward topping up Ottawa's uniform minimum support level. In any event, it is the case that each dollar the provinces devote to the negative income tax system means that there is one less dollar that can be allocated to another provincial program. Under this arrangement it is very unlikely that "have-not" provinces will end up with high minimum wages. If they so choose, one of two events will occur. Firstly, unemployed families will tend to migrate in order to obtain employment because, relative to the present system, the incentives will be pro-work. In other words, the provinces, by setting a high minimum wage, will be encouraging outmigration. Secondly, if the unemployed families remain, they will be in receipt of the full amount of provincial support for the second tier of the negative income tax system. This bill generate a considerable drain on the provincial treasury. In all likelihood, therefore, the provincial pattern of minimum wages will be closely correlated with the provincial pattern of average earnings. But if provinces persist in setting excessively high minimum wages, it is they who will

d'ailleurs une grande partie, seraient assumés par Ottawa et/ou le reste du Canada. Bien que certaines provinces puissent encore vouloir faire voter de pareilles lois, il est primordial qu'elles soient tenues d'en subir les frais. Considérons par exemple les programmes de création d'emplois dans les régions défavorisées. Ottawa s'est lancé dans une politique de création d'emplois dans ces régions. Toutefois, si les provinces savent qu'Ottawa a pris des engagements au titre d'un programme, il peut être dans leur intérêt de suivre une politique d'augmentation du chômage (par des salaires minimums élevés) ou encore d'arrêter le flux de l'émigration pour obliger Ottawa à encore accentuer son rôle de créateur d'emplois. Tout doit être fait pour garantir qu'aucune province ne puisse pour ainsi dire «rançonner» l'ensemble du pays. C'est plus vite dit que fait, mais il est important que les provinces se rendent compte qu'elles doivent assumer les responsabilités de leurs propres décisions.

On pourrait donner un autre exemple intéressant en parlant des paiements de péréquation. Selon l'ancien programme, l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés était calculées compte non tenu des sociétés de la couronne et des entreprises provinciales. De là, si la Saskatchewan décidait de nationaliser (ou de provincialiser!) l'industrie de la potasse, cette mesure aurait pour effet de diminuer son assiette imposable de sorte qu'elle aurait droit à une augmentation importante des paiements de péréquation au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés. En vertu de la nouvelle loi (en vigueur depuis le 1er avril 1977), cette échappatoire n'existe plus. Pour calculer l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés par province, la nouvelle loi combine l'assiette du secteur privé et celle du secteur public. Ce n'est qu'un exemple de loi nécessaire pour s'assurer que les décisions économiques d'une province ne seront pas influencées par des mesures d'incitation qui émaneraient du système des paiements de transfert dans son ensemble.

Donnons comme troisième exemple celui de la structure provinciale des revenus minimums. La proposition 1 ci-dessus argumentait en faveur d'un dispositif d'impôt négatif sur le revenu comportant deux volets, les fonds perçus par les provinces provenant d'un système de subventions inconditionnelles d'Ottawa. En conséquence, ces fonds seront tenus à la disposition des provinces qui pourront les engager comme elles l'entendent. On peut s'attendre à ce qu'une large part des subventions inconditionnelles soit consacrée à compléter le niveau minimum de soutien fédéral. Quoiqu'il en soit, pour chaque dollar que les provinces consacreront à l'impôt négatif, un dollar de moins sera affecté à un programme provincial. Avec cet arrangement, il est peu probable que les provinces «défavorisées» puissent en définitive disposer de salaires minimums élevés. Il y aura un double choix possible. En premier lieu, les familles de chômeurs tendront à s'en aller pour obtenir de l'emploi puisque, par opposition au système actuel, les mesures incitatives favoriseront le travail. En d'autres termes, en fixant un salaire minimum élevé, les provinces favoriseront le départ vers d'autres régions. En deuxième lieu, si les familles de chômeurs décident de demeurer, elles recevront le plein montant de l'aide provinciale pour le deuxième tiers du régime d'impôt négatif sur le revenu, ce qui constituera une portion importante dans les finances provinciales. Il est donc probable que le salaire minimum suivra étroitement l'évolution des gains

bear the brunt of the cost—in terms of depopulation or a drain on their treasuries.

Proposition 6:

Provinces must accept the fact that part and parcel of gaining more economic independence is assuming more responsibility for economic matters.

With devolution of power from Ottawa to the provinces, it is only natural to expect that the provinces accept a corresponding increase in their responsibilities. This applies to the richer provinces as well as to the poorer ones. Alberta provides an interesting example. Currently this province is rather unhappy, to say the least, about the fact that Ottawa is calling most of the shots when it comes to such things as the pricing and export policies with respect to oil and natural gas, i.e., Ottawa is "managing" a resource that belongs, constitutionally, to the province. On the other hand, it is important to note that it is Ottawa and not Alberta that is responsible for paying the equalization arising out of provincial energy royalties.[23] Had Ottawa allowed the price of domestic energy to rise to world price levels in 1974 without altering the equalization formula, federal income tax rates would have had to rise by roughly 25% to cover the cost of the increased equalization. Clearly Ottawa, on the part of all Canadians, will want to exact some *quid quo pro* from the provinces in return for transferring increased economic power to them.

On a more general level, if greater autonomy is granted the provinces it ought to be more and more the case that individual Canadians must look to their respective provinces for the solutions to a wider range of problems. Decentralization is bound to be inefficient and counterproductive if citizens (and provinces) continue to look to Ottawa as the perennial provider of last resort.

This completes the admittedly superficial overwiew of some aspects of a restructured transfer system under a more decentralized federalism. As was noted at the outset, the choice of focussing on a decentralized rather than a centralized federalism was motivated by the direction in which the current debate over the division of power seems to be proceeding. From one vantage point, this may have been a useful exercise. The provinces, or some of them at any rate, have been arguing for greater autonomy in economic matters. Yet little has surfaced in the way of the added responsibility that they are willing to undertake in return for this increased power. It seems to me that in order to make their demands more credible they must begin to articulate the corresponding responsibilities that they are willing to shoulder. And these "costs" can be substantial indeed, as I have argued above. For Ottawa to simply turn over increased power and authority to the provinces while at the same time to carry on the current complement of responsibilities with respect to regional policy and the transfer system will only serve to magnify greatly the inefficiencies that were highlighted in Part One.

moyens dans la province. Cependant, si les provinces persistent à fixer des salaires minimaux excessivement élevés, elles devront en faire les frais, soit sous forme de dépeuplement soit sous forme de prélèvement sur les finances publiques.

Proposition 6:

Les provinces doivent accepter le fait qu'une indépendance économique accrue entraîne un surcroît de responsabilités en matières économiques.

La transmission de pouvoirs fédéraux aux provinces entraîne naturellement une augmentation correspondante des responsabilités de ces dernières, tant les riches que les pauvres. L'Alberta est un exemple intéressant. A l'heure actuelle, cette province déplore qu'Ottawa assume la plupart des responsabilités lorsqu'il s'agit de fixer les prix du pétrole et du gaz naturel et de déterminer les politiques d'exportation de ces produits. En effet, Ottawa «gère» une ressource qui relève, sur le plan constitutionnel, de la province. Par ailleurs, il importe de souligner que c'est Ottawa et non pas l'Alberta qui doit verser les paiements de péréquation découlant des redevances provinciales sur les sources d'énergie[23]. Si Ottawa avait permis que les prix de l'énergie sur le marché intérieur atteignent les niveaux mondiaux de 1974, sans modifier la formule de péréquation, il aurait fallu augmenter les taux de l'impôt fédéral sur les revenus d'environ 25 p. 100 pour compenser l'augmentation des paiements de péréquation. Il est évident qu'Ottawa voudra, au nom de tous les Canadiens, recevoir des provinces une compensation pour contrebalancer le transfert de pouvoirs économiques accrus à ces dernières.

Sur un plan plus général, si on doit accorder aux provinces une plus grande autonomie, il faudra de plus en plus que chaque Canadien s'adresse à sa province respective pour obtenir la solution d'un plus grand nombre de problèmes. La décentralisation s'avérera sûrement inefficace et improductive si les citoyens (et les provinces) persistent à considérer Ottawa comme l'éternel dernier recours.

Cette description complète le résumé, superficiel on l'avoue, de certains aspects qui se rattachent à un régime de transfert restructuré dans le cadre d'un fédéralisme davantage décentralisé. Comme il a été souligné au départ, le choix de se concentrer sur un fédéralisme décentralisé plutôt que centralisé s'appuyait sur l'orientation que le débat actuel sur la répartition des pouvoirs semble prendre. Du point de vue stratégique, la chose n'aura peut-être été inutile. Les provinces, ou quelques-unes d'entre elles du moins, réclament une plus grande autonomie économique. Pourtant, elles n'ont pas tellement précisé les responsabilités accrues qu'elles étaient disposées à assumer en retour de cette augmentation de leurs pouvoirs. Il me semble que pour rendre leurs réclamations plus vraisemblables, elles doivent commencer à énoncer les responsabilités correspondantes qu'elles sont prêtes à endosser. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, ces «coûts» peuvent être vraiment très importants. Si Ottawa se contente de transmettre des pouvoirs et des responsabilités accrus aux provinces tout en assumant les responsabilités complémentaires concernant la politique régionale et le système de transfert, les insuffisances soulignées à la partie I n'en seront que plus graves.

Nonetheless, some degree of decentralization is a viable option. The paper concludes with a recent example of a major move in this direction which, on balance, should prove to be efficient.

IV. RESTRUCTURING THE INCENTIVE SYSTEM: AN EXAMPLE

(*The New Arrangements for the Established Programs*)

Apart from a few specific proposals, the propositions relating to the restructuring of the incentive system provide more of a conceptual framework than a blueprint for action. However, I would like to end the paper on a more concrete and positive note by focusing on a recent specific policy initiative that falls well within the mainstream of the spirit of the above propositions. This initiative is the set of new arrangements for the so-called "established programs"—post-secondary education, medicare, and hospital insurance. Under the previous arrangements Ottawa contributed 50% of the overall cost of these programs. While it is generally agreed that this arrangement contributed substantially to the quality of post-secondary education and health care, it is also the case that these programs were beginning to run into substantial difficulty. For one thing the costs were escalating at an unacceptable rate, especially for health care. Ottawa became uncomfortable because the open-ended feature of the shared-cost format implied that its contributions were determined by decisions taken in the 10 provincial capitals. From the provincial vantage point, the situation was becoming equally uncomfortable. Basically the provinces were spending 50-cent dollars which represented a substantial erosion of any incentive to economize on these programs. Equally important, the structure of these programs was counterproductive as far as contributing to efficiency. Rationalization of medicare in terms of the creation of a wide range of services that could be provided at less cost by paramedics rather than doctors was effectively blocked because, for the most part, federal support would not be forthcoming for services performed other than by doctors.

The provinces also resented certain other features related to the cost-sharing aspect of these programs. Poorer provinces claimed that it was difficult to generate their own funds in order to take advantage of federal aid. Furthermore, all provinces at one time or another expressed the view that the conditional nature of Ottawa's contributions distorted provincial preferences as between services covered by the program and the provision of other government services. The other side of the coin is that conditional grants enabled the federal government to exert some influence over programs that were, constitutionally, under provincial jurisdiction.

Under the new arrangements the cost-sharing format is gone. In its place is a complex set of arrangements that, over the short term at least, boil down to equal per capita unconditional grants. While the provinces may be unhappy with the amount of this unconditional grant (and certainly with

Il n'en demeure pas moins qu'une certaine décentralisation est une option valable. Le document conclut en citant un exemple récent d'une mesure importante prise en ce sens, laquelle à tout prendre, devrait s'avérer efficace.

IV. EXEMPLE DE LA RESTRUCTURATION DU SYSTÈME D'INCITATIONS

(*Les nouveaux accords concernant les programmes établis*)

A part quelques propositions précises, celles qui se rapportent à la restructuration du système d'incitations prévoient l'établissement d'un cadre conceptuel plutôt que d'un plan d'action. J'aimerais toutefois conclure ce rapport sur une note plus concrète et positive en soulignant une initiative particulière qui a récemment été prise en matière de politique et qui est en harmonie avec l'esprit général des propositions ci-dessus. Cette initiative représente l'ensemble des nouveaux accords conclus en ce qui concerne les «programmes établis» comme l'enseignement post-secondaire, l'assurance-maladie et l'assurance-hospitalisation. En vertu des accords précédents, Ottawa assumait 50% des frais globaux reliés à ces programmes. Bien que l'on convienne, de façon générale, que cet entente a beaucoup amélioré la qualité de l'enseignement post-secondaire et des soins médicaux, il n'en demeure pas moins que ces programmes commencent à faire face à d'énormes difficultés. Ainsi, les frais augmentaient à un taux inacceptable, surtout en ce qui concerne les soins médicaux. Ottawa trouvait la situation peu confortable parce que sa participation non limitée aux programmes à frais partagés signifiait que le montant de ses contributions était déterminé par des décisions prises dans les 10 capitales provinciales. Du point de vue provincial, la situation devenait aussi peu intéressante. Fondamentalement, les provinces dépensaient des dollars ne valant que 50 c. ce qui diminuait considérablement les incitations à faire des économies au chapitre de ces programmes. Il importe aussi de souligner que la structure de ces programmes ne favorisait pas l'efficacité. La rationalisation de l'assurance-maladie par la création d'une vaste gamme de services pouvant être assurés à un coût moindre par un personnel para-médical plutôt que par des médecins, n'a pas réussi parce que, dans une grande mesure, le gouvernement fédéral n'était pas disposé à assumer sa part du coût de services fournis par d'autres personnes que des médecins.

En autre, les provinces ne prisaient guère d'autres caractéristiques particulières se rattachant à l'aspect du partage des frais de ces programmes. Les provinces pauvres prétendaient qu'il était difficile de recourir à leurs propres fonds pour tirer avantage de l'aide fédérale. De plus, toutes les provinces, à un moment donné, ont exprimé l'opinion que la nature conditionnelle des contributions fédérales influait sur les choix des provinces dans le cadre des services couverts par le programme et d'autres services fournis par le gouvernement. D'autre part, les subventions conditionnelles permettaient au gouvernement fédéral d'exercer une certaine influence sur des programmes qui étaient, sur le plan constitutionnel, de compétence provinciale.

La politique du partage des frais a disparu avec les nouveaux accords. Cette politique a été remplacée par une série complexe d'ententes qui, du moins à court terme, se résument à des subventions proportionnelles égales qui sont inconditionnelles. Bien que les provinces puissent être déçues du montant

Ottawa's attempt earlier this month to curtail the funding even further), the program is a marked improvement as far as incentives are concerned. Provinces will be pressed into searching for measures to deliver health care more efficiently—they can no longer count on Ottawa to cover 50% of any expenditure overrun. As part of this drive toward efficiency, I would expect that several provinces will move in the direction of eliminating the current zero cost for visiting a physician. This need not take the form of deterrent fees: there have already been several proposals for dealing with this via the tax system. Out of the experimentation of the various provinces it is reasonable to expect that some important initiatives and proposals will result that will indeed lead to more efficient delivery systems for health care. The unconditional nature of the grant also means that provinces will now view expenditures on post-secondary education and health services in terms of their own merits: they are no longer subsidized relative to other expenditures.

Some problems will of course arise as a result of the new set of arrangements. Nonetheless, in terms of restructuring incentives and encouraging efficiency it represents an important milestone in federal-provincial financing. Furthermore it provides a timely reminder that new arrangements are also required for most of the remainder of the transfer system.

de cette subventions inconditionnelle (et sûrement de la tentative d'Ottawa, au début de ce mois, de réduire encore davantage sa participation financière), le programme est une amélioration évidente sur le plan de l'incitation. Les provinces seront forcées de trouver de nouvelles mesures pour assurer des services médicaux plus efficaces. Elles ne peuvent plus compter sur Ottawa pour rembourser la moitié des dépenses excédentaires. Dans le cadre de cette incitation à l'efficacité, je m'attends à ce que plusieurs provinces cherchent à éliminer la gratuité actuelle des frais de consultation médicale. Elles n'utiliseront pas nécessairement un ticket modérateur: plusieurs proportions ont déjà été émises pour régler cette question dans le cadre du régime fiscal. D'après l'expérience de diverses provinces, il est raisonnable de s'attendre à des initiatives et à des propositions importantes qui permettront d'élaborer des systèmes plus efficaces de prestations de soins médicaux. La nature inconditionnelle des subventions signifie également que les provinces examineront dorénavant les dépenses liées à l'enseignement postsecondaire et aux services de santé pour ce qu'elles valent: elles ne seront plus subventionnées en fonction d'autres dépenses.

Cette nouvelle série d'accords fera sûrement surgir des problèmes. Néanmoins, cette mesure représente un jalon important dans le domaine du financement fédéral-provincial en ce sens qu'elle restructure les incitations et favorise l'efficacité. En outre, elle rappelle de façon opportune que des nouveaux accords sont également nécessaires pour la plupart des autres aspects du système de transfert.

FOOTNOTES

* It is a pleasure to acknowledge the many comments and suggestions I received on earlier versions of this paper. In particular, I would like to thank Richard Bird, Carl Beigie, Neil Swan, Robin Richardson, Grant Reuber, Peter Howitt, Geoffrey Carliner, Michael Parkin and the members of the money workshop at Western. I hasten to add that not all the comments were favourable to the variety of views addressed in the paper, so that responsibility for these views rests entirely with me. A somewhat similar version of this paper is forthcoming in a publication by the Fraser Institute.

[1] P. A. Samuelson and A. D. Scott, *Economics*, 3rd Canadian Edition (Toronto: McGraw Hill, 1971), pp. 775-76.

[2] This is not really an assumption but rather a statement of fact. See Columns 5 and 6 of Table 1 below.

[3] Robert Lacroix, "The Regions and Unemployment: The Canadian Problem," paper prepared for "Options" (the University of Toronto Conference on the Future of the Canadian Federation), October 14-15, 1977 (forthcoming in the Conference Volume), p. 5.

[4] *Ibid.*, pp. 5-6.

[5] To be eligible for the extended regional benefits, a UIC claimant need not have worked in a high-unemployment region as long as he *files his claim* in such a region.

[6] More specifically, in the context of a multiple regression analysis in which the determinants of provincial outmigration rates were related to variables such as age, origin income, destination income, levels of education, distance moved, etc., an increase in the level of unemployment insurance transfers led to a decrease in the rate of outmigration. This was also true for a more inclusive transfer variable, namely the flow of total federal transfers to a region. By itself, an increase in unemployment in a particular region led to an increase in outmigration. This corresponds to the analysis in the text which implies that the natural tendency for outmigration to follow in the wake of increasing unemployment is offset by the existence of unemployment insurance benefits. See Thomas J. Courchene, "Interprovincial Migration and Economic Adjustment," *Canadian Journal of Economics*, vol. III, No. 4 (November 1970), especially equation 7, Table VI and the accompanying text.

NOTES

* Je suis heureux des nombreux commentaires et propositions qu'ont suscités les versions antérieures du présent document. En particulier, j'aimerais remercier MM. Richard Bird, Carl Beigie, Neil Swan, Robin Richardson, Grant Reuber, Peter Howitt, Geoffrey Carliner, Michael Parkin et les membres de l'atelier monétaire de l'Université Western Ontario. Je me hâte d'ajouter que tous les commentaires n'étaient pas favorables aux diverses opinions énoncées dans le document, de sorte que je me porte entièrement responsable des opinions formulées. Une version analogue de ce document paraîtra bientôt dans une publication de l'Institut Fraser.

[1] P. A. Samuelson et A. D. Scott, *Economics*, 3e édition canadienne (Toronto: McGraw Hill, 1971), pp. 775-776.

[2] En réalité il ne s'agit pas d'une supposition mais plutôt d'un fait réel. Voir les colonnes 5 et 6 du Tableau 1 plus loin.

[3] Robert Lacroix, "The Regions and Unemployment: The Canadian Problem", document préparé pour «Options» (Conférence donnée à l'université de Toronto sur l'avenir de la fédération canadienne), 14-15 octobre 1977 (paraîtra dans le volume de la conférence), page 5.

[4] Ibid, pp.5-6

[5] Pour être admissible aux avantages régionaux supplémentaires, un prestataire d'assurance-chômage n'est pas tenu d'avoir travaillé dans une région où le taux de chômage est élevé, il suffit qu'il y remplisse sa demande de prestations.

[6] Plus précisément, dans le contexte d'une analyse de régression multiple dans laquelle les déterminants des taux d'émigration de la province étaient associés à des variables comme l'âge, le revenu d'origine, le revenu de destination, le niveau d'instruction, la distance, etc., une hausse du niveau des transferts d'assurance-chômage a entraîné une baisse du taux d'émigration c'était également le cas pour une variable de transfert plus globale, à savoir le flux des transferts fédéraux globaux vers une région. Une hausse du taux de chômage dans une région particulière entraîne en elle-même une hausse de l'émigration. Cela correspond à l'analyse dans le texte qui implique que la tendance naturelle de l'émigration à suivre la hausse du chômage est compensée par l'existence des prestations d'assurance-chômage. Voir Thomas J. Courchene, "Interprovincial Migration and Economic Adjustment" *Canadian Journal of Economics*, vol. III, No. 4 (novembre 1970), surtout l'équation 7, tableau VI et le texte qui accompagne.

[7] See H. G. Grubel and M. A. Walker (editors), *Unemployment Insurance:* Global Evidence of its Effects on Unemployment (Vancouver; The Fraser Institute), 1978.

[8] Economic Council of Canada, *Living Together:* A Study of Regional Disparities (Ottawa: Ministry of Supply and Services), 1977, p. 228.

[9] *Ibid.*, p. 228.

[10] "Job Corps," *The Chronicle-Herald*, (Halifax), May 6, 1977, p. 6.

[11] Don McGillivray, "Provincial Accounts: What They Really Show," *Financial Times of Canada* (June 13, 1977), p. 6.

[12] There is some evidence that the figure of 105% for P.E.I. is a trifle high, due to an error in calculating output for this province. However, there is nothing inconsistent in having this ratio exceed 100%. Indeed, two Atlantic provinces also have ratios of consumption to net provincial income in excess of 100% whereas the ratio in Alberta is just above 50%. On the "income" side of the national accounts this occurs because of the dominant role of transfers and on the "output" or "expenditure" side of the accounts this high consumption ratio is offset by a high *negative* current account balance (see columns 5 and 6 of Table 1).

[13] e.g., as noted above, U.I.C. benefits continue for an additional 18 weeks in high-unemployment areas and the minimum number of weeks of employment required to become eligible for Canada's generous unemployment insurance benefits is considerably lower in these areas.

[14] *Living Together*, *op. cit.*, p. 18.

[15] The equalization formula equalizes revenues over some 30-odd categories. Equalization entitlements for a province for each category are calculated as a product of *a*) total provincial revenue for the category (but only one-half of the total for energy) and *b*) the difference between the province's population share and its share of the total tax base. These entitlements are summed over all categories and this sum, if positive, is the equalization payment. If the sum is negative (i.e., the province is "rich"), equalization payments are set equal to zero. That this is a very generous formula can be seen from the fact that Quebec (with 27% of the population and a zero proportion of the energy tax base) is eligible to receive 27% of one-half of all energy royalties accruing to the energy producing provinces. It is common practice to refer to the provinces which receive equalization payments as "have-not" provinces.

[16] There is an important exception. The receipts of the energy export tax go to Ottawa and not to the producing provinces. In turn Ottawa uses these funds to subsidize energy imports in the eastern part of the country. In this sense, Alberta can be viewed as turning over a significant portion of its royalties to Ottawa. When the Canadian price reaches the world price level this transfer will disappear because the export tax will be zero.

[17] Judith Maxwell, "Regional Disparities: The Economic Challenge for Confederation," *HRI Observations* (Montreal: C.D. Howe Research Institute), No. 17, April 1978, p. 5.

[18] P'F' is intended to reflect the "aggregate" of government activities. It would also be possible to focus on specific activities, but presumably the P'F' segment would vary both in terms of length and position depending on the activity in question.

[19] Jacques Parizeau, "Federal Provincial Economic Coordination" in *Canadian Economic Problems and Policies* (edited by L. H. Officer and L. B. Smith), Toronto: McGraw-Hill, 1970, pp. 82-83. The last two paragraphs have been reversed.

[20] Geoffrey Young, "Federal Provincial Grants and Equalization, in *Issues and Alternatives-1977:* Intergovernmental Relations (Toronto: Ontario Economic Council, 1977), p. 40. Young goes on to question the validity of some of the assumptions underlying this proposition.

[21] For a concrete two-tiered (i.e., the federal government providing the basic level and the provincial governments providing supplementary benefits) proposal along these lines, see Thomas J. Courchene, "The Poverty Reports, Negative Income Taxation, and the Constitution: An Analysis and a Compromise Proposal," *Canadian Public Administration,* 1973, pp. 349-369. More recently the Ontario Economic Council has recommended a somewhat similar system. See *Issues and Alternatives, 1976:* Social Security (Toronto, Ontario Economic Council), part VI.

[22] See *Income Security,* Chapter 9, Volume 5, of the *Report of the Commission of Inquiry on Health and Social Welfare,* (commonly referred to as the Castonguay Report, after one of its commissioners), Government of Quebec, 1971, paragraph 807. This report recommended that unemployment insurance should be self-financing (i.e., a private sector activity) with government providing only a coordinating and administering role.

[23] Footnote 16 is relevant here.

[7] Voir H. G. Grubel et M. A. Walker (éditeurs), *Unemployment Insurance:* Global Evidence of its Effects on Unemployment (Vancouver; The Fraser Institute), 1978

[8] Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble:* Une étude des disparités régionales, (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services), 1977, p. 228.

[9] *Ibid* p. 228

[10] «Job Corps», *The Chronicle-Herald* (Halifax), le 6 mai 1977, p. 6.

[11] Don McGillivray, *"Provincial Accounts:* What They Really Show", Financial Times of Canada (13 juin 1977), p. 6.

[12] De toute évidence, le chiffre de 105% pour l'Île-du-Prince-Édouard est un rien trop élevé, et ce en raison d'une erreur dans le calcul du chiffre des «entrants» pour la province. Cependant il n'a rien d'illogique à aboutir à un ratio excédent les 100%. De fait, il y a deux provinces Maritimes dont les ratios de consommation par rapport au revenu provincial net dépassent 100%, alors que pour l'Alberta, on arrive à un chiffre juste au-dessous de 50%. Du côté «revenu» des comptes de la Nation, on arrive à ce résultat en raison du rôle prépondérant des transferts, et du côté «entrants» ou «dépenses», ce chiffre élevé pour la consommation est corrigé par un solde du compte courant fortement *négatif* (cf. les colonnes 5 et 6 du Tableau 1).

[13] par exemple, et comme nous l'avons déjà noté, la Commission de l'assurance-chômage continue à verser des prestations pendant 18 semaines supplémentaires dans ces zones de chômage élevé, où la période minimum d'emploi, nécessaire pour avoir droit aux prestations généreusement octroyées par le Canada est considérablement plus courte.

[14] *Vivre ensemble, op. cit.*, p. 19

[15] La formule de péréquation égalise les recettes de quelque 30 catégories diverses. Les droits d'une province, à la péréquation pour chaque catégorie, sont calculés en tant que produit de (a) du revenu provincial total pour la catégorie (mais seulement la moitié du total pour l'énergie) et (b) la différence entre la part de la population de la province et sa part de l'assiette de l'impôt total. Ces droits sont répartis sur toutes les catégories et le total, s'il est positif, représente le paiement de péréquation. Si le total est négatif (c'est-à-dire si la province est «riche») les paiements de péréquation sont nuls. On peut voir que cette formule est très généreuse, du fait que le Québec (avec 27 p. 100 de la population et une base d'impôt en matière d'énergie nulle) a droit de recevoir 27 p. 100 de la moitié de toutes les redevances en matière d'énergie qui sont acquises aux provinces productrices d'énergie. C'est une pratique courante de faire allusion aux provinces qui reçoivent des paiements de péréquation sous la dénomination des province «dépourvues.»

[16] Il y a une exception importante. Les recettes de l'impôt sur les exportations d'énergie vont à Ottawa et non aux provinces productrices. A son tour, Ottawa utilise ces fonds pour subventionner les importations d'énergie dans l'Est du pays. Dans ce sens, on peu considérer que l'Alberta verse une part importante de ses redevances à Ottawa. Lorsque le prix Canadien atteindra le niveau du prix mondial, ce transfert disparaîtra parce que la taxe d'exportation sera nulle.

[17] Judith Maxwell, *Regional Disparities:* the Economic Challenge for Confederation, HRI Observations (Montréal): C.D. Howe Research Institute (nº 17, avril 1978, p. 5).

[18] P'F' reflète l'ensemble des activités du gouvernement. Il serait également possible de souligner des activités particulières, mais le segment P'F' varierait probablement en termes de longueur et de position selon l'activité en cause.

[19] Jacques Parizeau, «Federal Provincial Economic Coordination» *in Canadian Economic Problems and Policies* (annoté par L. H. Officer et L. B. Smith), Toronto: McGraw-Hill, 1970, page 82-83. L'ordre des deux derniers paragraphes a été inversé.

[20] Geoffrey Young, "Federal Provincial Grants and Equalization", in *Issues and Alternatives-1977:* Intergovernmental Relations Toronto: "Ontario Economic Council, 1977), p. 40. Young poursuit en mettant en doute le bien fondé de certaines hypothèses sous-jacentes à cette proposition.

[21] Pour une proposition concrète de système à deux niveaux, le gouvernement fédéral fournissant le niveau de base et les gouvernements provinciaux assurant des avantages supplémentaires, voir Thomas J. Courchene, "The Poverty Reports, Negative Income Taxation, and the Constitution: An Analysis and a Compromise Proposal", Canadian Public Administration, 1973, p. 349 à 369. Plus récemment, l'Ontario Economic Council a recommandé une solution plus ou moins semblable. Voir Issues and Alternatives, 1976: Social Security (Toronto, Ontario Economic Council), 6ième partie.

[22] Voir *Sécurité du Revenu*, chapitre 9, volume 5, du *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, (communément appelé Rapport Castonguay, du nom de l'un des commissaires), Gouvernement du Québec, 1971, paragraphe 807. Ce rapport a recommandé que l'assurance-chômage soit autofinancée (c'est-à-dire qu'elle soit confiée au secteur privé), le gouvernement n'assurant alors qu'un rôle de coordination et d'administration.

[23] Le renvoi 16 s'applique ici.

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, December 7, 1978

Issue No. 6

Fifth Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Le très honorable DOUGLAS D. EVERETT

Jeudi 7 décembre 1978

Fascicule n° 6

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

WITNESS—TÉMOIN

(See back cover)

(Voir à l'endos)

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. T. J. Courchene, Department of Economics, University of Western Ontario.

M. T. J. Courchene, Département des sciences économiques, University of Western Ontario.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, December 7, 1978

Issue No. 6

Fifth Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESS:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 7 décembre 1978

Fascicule nº 6

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 2nd November, 1978. Page 89.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine in detail and report upon the Estimates of the Department of Regional Economic Expansion for the fiscal year ended the 31st March, 1978;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the two preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 2 novembre 1978. Page 89.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner en détail les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale pour l'année financière close le 31 mars 1978, et à faire rapport à ce sujet.

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déférés au Comité, et

Que le Comité soit autorisé à tenir des réunions durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 7, 1978
(11)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of the Department of Regional Economic Expansion.

Present: The Honourable Senators Everett (Chairman), Benidickson, Hicks, Langlois, Neiman, Robichaud, Smith (Colchester), Sparrow, Steuart. (9)

In Attendance: Mr. Peter Kemball and Mr. Peter Dobell from the Parliamentary Centre and Mr. Richard Egelton from the Parliamentary Library.

The following witness was heard:

Dr. Benjamin Higgins, Department of Economics, University of Ottawa.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 7 DÉCEMBRE 1978
(11)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'étude du ministère de l'Expansion économique régionale.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (président), Benidickson, Hicks, Langlois, Neiman, Robichaud, Smith (*Colchester*), Sparrow, Steuart. (9)

Aussi présents: M. Peter Kemball et M. Peter Dobell du Centre parlementaire et M. Richard Egelton de la Bibliothèque du Parlement.

Le témoin suivant comparaît:

M. Benjamin Higgins, Département de l'Économique, Université d'Ottawa.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 7, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the Department of Regional Economic Expansion.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we now resume our hearings on the Department of Regional Economic Expansion. Our witness today is Professor Benjamin Higgins, who holds degrees from the University of Western Ontario, the London School of Economics, Harvard University and the University of Minnesota. He has taught at Harvard and Minnesota, and is presently the Vice-Dean for Research in the Faculty of Social Sciences of the University of Ottawa.

Professor, or Doctor, Higgins is an expert in international economic development and urban and regional development, and has serves as economic adviser to the governments of Libya, Indonesia, Malaysia, The Phillippines, Ceylon, Greece, Lebanon, Egypt, Brazil, Mauretania and Haiti, and his advisory and consultant work goes on and on and on. He is a member of a three-man team appointed to design a regional development strategy for Quebec, a member of the team organized to prepare the Moncton regional plan in New Brunswick, and consultant to the Ontario government on the regional development of eastern Ontario.

I could spend probably 10 or 15 minutes reading fully Dr. Higgins' biography, and even a review of his writings would consume some time. However, I would just embarrass him if I did that. I think my description has been sufficient to indicate to you that we are in the company of somebody who has done a great deal of thinking on economic development and regional development. I understand Dr. Higgins has an opening statement of about half an hour's length, so I will ask him to proceed.

Dr. Benjamin Higgins, Department of Economics, University of Ottawa: Mr. Chairman, honourable senators, I would like to preface my remarks by saying that the field of urban and regional economics is itself somewhat undeveloped. It was a field that was sadly neglected for a good many decades, and really has come into its own as a part of mainstream economics only in the last decade or so. The new interest in the subject is to be explained not only by concern for regional disparities as an economic and social problem in its own right, but by the growing recognition that regional gaps are at the very heart of the over-all development problem. That recognition has come earlier in Latin America and Asia, and to a lesser degree in Africa, than it has on this continent, because, of course, those are the regions where the concern with the development of over-all economic and social development and economic planning has been most keenly felt. I find now, when I go to international conferences, particularly in Asia or Latin America, that it is I who am representing the somewhat retarded part of the world, and they who are in advance in terms of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 7 décembre 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial des finances nationales, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les questions afférentes au ministère de l'Expansion économique régionale.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons nos débats concernant le ministère de l'Expansion économique régionale. Notre témoin aujourd'hui est M. Benjamin Higgins, diplômé de l'Université Western Ontario, de la London School of Economics, de l'Université Harvard et de l'Université du Minnesota. Il a enseigné à Harvard et au Minnesota, et est actuellement vice-doyen chargé de la recherche, à la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa.

M. Higgins est expert des questions d'expansion économique internationale et de développement urbain régional. Il a été conseiller économique auprès des gouvernements de la Libye, de l'Indonésie, de la Malaisie, des Phillipines, du Ceylan, de la Grèce, du Liban, de l'Égypte, du Brésil, de la Mauritanie, et de Haïti, et il ne semble pas vouloir mettre un terme à ses activités d'expert-conseil. Il fait partie d'une équipe de trois spécialistes nommés pour concevoir une stratégie de développement régional au Québec et est également un membre de l'équipe destinée à planifier le développement régional de Moncton, au Nouveau-Brunswick; il conseille en outre le gouvernement de l'Ontario pour le développement régional de l'Est ontarien.

Je pourrais, comme cela, pendant 10 ou 15 minutes énumérer les titres de M. Higgins, et il faudrait encore plus de temps pour donner un aperçu de ses publications; je pense cependant que cela ne ferait que l'embarrasser, et je me limiterais en concluant qu'il s'agit là de quelqu'un qui s'est beaucoup penché sur les questions de développement économique et de développement régional. Je passe donc la parole à M. Higgins, pour sa déclaration préliminaire qui durera à peu près 1½ heure.

M. Benjamin Higgins, Faculté des Sciences économiques de l'Université d'Ottawa: Monsieur le président, honorables sénateurs, j'aimerais tout d'abord faire remarquer que le domaine des sciences économiques urbaines et régionales est encore peu développé. Il a été négligé pendant longtemps, et ce n'est que depuis dix ans qu'il a réussi à affirmer son indépendance au sein du secteur global des sciences économiques. Cette science récente ne s'explique pas uniquement par l'intérêt que l'on porte aux disparités régionales dans leur aspect économique et social, mais par la conscience accrue qu'on a de l'importance cruciale des disparités régionales par rapport au problème de l'expansion en général. On s'en était déjà aperçu en Amérique latine, en Asie, et, à un degré moindre sans doute, en Afrique, où la gravité des questions de développement économique et social a été particulièrement ressentie. Si bien que, lorsque je prends part à des conférences internationales, en Asie ou en Amérique latine notamment, je m'adresse en représentant des pays arriérés, à des gens qui ont de l'avance en matière de conception des problèmes de disparité régionale dans leurs

[*Text*]

thinking about the set of problems related to regional disparities, and the relationship between regional disparities and over-all national development.

Having said that, I want to make just three points. My first point is that reducing regional gaps is not something to be sought only on grounds of social justice or of political expediency, but because reduction of regional disparities will contribute to the achievement of virtually all objectives of national economic policy, including that of reducing inflation and unemployment.

One of the things we have learned is that the richer countries are, generally speaking, characterized by small and diminishing regional disparities, and the poorer countries by large and sometimes increasing regional disparities.

Senator Hicks: Within the countries themselves?

Dr. Higgins: Yes. We have also learned that in terms of what we call the "trade-off curve", that is, a curve relating levels of unemployment to levels of inflation, the position of countries with a trade-off curve tends to worsen as regional disparities increase; that is, those countries where regional gaps are biggest are the ones that have the most serious combination of inflation and unemployment, and those where regional gaps are least are the countries where inflation and unemployment tend to be the least serious, which at least suggests that a policy of reducing regional disparities within one country might contribute to the solution of this problem which plagues virtually all governments today—the problem, that is, of simultaneous inflation and unemployment.

I have been doing some work for the Department of Public Works, and there we have found, among other things, that in recent years government has contributed to instability of regional economics and to instability of the construction industry in every region in Canada, despite the fact that the pattern of regional fluctuations differs considerably from one region to another. It seems to me clear that inflation is generated primarily in Ontario, with an assist from Alberta and, to a lesser degree, British Columbia, while unemployment is concentrated in the Atlantic provinces and Quebec. This suggests to us that a policy of planning public works expenditures so as to assure that the outlays are made not only at the right time but in the right place, could contribute to a simultaneous reduction of inflationary pressures and of unemployment. In the simplest terms, such a policy would mean postponing any unnecessary public investment projects in Ontario and Alberta, and advancing badly needed projects in the Atlantic provinces and Quebec. Note that I am not talking about the pre-World War II concept of using public works to stabilize the national economy by increasing over-all expenditure in periods of unemployment, and reducing over-all expenditure in period of inflation. We do not have the option, any more, of fighting inflation or unemployment; we are required to fight both at once these days, and moreover, we now find that we are in the unhappy situation that a recession, instead of taking the form of increasing unemployment, but reducing inflationary pressure, today takes the form of aggravation of both inflation and unemployment, as it has done in virtually every country in the world, over the past two years. So without changing the over-all volume of government expenditures, particularly public works expenditures, broadly interpreted to

[*Traduction*]

rapports avec les questions de développement économique national.

Cela dit, je ferai trois remarques. La première est que la recherche de l'équilibre entre régions ne devrait pas être mue uniquement par des considérations de justice sociale ou d'urgence politique, mais bien plutôt par le désir de réaliser les objectifs économiques nationaux, notamment en matière d'inflation et de chômage.

Nous savons maintenant, que de façon générale, les pays les plus riches se caractérisent par des disparités régionales minimes et en voie de disparition, alors que pour les pays pauvres, c'est souvent l'inverse.

Le sénateur Hicks: A l'intérieur des pays mêmes?

M. Higgins: Oui. Nous savons également maintenant qu'en ce qui concerne la «courbe d'options», c'est-à-dire la courbe de corrélation entre le chômage et l'inflation, la situation des pays empire parallèlement à l'aggravation des inégalités régionales; en d'autres termes, les pays où les écarts de développement économique entre régions sont les plus considérables sont aussi ceux où les tendances inflation-chômage sont les plus inquiétantes, alors que là où l'écart entre régions est moindre, on enregistre également un taux d'inflation et de chômage inférieur. Ceci laisse donc à penser qu'une politique d'ajustement régional aiderait les gouvernements à contenir les ravages conjugués de l'inflation et du chômage.

Au cours de recherches faites pour le compte du ministère des Travaux publics, j'ai pris conscience, entre autres, de la responsabilité du gouvernement dans l'instabilité économique des régions d'une part, du secteur du bâtiment et des Travaux publics d'autre part, ceci dans tout le Canada, et en dépit du fait que les fluctuations régionales suivent des régimes qui diffèrent considérablement d'une région à l'autre. A mon avis, l'inflation vient d'abord de l'Ontario, suivie par l'Alberta et à un degré moindre par la Colombie-Britannique, tandis que le chômage se concentre dans les provinces maritimes et au Québec. Il serait donc bon de prévoir une politique de planification des dépenses au chapitre des travaux publics, laquelle garantirait une répartition judicieuse des dépenses en fonction des concepts de temps et d'espace, et contribuerait ainsi à abaisser les taux d'inflation et de chômage. Il s'agirait donc tout simplement, dans le cas de l'Ontario et de l'Alberta, d'y reporter à plus tard les investissements publics de moindre urgence, tandis que l'on procéderait plus tôt que prévu dans les provinces maritimes et au Québec pour la mise en œuvre de projets prioritaires. Remarquez bien en passant que tout cela n'a rien à voir avec la conception d'avant-guerre des «grands travaux», destinés à stabiliser l'économie nationale en accroissant les dépenses publiques en période de chômage, et en les réduisant en période d'inflation. Nous n'avons pas le choix et sommes plutôt mis en demeure de combattre les deux de front, les choses en étant à un point tel que la récession ne consiste plus en un accroissement de chômage compensé par une réduction des taux d'inflation. C'est bien plutôt des effets conjugués de ces deux maux qu'ont eu à souffrir presque toutes les nations du monde depuis deux ans. Le volume global des dépenses publiques resterait donc le même, notamment dans le

[*Text*]

include housing and so on, and without therefore destabilizing the construction industry in any way, but by concentrating for a while on expenditures in the regions of high unemployment, and reducing as much as possible outlays in the regions of high inflationary pressure, a contribution can be made to improving the relationship between inflation and unemployment in the national economy as a whole.

In other words, through a policy of deliberate discrimination by region within national fiscal policy, and particularly on the expenditure side, much can be done to reduce inflationary pressures and unemployment at once—something which cannot be done by any central bank policy, or any fiscal policy, which is uniform throughout the country as a whole. Thus, in contributing to the reduction of regional disparities in this fashion a contribution is made also to reduction of inflation and unemployment.

Secondly, a policy reducing regional disparities can also make a contribution to national unity, for the simple reason that our areas of high unemployment and relatively low family incomes are very largely areas of Francophone population—the whole of Quebec, particularly Quebec outside of Montreal, the northeast of New Brunswick and Nova Scotia. In other words, by tackling the problem of unemployment and relatively low family income we could, as a by-product, contribute to the improvement of the relative position of our Francophone population from an economic and social point of view.

Thirdly, reducing regional disparities would contribute to a separation of national economic growth. There are two reasons for this. The historical experience is quite clear, I think. In time lagging regions become a drag on the prosperous regions of the country as well. I think one can see that even intuitively. Also, however, what frequently is needed in retarded regions is a shift from a natural resource base pattern of development to a human resource base pattern of development. Any country that wants to continue to grow rapidly must make that shift at some point or other. Moreover, every region must make it sooner or later.

Part of the trouble in Quebec and the Atlantic provinces is that that shift has not been made, or not sufficiently made. Both of our major retarded regions are still too dependent on a natural resource base, and on traditional industries, like textiles, boots and shoes, furniture and so on, which today are low productivity industries, high cost industries, in comparison to more scientifically oriented technologically advanced enterprises, which are the mark of an advanced country.

For the same reason, the policy of reducing regional disparities could make a contribution to alleviation of our balance of payments problem. Our balance of payments problem arises primarily from the continued existence within our economy of low productivity and high cost enterprises. That is partly because of the tendencies towards setting wages on a nationwide basis, with sectoral bargaining. Once again, the problem in les cantons de l'est, for example, is partly that the product mix is excessively characterized by these low productivity, high cost, relatively traditional industries. These are a drag on our balance of payments position as well. Perhaps one way of putting it would be to say that we should take a leaf from

[*Traduction*]

secteur des travaux publics, qui comprend de façon générale le logement, et l'industrie du bâtiment ne serait pas touchée. En concentrant les crédits au profit des régions à taux de chômage élevé, et en les réduisant autant que possible là où les tendances inflationnistes sont les plus fortes, on pourrait pour l'ensemble de l'économie nationale améliorer le rapport entre l'inflation et le chômage.

Autrement dit, une politique fiscale nationale délibérément discriminatoire envers les régions, notamment en ce qui concerne les crédits, permettrait d'endiguer, de conserve, l'inflation et le chômage, ce qui ne pourrait être réalisé par une politique centralisée d'ordre bancaire ou fiscal, appliquée uniformément à tout le pays. Un rééquilibrage régional comme je viens de le décrire serait donc un remède à l'inflation et au chômage.

J'en viens maintenant à ma seconde remarque. La réduction des disparités régionales favoriserait l'unité nationale, du fait que les zones où le chômage est élevé et le revenu par famille relativement bas recoupent à peu près la francophonie, c'est-à-dire l'ensemble du Québec, particulièrement à l'extérieur de Montréal, le Nord-Est du Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. En d'autres termes, il s'agirait de maîtriser le problème du sous-emploi et des revenus trop bas, en considérant par la même occasion la situation socio-économique de notre population francophone.

Ma troisième remarque concerne les effets bénéfiques du rééquilibrage régional sur la diversification de notre croissance économique nationale. A cela, deux raisons. Historiquement je pense que c'est clair, les régions défavorisées sont un boulet pour les autres. Je pense qu'intuitivement, cela se comprend. J'ajouterai quand même que ces régions ont besoin de passer d'un type de développement économique axé sur des ressources natuelles à un autre mettant plus en valeur les ressources humaines. Chaque pays en quête de croissance rapide doit un jour ou l'autre faire ce pas. Il en est de même pour les régions.

Une partie des problèmes du Québec et des provinces maritimes vient de ce que cette évolution n'a pas pu avoir lieu ou qu'elle s'est arrêtée trop tôt. Il s'agit là de deux de nos régions les plus défavorisées, qui dépendent trop des produits de base et des industries de type traditionnel (textiles, chaussures, meubles, etc.) qui sont, par rapport aux industries scientifiques et technologiques de pointe, apanage des pays évolués, des industries de bas rendement avec des coûts élevés.

De la même façon, une politique de réduction des disparités régionales contribuerait à l'amélioration de notre balance des paiements, dont le déficit est imputable à une industrie de rendement fort bas avec des coûts élevés. Ceci est dû en particulier à cette volonté de vouloir fixer nationalement les salaires, par des négociations sectorielles. Encore une fois, le problème de ces cantons de l'Est est en partie le fait d'une production qui fait appel à des industries de bas rendement et de coûts élevés. Ces industries viennent aussi ronger une partie de notre balance des paiements. Peut-être devrions-nous suivre l'exemple du Japon et nous éloigner progressivement de ce genre d'industries, moteur de l'économie il y a une ou deux

[*Text*]

Japan's book and divest ourselves progressively of the very kind of industries which were a source of strength a generation or two earlier in order to move on to more technologically advanced scientifically oriented activities.

Clearly, a policy of reducing regional disparities through concentration of public investment spending in retarded regions could also make a contribution to the protection or improvement of the environment if the projects are carefully selected. One of the ways of putting people to work in retarded regions is to clear up streams and lakes, to fight erosion and so on. I don't see any conflict between the policy of discriminating by region in public spending patterns and improvement in the environment as well.

In general it seems to me that, rather than thinking of a program of reducing regional gaps, something that we must, and in good conscience, undertake for reasons of social justice or political expediency, but which are going to be expensive in terms of other goals of national policy, there is a very high degree of complementarity between the reduction of regional gaps and the achievement of other national goals.

The second point I want to make is that everything I have described is not easy. Because of the ignorance of which I spoke at the outset, the tendency in Canada and throughout the world has been, where there has been some kind of national policy with regard to regional development, to seize upon the concept of the development pole, because that was the one thing we had in the literature that seemed to make some kind of sense. There is no Asian country, to my knowledge, which has not, during the past ten or fifteen years, designed national development plans on the basis of setting up a system of development poles—that is cities—in which investment would be concentrated in order to change the pattern of regional development.

That idea comes originally from François Perroux, an outstanding French economist, that by luring or pushing new industrial enterprises into certain urban centres these enterprises would generate spread effects and values, increases in income and employment in some peripheral regions; let us say that, somehow or other, attracting Volvo to Halifax by liberal DREE grants would improve the levels of income and employment in the whole of Nova Scotia, or a large part of Nova Scotia.

We have found, both in Canada and in developing countries, that this approach almost never works. It was even naive. It works under one set of conditions, namely where the industrial base of the urban centre which is regarded as or labelled as a development pole is based on natural resources produced in the peripheral region itself. One can easily see that the expansion of iron and steel industries in Pittsburgh will create jobs and generate income in the coal mines and iron mines of the surrounding countryside, or that the growth of a pulp and paper town will create jobs in the forest. But when that link is broken—that is to say, when a national economy reaches the stage where the leading enterprises, the pulsive enterprises as we say, in the cities are no longer based on the natural

[*Traduction*]

générations, afin de nous consacrer de plus en plus à des activités technologiques et scientifiques avancées.

Pour tout dire, une politique visant à réduire les disparités régionales grâce à la concentration des investissements publics dans les régions défavorisées pourrait aussi contribuer à la protection ou à l'amélioration de l'environnement si les projets étaient soigneusement choisis. Le nettoyage des ruisseaux et des lacs, la lutte contre l'érosion etc., pourraient être des moyens de procurer du travail dans les régions défavorisées. Je ne vois aucune contradiction entre cette politique de choix des investissements publics par région et l'amélioration de l'environnement.

De façon générale, il me semble que plutôt que de concevoir un programme visant à réduire les disparités régionales, ce que nous nous devons de faire pour des raisons de justice sociale ou d'efficacité politique, mais au détriment d'autres objectifs de la politique nationale, il faut essayer d'agencer le plus possible cette réduction des disparités régionales et la réalisation des autres objectifs nationaux.

Deuxièmement, tout ce que je viens de décrire n'est pas facile à réaliser. En raison de l'ignorance dont j'ai fait état au début de mon intervention, au Canada et dans le monde entier, dans les pays où on a adopté une sorte de politique nationale de développement régional, on a tendance à trop se concentrer sur la notion de pôles de développement, parce que dans tous les documents à ce sujet, c'était la seule idée qui semblait logique. A ma connaissance, il n'y a pas un seul pays d'Asie qui n'a pas au cours des dix ou quinze dernières années conçu de plans de développement national en s'appuyant sur des pôles de développement, à savoir les villes, où il y a concentration des investissements afin de transformer le modèle de développement régional.

Cette idée a été lancée par l'économiste français renommé François Perroux, qui dit que le fait d'attirer ou de favoriser de nouvelles entreprises industrielles dans certains centres urbains, crée un effet d'entraînement et contribue à l'accroissement du revenu et du nombre d'emplois dans certaines régions périphériques. Disons que d'une façon ou d'une autre, si l'on réussit à attirer la société Volvo à Halifax grâce aux subventions du MEER, cela pourrait améliorer le niveau de revenus et la situation de l'emploi dans toute la Nouvelle-Écosse ou, du moins, dans une bonne partie de la province.

Au Canada et dans les pays en développement, on a réalisé que cette façon de procéder ne fonctionnait presque jamais. Il faut être naïf pour y croire. Cette méthode n'est efficace qu'à certaines conditions, en particulier lorsque l'industrie du centre urbain qui est considéré ou étiqueté comme pôle de développement repose sur les ressources naturelles exploitées dans la région périphérique même. Il est facile de se rendre compte que l'expansion des industries de fer et d'acier à Pittsburg va créer des emplois et, par conséquent, améliorer la situation financière des mines de charbon et de fer de la région environnante, ou encore que l'expansion d'une ville qui compte une usine de pâtes et papiers va susciter la création d'emplois dans le secteur forestier. Mais lorsque le lien est coupé—c'est-à-dire

[*Text*]

resource endowment of the immediately surrounding region—then this kind of spread effect does not occur.

In the study of eastern Ontario that was mentioned, the Ontario government, at the time, was thinking of solving the problem of stagnation in eastern Ontario and of luring industry and population from Toronto, the golden triangle, to eastern Ontario by the creation of two industrial parks; one at Prescott and one at Belleville, if I remember correctly.

The development pole concept means that you create industrial parks and provide some incentives to attract enterprise to those centres and then you generate the spread effects, that is, income and employment throughout the whole region. However, we found very quickly that there was virtually no economic interaction among those small industrial regions in eastern Ontario. To our greater surprise, we found there was very little between Ottawa and these small towns; not much with Montreal; and more with Toronto. However, in point of fact, cities like Perth, Smiths Falls, and Cornwall are buying equipment and raw materials in a world market and they are selling final products in the world market. Another way of putting it would be to say, "The leakages are enormous".

If you succeed in establishing half a dozen new enterprises in Cornwall, nine-tenths of the impact will be diffused throughout the world economy rather than being felt in eastern Ontario. You help Cornwall, but as far as helping the other cities in eastern Ontario, you have to do something in each of the cities of eastern Ontario.

In other words, we find that it is not enough to create a generator in the form of new enterprises in a particular city; you also have to have the lines of transmission and you have to make sure that there is structure at the other end which is capable of absorbing the impact. It ultimately comes down to a need to plan in terms of an entire urban hierarchy in such a way that you have the impact that you want in a particular region. The idea that you can pick one city like Halifax or Moncton and say, "This is going to be our development pole for this region and we are going to use the DREE incentives to attract enterprise to that city thereby creating a development pole," and then applying, without question, the theory that once you have a development pole, the spread effects will occur automatically is, I would say, foredoomed to failure. We will come back to that problem.

It means, in essence, thinking in terms of an entire urban hierarchy; thinking in terms of some degree of specialization city by city rather than thinking in the very general terms of designating a city as a development pole; using your capacity for constructing infrastructure and the incentive system to attract some enterprises to that city; and then sitting back and waiting for those spread effects to appear. In nine cases out of ten, they will not appear.

The final point I want to make which relates to what I said at the outset, and also what I have just been saying now. In the

[*Traduction*]

lorsque l'économie d'un pays en vient à un stade où les entreprises principales d'une ville, les entreprises stimulatrices comme on les appelle, ne sont plus fondées sur la dotation en ressources naturelles de la région immédiate, cet effet d'entraînement disparaît.

Dans l'étude, sur l'Est de l'Ontario, dont nous avons parlé, le gouvernement de la province, à ce moment-là, croyait résoudre le problème de la stagnation économique de la région et attirer les industries et la population de Toronto, le triangle d'or, en créant deux parcs industriels, l'un à Prescott et l'autre à Belleville, si je me souviens bien.

D'après cette notion de pôle de développement, on crée des parcs industriels et on offre certains stimulants pour attirer les entreprises dans ces centres et il y a ensuite effet d'entraînement, c'est-à-dire que pareille initiative permet d'accroître le niveau de revenu et d'emploi dans toute la région. Cependant, nous nous sommes rendu compte très rapidement qu'il n'existait pratiquement aucun lien économique entre ces petites régions industrielles de l'Est de l'Ontario. A notre grand étonnement, nous avons découvert qu'il y avait très peu de lien entre Ottawa et ces petites villes, pas beaucoup avec Montréal mais plus avec Toronto. Cependant, en fait, des villes comme Perth, Smith Falls et Cornwall achètent de l'équipement et des matières premières sur le marché mondial et vendent des produits finis sur ce même marché. Autrement dit, les fuites sont énormes.

Si l'on réussit à établir six nouvelles entreprises à Cornwall, les neuf-dixièmes des répercussions seront répartis dans toute l'économie mondiale plutôt que dans l'Est ontarien. On apporte notre aide à Cornwall, mais en ce qui concerne les autres villes de l'Est de l'Ontario, il faut prendre des mesures précises pour chacune d'elles.

En d'autres termes, nous constatons qu'il ne suffit pas de créer de nouvelles entreprises dans une ville en particulier; il faut absolument qu'il y ait des liens économiques et nous devons être certains qu'à l'autre bout de la chaîne, il existe une structure capable d'absorber l'impact. Finalement, on se voit donc obligé d'établir un plan complet de hiérarchie urbaine de façon telle que l'on puisse obtenir les changements que l'on souhaite dans une région particulière. Si l'on choisit une ville comme Halifax ou Moncton comme pôle de développement pour la région, si on décide d'utiliser les stimulants de MEER pour attirer les entreprises dans cette ville, et qu'on applique ensuite, à l'aveuglette, la théorie selon laquelle un pôle de développement produit automatiquement des effets d'entraînement, à mon avis, on se dirigera sans aucun doute vers l'échec. Nous reviendrons à ce problème.

Essentiellement, il s'agit d'établir une hiérarchie urbaine complète, une certaine spécialisation dans chaque ville plutôt que de désigner en général une ville comme pôle de développement, en utilisant nos possibilités pour construire l'infrastructure et mettre sur pied un système de stimulation pour attirer certaines entreprises dans cette ville, en se retirant ensuite pour attendre que les effets d'entraînement se fassent sentir. Dans neuf cas sur dix, ils ne se feront pas sentir.

Finalement, je voudrais faire une remarque sur ce que j'ai dit au début et sur les propos que je viens de tenir. Dans le

[*Text*]

field of international development and development planning of under-developed countries, we are in the midst of a kind of evolution of thought. The approach to national development planning during the fifties and sixties was related to the development pole concept in the sense that the approach relied very much on some kind of automatic seeping-out process as a consequence of accelerated growth of national income. At least in the non-socialized countries and even in the socialized countries to a large degree, the emphasis was on raising the total levels of investment, particularly investment in the modern industrial sector, thus generating an accelerated growth of national income as a whole and then sitting back and waiting for some sort of automatic process to raise the levels of welfare of the masses of poor people in poor countries. This approach succeeded in terms of accelerating growth, but it failed in terms of improving the welfare of the masses of poor people of poor countries.

I would say that this approach has now been totally rejected. When one rejects this kind of highly aggregated approach of thinking in terms of levels of investment in the country as a whole which generates a rate of growth of national income in the country as a whole, it becomes necessary to disaggregate in some fashion. What has become popular is to disaggregate in space. In fact, to do your basic development planning region by region and even community by community regardless of what a region is or how big it is.

There is agreement that the way to construct the national development plan is to start with a target population in a particular community or region, and to plan for satisfaction of the basic needs of that target population. Basic needs arise out of the World Employment Conference of 1976. The whole world employment program at the International Labour Office introduced this concept of basic needs: food, clothing, shelter, employment as a means to an end, basic human rights, education, and usually people add things like participation in the political process and a sense of belonging to a social group.

Senator Hicks: Health services?

Dr. Higgins: That is right. This concept has swept into national development circles and now governments in developing countries are trying to translate these basic ideas into some kind of operation planning and execution of development programs.

Out of the United Nations Centre for Regional Development in Nagoya—where I have been once a year over the last three or four years—comes the concept of the barefoot plan. The barefoot plan is obviously related to the Mao concept of the barefoot doctor. He is a man with a special kind of training who is prepared to get not only his hands, but his feet dirty by working side by side with the target population who, in these countries, are mainly peasants.

It is part of the function of the barefoot planner to find out what people's basic needs are; to conduct a dialogue with

[*Traduction*]

domaine du développement international et de la planification des pays en développement, nous sommes actuellement en pleine évolution. La planification du développement national au cours des années cinquante et soixante avait plutôt trait aux pôles de développement, en ce sens que l'on comptait beaucoup sur une espèce de résultat automatique comme conséquence d'une croissance accélérée du revenu national. Dans les pays non socialistes et même, dans une grande mesure, dans les pays socialistes, on a mis l'accent sur l'accroissement du niveau total des investissements, en particulier dans les secteurs industriels modernes, amenant ainsi une croissance accélérée du revenu national dans l'ensemble. On se retirait ensuite et on attendait l'établissement d'un procédé automatique qui viendrait accroître les niveaux de bien-être des masses dans les pays pauvres. Cette méthode a eu des effets bénéfiques sur l'accélération de la croissance, mais elle a constitué un échec quant à l'amélioration du bien-être des habitants des pays pauvres.

Je dirais maintenant que cette méthode est totalement rejetée. Lorsqu'on refuse cette méthode de sélection en ce qui concerne l'ensemble des niveaux des investissements dans un pays, investissements qui font croître le taux de croissance du revenu national, il devient alors nécessaire de se dissocier d'une certaine façon. Ce sur quoi on porte maintenant son attention, c'est sur l'aspect espace. En fait, on concentre la planification du développement dans les régions et même dans les collectivités, peu importe le caractère ou l'importance de la région ou de la collectivité.

On s'accorde à dire que pour élaborer un plan national de développement, il faut d'abord choisir une population-cible dans une collectivité ou une région particulière et pourvoir à ses besoins fondamentaux. Ces besoins fondamentaux ont été déterminés à la Conférence mondiale sur l'emploi en 1976. Dans l'ensemble du programme mondial sur l'emploi à l'Organisation internationale du travail, on a introduit ce concept de besoins fondamentaux qui sont: nourriture, vêtement, logement, emploi valorisant, droits fondamentaux de la personne, éducation et habituellement, on ajoute des notions comme la participation au processus politique et un sentiment d'appartenance à un groupe social.

Le sénateur Hicks: Les services de santé.

M. Higgins: Oui. Ce concept est passé dans les milieux nationaux liés au développement, et maintenant, les gouvernements des pays en développement essaient de traduire ces idées fondamentales en programmes de développement et de planification.

L'idée des «spécialistes aux pieds nus» émane du Centre de développement régional des Nations-Unies situé à Nagoya, où je me rends une fois par année depuis trois ou quatre ans. Ce plan est évidemment lié au concept maoïste du médecin aux pieds nus, qui reçoit une formation spéciale et est disposé à se salir non seulement les mains, mais aussi les pieds en travaillant aux côtés de la population à desservir. Dans ces pays la population cible est constituée principalement de paysans.

Le planificateur aux pieds nus a entre autres pour fonction de déterminer les besoins de base de la population, de dialo-

[*Text*]

them; and to report on this dialogue to the politicians to assist them in formulating policies.

Also linked to the same idea is a trend towards greater devolution of powers to the lower levels of government. Sri Lanka has gone furthest in this direction by setting up ministries at the district level. There is a Minister of Planning at the district level who has a budget. They prepare their own plans, and carry them out themselves using the target population as much as possible in the planning and execution of development projects with a great degree of independence of the central government. Indonesia is also moving in this direction.

The question then arises as to what extent this kind of idea is applicable to programs for the development of retarded regions in advanced countries like Canada, since these ideas are new, having arisen in connection with regional development in developing countries. There has not, as yet, been much effort to apply them to the problem of retarded regions in advanced countries, but it would seem to me that at first blush there is something in them.

I know that Dr. Hicks is interested in the question of appropriate technology, which is one of the ideas floating around, and which is frequently connected with the basic needs idea because of the employment objective, and the wish to involve a retarded population in projects which will contribute to the direct satisfaction of their basic needs. I have reservations about this, however, even when we are concerned with developing countries. There is a danger of this pendulum swinging too far. John Friedman of UCLA, for example, who is one of the most distinguished regional economists that we have on this continent, one year ago at this Nagoya conference, was talking about agropolitan centres, to replace metropolitan centres. An agropolitan centre is a small city serving an agricultural, forest, fishing, primary sector or region, almost medieval in concept. This year he has gone further and talked about closure of the region, on the grounds that opening up this idyllic society to any kind of contact with the outside world, even the wicked capital city or the industrial towns of the same country, exposes them to exploitation and dependence, and so on. I can therefore see a serious possibility that the pendulum will swing too far.

On the other hand, there is merit in the idea, I think, of solving the problems not just of New Brunswick, but, let us say, of northeastern New Brunswick, by identifying a target population—say a francophone population in the northeast of New Brunswick—and saying, "We want to do something for that population because they are poor and unemployment is high," rather than saying, "Well, we are going to do something for the Atlantic provinces as a region." This is the distinction. The idea has great merit, in my view, as I say, and I also think that it would make sense to define goals for that target population in terms of some concept of basic needs.

In a country as advanced as Canada, basic needs might be somewhat differently defined, but even in such areas, or among such populations, one might very well find inadequate

[*Traduction*]

guer avec eux, et d'en rendre compte aux politiciens en vue de contribuer à la formulation de politiques.

La tendance vers une plus grande dévolution des pouvoirs aux niveaux de gouvernements inférieurs est également liée à cette idée, comme en témoigne le Sri Lanka, qui est allé plus loin en créant des ministères au niveau des districts. Il y a au niveau du district un ministre de la planification disposant d'un budget. Ils préparent leurs propres plans et les exécutent eux-mêmes. Ils ont le plus possible recours à la population à desservir pour planifier et exécuter des projets de développement, et maintiennent un fort degré d'indépendance par rapport au gouvernement central. L'Indonésie s'oriente également en ce sens.

Mais il s'agit de savoir dans quelle mesure ce type d'idée est applicable aux programmes de développement de régions arriérées des pays développés comme le Canada. Ces idées sont nouvelles; elles ont été avancées en rapport avec le développement régional dans les pays en développement. On n'a pas encore fait beaucoup d'efforts pour les appliquer aux problèmes des régions arriérées des pays développés, mais de prime abord elles me semblent prometteuses.

Je sais que M. Hicks s'intéresse à la question de la technologie appropriée, qui est l'une des idées qui circulent en ce moment et qu'on associe fréquemment à l'idée des besoins de base en raison de l'objectif de la création d'emplois et du désir de faire participer une population arriérée à des projets qui contribuent à la satisfaction directe de leurs besoins de base. J'ai cependant des réserves à ce sujet, même lorsque nous nous préoccupons de pays en développement. Il y a le risque que ce mouvement nous entraîne trop loin. John Friedman de l'UCLA, par exemple, qui est l'un des économistes régionaux les plus distingués que nous ayons sur le continent, participait il y a un an à la conférence de Ngoya et parlait de centres agropolitains en remplacement des centres métropolitains. Un centre agropolitain est une petite ville autour de laquelle gravite une région ou secteur primaire agricole, forestier ou de pêche. C'est un concept presque médiéval. Cette année, il est allé jusqu'à préconiser un repli de la région sur elle-même en disant qu'on exposerait les habitants à l'exploitation et à la dépendance en ouvrant cette société idyllique au monde extérieur, en la mettant en contact avec les mœurs de la capitale ou des centres industriels du pays. Je crains fort que le mouvement nous entraîne trop loin.

Mais il y a toutefois un certain bon sens dans l'idée de résoudre les problèmes du nord-est du Nouveau-Brunswick en établissant une population cible—disons un secteur francophone du nord-est du Nouveau-Brunswick—en affirmant: «Nous voulons faire quelque chose pour cette population, qui est pauvre et compte beaucoup de chômeurs», plutôt que de dire, «Nous allons faire quelque chose pour les provinces de l'Atlantique en tant que région». C'est là la distinction. L'idée est à mon avis bien fondée, et comme je l'ai dit, il serait sensé de définir des objectifs pour cette population en s'inspirant du concept de la définition des besoins de base.

Dans un pays aussi développé que le Canada, les besoins de base peuvent être définis de façon quelque peu différente, mais on peut très bien y trouver aussi des niveaux de nutrition

[*Text*]

nutritional levels, for example. I would be surprised if one did not find that the nutritional levels of some families were below nationally or internationally accepted standards. What I would like to see happen, therefore, even in Canada, now, is to get away from this simplistic idea that all you have to do is "create a development pool," by picking a city and providing incentives and so on to lure new enterprises to that city, expecting that the economic and social problems of the entire population of a much bigger region are going to be solved by that policy. That I would like to see abandoned in favour of a policy which would, in general, isolate the target populations that we are trying to help, defining what are the things which we are ultimately trying to provide for that population, and then to conduct the planning and the policy execution in terms of specific projects which will contribute to the satisfaction of the defined basic needs for the defined target population.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Professor Higgins. Honourable senators, our lead questioner is Senator Hicks.

Senator Hicks: Thank you, Professor Higgins. I think that was very interesting, and I have several questions which may prompt further elaboration of some of the points you made. Then I should like to ask you to comment in general terms on one, or perhaps two points, arising out of your paper entitled, "Economic Growth and Cultural Change," which I found extremely interesting, though perhaps a little pessimistic with regard to the prospects of the traditional efforts we have been making to solve problems in developing countries.

First of all, to deal with the remarks you have made today, you have switched from development of the less developed countries to regional problems within an individual state. Are the problems the same, or is there any fundamental difference between the problems of regional development within one state as compared with the development, let us say, of a less developed country, or LDCs, as you call them in your paper?

Dr. Higgins: Well, there are, of course, enormous differences in the scale of the problems to be faced. In the region with which I have been engaged in Haiti, which is where I am going at the end of the week again, 90 per cent of the population is malnourished, and undernourished, 90 per cent is illiterate, 90 per cent is ill in some fashion or other. There were, at the time the project began, no surfaced roads, no telecommunications service in the small towns of the region—no telegraph and no telephone—and in the biggest city you had electricity for about two hours a day, and so on. Well, the problem that we are facing in even, let us say, the Gaspésie, is not of this magnitude, but from an analytical point of view there are substantial overlaps.

I have found, as I have been moving back and forth, tackling problems of retarded regions within Canada, and tackling problems of national and regional development in developing countries, I find there is very little I learn in less developed countries which is not applicable to retarded regions in Canada, and vice versa. I think we are in the midst of a kind of revolution of thinking and development planning, and so forth,

[*Traduction*]

insuffisants, par exemple. Je serais étonné qu'on ne trouve pas dans certaines familles canadiennes un niveau de nutrition inférieur aux normes reconnues à l'échelle nationale et internationale. J'aimerais donc qu'au Canada, on s'écarte de l'idée simpliste selon laquelle il suffit de «créer un centre de développement» en choisissant une ville et en fournissant des encouragements pour y attirer de nouvelles entreprises, en s'attendant que les problèmes économiques et sociaux de la population entière d'une région beaucoup plus grande soient résolus par cette politique. J'aimerais qu'on opte plutôt pour une politique qui, en général, isolerait les populations cibles que nous essayons d'aider, en définissant ce que nous essayons ultimement de fournir à telle population, en effectuant les travaux de planification nécessaires et en exécutant cette politique par des projets précis contribuant à satisfaire les besoins de base déterminés de telle population.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Higgins. Honorables sénateurs, c'est le sénateur Hicks qui mène l'interrogation.

Le sénateur Hicks: Merci, monsieur Higgins. Votre exposé était très intéressant, et j'aurais plusieurs questions à vous poser, des éclaircissements à vous demander sur certains des points que vous avez fait ressortir. J'aimerais vous demander de faire des observations générales sur un ou peut-être deux points découlant de votre mémoire intitulé «Economic Growth and Cultural Change», que j'ai trouvé extrêmement intéressant, quoiqu'un peu pessimiste en ce qui concerne les résultats des efforts que nous faisons pour résoudre les problèmes des pays en développement.

Tout d'abord, pour ce qui est des remarques que vous avez faites aujourd'hui, vous êtes passé du développement des pays moins développés aux problèmes régionaux d'un État particulier. Les problèmes sont-ils les mêmes, ou y a-t-il une différence fondamentale entre les problèmes de développement régional d'un État et le développement, disons, d'un pays moins développé, d'un P.M.D. comme vous les appelez dans votre mémoire?

M. Higgins: Il y a évidemment d'énormes différences sur le plan de l'envergure des problèmes à régler. Dans la région dont je me suis occupé en Haïti, où je retourne à la fin de la semaine prochaine, 90 p. 100 des habitants sont sous-alimentés, illettrés et souffrent d'une maladie quelconque. Au début du projet, il n'y avait dans les petites villes de la région ni routes macadamisées, ni service de télécommunications, ni télégraphe, ni téléphone. Et dans la plus grande ville de la région, on avait l'électricité environ deux heures par jour seulement. Le problème auquel nous faisons face en Gaspésie, par exemple, n'est pas de cette envergure, mais d'un point de vue analytique, on peut faire beaucoup de recoupements.

Après m'être occupé des problèmes des régions arriérées du Canada et des problèmes de développement national et régional des pays en développement, je me suis rendu compte que presque tout ce que j'ai appris dans les pays moins développés est applicable aux régions arriérées du Canada, et vice versa. Je pense que nous sommes en pleine révolution de pensée et de planification en matière de développement, mais je me

[*Text*]

but what I am saying myself now, and many other people are getting around to saying it, is that our approach should be something like that of the medical profession, or, more precisely, of public health. There is no general theory of public health. The medical doctors have scientific knowledge of physiology, anatomy, biology, chemistry and so on, which they apply, but when they have to prescribe for a particular patient they have to add something to each of these individual sciences, which is, essentially, experience of the profession based on case histories. I think we would do well to adopt this approach, and give up for a while the search for a general theory of which the development pole theory was one, or the growth theory another. Let us give that up for a while and let us, rather, think in terms of visiting the retarded communities, whether in an advanced country or a developing country, diagnosing or isolating the maladies, and then coming up with prescriptions for dealing with that particular case, on the basis of a range of scientific knowledge, of which economics might be a part, along with sociology, anthropology, political science, agronomy, industrial engineering, and God knows what; because there is no aspect of human knowledge which is totally irrelevant to the development problem. That also, I would say, applies just as much to the northeast of New Brunswick, or the east of Quebec, as it does to my region in Haiti.

Case studies, therefore, become extremely important. You apply the scientific knowledge you have, and then you say, "Well, this looks to me like the case I read about in the medical journal. It seems to have many of the same kind of characteristics, and so I will take a chance: such and such worked in that case, therefore let us try it here."

Senator Hicks: Would it be unfair for me to infer from your answer, then, that as an economist, you think the differences between these two sets of problems are differences in degree rather than in kind or theory.

Dr. Higgins: That is right.

Senator Hicks: I was interested in what you had to say about the role of public works expenditures in different parts of Canada, referring to the bad unemployment situation in Atlantic Canada and Quebec, and the extreme inflationary situations in Ontario and Alberta—I think those were the examples you used. Is there any evidence of the development of any policy in public works expenditures in Canada that you know of that would approach these problems in the way you suggested might be successful?

Dr. Higgins: Well, that is a question that is difficult to answer without incurring the risk of being somewhat indiscreet; but since I am basically an academic economist a certain amount of indiscretion is probably permitted me. We have, in PWC, some ideas along these lines. In fact, just by accident I happen to have with me a report that I prepared for Public Works of Canada on this subject. This report has not been released, however, and the reason, it is clear, is that PWC is nervous about entering so deeply into a field of over-all national stabilization policy, which many people, including

[*Traduction*]

demande maintenant, comme bien d'autres, si notre approche ne devrait pas être semblable à celle de la médecine ou plus précisément de la santé publique. Il n'y a pas de théorie générale de la santé publique. Les médecins ont des connaissances scientifiques en physiologie, en anatomie, en biologie, en chimie etc., qu'ils appliquent, mais lorsqu'ils doivent prescrire quelque chose à tel patient, ils doivent ajouter à ces sciences l'expérience de la profession, qui se fonde sur les histoires de cas. Je pense que nous aurions avantage à adopter cette approche et à cesser pendant un moment de chercher une théorie générale. La théorie du développement en est une, et celle de la croissance en est une autre. Laissons cette question de côté un moment et parlons plutôt des visites aux communautés sous-développées tant dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement, et essayons de diagnostiquer et de localiser les maladies pour ensuite être en mesure de prescrire des remèdes nécessaires, dans ce cas particulier, en fonction d'un éventail de connaissances scientifiques dont l'économie peut faire partie ainsi que la sociologie, l'anthropologie, les sciences politiques, l'agronomie, le génie rural et Dieu sait quoi encore, car il n'existe aucun aspect de la connaissance qui n'ait rien à voir avec les problèmes de développement. Cela également, je dois le dire, s'applique autant au nord-est du Nouveau-Brunswick, à l'est du Québec, qu'à la région d'où je viens en Haïti.

En conséquence, les études de cas deviennent de plus en plus importantes. On utilise les connaissances dont on dispose et l'on dit ensuite «Eh bien, à mon avis ce cas là ressemble à un cas que j'ai lu dans une revue médicale. Il me semble qu'il comporte des caractéristiques similaires, et ainsi je vais prendre un risque: telle mesure ou telle autre ayant réussi dans ce cas, essayons de voir s'il en sera de même maintenant».

Le sénateur Hicks: Puis-je déduire de la réponse que vous venez de donner que en tant qu'économiste, vous pensez que les différences qui existent entre les deux problèmatiques sont des différences de degré plutôt que des différences théoriques.

M. Higgins: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Ce que vous avez dit à propos du rôle des dépenses pour les travaux publics dans les différentes régions du Canada, en ce qui a trait au chômage qui sévit dans la région atlantique et au Québec et à la conjoncture extrêmement inflationniste en Ontario et en Alberta m'a beaucoup intéressé—je pense que ce sont les exemples que vous avez utilisés. Y a-t-il à votre connaissance des politiques sur les dépenses pour les travaux publics au Canada qui puissent faire face à ces problèmes de la façon que vous avez proposée et avoir des chances de réussir?

M. Higgins: Eh bien il est difficile de répondre à cette question sans courir le risque de commettre une indiscrétion, mais vu que fondamentalement je suis un économiste universitaire, je peux me permettre quelques indiscrétions. Nous avons, au ministère des Travaux publics certaines idées qui vont dans ce sens. En fait, par chance, j'ai amené avec moi un rapport que j'ai préparé à ce sujet pour le ministère des Travaux publics du Canada. Ce rapport n'a pas encore été publié, toutefois, et la raison en est que le ministère des Travaux publics ne veut pas trop s'engager dans la politique de

[*Text*]

perhaps some people here present, would regard as inappropriate for a Department of Public Works.

Senator Hicks: I do not expect you to speak as a politician, but only as an economist. There are lots of politicians around.

Dr. Higgins: The basic idea is simple enough. What we need to do, and what we have not done, is to take the basic idea and give it a dry run. By that I mean, let us suppose that this policy of building up a shelf of public works projects had been instituted. You see, in order to execute such a policy, one needs to have a great deal of information about the amount and kind of employment that is generated. If you are building a highway, a hospital, a school, a post office, an anti-pollution project, or whatever it may be, you need to know what is the path through time of that employment creation directly on the site, but also, and this is very important, you need to know where the raw materials come from, where the equipment comes from, and so on. To take an extreme case, let us suppose that all industrial equipment and all the equipment used in the construction industry comes from Toronto, and let us suppose that all the cement and all the steel, and so on, comes from the Toronto region, and then it is decided to rebuild the Halifax waterfront, which is something that has been talked about for several years, and is a vast joint project of the federal and provincial governments, the city and the private sector. There would be beautiful apartment houses along the water, with a magnificent view, with office buildings. In order to know just how much of the income and employment generated by that vast project will be felt within Halifax or within Nova Scotia, or even within the Atlantic provinces, one needs to have careful studies of the sources of the raw materials and equipment, because the idea is to reduce the gap between Nova Scotia and Ontario. One needs not only a shelf of fully prepared high priority products. As much as possible for this purpose one would use projects taken down from the shelf, of a kind which can use materials and equipment produced by the target population within the target region.

Interestingly enough, 25 years ago that kind of information was available, because at that time virtually all the advanced countries had accepted the idea of using public works as a stabilization device. Some of you may recall that in the early federal-provincial conferences just after World War II the federal government, seeking to build up such a national shelf of public works projects in order to permit an integrated stabilizing policy at all levels of government, was offering grants to the provinces both for the planning of such projects and for their execution if the provincial government would agree to execution at a time dictated by the federal government. The amount of those grants, the proportion of total costs the federal government was prepared to cover, went higher and higher and higher, and I think ended up at 50 per cent. But then, of course, the expected gigantic post-war depression did not arrive and all this basic idea was forgotten. Also, we then began to realize that, not only in the developing countries but

[*Traduction*]

stabilisation globale au plan national, considérée par beaucoup, notamment par certaines personnes ici présentes, comme peu indiquée pour le ministère des Travaux publics.

Le sénateur Hicks: Je ne m'attends pas à ce que vous parliez en tant que politicien mais en tant qu'économiste. Il y a beaucoup de politiciens ici.

M. Higgins: L'idée de base est pourtant simple. Ce qu'il nous faut faire, et ce que nous n'avons pas fait, c'est de prendre cette idée fondamentale et en faire l'essai. En disant cela, je prends pour acquis que la politique d'accumulation de projets de travaux a été mise en place. Comme vous vous en rendez compte, pour mettre en œuvre une telle politique, il faut disposer de très nombreuses données à propos du nombre et du type d'emplois qui en découleront. Si vous construisez une grand route, un hôpital, une école, un bureau de poste, un projet anti-pollution ou peu importe, vous devez établir quel est l'acheminement critique, mais également, et c'est très important, il vous faut également savoir d'où viennent les matières premières, le matériel etc. Pour prendre un cas extrême supposons que tout l'outillage industriel et le matériel utilisé dans l'industrie de la construction viennent de Toronto, et supposons que le béton et l'acier etc. viennent de la région de Toronto et que l'on décide de refaire le front de mer de Halifax qui est un vaste projet dont on parle depuis plusieurs années et qui serait pris en charge par les gouvernements fédéral et provincial, par la ville et le secteur privé. Il y aurait le long de l'avenue de très belles maisons résidentielles avec des appartements avec une vue magnifique et également des édifices à bureaux. Pour connaître exactement les revenus et le nombre d'emplois qui découleraient de ce projet dans la région d'Halifax ou en Nouvelle-Écosse ou même dans les provinces atlantiques, il faut procéder à des études détaillées des lieux d'approvisionnements en matières premières et en matériel, car ce que l'on veut faire c'est de réduire l'écart existant entre la Nouvelle-Écosse et l'Ontario. Il ne suffit donc pas d'avoir uniquement une gamme de projets prioritaires complètements prêts. Autant que possible, on utilisera dans ces travaux les projets déjà terminés qui permettront d'utiliser les matières et l'équipement fabriqués par la population cible dans la région cible.

Il est intéressant de remarquer qu'il y a 25 ans on pouvait déjà se procurer ces informations car à l'époque, presque tous les pays industrialisés avaient accepté d'utiliser les travaux publics comme mécanisme de stabilisation. Certains d'entre vous se souviendront que dans les premiers temps des conférences fédérales provinciales, après la deuxième guerre mondiale, le gouvernement fédéral tout en essayant de se constituer une gamme de travaux publics qui, à tous les niveaux gouvernementaux, permettrait de disposer d'une politique de stabilisation intégrée, a accordé des subventions à ces projets ainsi qu'à leur mise en œuvre si les gouvernements provinciaux étaient d'accord pour entreprendre les travaux selon le calendrier du gouvernement fédéral. Le montant de ces subventions, la part du coût total des opérations que le gouvernement fédéral était prêt à prendre en charge est devenue de plus en plus importante pour finalement devenir la moitié. Mais alors, bien entendu la forte dépression à laquelle on s'attendait après la

[*Text*]

also in advance developing countries like Canada, the problem was no longer one of alternating inflation or unemployment, but simultaneous inflation and unemployment.

Senator Hicks: That was going to be my next question. Is there any reason why the traditional pattern during a recession, of having an inverse relationship between unemployment and inflation, has been changed today, so that the recession seems to accentuate both unemployment and inflation? Have economists some explanation for this? What are the different circumstances?

Dr. Higgins: I have an explanation, but I could not say it has been generally accepted by my colleagues. Why we have simultaneous inflation and unemployment seems to me relatively easily explained. That is to say, over a wide range of total employment we have today nation-wide bargaining in fields like the Public Service, iron and steel and automobiles, a few key sectors, where the typical pattern is annual bargaining. Once these bargains are made they tend to apply, with little variations, across the country, and they tend to hold until the next bargaining session. Also, they tend to set the pattern for every sector.

The employers, having agreed to a wage increase, then raise their administered prices, since we have very few fields in which there is anything approaching pure competition. They do that on the basis of experience, with confidence that the government will then expand the money supply enough to make these new and higher levels of wages and prices stick, without disastrous reduction in demand for the final product, and thus input and employment. This, by and large, is what has been happening for the past 20 years. The trade unions and employers have been confirmed in their expectations. The government has consistently expanded the money supply enough to avoid the repetition of something like the great depression of the thirties. we get little fluctuations, but they are relatively minor.

The reason why a recession should take the form of simultaneous aggravation of both inflation and unemployment is less obvious. I have a theory, but, as I say, it is not one which is generally accepted by the profession. In general, my explanation is that at the moment of a recession, when private investment is tapering off, you get a shift towards the type of expenditure, both public and private, which generates just as much money income as before, but generates less output to be sold against the money income, and generates employment.

[*Traduction*]

guerre n'a pas eu lieu et on a tout oublié. Nous avons également commencé à nous rendre compte que, non seulement dans les pays en développement mais également dans les pays industrialisés comme le Canada, le problème n'était plus un problème d'alternance de périodes inflationnistes ou de chômage mais une manifestation parallèle de ces deux phénomènes.

Le sénateur Hicks: Ma prochaine question allait porter là-dessus. Y a-t-il certaines raisons pour lesquelles la structure traditionnelle pendant une phase de récession, à savoir qu'il y a inversion du rapport entre le chômage et l'inflation, n'existe plus à l'heure actuelle, de sorte que la récession, semble-t-il, accentue à la fois le chômage et l'inflation? Comment les économistes expliquent-ils ce phénomène? Quelles sont les différentes circonstances?

M. Higgins: Je peux vous donner une explication, mais je ne peux pas vous dire qu'elle est communément acceptée par mes collègues. Le fait que nous subissions les effets conjugués de l'inflation et du chômage peut s'expliquer relativement facilement. C'est-à-dire que, à mon avis, presque tous les secteurs de la main-d'œuvre sont à l'heure actuelle engagés dans un processus de négociations collectives, comme c'est le cas pour la Fonction publique, l'industrie sidérurgique et la construction automobile et dans quelques autres secteurs clés, caractérisés par des négociations annuelles. Dès que ces négociations sont terminées, les résultats ont tendance à être appliqués presque uniformément dans tout le pays, et à ne pas changer jusqu'aux prochaines négociations. De plus, elles donnent le ton aux autres secteurs.

Les employeurs, ayant convenu d'une augmentation salariale procèdent à une majoration des prix vu qu'il n'y a que peu de secteurs où le libre-jeu de la concurrence existe. C'est ce qu'ils font d'après leur expérience, confiants qu'ils sont que les pouvoirs publics augmenteront la masse monétaire suffisamment pour maintenir l'équilibre entre les niveaux plus élevés des salaires et des prix sans pour autant déprimer la demande du produit fini, donc sans diminuer la production et l'emploi. Voilà en gros ce qui s'est passé au cours des 20 dernières années. Les syndicats et les employeurs n'ont pas été déçus dans leur attente. Le gouvernement a toujours consenti à augmenter la masse monétaire suffisamment pour éviter une nouvelle dépression économique comme celle qui est survenue dans les années 30. Nous subissons donc des fluctuations de faible amplitude et relativement minimes.

La raison pour laquelle une phase de récession peut se présenter comme une aggravation simultanée de l'inflation et du chômage est moins évidente. J'ai ma propre théorie, à ce sujet, mais comme je l'ai déjà dit, elle n'est pas partagée par tous mes collègues. En règle générale, j'explique cela de la façon suivante. Pendant une phase de récession, lorsque les investissements privés ralentissent il s'opère un déplacement dans les dépenses tant du secteur public que du secteur privé qui néanmoins permet de conserver les revenus au même niveau qu'avant mais qui toutefois entraîne une diminution de la production de biens de consommation susceptibles d'être achetés par les particuliers, et favorise l'emploi.

[*Text*]

Senator Hicks: You have not mentioned the effects of the many government programs such as unemployment insurance, improved welfare benefits and things like this, which did not in the thirties and which have made the effects on individuals of a recession far different today from forty years ago.

Dr. Higgins: That is right. That is part of what I have in mind. Unemployment insurance is the ideal example for me, because this is a type of government spending which maintains money income and produces no return flow of goods and services to be sold against that income. The same is true of most kinds of public works.

The Chairman: It does create demand though.

Dr. Higgins: Sure.

The Chairman: And demand translates itself back into output at some point.

Dr. Higgins: You are worried about the simultaneous aggravation of inflation and unemployment.

The Chairman: Yes.

Dr. Higgins: Unemployment insurance maintains money income and maintains spending, and thus contributes to employment; but that same amount of money paid out in wages to workers who are producing goods and services would provide an offset against that money income. The price level is simple total spending over the total flow of goods and services, and if you maintain the money income in a fashion which reduces the flow of goods and services you aggravate the inflationary pressure.

The Chairman: What you have to be arguing there, surely, is that people who are in control of putput will maintain profits, and therefore raise prices in the face of a lack of demand, in order to make your equation balance. I know that is a theory, but there is also a countervailing theory that under conditions of lack of demand prices will be depressed. Your theory rests on the fact, it seems to me, that prices are totally administered. That is something you mentioned; it is a sort of accepted Galbraithian idea.

Dr. Higgins: They do not have to be totally administered.

The Chairman: Perhaps not totally; that is an exaggeration. They have to be sufficiently administered.

Dr. Higgins: The government has the alternative of not supporting a higher price level.

The Chairman: That is right. And that is at the point of saying they validate their expectations.

Dr. Higgins: That is right.

The Chairman: We have no problem with that. I am having a little problem with what happens when there is a downturn which indicates that the expectations are not being validated at that stage.

Dr. Higgins: I was making a very simple point. If the same amount of money income is generated by such things as unemployment insurance or the construction of highways

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Vous n'avez pas parlé du rôle des nombreux programmes gouvernementaux comme l'assurance-chômage, les prestations améliorées du bien-être social etc. qui n'existaient pas dans les années 30 et qui sont venus en aide aux particuliers pendant une période de récession très différente de ce qu'elle était il y a 40 ans.

M. Higgins: C'est exact. C'est en partie ce que je pensais également. L'assurance-chômage est un exemple parfait parce que voilà un type d'engagement publique qui garantit le revenu mais qui en contrepartie ne produit ni bien ni service susceptibles d'être acheté, par les particuliers. On peut dire grosso modo la même chose de la plupart des travaux publics.

Le président: Il y a néanmoins création d'une certaine demande.

M. Higgins: Oui.

Le président: Et cette demande se traduit à un certain moment en termes de production.

M. Higgins: Ce qui vous préoccupe c'est l'aggravation simultanée de l'inflation et du chômage.

Le président: Oui.

M. Higgins: L'assurance-chômage sert à maintenir le revenu de même que les dépenses, et contribue à la création d'emplois; mais un même montant d'argent versé à titre de rémunération aux travailleurs qui produisent des biens et services contrebalancerait ce revenu. Le niveau des prix n'est que le montant total des dépenses par rapport au mouvement total des biens et services, et si l'on maintient les revenus à un niveau qui entraîne la réduction du mouvement des biens et services, les pressions inflationnistes augmentent.

Le président: L'idée que vous faites valoir, c'est le fait que ceux qui contrôlent la production continueront à recevoir des bénéfices, ce qui aura pour effet d'augmenter les prix, si la demande diminue, afin de maintenir l'équilibre. Je sais que c'est une théorie, mais il y a aussi une autre théorie voulant que lorsque la demande diminue, les prix baissent aussi. Votre théorie repose sur le fait, il me semble, que les prix sont totalement contrôlés. C'est ce que vous avez mentionné; c'est le genre d'idée que l'on retrouve chez Galbraith.

M. Higgins: Les prix n'ont pas à être complètement contrôlés.

Le président: Peut-être pas totalement; c'est une exagération. Mais ils doivent être sous un contrôle suffisant.

M. Higgins: Le gouvernement a le choix de ne pas appuyer un niveau plus élevé des prix.

Le président: C'est exact. Et ils confirment leurs attentes.

M. Higgins: C'est juste.

Le président: Il n'y a donc pas de problème ici. Mais j'ai un peu de difficulté à comprendre ce qui arrive lorsqu'il y a tendance à la baisse, indiquant que les attentes ne sont pas confirmées à ce stade.

M. Higgins: Je ne faisais qu'exposer un simple point. Si les revenus proviennent par exemple de l'assurance-chômage ou de la construction de routes au lieu de la fabrication de bottes

[*Text*]

instead of the production of boots and shoes, Coca-Cola and so on, which provide the same income and employment, there will be an increase in prices, because the same amount of spending is purchasing a smaller volume of goods and services, even of itself.

The Chairman: I apologize for interrupting.

Senator Hicks: I think Professor Higgins' point is valid. If you spend your money to create productive employment it is certainly a better solution to the problem than if you spend it without creating any productive employment.

My next observation on what you have said has to do with your suggestion that in both regions we have to shift from a natural resource base to a human resource base. You would say this applies nationally as well as regionally, would you?

Dr. Higgins: Yes.

Senator Hicks: Then I thought, tied in with that, was the next point you made, when you referred to our balance of payments problem, resulting from high cost, low productivity industries. You even went so far as to say that perhaps we should divest ourselves of such industries. Is this really the position? The textile industry in Quebec is an example.

Dr. Higgins: You will have noted that the Economic Council of Canada in its recent report on Canada's relations with the third world does recommend just such a policy, with phasing out. It recommends, in effect, that we should honour our obligations to the third world to give preferences to the manufactured exports of developing countries, without voluntary export restraints and other policies designed to reduce the volume of exports. That does require, of course, assistance to these industries during the transition phase. We have legislation which provides for such assistance—perhaps inadequate.

What I am suggesting is that the whole policy of regional development should be reoriented in order to deal with this problem. If I wished to be critical of DREE I would say one of the mistakes they have made is to encourage the expansion or creation of enterprises in just these sectors which are the cause of so many problems.

Senator Hicks: Which are basically uneconomic you mean?

Dr. Higgins: Yes. I would say it is bad regional policy to permit let alone encourage, the creation of more textile industries in the Eastern Townships, or boots and shoes or what have you. The powers of DREE should be used to upgrade, to support this human resource base development. By human resource base I mean simply enterprises which require a high level of technology and scientific knowledge.

[*Traduction*]

et chaussures, coca-cola etc., qui engendre le même revenu et le même nombre d'emplois, il y aura augmentation des prix, parce que le même pouvoir d'achat achète un volume moins grand de biens et services.

Le président: Je m'excuse de vous interrompre.

Le sénateur Hicks: Je crois que le point soulevé par M. Higgins est valable. Si l'on dépense des sommes d'argent pour créer des emplois productifs, il s'agit certainement là d'une meilleure solution au problème, que si l'on dépense, sans qu'il y a création d'emplois productifs.

Ma prochaine observation se rapporte à votre proposition suivant laquelle il faudrait accentuer, dans les deux régions, les ressources humaines plutôt que les ressources naturelles. Êtes-vous d'avis que ceci s'applique autant sur le plan national que régional?

M. Higgins: Oui.

Le sénateur Hicks: Alors j'ai pensé, en faisant la liaison avec cela, à la proposition suivante que vous avez faite, lorsque vous avez fait allusion au problème de la balance des paiements qui résulte des industries à coût élevé et à faible production. Vous êtes même allé jusqu'à dire que nous devrions peut-être nous débarrasser de ces industries, est-ce réellement votre position? L'industrie du textile au Québec en est un exemple.

M. Higgins: Vous avez dû remarquer dans le dernier rapport du Conseil économique du Canada sur les relations du Canada avec le Tiers monde, qu'il recommande exactement cette politique, y compris l'élimination graduelle. Il recommande en effet que nous respections nos obligations envers le Tiers monde en accordant la préférence aux produits manufacturés provenant des pays en voie de développement, sans restrictions volontaires quant à l'exportation et sans autres politiques ayant pour but de réduire le volume des exportations. Ceci exige évidemment que l'on accorde de l'aide à ces industries au cours de la période de transition. Nous avons des lois qui prévoient une telle aide—peut-être insuffisante.

Ce que je propose c'est de réorienter toute la politique de développement régional de façon à traiter de ce problème. Si je voulais critiquer MEER, je dirais que l'erreur qu'il a faite a été d'encourager l'expansion, ou la création d'entreprises, justement dans ces secteurs qui sont la cause de nombreux problèmes.

Le sénateur Hicks: Et qui sont fondamentalement non économiques, n'est-ce pas?

M. Higgins: Oui. Je dirais que c'est une mauvaise politique régionale que de permettre, sans parler de l'encouragement, la création d'un plus grand nombre d'industries textiles dans l'Estrie, ou de chaussures, ou autres. Les pouvoirs du MEER devraient être utilisés pour améliorer, pour appuyer ce développement à base de ressources humaines. Quand je dis à base de ressources humaines, j'entends simplement les entreprises qui requièrent un niveau élevé de connaissances technologiques et scientifiques.

[*Text*]

Senator Hicks: And which will make better use of people.

Dr. Higgins: Right.

Senator Hicks: There is an example that I sometimes use, by saying that in Nova Scotia during the past century we spent too much time trying to maintain our wood shipbuilding industry when, if we had looked a few years ahead, we should have moved into steel shipbuilding in the 1890s and so on. But that is a different matter.

Senator Steuart: You touched on something which reminded me of a phrase sometimes used, of trying to run water uphill, by locating industries that cannot maintain themselves in outer regions. Surely the final effect is worse than if you had done nothing. Do you recommend that this country and other countries look at shifting the population, reinforcing the areas of strength in the country, rather than trying to maintain the population in some areas where it is obviously uneconomic.

Dr. Higgins: I would hate to generalize on the question of policy with regard to migration. Maybe there are some cases where the prospects of a particular region are so dim that the only solution to poverty and unemployment is to empty it.

You may recall in the case of eastern Quebec, the Quebec government Office of planning for Eastern Quebec attracted world-wide attention because it was an experiment in planning for a retarded region. The Quebec government explicitly excluded a solution for the eastern Quebec region as a whole by planned migration. There was migration already. They planned for a zero net migration, that is, the region should absorb its own population growth, in effect. However, the plan, I think rightly, did involve emptying certain sub-regions in the east of Quebec such as fishing villages and so on. There was just no way that satisfactory levels of living could be achieved if people continued to live in those zones.

Therefore, I would not exclude the possibility that there might be cases where persuading and enticing people to move is the best solution.

On the other hand, if we are talking about large regions like the Atlantic provinces as a whole, or Ontario as a whole, or the prairies as a whole, I think we need more caution in proposing accelerated migration as a solution. The argument here, unfortunately, becomes rather complex. It could be shown that in regions where growth is at a relatively high rate, the economy is also more stable. Fluctuation is lower and basic growth is slow. Indeed, this difference in pattern of regional economic fluctuation is an important part of the explanation of regional disparities.

The Quebec and the Atlantic provinces have more average umemployment and a lower average income than Ontario. When the recession comes, Quebec and the Atlantic provinces go into it sooner particularly in terms of unemployment.

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Et qui utiliseront à meilleur escient les ressources humaines.

M. Higgins: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Il y a un exemple que j'utilise parfois, en disant qu'au cours du dernier siècle en Nouvelle-Écosse, nous avons passé beaucoup trop de temps à essayer de maintenir notre industrie de construction navale en bois, tandis que si nous avions pensé à l'avenir, nous nous serions engagés dans la construction navale en acier, vers les années 1890, etc. Mais il s'agit là d'une question différente.

Le sénateur Steuart: Vous avez touché à un sujet qui me rappelle une phrase que l'on entend parfois, disant que certaines industries ne peuvent survivre dans des régions extérieures. Le résultat est surement pire que si l'on avait rien fait. Recommandez-vous que notre pays de même que les autres pays étudient la possibilité de déplacer la population pour renforcer les secteurs forts du pays, plutôt que d'essayer de maintenir la population dans des régions qui sont de toute évidence non économiques.

M. Higgins: Je n'aime pas généraliser sur la question des politiques en ce qui concerne la migration. Il existe peut-être certains cas, où l'avenir d'une région particulière est si sombre, que la seule solution à la pauvreté et au chômage est de l'évacuer.

Vous vous souviendrez de ce cas dans l'est du Québec, où le gouvernement québécois, le fameux Bureau de planification pour l'est du Québec qui a attiré l'attention mondiale parce qu'il s'agissait d'une expérience de planification pour une région sous-développée. Le gouvernement du Québec a explicitement exclu la solution de déplacement de la population pour cette région de l'est du Québec dans son ensemble. La migration y existait déjà. Il a prévu de ramener la migration à zéro, c'est-à-dire que la région absorberait sa propre croissance démographique. Cependant, le plan, si je ne me trompe, consistait à évacuer certaines sous-régions de l'est du Québec, comme des villages de pêcheurs, etc. où il n'était aucunement possible d'atteindre un niveau de vie convenable si la population continuait de vivre dans ces zones.

Par conséquent je n'excluerai pas la possibilité qu'il existe certains cas où la meilleure solution consiste à persuader la population de se déplacer.

D'un autre côté, si nous parlons de vastes régions comme l'ensemble des provinces atlantiques, de l'Ontario, ou des prairies, je crois qu'il faut être plus prudent en proposant une migration accélérée comme solution. L'argument devient malheureusement ici plutôt complexe. On pourrait démontrer que dans les régions où la croissance est relativement élevée, l'économie est aussi plus stable. Les variations sont moins nombreuses et la croissance de base est lente. En effet, cette différence dans le mode de fluctuations économiques régionales joue un rôle important dans l'explication des disparités régionales.

Le Québec et les provinces atlantiques ont une moyenne de chômage plus élevée et une moyenne de revenu plus basse que celle de l'Ontario. Lorsqu'il y a récession, le Québec et les provinces atlantiques le ressentent plus rapidement, particuliè-

[*Text*]

Unemployment rates are at higher levels and there is slower recovery. Therefore, over the cycle as a whole, the average unemployment is higher in the Atlantic provinces than it is in Quebec and this is related to the slower rates of overall economic expansion on the basis of such things as population, growth, technological progress, resuources, and so on.

If you thhen encourage people to move from the Atlantic provinces to Alberta, you retard the basic growth of the Atlantic provinces. It could accelerate further rapid growth of the Alberta economy with the result that you will aggravate the instability of the Atlantic provinces. However, you may further stabilize the Alberta economy. Therefore, there is a serious possibility that encouraging migration from the Atlantic provinces to Alberta would widen the gap between the Atlantic provinces and Alberta rather than narrowing it.

Senator Smith (Colchester): I would think we have seen this.

Dr. Higgins: Also, on the same point, you encourage people to leave Nova Scotia and go to Alberta creating a need, in Alberta, for more public utilities such as public transport, and you leave behind higher vacancy rates in Nova Scotia.

Senator Smith (Colchester): I was just agreeing with you. I agreed so much that I said something, but I did not mean to interrupt you.

The Chairman: Is this a supplementary, Senator Smith?

Senator Smith (Colchester): Yes, if I may, on the question of migration, I cannot help but think that of the effort in Newfoundland—I am from Nova Scotia—to move people from a large number of out-parts. Some people will tell you today, in Newfoundland, that that was a grave error, and it relates to some of the things you have just mentioned. Are you familiar with that situation, and if so, I wonder what your view of it would be.

Dr. Higgins: I have no knowledge of that particular case, I am sorry, senator.

Senator Hicks: Perhaps I might proceed with two more points, and then perhaps one more question. I am not going to talk about development poles although you entitled your paper, "Development Poles: Do they Exist?" In your remarks today you said very definitely that they did exist in Asia and elsewhere. Then you made the point that development poles, or the lack of leading enterprises in a particular metropolis, would only help the whole region if they were based upon the natural resource endowments of that region. Would you say there could be exceptions to this? For example, the development of secondary industries in Switzerland, and, to a lesser extent, Japan, have not been primarily based on the natural resources of the region.

[*Traduction*]

rement en ce qui concerne le chômage. Les taux de chômage sont plus élevés et le redressement économique se fait plus lentement. Par conséquent, dans l'ensemble du cycle, la moyenne du chômage est plus élevée dans les régions atlantiques qu'au Québec et cela est relié à une expansion économique globale plus lente, fondée sur la population, la croissance, le progrès technologique, les ressources, etc.

Si l'on encourage la population à déménager des provinces atlantiques en Alberta, on retarde la croissance de base des provinces atlantiques. Cela pourrait accélérer davantage la croissance de base des provinces atlantiques. Cela pourrait accélérer davantage la croissance de l'économie de l'Alberta et aurait pour résultat d'aggraver l'instabilité des provinces atlantiques. Cependant, on pourrait stabiliser davantage l'économie de l'Alberta. Par conséquent, il existe une possibilité sérieuse que le fait d'encourager le déplacement de la population des provinces atlantiques vers l'Alberta élargirait l'écart qui existe entre les provinces atlantiques et l'Alberta plutôt que de le diminuer.

Le sénateur Smith (Colchester): Je crois que ceci s'est déjà produit.

M. Higgins: Aussi, à cet égard, si l'on encourage la population à quitter la Nouvelle-Écosse et à s'établir en Alberta, on crée dans cette province un besoin pour des services publics plus nombreux comme le transport public, et on laisse un plus grand nombre d'emplois vacants en Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suis entièrement d'accord avec vous, mais ce n'était pas mon intention de vous interrompre quand j'ai parlé.

Le président: Est-ce une question supplémentaire, sénateur Smith?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui, si vous me le permettez, en ce qui concerne la migration, je ne peux m'empêcher de penser à l'effort de Terre-Neuve—je viens de la Nouvelle-Écosse—de déplacer la population d'un grand nombre de régions isolées. Certaines personnes diront aujourd'hui que Terre-Neuve a fait une grave erreur, et cela se rapporte à certaines des choses que vous venez de mentionner. Êtes-vous au courant de cette situation, et dans l'affirmative, je me demande ce que vous en pensez.

M. Higgins: Je ne connais pas ce cas particulier, je regrette, sénateur.

Le sénateur Hicks: Je pourrais peut-être continuer avec deux autres points, et une autre question. Je ne parlerai pas des rôles de développement, même si votre document est intitulé «Development Poles: Do they Exist?» Vous avez dit très clairement, dans vos observations aujourd'hui, qu'ils existent en Asie et ailleurs. Vous avez expliqué que les pôles de développement, ou l'absence d'entreprises de premier rang dans une métropole particulière, ne pourraient aider une région particulière que si celle-ci étaient fondées sur les ressources naturelles de cette région. Diriez-vous qu'il peut y avoir des exceptions? Par exemple, le développement des industries secondaires en Suisse, et, à un degré moindre, au Japon, ne sont pas fondées principalement sur les ressources naturelles de la région.

[*Text*]

Dr. Higgins: I suppose it is a question of how you define "region". I was thinking of a simple model in which there is one urban centre and a peripheral region in which people are engaged, mainly in the primary sector: agriculture, forestry, and fishing.

Senator HIcks: This is your friend Friedman's agropolis.

Dr. Higgins: If we move to systems of cities, as I think we should in designing policy as well as in conducting analyses, then what you say is perfectly true.

The fantastic development of Houston was based originally on petrochemicals and then a whole range of closely-integrated chemical enterprises. That has had a spin-off to Austin, Texas, Dallas, Forth Worth, and so on. However, the poor people in the countryside are not much helped by that except to the extent that they move to the cities and take jobs.

This is precisely the way recent thinking is heading. Jacques Boudeville was a leading French economist who knew Canada well. He was on the track of such a policy of designing systems of cities in such a way as to raise levels of income and employment in a region within which those cities would be contained. Unfortunately, a couple of years ago, he died at the age of 50.

You can think, if you like, in terms of creating synapses or linkages in a system, but these have to be designed and it takes a good deal of sophistication to do this. This concept is new to economists. We were cursed by the simple idea of one development pole: You do something in Halifax and somehow or other the whole of the Atlantic provinces becomes prosperous; rather than, if you do something in Halifax, what do you then do in St. John's or Moncton or Bathurst, and create linkages in such way that there are spread effects among the cities? It does mean planning something for each city rather than expecting that by putting some enterprise in Halifax, it will automatically generate increased income and employment in St. John's, Moncton and Bathurst.

Senator Hicks: Let me turn now to the new concept of directly meeting the basic needs of your target area rather than trying to solve your problem by infusion of capital and raising the general level of income and so on.

How do you envisage the provision of these basic needs? Is the governing agency to go in and provide services having to do with health care, education, and facilities like that? I suggest that our experience, even in Canada in dealing with our northern population, has not been too propitious in this respect. Sometimes, by directly going in and solving people's basic needs, we create a condition of dependency rather than a condition of resourcefulness and development.

[*Traduction*]

M. Higgins: Je suppose qu'il s'agit là d'une question de définition de la «région». Je pensais à un seul modèle dans lequel il y a un seul centre urbain et une région périphérique dans laquelle les habitants exercent leurs activités surtout dans le secteur primaire; agriculture, exploitation forestière et pêche.

Le sénateur Hicks: C'est l'agricropole de votre ami Friedman.

M. Higgins: Si nous passons aux grands complexes urbains, comme je pense que nous devrions l'envisager dans l'élaboration d'une politique et en effectuant des analyses, alors ce que vous dites est parfaitement vrai.

Le développement impressionnant de Houston est fondé initialement sur les industries pétrochimiques, et ensuite sur toute une gamme d'industries chimiques étroitement intégrées. Austin, Dallas, Fort Worth et d'autres villes en ont également bénéficié. Toutefois, les pauvres habitants de la campagne n'en bénéficient pas particulièrement, sauf qu'ils vont s'établir dans les villes et y trouvent du travail.

C'est précisément ce qui a été préconisé récemment. Jacques Boudeville un économiste français réputé qui connaissait bien le Canada, avait entrepris d'élaborer une telle politique qui consistait à organiser des complexes urbains de telle façon qu'ils entraîneraient un accroissement des revenus et des possibilités d'emploi dans la région périphérique. Malheureusement, il y a deux ans, il est mort à 50 ans.

Vous pouvez penser à créer, si vous le voulez des synapses ou des points de contact sous un complexe, mais il faut les concevoir et cela requiert des connaissances très poussées. Ce principe est nouveau pour les économistes. Nous avons été désavantagés par l'idée simpliste d'un seul pôle de développement. Vous procédez à des aménagements à Halifax et d'une façon ou d'une autre l'ensemble des provinces de l'Atlantique deviennent prospères, au lieu de penser que si vous procédez à des aménagements à Halifax, que ferez-vous alors à St-Jean ou à Moncton ou à Bathurst, et de créer des liens de telle façon que les répercussions s'étendent aux différentes villes de la région? Il s'agit de planifier le développement industriel de chaque ville au lieu d'espérer qu'en implantant une entreprise à Halifax, cela entraînera automatiquement l'accroissement des revenus et des emplois à Saint-Jean, à Moncton et à Bathurst.

Le sénateur Hicks: Laissez-moi maintenant considérer le nouveau principe qui consiste à répondre directement aux besoins fondamentaux de la région visée, au lieu d'essayer de résoudre le problème par l'injection de capitaux et en élevant le niveau général des revenus et d'autres mesures de ce genre.

Comment envisagez-vous les moyens de répondre à ces besoins fondamentaux? L'organisme directeur doit-il intervenir et offrir des services de soins de santé, d'enseignement, et des projets de ce genre? Je vous fais observer que notre expérience, même au Canada en ce qui concerne les habitants du Nord, n'a pas été très avantageuse à cet égard. Quelquefois, en intervenant directement pour répondre aux besoins fondamentaux des habitants, nous créons une situation de dépen-

[*Text*]

Dr. Higgins: Certainly, in developing countries, a part of the concept is that where productivity itself is limited by malnutrition, ill health, illiteracy, and lack of education, the government has a responsibility to raise the levels of nutrition, health, and training directly in order to permit higher levels of productivity.

Let me give you an example. One of the countries in which I worked is Mauritania where general economic conditions are as bad as one could hope to find. One of the obvious ways of raising productivity in Mauritania is to use Mauritania tributaries to the Sénégal River for irrigation purposes. However, the population in the Sénégal River valley is malnourished, uneducated, and ill. Two-thirds of the population has malaria; two-thirds has bilharziasis; and two-thirds have other kinds of intestinal parasites which means that half of the population has all three of these maladies at once, and river blindness also. The modern agricultural techniques associated with irrigated agriculture are actually more labour intensive than the techniques used for traditional agriculture. These people, as you can imagine, do not work very much. They are undernourished or suffering from all kinds of diseases. If the irrigation system were simply extended, considering that all these maladies are related to water pollution, and nothing was done in the public health field, one could very well end up with a lower level of output rather than a higher one. The people have to be retrained at the same time in order to deal with modern agriculture.

In Canada we do not find conditions as extreme as that. However, we could very well find an area where, indeed, the productivity of the population is impeded by poor health, bad housing and by inadequate education. In those cases, part of the basic needs approach would be to fill these basic gaps in human resource development.

Certainly, nothing is further from this concept than the gigantic social welfare scheme. Indeed, self-reliance is a word that keeps turning up over and over again in the discussion of basic needs. The idea is that the peoples should be able to meet their own basic needs through their own production.

Senator Hicks: Just draw the distinction a little more between your massive welfare program and its contribution towards the solution of basic needs and the other devices that you have in mind.

Dr. Higgins: Well, the east of Quebec is one case in point. The term "basic needs" was not used at the time, but when that program was launched, if I remember correctly, two-thirds of personal income in the region consisted of transfer payments. The basic idea behind the whole development pro-

[*Traduction*]

dance au lieu de favoriser l'esprit d'initiative et le développement.

M. Higgins: Il est certain que dans les pays en développement, un aspect du principe est que lorsque la productivité elle-même est limitée par la sous-alimentation, la mauvaise santé, l'analphabétisme et le manque d'instruction des habitants, il incombe au gouvernement de prendre des mesures pour améliorer sans tarder l'alimentation, la santé et la formation afin d'obtenir des niveaux plus élevés de productivité.

Laissez-moi vous donner un exemple. La Mauritanie est un des pays où j'ai travaillé et où les conditions économiques générales sont aussi mauvaises que vous pouvez l'envisager. Un des moyens évidents d'accroître la productivité en Mauritanie consiste à utiliser à des fins d'irrigation les affluents du fleuve Sénégal qui se trouvent en Mauritanie. Toutefois, les habitants de la vallée du fleuve Sénégal sont sous-alimentés, illettrés et malades. Deux tiers des habitants sont atteints de paludisme, deux tiers ont la bilharziose, et deux tiers ont d'autres genres de parasites intestinaux, ce qui signifie que la moitié de la population a toutes ces trois maladies en même temps, sans parler de la cécité anchocercose. En fait, les techniques agricoles modernes associées à la culture irriguée requièrent une main-d'œuvre plus abondante que les techniques employées pour la culture traditionnelle. Comme vous pouvez l'imaginer, ces gens ne travaillent pas beaucoup. Ils sont sous-alimentés ou ont toutes sortes de maladies. Si on étendait le système d'irrigation, étant donné que toutes ces maladies sont dues à la pollution de l'eau, et que rien n'a été fait dans le domaine de la santé publique, on pourrait aboutir à une baisse de production plutôt qu'à une hausse. En même temps on doit assurer à ces habitants une nouvelle formation pour qu'ils puissent employer les méthodes modernes de culture.

Au Canada nous ne trouvons pas des conditions aussi extrêmes. Toutefois, nous pouvons très bien trouver une région où, en fait, la productivité des habitants est freinée par la mauvaise santé, de mauvaises conditions de logement et un niveau d'instruction insuffisant. Dans ces cas-là, la méthode à employer pour répondre à ces besoins fondamentaux consisterait à combler ces lacunes fondamentales dans le développement des ressources humaines.

Il est certain que rien n'est plus éloigné de ce principe que le régime gigantesque de bien-être social. En effet, répondre à ces besoins par ses propres moyens sont les termes qui reviennent constamment dans la discussion des besoins fondamentaux. L'idée est que ces personnes devraient être en mesure de répondre à leurs propres besoins fondamentaux par le biais de leur propre production.

Le sénateur Hicks: Pourriez-vous établir une distinction plus nette entre d'une part votre programme d'aide massive au plan du bien-être social et la façon dont il contribue à résoudre le problème des besoins fondamentaux, et d'autre part les autres moyens que vous préconisez.

M. Higgins: L'est du Québec est un cas pertinent. Les termes «besoins fondamentaux» n'étaient pas employés à ce moment-là, mais lors du lancement du programme si mes souvenirs sont exacts, les deux tiers du revenu par habitant dans la région découlaient de paiements de transfert. L'idée

[*Text*]

gram for the east of Quebec was to raise the productivity of the population itself, so that basic needs could be met without transfer payments or without subsidies. I would say that that is the basic concept of the basic needs approach.

There are several things that bothered me about this, but one in particular was that there is an implication that the basic needs should be met directly; that is, that the target population should produce its own food so as to assure adequate levels of nutrition, should build their own housing, perhaps through some kind of technical assistance, and should provide their own medical services, too, although that does not make much sense. As I say, this bothers me because it means the elimination of comparative advantage where there is one. It seems to be absurd to say to Saudi Arabia, "Listen. You should not be producing petroleum. You should be meeting the basic needs of your people directly. Take the people out of the oilfields and put them back on the farm." That would obviously be nonsense.

Senator Hicks: But the difficulty there is that they do not use the proceeds of the petroleum to satisfy the basic needs of the masses of the people, but only to agglomerate it in the hands of a few.

Dr. Higgins: That is right. It seems to me that the analysis becomes very fuzzy at this point, because about all you can say is that the development program for any region should use local resources to meet basic needs directly, to the degree that it is possible, or to the degree that it makes sense; but that good opportunities for producing exports in order to buy imports to meet basic needs, from outside the region, should not be neglected either.

It is very hard to provide a rigorous analysis which will tell you exactly where that dividing line is between meeting basic needs from goods and services produced within the region itself, and meeting them by producing something for export, and importing other things to meet basic needs.

Senator Hicks: I have one more general provocative statement to make which results in a question, if you want me to do it now, or I can wait if others want to participate.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, I suggest Senator Hicks is doing so well we should let him continue.

The Chairman: All right. I am in favour of that.

Senator Hicks: Professor Higgins, I read your paper "Economic Growth and Cultural Change", to which I referred at the beginning, and I thought it was very interesting, though, as I said, a little pessimistic. The reason I finished on a note of pessimism was that it seemed to me that you had observed that

[*Traduction*]

fondamentale en ce qui concerne l'ensemble du programme de développement de l'est du Québec était d'accroître la productivité de la population elle-même, afin qu'elle puisse répondre à ses propres besoins fondamentaux sans recevoir de paiements de transfert ou de subventions. Je dirais que c'est le principe fondamental de la méthode employée pour répondre aux besoins fondamentaux.

Il y a plusieurs aspects de cette méthode qui m'inquiétaient, mais un en particulier voulait qu'on réponde à ces besoins fondamentaux de façon directe; c'est-à-dire que la population visée devrait produire ses propres denrées alimentaires afin d'avoir une alimentation suffisamment nutritive, qu'elle devrait construire ses propres logements, peut-être au moyen d'un certain genre d'aide technique, qu'elle devrait assurer ses propres services médicaux également, bien que cela ne semble peu raisonnable. Comme je l'ai dit, cet aspect me préoccupe parce qu'il signifie l'élimination d'un avantage relatif lorsqu'il y en a un. Il me semble absurde de dire à l'Arabie Saoudite: «Écoutez, vous ne devriez pas produire du pétrole, vous devriez répondre directement aux besoins fondamentaux de vos habitants. Renvoyez les ouvriers des champs pétrolifères travailler dans les fermes.» Évidemment, ce serait absurde.

Le sénateur Hicks: Mais ici la difficulté provient de ce qu'ils n'utilisent pas le produit du pétrole pour répondre aux besoins fondamentaux de la masse. Ils concentrent cette richesse entre les mains de quelques-uns.

M. Higgins: C'est exact. Il me semble que l'analyse devient très difficile lorsqu'on considère cet aspect de la question, parce que tout ce que vous pouvez dire c'est que le programme de développement de toute région devrait utiliser les ressources locales pour répondre directement aux besoins fondamentaux, dans la mesure du possible, ou dans la mesure où c'est rationnel; mais qu'on ne devrait pas non plus négliger les possibilités favorables de produire des articles d'exportation afin de pouvoir importer de l'extérieur des produits permettant de répondre aux besoins fondamentaux.

Il est très difficle de faire une analyse rigoureuse qui puisse vous permettre d'établir exactement la ligne de démarcation entre le fait de répondre aux besoins fondamentaux au moyen des biens et services produits dans la région elle-même, et de répondre à ces besoins au moyen de produits à l'exportation, et d'importer d'autres produits pour répondre aux besoins fondamentaux.

Le sénateur Hicks: Je veux formuler une autre critique plus générale qui m'amène à poser une question, si vous voulez que je la formule maintenant, ou je peux attendre, si les autres veulent participer à la discussion.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, je pense que le sénateur Hicks se débrouille si bien que nous devrions le laisser continuer.

Le président: Très bien, je suis d'accord.

Le sénateur Hicks: Monsieur Higgins, j'ai lu votre livre intitulé «*Economic Growth and Cultural Change*» (Croissance économique et changement culturel) auquel je me suis reporté au début, et je l'ai trouvé très intéressant, bien qu'il soit un peu pessimiste. La raison pour laquelle j'ai conclu sur une note

[*Text*]

the traditional development by the infusion of capital to raise productivity and national income has not always resulted in real development; that is to say, improvements in the effect of representative government with regard to the addition to civil liberties, literacy, education, the state of health of the masses, and so on; and that has more often this has resulted, despite all our efforts to the contrary, in the rich getting richer and the poor getting poorer, whether between the advanced countries and the less developed countries, or within the advanced countries themselves, and certainly within the less developed countries, as between individuals in those countries.

Now, a man named Richard Brown, of the University of Maryland, has written a paper which he entitles, "Towards a Communalist Approach to National Development Planning." Is this really a practical alternative? His suggestion is that we do not start by control from the top, but that we work in communities. He even, on the second page, which is numbered 263 of the copy, refers to:

> In underdeveloped areas, the gap between the "$10,000 technology" of the new factories in the cities and the "$10,000 technology" of the dirt-farmers and cane cutters in the rural sector is so gigantic that a direct transition from one to the other is impossible without killing off the traditional work places and disenfranchising masses of the populace. What is needed then, symbolically speaking, are technologies in the $100 to $1,000 range, ones which would be immensely more fruitful than indigenous methods of production, ...

It seems to me that this is altogether too naive. It is like CUSO, or something like that. I would like you to comment on it, but I remind you that in your own paper, to which I referred in such complimentary terms, on page 107, you pointed out that we sometimes have to rely upon transfers of populations, and things like that, though I know that generally speaking you are very cautious about it. Is there any possibility that this rather naive proposal of Professor Brown's could solve problems which are not being solved today?

Dr. Higgins: Well, there is a growing interest in what is called "appropriate technology", even in advanced countries. In fact, one of the subjects on which I have prepared a memorandum for the Department of Public Works is on appropriate technology.

I think one needs to distinguish, to begin with, between two cases. One is the case in which the technology actually used is needlessly large scale and capital intensive, either because of ignorance on the part of the decision-makers of the availability of other technology, or because the wage rates and the cost of capital which prevail in the market do not properly reflect the true social costs. This whole drive for an appropriate technology comes in large measure from the fact that large scale industrial organizations, particularly the multinational corpo-

[*Traduction*]

pessimiste est qu'il me semble que vous avez dit que le développement économique traditionnel au moyen de l'injection de capitaux pour accroître la productivité et le revenu national n'a pas toujours entraîné une réelle amélioration de la situation, c'est-à-dire une amélioration en ce qui concerne l'institution d'un gouvernement démocratique, l'accroissement des libertés civiles, de l'instruction, de l'enseignement, l'amélioration de l'état de santé des masses et d'autres aspects; et que plus souvent il en est résulté, en dépit de tous nos efforts pour l'empêcher, que les riches accroissent leurs richesses et les pauvres deviennent encore plus démunis, qu'il s'agisse de rapports entre les pays industrialisés et les pays moins développés, ou à l'intérieur des pays industrialisés eux-mêmes, et certainement à l'intérieur des pays moins développés, entre les habitants de ces pays.

Or, un professeur de l'Université de Maryland nommé Richard Brown, a écrit un livre intitulé: «*Towards a Communalist Approach to National Development Planning.*» Est-ce réellement une autre solution pratique? Il propose de ne pas commencer par le sommet, mais d'exercer notre action dans les collectivités. Et même à la deuxième page du livre qui en a 263, il écrit:

> Dans les régions sous-développées, l'écart entre «les moyens techniques de $10,000», des nouvelles usines implantées dans les villes, et les «moyens techniques de $10,000» des agriculteurs et des coupeurs de canne dans le secteur rural est tellement énorme qu'une transition directe d'un moyen de production à l'autre est impossible sans causer la disparition des lieux de travail traditionnels et priver les masses populaires de leur droit électoral. En conséquence, ce qu'il faut, théoriquement parlant, ce sont des techniques de l'ordre de $100 ou de $1,000, ce qui serait extrêmement plus fructueux que les méthodes locales de production . . .

Il me semble que c'est beaucoup trop naïf. C'est comme SUCO ou un service de ce genre. J'aimerais entendre vos observations, mais je vous rappelle que dans votre propre livre, que j'ai mentionné en termes si élogieux, à la page 107, vous signalez que quelquefois nous devons recourir à des transferts de population et des mesures de ce genre, quoique je sache qu'en général vous l'exprimez avec prudence. Serait-il possible que cette suggestion plutôt naïve de M. Brown pourrait résoudre des problèmes qui demeurent insolubles actuellement?

M. Higgins: On s'intéresse de plus en plus à ce qu'on appelle «les moyens techniques appropriés», même dans les pays industrialisés. En fait, un des sujets sur lesquels je prépare un mémoire pour le ministère des Travaux publics porte sur les moyens techniques appropriés.

Je pense qu'on a besoin de faire la distinction, pour commencer, entre deux cas. L'un est celui où les moyens techniques effectivement employés le sont inutilement à une grande échelle et en employant des capitaux abondants, soit à cause du fait que ceux qui prennent des décisions ne savent pas qu'il y a d'autres moyens techniques, ou parce que les taux de salaire et le coût du capital qui ont cours sur le marché ne reflètent pas exactement les véritables coûts sur le plan social. Toute cette recherche de techniques appropriées provient

[*Text*]

rations, seem not to adjust their technology to differences in factory endowment; that is to say, they use the same technology in India as they do in New Jersey for refining oil, except that probably the refinery in Bombay is more fully automated, less labour intensive, and more capital intensive, than the average refinery in New Jersey. They say, "Well, India is a country that is short of capital and has abundant labour. Why does not Exxon adapt its technology to these differences in factory endowment?" Exxon says, "As far as we are concerned, there is only one way of refining oil, and that is the way we do it, and it makes no sense to try and do it any other way."

Senator Hicks: It is not because the labour there is not as useful to them as the labour in New Jersey?

Dr. Higgins: No, because on the other hand you find that the output per man-day is just as high. I remember meeting the vice-president of one of the big firms in the United States who had just installed a factory—it is an electrical firm, getting into electronics—in Jakarta, in Indonesia, with something like 600 Indonesian employees. They started out with 13 Americans, and as the vice-president said, "After six months of operations our output per man-day is already two-thirds of what it is in the United States. By the end of the year I am sure that the productivity will be just as high. The output per man-year will be just as high, and we will be reducing our American staff to one person."

This is going on all over the world. These technologies are easily transferred. Of course, the wages paid in Jakarta are, at most, 10 per cent of what would be paid in the United States, which is why the plant is there; but what I am saying is that there has been little adaptation of the techniques used to the differences in availability of capital on the one hand, and of labour on the other. I am inclined to think that there are good reasons for this lack of adaptation. Unfortunately there is a very wide range of manufacturing activity, particularly, where the techniques with the lower capital labour ratio have a lower capital output ration as well. In other words, you cannot afford the labour-intensive techniques, because they are too expensive in terms of capital. The labour-intensive techniques are just so much less efficient that the costs per unit of capital investment are higher even when you are deliberately trying to avoid using capital.

The Chairman: Why is that? Could you give an example?

Dr. Higgins: The famous example, of course, is Mao's backyard foundries. You still have to have some equipment, and you still have to use some raw materials. What you get out of that primitive technology, however, is so little that you end up having to spend more on capital per unit of output than you

[*Traduction*]

essentiellement du fait que les grandes entreprises industrielles, notamment les sociétés multinationales, ne semblent pas choisir leur technologie en fonction du potentiel particulier de leurs usines; autrement dit, pour le raffinage du pétrole, elles utilisent la même technologie en Inde qu'au New Jersey, sauf qu'à Bombay, la raffinerie sera peut-être plus automatisée, fera appel à une main-d'œuvre moins nombreuse, mais requerra des investissements plus considérables que la raffinerie moyenne du New Jersey. Étant donné que l'Inde manque de capitaux et possède une main-d'euvre abondante, on se demande pourquoi la société Exxon n'adapte-t-elle pas sa technologie en fonction du potentiel de chacune de ses usines. Pour sa part, Exxon prétend qu'elle ne connaît qu'une façon de raffiner le pétrole, celle qu'elle utilise et qu'il serait tout simplement insensé d'essayer de procéder autrement.

Le sénateur Hicks: Ce n'est pas parce que la main-d'œuvre indienne leur est moins utile que celle du New Jersey.

Le professeur Higgins: Non, car, par ailleurs, on constate que le rendement par jour-homme y est tout aussi élevé. Je me souviens d'avoir rencontré le vice-président de l'une de ces grandes entreprises américaines qui venait tout juste d'ouvrir une usine à Djakarta en Indonésie—c'était un fabricant d'appareils électriques qui voulait se lancer dans la fabrication de matériel électronique—cette entreprise devait employer quelque 600 Indonésiens. Elle a amorcé ses opérations avec 13 Américains et, aux dires du vice-président, après six mois, le taux de rendement par jour-homme était déjà au deux tiers de ce qu'il est aux États-Unis. Vers la fin de l'année, cet administrateur se disait sûr que le taux de productivité aurait rejoint celui des États-Unis, que le rendement par jour-homme y serait tout aussi élevé et qu'il serait alors possible de ramener le personnel américain à une personne.

C'est ce qui se produit partout dans le monde. Ce type de technologie est facilement transférable. Naturellement, les salaires payés à Djakarta équivalent à au plus 10 p. 100 de ceux payés aux États-Unis, et c'est pourquoi l'usine a été installé à cet endroit; mais, je prétends qu'on a fait peu d'efforts en vue d'adapter les techniques utilisées en fonction du capital et de la main-d'œuvre disponibles. Je suis porté à croire qu'il y a de bonnes raisons qui expliquent cette absence d'adaptation. Malheureusement, il existe une grande variété d'activités manufacturières, notamment celles dont les techniques à faible coefficient capital, main-d'œuvre, sont caractérisées par un coefficient de capital également plus faible. Autrement dit, on ne peut recourir à des techniques qui font appel à une main-d'œuvre nombreuse, parce qu'elles exigent de trop grands investissements. Les techniques de main-d'œuvre sont tout simplement d'autant moins efficaces que le coût par unité d'investissement est plus élevé, même lorsqu'on tente délibérémment de réduire au minimum les investissements.

Le président: Pourquoi en est-il ainsi? Pourriez-vous nous citer un exemple?

M. Higgins: L'exemple le plus célèbre, évidemment, concerne les fonderies de fond de cour de Mao. Il faut tout de même un minimum d'outillage et de matières premières. Cette technique primitive donne toutefois si peu de résultats qu'elle finit parfois par exiger plus d'investissements par unité de

[*Text*]

would in a large-scale, modern, technologically advanced factory.

I sometimes think that God, or hell, or Krishna, or somebody, has designed the world so as to make things difficult for development planners, and this is one of the ways: the range of rational choice of technology is very limited.

The ILO, by the way, has conducted a whole series of studies of this issue, because it is an important one, and is very much in the minds of people concerned with development. This could be nothing but the expression of a pious hope, I suppose. It would be very nice if somebody came along with a widely applicable technology which was both labour-intensive and efficient.

Now, it is true that wages in the market are sometimes higher than the true social cost of employing additional workers, because the true social costs are the other goods and services sacrificed by employing somebody rather than leaving him idle. In our system the cost of putting somebody to work is the difference between the wage rate and the unemployment insurance, it is not the whole wage rate. The employers, of course, have to think in terms of the whole rate, and this could lead to adoption of technologies which are unjustifiably capital intensive, and if the costs to the employer were the cost to society, that is, zero, or close to it, he might be more inclined to look for and use less capital-intensive and more labour-intensive techniques.

The Chairman: May I ask you to repeat that last point, Professor Higgins? I missed it.

Dr. Higgins: Well, if the only alternative to being employed on a particular project is unemployment, then there is no social cost in terms of sacrifice of other goods and services that might have been produced by that same worker in putting him to work in a steel mill, for example. He may eat more; he may need some more transport; but that would be the only social cost.

Then I said that in Canada the true social cost would probably be pretty well approximated by the difference between the unemployment insurance benefits and the wage rate for unskilled workers. The employer, of course, has to think in terms of cash flows. The employer will not say, "Well, I know this man is going to cost me $600 a month, but after all, he was getting $500 a month unemployment insurance, so the real cost is only $100", because he has to pay the $600. If there were a device, a wage subsidy for example, so that the employer would be recompensed for the amount of unemployment insurance saved to the nation by his taking on that man, it might change his attitude a great deal about the kind of technology he would choose.

[*Traduction*]

rendement qu'une immense entreprise moderne et technologiquement avancée.

Je me dis parfois que Dieu, le diable ou Krishna ou quelqu'un d'autre a créé le monde de façon à compliquer la tâche des planificateurs du développement, en limitant sensiblement, entre autres, leurs choix technologiques.

Incidemment, le BIT a mené une série d'études sur ce sujet, en raison de son importance, et cette question préoccupe bien des gens qui s'intéressent au développement. Ce n'est peut-être qu'un vœu pieux, mais ce serait merveilleux si quelqu'un découvrait un jour une technique d'application universelle, qui soit en même temps efficace et fasse appel à une main-d'œuvre nombreuse.

Évidemment, on ne peut nier que le coût des salaires est parfois supérieur à ce qu'il en coûte vraiment à la société pour engager des travailleurs supplémentaires, car la société compense le coût des biens et services non produits autrement lorsqu'elle décide de mettre quelqu'un au travail plutôt que de le laisser inactif. Dans notre système, ce qu'il en coûte, en réalité, pour mettre quelqu'un au travail, c'est la différence entre son salaire et l'assurance-chômage qu'il retirerait. Il ne faut pas comptabiliser le salaire global du travailleur. Les employeurs, évidemment, doivent calculer en termes de salaire global—ce qui pourrait nous amener à adopter des techniques à coefficient de capital déraisonnablement élevé—et si les coûts étaient les mêmes pour l'employeur et pour la société, c'est-à-dire s'ils étaient égaux ou à peu près, l'employeur serait peut-être plus porté à rechercher et à utiliser des techniques qui font appel à moins d'investissements et à plus de main-d'œuvre.

Le président: Puis-je vous demander de nous répéter ce dernier argument, professeur Higgins? Je n'ai pas trop bien saisi.

M. Higgins: Eh bien, si au lieu d'occuper un emploi sur un chantier donné, l'individu n'a d'autre choix que le chômage, le fait de l'engager dans une aciérie, par exemple, n'entraîne aucun coût pour la société, car celle-ci n'a à subir aucun sacrifice résultant de la non-production d'autres biens et services que ce travailleur aurait pu produire autrement. Ses besoins de nourriture et de transport seraient peut-être alors plus grands, mais il n'y aurait à peu près pas d'autres coûts pour la société.

J'ai dit ensuite qu'au Canada, le véritable coût social est probablement à peu près équivalent à la différence entre le coût des prestations d'assurance-chômage et celui du salaire des travailleurs non spécialisés. Naturellement, l'employeur doit penser en termes de débours. Il ne peut pas se dire que même s'il verse à un travailleur donné $600 de salaire mensuel, ce salaire ne lui coûte en réalité que $100, vu que cet employé retirerait $500 d'assurance-chômage par mois s'il ne l'avait pas engagé. C'est $600 que l'employeur doit débourser. S'il existait un mécanisme, une forme de subside en compensation du salaire, par exemple, pour récompenser l'employeur d'avoir épargné à la nation des prestations d'assurance-chômage en engageant un employé, l'employeur modifierait peut-être profondément son attitude à l'égard du choix des techniques qu'il utilise.

[*Text*]

Senator Hicks: I recall, apropos what you were saying about the two techniques, driving a number of years ago from New Delhi to Agra and observing an excavation project, where there was a dragline shovel operating, efficiently so far as I could tell, and about 200 women carrying pans of dirt on their heads, the two going on side by side.

On page 103 and 104 of your paper, under the heading "Economic Growth of Social Justice", you refer to a work by Adelman and Morris, "Economic Growth and Social Equity in Developing Countries". You say:

> The analysis of the impact of economic growth on income distribution is limited to 43 nonsocialist countries; Adelman and Morris did not find enough reliable data for socialist countries to include them in their sample.

Then you go on to refer to some other things. I rather expected that your paper would contain a schedule of that analysis of those 43 countries. Could that be made available to the committee? I should be very interested in looking at it.

Dr. Higgins: I dealt rather briefly with this book, because I had written two review articles on it and a further book by the same team. I could easily make those reviews available to the committee. Of course, the books themselves are available.

Senator Hicks: I suppose I can get the book in the Parliamentary Library. What I was really interested in was seeing their tabulations of the work done in those 43 countries, in light of the conclusions that your paper drew from them. They would be in the original book I take it.

Dr. Higgins: What they present is a statistical analysis of the relationship between levels of development in various industries on the basis of those 43 countries. I have serious methodological reservations about their work, because where statistics are not available for such variables as resistance of the urban élite to technological change, for example, or the role of the military in political life, you cannot go to a government publication to get the index of the role of the military; you have to make a judgment. Here the variables are ranked or scored rather than measured. They are put on a ranking scale of one to ten, as to the role of the military élite and so on. That bothers me, because the ranking and scoring of the qualitative variables is based mainly on conversations with their colleagues—"I know an anthropologist who has spent some time in Brazil. Let's ask him whether he considers the role of the military is great, very great or moderate."

Senator Hicks: Surely if they say the analysis of the impact of economic growth on income distribution is limited to 43 non-socialist countries there must be some schedule tabulating that analysis.

Dr. Higgins: Oh yes.

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: À propos, je me rappelle ce que vous disiez au sujet des deux techniques dont vous aviez été témoin, il y a quelques années, sur un chantier d'excavation, en voyageant de New Delhi à Agra. Une grue à benne traînante était en opération, assez efficacement je dois dire, et pendant ce temps, environ 200 femmes transportaient sur leurs têtes des casseroles remplies de boue. Les deux techniques étaient utilisées parallèlement.

A la page 103 et 104 de votre mémoire, à la rubrique «Croissance économique de la justice sociale», vous citez un ouvrage rédigé par Adelman et Morris, intitulé «Croissance économique et justice sociale dans les pays en développement». Vous dites:

> L'analyse des conséquences de la croissance économique sur la répartition des revenus se limite à 43 pays non socialistes, Adelman et Morris n'ayant pas trouvé, pour les pays socialistes, de données suffisamment fiables pour les inclure dans leur échantillon.

Puis, vous changez de sujet. J'aurais espéré que votre mémoire eût donné une ventilation des chiffres de ces 43 pays. Pourriez-vous la transmettre au Comité? Je serais très intéressé à y regarder de plus près.

M. Higgins: J'ai traité plutôt brièvement de cet ouvrage, parce que j'avais déjà rédigé deux articles sur le sujet et un autre livre avec la même équipe. Je pourrais très bien vous faire parvenir ces articles. Évidemment, les livres sont disponibles.

Le sénateur Hicks: Je présume que ce livre se trouve à la Bibliothèque du Parlement. Je voulais en réalité consulter les statistiques compilées dans ces 43 pays à la lumière des conclusions que vous en tirez dans votre mémoire. On pourrait les trouver dans le livre original, je présume.

M. Higgins: En réalité, les auteurs présentent une analyse statistique des liens entre les niveaux de développement de diverses industries dans ces 43 pays. J'ai de sérieuses réserves quant à la méthode employée dans leur ouvrage, car lorsqu'il n'existe pas de statistiques disponibles sur des variables comme la résistance de l'élite urbaine au changement technologique, par exemple, ou sur le rôle des militaires dans la vie politique, on ne peut s'en remettre aux publications gouvernementales; il faut s'en faire soi-même une idée. Ici, les variables sont placées par ordre ou notées plutôt qu'évaluées. On a assigné un rang, selon une échelle de 1 à 10, à chaque variable, comme le rôle de l'élite militaire et ainsi de suite. Cela m'inquiète, car ces échelons et ces notes assignés à des variables qualitatives ont été établis principalement d'après des conversations tenues avec des collègues. Ainsi, on se disait: «Je connais un anthropologue qui a passé quelque temps au Brésil. Demandons-lui s'il considère le rôle des militaires comme important, très important ou modéré.»

Le sénateur Hicks: Évidemment, si on dit que l'analyse des répercussions de la croissance économique sur la répartition des revenus se limite à 43 pays non socialistes, il doit exister quelque part une ventilation des données recueillies.

M. Higgins: Certainement.

[*Text*]

Senator Hicks: That is what I would like to see. In the same paper you refer to them by saying,

> There is even evidence that in such societies the bottom 60 per cent of the income scale suffers an absolute decline in income, and that it takes at least a generation for this group to recover the loss entailed in superimposing a small modern sector on a traditional society and stagnant economy. In such circumstances, the share of the top 5 per cent goes up and the share of both the middle- and lower-income groups goes down.

What I am really asking you is whether it would be too difficult for you to make available to the committee these tabulations so that we could have a look at them. We need not labour the point. You could have a look at it, and if you can you could perhaps send them on to us.

Dr. Higgins: Yes, surely.

Senator Hicks: I think I am satisfied, Mr. Chairman, though if no one else has any points I have a couple of minor questions I could ask.

The Chairman: We can come back to you again senator.

Senator Smith (Colchester): I think I could manufacture a few.

Senator Hicks: I am sure you can.

Senator Robichaud: I think this has been a very valuable lecture in economics. It is too bad that all the senators could not be present to hear it.

I should like to come back to public works as a means of generating economic activity in certain areas. I have in mind particularly the development of Fundy tidal power. For years this project has been studied and re-studied, maybe over-studied. I remember that in the mid-sixties, after one further study, it was determined that because of the high cost of money the cost-benefit ratio could not justify construction of the project. Had it been done ten or fifteen years earlier it could have been justified. However, at that moment it could not be justified.

We know that the cost of money is not getting any lower. We know that inflation is with us and is probably here to stay. We also know that in these impoverished areas, if we call them that, the cost of power is extremely important in attracting industries, particularly high power intensive industries. I remember I lost one big industry, Amex, because our province had an industrial power rate of 4.1 mills, which was prohibitive. They could get their power in Kentucky at half the rate.

Because of the long-range effect that the construction of the Fundy power project would have, I am wondering if it would still not be advantageous to go on with the project at the

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: C'est ce que j'aimerais voir. Dans votre mémoire, vous vous y référez en ces mots:

> Il est même prouvé que dans ces sociétés, 60 p. 100 des travailleurs les plus faiblement rétribués voient leur revenu diminuer de façon absolue et qu'il faudra attendre encore au moins une génération pour que ce groupe récupère la perte qu'il a subie du fait qu'on ait imposé un peu de modernisme dans sa société traditionnelle et à son économie stagnante. Dans ces circonstances, la part des 5 p. 100 de travailleurs les mieux rémunérés s'accroît alors que la part des groupes à moyen et faible revenus s'affaiblit.

En réalité, serait-ce trop vous demander de transmettre ces tableaux au Comité pour que nous puissions les consulter? Nous n'avons pas besoin de nous étendre là-dessus. Vous pourriez les examiner, et nous les faire parvenir, si cela vous est possible.

M. Higgins: Oui, sûrement.

Le sénateur Hicks: Je suis satisfait de ces réponses, monsieur le président, et si personne n'a d'autre point à soulever, j'aurais une couple d'autres petites questions à poser.

Le président: Nous pourrions vous redonner la parole, sénateur.

Le sénateur Smith (Colchester): Je pourrais peut-être en fabriquer quelques-unes, moi aussi.

Le sénateur Hicks: Je suis certain que vous le pouvez.

Le sénateur Robichaud: Je crois qu'il s'agit là d'un cours d'économie très valable. Il est malheureux que tous les sénateurs n'aient pas été ici pour l'entendre.

J'aimerais revenir à la création de travaux publics comme moyen de stimuler l'activité économique dans certaines régions. Je pense surtout à la mise en valeur de l'énergie marémotrice de la baie de Fundy. Pendant des années, on a étudié et réétudié ce projet. On y a peut-être même dépassé les bornes. Je me souviens qu'au milieu des années 60, on avait décidé, à la suite d'une autre étude, qu'étant donné l'important montant d'argent mis en cause, le rapport coûts-avantages ne pouvait pas justifier les travaux de construction relatifs à ce projet. Ces coûts auraient été justifiés 10 ou 15 ans avant. Toutefois, on ne pouvait les justifier à l'heure actuelle.

Nous savons que la valeur de l'argent ne diminuera plus. Nous savons également que nous sommes en pleine période d'inflation et que cette situation ne changera pas de sitôt. Nous sommes également conscients que dans ces régions pauvres, si nous pouvons les désigner ainsi, le coût de l'énergie joue un rôle important pour attirer les industries, en particulier les industries essentiellement consommatrice d'énergie. Je me souviens d'une industrie qui a refusé d'investir dans notre province étant donné que le taux de notre énergie industrielle était de 4.1 millièmes de dollars, ce qui était excessif. Il s'agissait de la société Amex qui pouvait obtenir de l'énergie au Kentucky à la moitié de ce taux.

Étant donné les répercussions à long terme entraînées par la construction du projet énergétique de la Baie de Fundy, je me demande s'il ne serait quand même pas profitable de poursui-

[*Text*]

moment, before money costs more than it does now. Perhaps 25 years ago the cost-benefit ratio would have been to our advantage. It is now getting worse. Why should we not go ahead with the construction of such a project?

Dr. Higgins: I know a little bit about the Bay of Fundy project. A couple of years ago I did a job for the Nova Scotia Development Board on industrial development in Nova Scotia. I am not enough of a technician to be able to juge the technical validity of this stream of reports that have been made on that project. However, I would say two things. On the cost side, it seems to me that it would be perfectly valid to use as cost of capital the interest rate at which the federal government can borrow. If the federal government undertook to subsidize a project of this kind because of the impact it can have on the economy and employment in the Atlantic provinces, it would seem to me quite legitimate and accurate not to use the going interest rate for public utility companies, but to use the substantially lower rate at which the federal government itself can borrow. On the benefit side, as I recall those studies they were rather narrowly conceived. They were pretty straightforward cost-benefit analyses.

Senator Robichaud: They were.

Dr. Higgins: In terms of profitability of the enterprise.

Senator Hicks: And in comparison with other sources of electrical energy before the oil price increase.

Dr. Higgins: That is right. It seems to me that on the benefit side I would always prefer a cost effectiveness study to a narrow cost-benefit analysis effectiveness being defined to include the whole spectrum of objectives of national policy and provincial policy. If all the external economies, as we say, were included that is, the industrial expansion that lower electricity rates would bring, and the direct and indirect generation of income and employment—one might arrive at a very different evaluation of the project than one would with a narrow cash flow appraisal of the profitability of the project. I cannot predict how it would come out, but it seems to me that this is the proper approach to the evaluation of any project on that scale, any project that can have a major impact on the whole economy.

Senator Robichaud: Would you not agree that the longer we wait the less chance we would have of eventually having it constructed, if inflation continues, as we think it will?

Dr. Higgins: I think there is no doubt about that, yes, in terms of cash costs, I don't see any reason to expect inflation to disappear, although we hope that the rate of increase will slow down a bit.

Senator Robichaud: Which means that the cost of construction of the project, if it is prohibitive at the moment, will become more and more prohibitive, and we will be deprived of a source of power indefinitely—and a major source of power,

[*Traduction*]

vre ce projet avant que le coût de l'argent n'augmente. Il y a peut-être 25 ans, le rapport coûts-avantages aurait été à notre avantage. Or il diminue de plus en plus. Devrions-nous nous lancer quand même dans ces travaux de construction?

M. Higgins: Je suis un peu au courant du projet de la baie de Fundy. Il y a quelques années, j'ai travaillé pour le compte du Nova Scotia Development Board à un projet de développement industriel en Nouvelle-Écosse. Je ne suis pas assez spécialisé pour être en mesure de juger de la valeur technique de la série de rapports qui ont été faits sur ce projet. J'aimerais toutefois mentionner deux choses à ce sujet. En ce qui concerne les coûts, il me semble qu'il serait tout à fait approprié de considérer le taux d'intérêt imposé au gouvernement pour emprunter, comme coût en capital. Si le gouvernement fédéral décidait de subventionner un projet de ce genre en raison de l'impact qu'il peut avoir sur l'économie et le taux d'emploi dans les provinces de l'Atlantique, j'estimerais très légitime et juste de ne pas appliquer le taux d'intérêt actuellement en cours pour les entreprises de service public, mais d'utiliser le taux beaucoup moins élevé auquel le gouvernement fédéral peut emprunter. Sur le plan des bénéfices, ces études, si je m'en souviens bien, étaient plutôt conçues de façon étroite. Il s'agissait d'analyses coûts-avantages qui étaient trop honnêtes.

Le sénateur Robichaud: En effet.

M. Higgins: Elles étaient trop honnêtes sur le plan de la rentabilité de cette entreprise.

Le sénateur Hicks: C'est-à-dire comparativement à d'autres sources d'énergie électique avant l'augmentation des prix du pétrole.

M. Higgins: C'est exact. Il me semble que du point de vue des bénéfices, je préférerais toujours une étude coûts-efficacité à une analyse coûts-avantages plus étroite. Lorsque je parle d'efficacité, j'inclus l'ensemble des objectifs des politiques nationales et provinciales. Si toutes les économies extérieures étaient incluses, c'est-à-dire l'expansion industrielle entraînée par les tarifs moins élevés de l'électricité et la production directe et indirecte de revenus et d'emplois, on pourrait en arriver à une évaluation du projet très différente de l'évaluation étroite de la rentabilité du projet en termes de dollars. Je ne peux pas prédire les résutats d'une telle méthode, mais il me semble que c'est le meilleur moyen d'évaluer un projet de cette importance, c'est-à-dire un projet susceptible d'influer considérablement sur l'ensemble de l'économie.

Le sénateur Robichaud: Si l'inflation continuait, comme nous le croyons, n'êtes-vous pas d'accord que plus nous retarderons le projet, moins nous aurons de chances de le voir se réaliser éventuellement?

M. Higgins: Je crois que vous avez tout à fait raison du point de vue des coûts en espèces. Je ne vois pas comment on pourrait s'attendre à ce que l'inflation disparaisse, bien que nous espérions un léger ralentissement du taux de croissance de l'inflation.

Le sénateur Robichaud: Ce qui signifie que les frais de construction de ce projet, s'ils sont excessifs à l'heure actuelle, deviendront de plus en plus élevés, ce qui aura pour résultat de nous priver indéfiniment d'une source d'énergie importante,

[*Text*]

because we in the Atlantic area have exhausted all our potential for hydro power development. In other words, there are as many dams as we could build, so for the rest we have to depend on thermal power. In France, a few years ago they built a tidal power project, and I gather they are extremely happy at having done so.

Dr. Higgins: I have not conducted such an analysis myself and it is difficult for me to guess what the results of a cost effectiveness analysis of the sort that I have suggested would be. Certainly they would be much more favourable towards the project than the kind of methods that were in fact used for evaluation. Somebody should try it.

Senator Robichaud: If we isolate this project and put a dollar sign on every item that would be used for the construction of the project, maybe the cost-benefit ratio is not sufficient to enable the federal authority to go ahead; but if we consider the hundreds of millions of dollars that would be invested and the employment that would be generated, the fact that a lot of people would be taken off welfare or UIC, and in the long, long run, cheaper power, I see no reason why we should not go ahead with it, if all these factors were taken together.

Dr. Higgins: There is something even more fundamental involved. As I have already indicated, the nature of the propulsive enterprise on which growth of a region or even a nationl economy is necessarily based, is changing from a simple exploitation of natural resources to something else. It is changing to a whole complex of technology and communications skills at all levels. This means, for a region to develop itself, it has to have something special to offer.

We are seeing, among other structural changes at the present time, a movement towards the sun belt of the United States. These new enterprises are footloose. They can go anywhere and are basically concerned with the business of electronics, scientific instruments, computer technology and so on. They are not bound to a particular source of raw materials.

The question then becomes: What is it that the Atlantic provinces region might have to offer that is different from what other regions have to offer?

The impact of TVA, for example, was substantial. It really started the movement towards, and the whole reconstruction of, the south. It was partly in response to the availability of cheap power in the south that the pulp and paper industry and the textile industry left the Boston area and moved south.

In other words, I am saying that in the case of a decision on as large a scale as that, one really needs to think in terms of this whole pattern of geographic movement of industrial activity.

[*Traduction*]

puisque les provinces de l'Atlantique ont épuisé toutes leurs ressources hydroélectriques. En d'autres termes, nous avons construit tous les barrages qu'il était possible de construire, ce qui fait que nous dépendons, pour le reste, sur l'énergie thermique. Il y a quelques années, la France a construit une usine d'énergie marémotrice et je crois qu'elle n'a pas du tout regretté son geste.

M. Higgins: Je n'ai pas effectué une telle analyse et il est difficile pour moi de deviner les résutats d'une analyse coûts-efficacité du type que j'ai proposé. Il est certain qu'ils favoriseraient davantage le projet si, pour évaluer les coûts de ce projet, on utilisait ce genre d'analyse plutôt que les méthodes qui ont, en fait, été utilisées. Quelqu'un devrait essayer cette méthode.

Le sénateur Robichaud: Si nous isolions ce projet et calculions le coût de chaque article devant être utilisé pour les travaux de construction, le rapport coûts-avantages ne suffirait pas pour permettre au gouvernement fédéral d'aller de l'avant; si, toutefois, nous considérons les centaines de millions de dollars qui seraient investis, les emplois qui seraient créés et qui diminueraient le nombre de personnes recevant une assistance sociale ou des prestations de l'assurance-chômage, et, à long terme, le prix beaucoup moins élevé de l'énergie, je ne vois pas pourquoi nous ne devrions pas poursuivre ce projet, compte tenu de l'ensemble de ces facteurs.

M. Higgins: Il y a là quelque chose de plus fondamental. Comme je l'ai déjà indiqué, la nature de l'entreprise motrice sur laquelle la croissance d'une région ou même d'une économie nationale se fonde nécessairement, est en train de changer. En effet, il ne s'agit plus d'une simple exploitation des ressources naturelles, mais d'autre chose. La situation évolue et il est maintenant nécessaire de compter sur des compétences en matière de technologie et de communication à tous les niveaux. Cela signifie que pour qu'une région se développe, il faut qu'elle ait quelque chose de spécial à offrir.

Parmi d'autres changements structurels qui se produisent à l'heure actuelle, nous constatons un certain déplacement vers les régions chaudes des États-Unis. Ces nouvelles entreprises peuvent agir librement. Elles peuvent aller n'importe où et se préoccupent surtout du domaine de l'électronique, des instruments scientifiques, de la technologie en informatique et ainsi de suite. Elles ne sont pas liées à une source particulière de matières premières.

Il s'agit donc de savoir ce que les provinces de l'Atlantique peuvent offrir de différent des autres régions?

Ainsi, l'incidence de la TVA, a été significative. Cela a vraiment amorcé le mouvement en avant et toute la reconstruction du sud. C'est en partie en raison du prix avantageux de l'énergie que l'industrie des pâtes et papiers et l'industrie textile ont quitté Boston pour déménager au sud.

En d'autres termes, j'affirme que lorsqu'il s'agit d'une décision aussi importante que celle-ci, il faut vraiment penser en tenant compte de ce déplacement géographique des industries.

[*Text*]

New England is an interesting case because in 1930 and as late as 1940 New England was in as bad shape as the Atlantic provinces are today. However, New England made that jump. In a way, the migration of the traditional industries, boots and shoes, textiles, pulp and paper, and so on, in the long run, turned out to be to the benefit of New England because they made the jump to the human resource base development type of industrialization which is based on M.I.T. and Yale. There is now enormous intellectual and scientific activity around Boston.

That is the thing that the Atlantic provinces has not yet done. They have not made that leap.

In thinking of the regional development situation for the Atlantic provinces, one has to say, "What is it that the Atlantic provinces might be able to offer which would really have an impact on industrial location decisions?" I am suggesting that cheap power might be one. It is something well worth investigating because, really, the southeast of the United States has been transformed, and the southwest is in the course of being transformed. Certainly, the contribution made by cheap power was a major one.

Senator Robichaud: To me it is essential if you want industries that are high-power intensive.

Senator Hicks: One should not lose sight of the very important observation that Professor Higgins made about intellectual concentration in the Boston area flowing from Harvard, M.I.T., Yale and the other universities. Their existence makes possible the development of high technology industries which otherwise would not have developed. We have the possibility of doing that in the Halifax area.

Dr. Higgins: I remember now, Senator Hicks, on one of the occasions when we met in Halifax, one of the things that really shocked me was the attitude of even the Halifax community towards the university. Rather than seeing it as the basis or the focal point for raising the quality of economic activity and thus the quality of life for the whole region, it was looked upon as an institution that sat on too much land and was using funds from directly productive resources and so on.

I quite agree that one of things that the Atlantic provinces do have is a very fine educational tradition and some very fine universities and research institutes, but they need support. That is the kind of thing on which the development of the Atlantic provinces could be based.

If you put together a good educational and scientific research engineering tradition represented by a complex of institutions, and then do a few other things like build a magnificent harbour and so on, then you create circumstances which make the Atlantic provinces attractive to enterprises which can choose to go anywhere on the continent, indeed, anywhere in the world. They might even say, "Well, the best place for us is Halifax".

[*Traduction*]

La Nouvelle-Angleterre est un exemple intéressant puisque de 1930 à 1940, sa situation était aussi mauvaise que celle qui existe dans les provinces de l'Atlantique. La Nouvelle-Angleterre a toutefois fait ce saut. D'une certaine façon, la migration, à long terme, des industries traditionnelles, celles des bottes et des chaussures, des textiles, des pâtes et papiers, et ainsi de suite, a été, en fin de compte, avantageuse pour la Nouvelle-Angleterre puisque cette dernière s'est lancée dans le type d'industrialisation axée sur les ressources humaines, que préconisait le M.I.T. et l'université Yale. La région de Boston est une ruche d'activité intellectuelle et scientifique.

C'est ce qui manque aux provinces de l'Atlantique. Ces dernières n'ont pas encore fait ce saut.

Lorsqu'on pense à la question de la mise en valeur régionale des provinces de l'Atlantique, on doit se poser la question suivante: «Qu'est-ce que les provinces de l'Atlantique peuvent offrir qui pourrait influer sur les décisions concernant le choix d'un emplacement industriel?» Je crois qu'elles peuvent offrir de l'énergie à bon marché. La question vaut la peine d'être approfondie parce que le Sud-est des États-Unis a vraiment été transformé et le Sud-ouest est en voie de transformation. Il est certain que le fait d'offrir de l'énergie à bon marché a beaucoup contribué à cette situation.

Le sénateur Robichaud: Je crois que cela est essentiel lorsqu'on désire des industries puissantes.

Le sénateur Hicks: Il ne faudrait pas perdre de vue l'observation fort judicieuse faite par M. Higgins au sujet de la concentration, dans la région de Boston, de personnes hautement compétentes diplômées de Harvard, du M.I.T., de Yale et d'autres universités. Leur présence favorise le développement d'industries de pointe qui autrement, n'auraient pas vu le jour. Nous avons la possibilité de suivre cet exemple dans la région de Halifax.

M. Higgins: Je viens de me souvenir, sénateur Hicks, d'une occasion où nous nous sommes rencontrés à Halifax. L'une des choses qui m'a vraiment choqué, était l'attitude que même la collectivité de Halifax a adoptée vis à vis les universités. Plutôt que de les percevoir comme outil fondamental du relèvement de la qualité de l'activité économique et, par conséquent, du niveau de vie de toute la région, on les considérait comme une institution qui prenait trop de place et utilisait des fonds provenant de ressources directement productives et ainsi de suite.

Je suis tout à fait d'accord que les provinces de l'Atlantique ont une excellente tradition scolaire et possèdent des universités et des Instituts de recherches très valables, mais elles ont besoin d'être soutenues. La mise en valeur des provinces de l'Atlantique pourrait s'appuyer sur de tels facteurs.

Lorsqu'on relie deux traditions valables, l'une dans le domaine de l'éducation, l'autre dans le domaine des recherches scientifiques, qui sont transmises par un ensemble d'institutions et qu'on procède à plusieurs autres mesures comme la construction d'un port magnifique, etc., on crée alors les circonstances qui rendent les provinces de l'Atlantique plus intéressantes pour les entreprises qui sont libres d'investir n'importe où sur le continent et même dans le monde entier.

[*Text*]

Senator Smith (Colchester): I have been extremely interested in what Professor Higgins has been saying all morning. I wonder if I might venture to try to relate some of what he has said specifically to DREE and the attitude of DREE. Before that, however, I would like to ask one or two other questions, if I may. I get the clear impression that Dr. Higgins feels that the federal government could direct into slow-growing regions a massive volume of public works. This, undoubtedly, will have a beneficial effect. He also believes, it seems to me, that this would place, to some degree, regional emphasis on federal policies. I wonder what he would think of regional emphasis in policies having to do with financial matters such as fiscal taxation and so on.

Dr. Higgins: What I have been saying and what I firmly believe is that, as I said at the outset, the reduction of regional disparities is of the utmost importance for the achievement of a whole range of national goals. Given that fact, my strong feeling is that Canada should get back to the regional intention of the government act. I am sure you will recall that the organization of the government act which set up DREE went much beyond the provision of DREE's powers to spend money itself. It was conceived at the time as a department which would integrate and co-ordinate the activities of all federal government departments and, by implication, of provincial governments as well in such a way that the activities of all federal government departments would make the appropriate contribution to the reduction of regional disparities. That implication, it seems to me, is not clear in the regional legislation. Some people have been saying of DREE that the best one can say for it is that it offsets, to some degree, the disadvantageous impact of other federal government activities on the regional imbalance.

I firmly believe that if we are to succeed in reducing specific regional disparities, DREE's activities will have to be supported by appropriate action on the part of obvious things like CMHC, the Department of Transport, the Department of Public Works, and possibly even the Department of Finance.

In the Economic Council of Canada's study of regional disparities, "Living Together", there is a throw-away line which I find intriguing. They said that they had found that raising taxes has more impact in terms of reduced spending in Ontario and in Alberta than elsewhere in the country. However, increasing expenditures would have more impact in the form of reduced unemployment in the Atlantic provinces and Quebec. In other words, raising taxes has most impact where the inflationary pressures are generated and increasing government expenditures has most impact where unemployment is high. The logical question would then arise: Why not raise both? It looks as if the structure of the Canadian economy is such that by raising both expenditures and taxes one can combat inflation and unemployment at the same time. However, the Economic Council of Canada never followed that up.

[*Traduction*]

Ces entreprises pourraient même dire: «Le meilleur emplacement pour nous est Halifax».

Le sénateur Smith (Colchester): Les paroles prononcées par M. Higgins ce matin m'ont beaucoup intéressé. Je me demande si je pourrais me risquer de rattacher certains de ces propos au MEER et à l'attitude du MEER. Avant de poursuivre sur ce sujet, j'aimerais toutefois poser une ou deux autres questions, si possible. J'ai la nette impression que M. Higgins ainsi que le gouvernement fédéral pourraient orienter un volume important des travaux publics vers les régions caractérisées par une croissance lente. Cette mesure aurait manifestement un effet bénéfique. Il a l'impression, me semble-t-il, que cela mettrait, dans une certaine mesure, un accent régional sur les politiques fédérales. Je me demande ce qu'il penserait du lien qui existe entre les politiques axées sur les régions et les questions financières telles que la fiscalité et autres questions du même genre.

M. Higgins: Ce que j'ai déclaré et ce que je crois fermement, c'est, comme je l'ai dit au départ, que la réduction des disparités régionales jouera un rôle important dans la réalisation de toute une gamme d'objectifs nationaux. Étant donné ce fait, je suis convaincu que le Canada devrait revenir à l'objet régional de la loi du gouvernement. Vous vous souviendrez, certes, que l'organisation de la loi gouvernementale qui a établi le MEER a outrepassé les limites prévues dans la disposition concernant le pouvoir du MEER de dépenser directement de l'argent. A l'époque, ce ministère avait été conçu en vue d'intégrer et de coordonner les activités de tous les ministères du gouvernement fédéral et, par conséquent, celles des gouvernements provinciaux, de façon à ce que celles-ci contribuent à réduire les disparités régionales. Or, il me semble que ce dernier point n'est pas très clair dans la loi régionale. Certains disent que tout ce que fait le ministère de l'Expansion économique régionale est de compenser, dans une certaine mesure, les répercussions néfastes que les autres activités du gouvernement fédéral ont sur le déséquilibre régional.

Je crois sincèrement que si nous devons réussir à réduire certaines disparités régionales, les activités du MEER devront être appuyées par des mesures appropriées de la part d'organismes tels que la SCHL, le ministère des Transports, le ministère des Travaux publics et peut-être même le ministère des Finances.

Dans l'étude sur les disparités régionales intitulée «Vivre ensemble», réalisée par le Conseil économique du Canada, il y a un passage qui suscite ma curiosité. Selon cette étude, l'augmentation des impôts contribue davantage à réduire les dépenses en Ontario et en Alberta que dans les autres provinces du Canada. Cependant, l'augmentation des dépenses contribue davantage à réduire le chômage dans les provinces atlantiques et au Québec. Autrement dit, l'augmentation des impôts a plus de répercussions en période d'inflation et l'augmentation des dépenses gouvernementales, lorsque le chômage est élevé. La logique voudrait qu'on se demande: pourquoi ne pas augmenter les deux? On dirait que la structure de l'économie canadienne est telle que d'augmenter à la fois les dépenses et les impôts permettrait de lutter contre l'inflation et le

[*Text*]

Senator Hicks: Would you only raise taxes in Ontario?

Dr. Higgins: No, this would imply that even without discrimination one could improve the situation. I asked, "Why don't you run it through and see what level of taxes and spending would give us full employment without inflation?"

If it were possible to discriminate by region on the tax side as well as the expenditure side, even postponed accelerated depreciation, which worked very well twice just after the war, might be very effective as a device for reducing regional disparities. I just cannot see the federal government of this country imposing higher income tax rates in Ontario than in Quebec and other provinces.

The Chairman: The leakages would pretty soon take care of it too.

Dr. Higgins: That is true. One might think about the accelerated postponed depreciation device as a possibility.

Senator Smith (Colchester): I would certainly agree with the question concerning the rate of the tax, but I am not quite sure what the Chairman was addressing his thoughts to when he said the leakages would soon spoil any discriminatory benefits which might be granted to these slow-growing regions. I think you said, Dr. Higgins, that that kind of advantage or discrimination did work on certain occasions and I think it worked very successfully for the length of time it existed.

Just to illustrate what some of us down that way feel, I can remember an occasion, not very many years ago, when certain repressive financial policies were developed by the Department of Finance because there was a threat of inflation in Ontario and they imposed a good many policies to deal with that which were, to say the least, harmful to the Atlantic provinces. It was a question of cooling off the whole country, most of which did not feel any heat, just to achieve the financial and general economic temperature in one spot. Now, there must be some way of avoiding things like that. I wonder if Professor Higgins would dispute that statement?

Dr. Higgins: I would say, senator, that the sorts of questions that you are now raising have simply not been carefully studied. André Raynauld is a close friend of mine, as is Sylvia Ostry, but I do feel that the Economic Council, for one, lost two good opportunities to go into the problem of national policy for reducing regional disparities in the way you are suggesting. One was the study of the stabilization of the construction industry, and the other was the study on regional disparities. Regional disparities are awkward for the Economic Council, given the approach that it had, at least while André Raynauld, who is my close friend, was Chairman. I am not saying anything to you people, incidentally, that I have not said many times to him.

Their approach is highly aggregated. The very existence of regions is a nuisance for them. They have never succeeded in regionalizing their Candide program, which is a nuisance for

[*Traduction*]

chômage en même temps. Le Conseil économique du Canada n'a cependant jamais étudié la question plus à fond.

Le sénateur Hicks: N'augmenteriez-vous que les impôts en Ontario?

M. Higgins: Non, car cela impliquerait qu'on puisse améliorer la situation sans faire aucune distinction. Je me demande si on ne pourrait pas tenter l'expérience et voir à quel niveau les impôts et les dépenses nous permettraient de bénéficier d'un plein emploi sans inflation?

S'il était possible d'augmenter les impôts et les dépenses selon les provinces, un amortissement accéléré même différé, formule qui a très bien fonctionné à deux reprises après la guerre, contribuerait peut-être efficacement à réduire les disparités régionales. Mais je ne crois pas que le gouvernement fédéral puisse fixer des taux d'imposition sur le revenu plus élevés en Ontario qu'au Québec et dans les autres provinces.

Le président: Il ne faut pas oublier les fuites.

M. Higgins: C'est exact. La solution consisterait peut-être en un amortissement accéléré différé.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suis tout à fait d'accord sur la question des taux d'imposition mais je ne vois pas à quoi songeait le président lorsqu'il a dit que les fuites viendraient rapidement ruiner tout avantage distinctif accordé à ces régions de faible croissance. Vous avez dit, je crois, monsieur Higgins, que ce genre d'avantages ou de régime préférentiel donnait des résultats dans certains cas et c'est effectivement ce qui s'est passé au cours de la période où ils ont été appliqués.

Pour illustrer ce que certains d'entre nous pensent, je me souviens qu'il y a quelques années, lorsque le ministère des Finances a décidé d'imposer dans tout le pays certaines mesures financières répressives parce que l'Ontario était menacé par l'inflation, une bonne partie de celles-ci ont été nuisibles, et c'est le moins qu'on puisse dire, pour les provinces atlantiques. Ces mesures devaient ralentir l'activité du pays entier, alors que la majorité des provinces n'en avaient pas besoin, et ce, uniquement pour ralentir l'activité financière et économique d'une seule province. Il doit certainement y avoir des moyens qui permettent d'éviter cette situation. Qu'en pensez-vous, monsieur Higgins?

M. Higgins: Je dois dire, sénateur, que les questions que vous posez actuellement n'ont jamais été étudiées à fond. Je connais très bien André Raynauld ainsi que Sylvia Ostry, mais je dois dire que le Conseil économique a perdu deux bonnes occasions d'intervenir pour réduire les disparités régionale de la façon que vous suggérez. Il s'agissait, premièrement, de l'étude sur la stabilisation de l'industrie du bâtiment et deuxièmement, de l'étude sur les disparités régionales. Le Conseil économique a toujours éprouvé des difficultés à s'attaquer au problème des disparités régionales, compte tenu de l'optique qu'il a adoptée, du moins tant que André Raynauld, un de mes meilleurs amis, en a été le président. D'ailleurs, je ne vous dis rien que je ne lui aie déjà dit à plusieurs reprises.

L'optique qu'a adoptée le Conseil économique a été simplifiée au maximum. L'existence même des régions le gêne. Il n'a jamais réussi à régionaliser son programme Candide qui l'em-

[*Text*]

them because they like to arrive at all policy conclusions on the basis of this vast macro-economic model, which, for all its 3,000 equations is, from an analytical point of view, really very simple, and indeed, much too simple to take care of an economy as complex as Canada's and, in particular, as regionalized as Canada's.

Now, with regard to the report on living together, if you read it, I wonder if you had the same impression as I did, that they were trying desperately to make the regional disparities problem go away. They manœuvred the statistics that way and this way—I am not saying that they falsified them—they averaged them in certain ways and so forth, but by God, the regional disparities were still there.

Senator Benidickson: Despite millions and millions.

Dr. Higgins: Yes. So they said, "Maybe we still have to do something about it."

What I am saying, senator, is that I cannot give you a short, ready answer to the sort of question that you have raised because I have been more concerned with regional development policy as such than with the policy impact on regional disparities of modifications that might be made in fiscal policy, or monetary policy, or transport policy, or whatever it might be; but I do feel that it is high time that someone should make that kind of analysis, which would consider all aspects of federal govenment activity in relationship to this extremely important problem of regional gaps.

Senator Smith (Colchester): The activities of DREE, while not exclusively in the areas I am going to mention, are, by and large, directed towards what they call "infrastructure", that is, highways, sewers, grants to encourage specific industries either to begin activity or to enlarge their activity, and things of that nature. Now, does that kind of activity fit in with your theory as to what are useful ways to tackle the problem of regional disparity?

Dr. Higgins: Well, improved infrastructure does help, but I think the whole experience with national policy for dealing with regional gaps shows clearly that improving infrastructure is not enough. If there are serious regional gaps there are usually serious reasons for them. Italy, for example, was one of the first advanced countries to get into the game of reducing regional gaps, in their case as between the north and the south. They started out in the same way: they did some land reclamation, built roads, provided industrial sites, made some investment in power, and then waited for industries to migrate from the north to the south, which they did not do. Then they improved the incentives, and the companies till did not migrate. Now they have set up para-statal enterprises; that is, joint enterprises of the government and the private sector. They have moved government enterprises to the south, and they have even ordered, in effect, enterprises like Fiat and Alfa-Romeo, to move some part of their activities into the south. I suppose there is always some level of incentive that will make an enterprise go anywhere, of course: if you offer

[*Traduction*]

barrasse car il aime bien établir ses conclusions d'après ce vaste modèle macro-économique qui, malgré ses 3,000 équations, est, d'un point de vue analytique, vraiment très simple, beaucoup trop simple en réalité pour prendre en charge une économie aussi compliquée que celle du Canada, et surtout aussi régionalisée.

En ce qui concerne le rapport «Vivre ensemble», que vous avez peut-être lu, je me demande si vous avez eu la même impression que moi, à savoir, que le Conseil essayait désespérément d'escamoter le problème des disparités régionales. Il a jonglé avec les statistiques je ne dis pas qu'il les a falsifiées il a établi les moyennes d'une certaine façon, etc., mais les disparités régionales n'ont pas disparu pour autant.

Le sénateur Benidickson: Malgré les millions et les millions de dollars dépensés.

M. Higgins: Alors il s'est dit qu'il fallait peut-être faire quelque chose.

Ce que j'essaie de vous dire, sénateur, c'est que je ne peux pas vous donner une réponse brève et immédiate à ce genre de question car je me suis davantage intéressé à la politique du développement régional en tant que telle plutôt qu'aux répercussions que les modifications apportées à la politique financière, à la politique monétaire ou à la politique des transports auraient eu sur les disparités régionales. Mais j'estime cependant qu'il est grand temps que quelqu'un fasse cette analyse en étudiant tous les aspects de l'activité fédérale par rapport à ce problème extrêmement important que constituent les écarts régionaux.

Le sénateur Smith (Colchester): Bien que le MEER n'exerce pas toutes ces activités dans les secteurs que je vais citer, celles-ci sont, dans une grande mesure, orientées vers ce qu'il appelle «l'infrastructure», c'est-à-dire la voirie et les égouts, ainsi que vers l'octroi de subventions en vue d'encourager certaines industries soit à venir s'implanter dans une certaine région soit à s'étendre, etc . . . Ces activités entrent-elles dans le cadre de votre théorie sur les moyens à mettre en œuvre pour résoudre le problème des disparités régionales?

M. Higgins: L'amélioration de l'infrastructure est utile, c'est certain, mais je pense que toute la politique nationale en matière d'écarts régionaux montre clairement que ce n'est pas suffisant. S'il existe des écarts régionaux importants, les raisons en sont généralement graves. L'Italie, par exemple, a été l'un des premiers pays industrialisés à essayer de réduire les écarts régionaux qui existaient, entre le Nord et le Sud. Elle a commencé de la même façon: elle a exproprié des terres, construit des routes, fourni des parcs industriels, investi dans l'énergie électrique, puis elle a attendu que les industries se déplacent du Nord au Sud, ce qu'elles n'ont pas fait. Elle a ensuite augmenté les stimulants et les sociétés n'ont toujours pas bougé. Elle s'est maintenant mise à créer des sociétés parapubliques, c'est-à-dire à capitaux privés et publics. Elle a déplacé certaines sociétés nationalisées vers le Sud et elle a même enjoint à des sociétés telles que Fiat et Alfa-Roméo d'y implanter certaines de leurs usines. Je suppose qu'une entreprise sera prête à aller n'importe où si le stimulant qu'on lui offre est de taille. Si vous lui offrez 300 p. 100 de ses frais

[*Text*]

them 300 per cent of their capital costs they will presumably go; but the forces which have led to the existing pattern of industrial location are strong ones, and it takes powerful countervailing forces to change that pattern. Certainly the creation of industrial parks and the building of a few roads, and so on, will not do the trick.

The powers of DREE are very impressive, after all, in terms of incentives, and underwriting of bank loans and training of the labour force, and so on, but I think what is needed on top of the traditional DREE programs—if it is possible to speak of a tradition after 15 years—is precisely the coordination of DREE activities with the policies and activities of other federal departments whose operations have an impact on industrial location decisions. This integration and coordination should take place. I feel it never really has, however. I do not know quite why. I have the impression that Jean Marchand, having got through Parliament a very good piece of legislation, turned his attention elsewhere at the moment DREE was created. As you know, in the early years of DREE the actual administration of that department was even more cautious than it is now. The incentives program was hardly used. It was much more concentrated on the provision of infrastructure rather than traditional public works. I have often asked myself—and this is not really something I can say with expertise as an economist, but because it is something that is very close to my heart, and something I have wondered about—why it is that this brave dream that was expressed in the creation of DREE has never been fully realized.

The Chairman: I am now going to take the Chairman's prerogative and ask some questions myself.

Dr. Higgins, in the public works study that you did, where you were going to apply discrimination and have a shelf of projects, what would trigger that? What levels of unemployment? What criteria would you use to trigger it, and at what levels would the triggering take place?

Dr. Higgins: That is a very good question. You see, I would argue that neither inflation not unemployment is necessary. We seem to have forgotten that there was a period in the fairly recent history of this country when we had full employment without inflation, when regional disparities were narrowed, where over-all standards of living rose, where the rate of groth was very high and we had no balance of payments problems, and that was during World War II. Thus the question is a political one. To my mind we can have all of those things again at any time. It is no great mystery. But it does require a highly managed economy, and the question is, what degree of governmental management is the Canadian electorate willing to accept in order to achieve simultaneously this whole range of goals? Because the closer you get to full employment without inflation, the greater has to be the extent of government intervention. So if we are talking only about public works—and I am not arguing that such a public works policy will by itself bring full employment without inflation—we estimate that between one-third and one-half of existing unemployment could be eliminated by such a policy without aggravating inflationary pressures.

[*Traduction*]

d'immobilisation, elle s'y implantera certainement. Mais les forces qui ont entraîné le modèle actuel de l'implantation géographique des industries sont très fortes, et pour le modifier, les compensations doivent l'être encore plus. Il est certain qu'il ne suffit pas de créer des parcs industriels et de construire quelques routes.

Les pouvoirs du MEER sont, après tout, très impressionnants en matière de stimulants, de garanties des prêts bancaires et de formation de la main-d'œuvre, mais je pense que la coordination de ses activités avec les mesures et les politiques d'autres ministères fédéraux dont les décisions se répercutent sur l'implantation géographique des industries devrait venir coiffer les programmes traditionnels du MEER, si l'on peut parler de tradition après quinze ans. Cette intégration et cette coordination doivent se faire. Or, elles n'ont jamais existé. Je ne sais pas exactement pourquoi. J'ai l'impression que Jean Marchand, après avoir fait adopter par le Parlement une très bonne loi, s'est intéressé à autre chose au moment où le MEER a été créé. Comme vous le savez, au début, l'administration de ce ministère était beaucoup plus prudente que maintenant. Elle recourait très peu au programme des stimulants. Elle s'est davantage intéressée à l'aménagement d'une infrastructure plutôt qu'aux travaux publics traditionnels. Je me suis souvent demandé—et en tant qu'économiste, je ne peux pas vraiment en parler, bien que cela me tienne à cœur—pourquoi ce rêve courageux qui avait donné naissance au MEER ne s'est jamais pleinement réalisé.

Le président: Je vais maintenant user de la prérogative du président et poser des questions moi-même.

Monsieur Higgins, dans l'étude sur les travaux publics que vous avez faite et dans laquelle vous envisagiez d'établir une distinction entre les régions pour y appliquer toute une série de projets; qu'est-ce qui vous aurait amené à déclencher ce plan? Quels niveaux de chômage, et à quel moment cette intervention aurait-elle eu lieu?

M. Higgins: Voilà une bonne question. Je prétends que ni l'inflation ni le chômage ne sont nécessaires. Il semble que nous ayons oublié qu'il y a seulement quelques années, nous connaissions dans ce pays un plein emploi sans inflation; les disparités régionales avaient diminué, le niveau de vie général avait monté, le taux de croissance était élevé, enfin, la balance des paiements n'accusait aucun déficit; c'était pendant la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit donc d'une question d'ordre politique. Selon moi, nous pouvons rétablir tout cela quand nous le voudrons. Il n'y a pas grand mystère à cela. Cependant, il faut une économie très bien gérée et la question est de savoir quel degré d'intervention du gouvernement les électeurs canadiens sont disposés à accepter afin d'atteindre simultanément toute cette série d'objectifs? Plus nous nous rapprochons du plein emploi sans inflation, plus le gouvernement doit intervenir. Ainsi, si nous parlons seulement des travaux publics, et je ne dis pas que la politique des travaux publics puisse à elle seule assurer le plein emploi sans inflation, mais nous comptons pouvoir éliminer le chômage actuel dans une proportion de un tiers à un demi en adoptant une telle politique, sans pour cela aggraver les pressions inflationnistes.

[*Text*]

Let us take a figure of 5 per cent unemployment. That is a good round number. Also, I think it is about the level which could be achieved without a great deal of direct control, and perhaps without direct control at all. That is a guess. But it is about where we were, you know, in the fifties and sixties, before the recent movement or tradeoff curve upward to the right took place, which has been quite progressive—indeed, very dramatic—as, over the past 10 years, this relationship between unemployment and inflation has been getting progressively worse.

I think our monetary and fiscal policy, during the fifties and sixties, was directed towards something like 5 per cent unemployment and 5 per cent inflation. At least, the idea was that it should not be worse than that. Now we are talking about the use of public works, and public works we define to include any kind of construction or land-use policy which is influenced by government, so that the whole of the CMHC would come into it, for example.

Senator Benidickson: Instead of "public works", which we understand as a department, I suppose you might use the phrase, equally, "public expenditures.',

Dr. Higgins: Or "public investment", perhaps. I like the term "public investment", actually, so that we are not talking about unemployment insurance, for example.

If some such figure were adopted and applied at the regional level, of course we would now be well into such a policy in the Atlantic provinces and Quebec, because a combination of 5 per cent unemployment and 5 per cent annual price increases is a far better combination than anything the Atlantic provinces or Quebec have seen for a great many years.

The Chairman: There is one area that I had a little difficulty balancing. You have your human resource base development concept on the one hand and then the target population on the other hand. I wondered how you dovetailed those two concepts, given that very often the way you would approach a target population problem would be to develop the kind of industries that are far from being footloose and are perhaps very traditional, and very much the kind of industries you would not want to see developed, in that they are not very technologycal.

Dr. Higgins: I am not sure about that. Once again, I would hesitate to generalize, but it seems to me that an ideal case, in terms of DREE activity, was the establishment of the IBM plant in Bromont, because in that case not only was employment provided, but employment was provided in a high productivity technologically advanced industry. I see no reason to suppose, as a generality, that the industries appropriate for a retarded area are necessarily low productivity or technologically retarded, or whatever.

The Chairman: I guess I got that from reading Professor Brown's paper. I may be suggesting that you are in favour of something that you are not.

Dr. Higgins: There is a conflict. You are absolutely right. There is a conflict in the concept of a basic needs approach and a concept of human resource base development. Mind you, no country yet can put 90 per cent of its labour force into

[*Traduction*]

Prenons par exemple un taux de chômage de 5%. C'est un chiffre rond. Je crois aussi que c'est le niveau que nous pourrions atteindre sans trop d'intervention directe, ou même sans aucune contrôle. C'est une hypothèse. Mais c'est à peu de chose près le taux que nous avions dans les années 50 et 60, avant que la courbe d'options n'accuse une hausse progressive, voire même très accentuée, pendant que s'aggravait, au cours des 10 dernières années, la relation d'arbitrage entre le chômage et l'inflation.

Je crois que notre politique monétaire et financière des années 50 et 60 visait à ramener les taux de chômage et d'inflation à 5%. Du moins, c'était le maximum jugé acceptable. Nous venons de parler de l'article des travaux publics, et nous incluons sous cette rubrique toutes les politiques de construction ou d'utilisation des terres, qui dépendent du gouvernement, si bien que la SCHL se trouve englobée dans cette catégorie.

Le sénateur Benidickson: Au lieu de parler de «travaux publics» que nous associons à un ministère, il serait sans doute préférable de dire «dépenses publiques».

M. Higgins: Ou «investissements publics». Je préfère le terme «investissements publics» qui exclut qu'on songe à l'assurance-chômage par exemple.

Si nous adoptons un chiffre de cet ordre et que nous l'appliquions au niveau régional nous aurions déjà fait de grands progrès dans les provinces Maritimes et au Québec. En effet, il y a de nombreuses années que ces régions n'ont pas eu des taux de chômage et d'augmentation annuelle des prix de 5%.

Le président: Il y a un aspect de la question que j'ai du mal à saisir. Vous avez d'une part comme base les ressources humaines et d'autre part comme objectif la population à desservir. Je me demande comment vous conciliez ces deux concepts, étant donné que pour atteindre l'objectif fixé par rapport à la population, il faudrait créer des industries stables et traditionnelles, c'est-à-dire exactement le genre d'industries que vous ne tenez pas à voir s'implanter car elles n'utilisent pas de techniques modernes.

M. Higgins: Je n'en suis pas certain. Encore une fois, j'hésiterais à généraliser, mais j'estime que l'exemple idéal, pour ce qui est des activités du MEER, est celui de l'usine IBM installée à Bromont; en effet, non seulement nous avons aussi créé des emplois, mais nous l'avons fait dans une industrie dont les techniques de pointe s'allient à une forte productivité. Je ne vois aucune raison de supposer, au départ qu'il est nécessairement préférable d'implanter, dans les régions défavorisées, des industries à faible productivité ou d'autres qui utilisent des techniques désuètes.

Le président: Je crois que j'ai tiré cette idée du mémoire du professeur Brown. Je vous prête peut-être une opinion qui n'est pas la vôtre.

M. Higgins: Il y a de fait une contradiction. Vous avez absolument raison. C'est vrai qu'il existe une incompatibilité entre la notion de besoins essentiels et celle de la mise en valeur des ressources humaines. Or, aucun pays ne peu placer

[*Text*]

highly productive technologically advanced scientific oriented enterprises. We still want paper, we still want boots and shoes, and somebody somewhere in the world has to produce those things. If you ask me what kind of enterprises should be established in the northeast of New Brunswick, I would say that before answering that I would like to go there and study it.

When we were putting together the Moncton regional plan, we argued that because New Brunswick as a natural resource base is poorer and not richer than that of Ontario, if we want to reduce the gap between New Brunswick and Ontario, New Brunswick should, if anything, have more of its labour force in high productivity industries and services than Ontario. We made some estimates of what this might imply by 1985. I think we estimated the total population of New Brunswick would by that time be about one million, so we said, "All right, let's put 350,000 people in Saint John and 250,000 people in Moncton." Then we asked what could possibly attract 250,000 people to Moncton, particularly if we want them in high level manufacturing and services enterprises. I went and had a look at the seashore. I thought that perhaps one thing that could attract such enterprises to Moncton is that the president, vice-president and chief engineer could all live on the seashore.

Senator Hicks: At Shediac.

Dr. Higgins: If they liked fishing, sailing, swimming and so on.

Senator Benidickson: And lobsters.

Dr. Higgins: Then we said, "What gives Moncton a special character?" We thought that one thing that gives it a special charactere is that it is nearly 50 per cent Francophone. It has a Francophone university, it has a Francophone teachers' institution, even some French theatres and so on. So we thought why not make Moncton the cultural capital of Acadia, if you like a small Montreal, or whatever. You can imagine how the mayor and the then premier of the province reacted to that idea.

Senator Benidickson: But that is not northeast New Brunswick, is it?

Dr. Higgins: No. I just mentioned Moncton because it is a case about which I have some experience. I was suggesting rather an approach. I think it has to be a case by case approach. I still think the idea is a good one, if you want to develop Moncton.

Senator Hicks: Surely you have missed the most distinguished feature of Moncton, and that is merely its geographical location as the distribution centre of the Maritime provinces.

Senator Smith (Colchester): Oh come, come!

Senator Hicks: You think that is Truro, do you?

The Chairman: To come back to your basic point, there is no nationally global approach?

Dr. Higgins: No.

[*Traduction*]

90% de sa main-d'œuvre dans des entreprises à vocation scientifique dont les techniques de pointe permettent une forte productivité. Nous avons toujours besoin de papier, de bottes et de chaussures, et il faut bien que quelqu'un au monde en produise. Si vous me demandez quel genre d'entreprises doivent être implantées dans le nord-est du Nouveau-Brunswick, je vous répondrai qu'il faut d'abord aller voir sur place.

Lorsque nous travaillions à la conception du plan régional de Moncton, nous prétendions que pour réduire l'écart entre le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, étant donné que le premier possède moins de richesses naturelles que l'autre, il faudrait qu'il ait plus de main-d'œuvre dans le secteur des services et des industries à forte productivité. Nous avons essayé de prévoir les résultats observables dès 1985. Sauf erreur, nous avons trouvé que la population totale du Nouveau Brunswick avoisinerait alors le million. Nous nous sommes donc dit que nous allions attirer 350,000 personnes à Saint John et 250,000 personnes à Moncton. Ensuite nous nous sommes demandés ce qui pourrait inciter 250,000 personnes à s'établir à Moncton, surtout si nous voulions les faire travailler dans des entreprises de fabrication et de service d'un haut niveau. Je suis allé examiner la côte. J'ai pensé que nous pourrions peut-être attirer les entreprises à Moncton si le président, le vice-président et l'ingénieur en chef pouvaient habiter au bord de la mer.

Le sénateur Hicks: À Shediac.

M. Higgins: S'ils aimaient la pêche, la voile, la natation, etc.

Le sénateur Benidickson: Et le homard.

M. Higgins: Ensuite nous nous sommes demandés ce qui donne son caractère spécial à Moncton. C'est en partie le fait que près de 50% de la population est francophone. Il y a une université une faculté d'éducation et même des théâtres francophones, etc. Nous avons donc songé à faire de Moncton la capitale culturelle de l'Acadie, un Montréal en plus petit, si vous voulez. Vous pouvez vous imaginer quelle fut la réaction du maire et du premier ministre de la province à l'époque.

Le sénateur Benidickson: Mais ce n'est pas dans le nord-est du Nouveau-Brunswick, n'est-ce pas?

M. Higgins: Non. J'ai mentionné Moncton parce que je connais bien la situation. Je proposais une orientation. Je crois qu'il faut procéder cas par cas. Je trouve l'idée bonne si nous voulons développer Moncton.

Le sénateur Hicks: Vous n'avez pas parlé de ce qui est sûrement la plus importante caractéristique de Moncton, c'est-à-dire sa situation géographique au centre même du réseau de distribution des provinces Maritimes.

Le sénateur Smith (Colchester): Voyons, voyons!

Le sénateur Hicks: Vous croyez peut-être que c'est Truro?

Le président: Pour en revenir à votre point principal, n'est-il pas possible d'adopter une seule orientation à l'échelle du pays?

M. Higgins: Non.

[*Text*]

The Chairman: You made the very important point that very often if you try to make an industry more labour-intensive you end up making it more capital-intensive in terms of per unit output. I think that is an excellent point. In Manitoba we at one point had a minister of highways who determined that a road would go through the northern part of Manitoba, at the top of the interlake district. He said that the road would be built only by members of certain Indian bands, and only if they used non-technological methods. He prescribed they could not use certain machines, like graders, bulldozers and so on. In short, he turned the clock back by lord knows how many years. I felt sure that there was something wrong with what he was doing.

Senator Benidickson: Was this an all-weather road?

The Chairman: It was an all-weather road, yes. Indeed, as I understand it, it was built successfully; far more people were employed in building the road than otherwise would have been. It always bothered me, and yet I was never able to range a good argument against it, except that it was not taking advantage of modern technology. One of the things that seemed to be implied in your argument was that in terms of developing countries, or less developed countries, in a sense you really have to ignore modern technology and say that they are going to develop the same way that a developed country develops. They are going to go through all the same vicissitudes, and they are going to ignore that there is such a thing as modern technology. In fact, that is what that minister did. That is a long and complicated question by way of a statement, and I apologize for it. I just wondered if you could comment on that.

Dr. Higgins: I wouldn't say that. Construction, particularly of things like roads, is one area where it is possible to use labour-intensive techniques effectively. Senator Hicks mentioned Delhi. I will never forget my first visit to the Aswan Dam in Egypt. It was at night; they worked twenty-four hours a day. There was a labour force of 30,000; there was Russioa equipment, which was more gigantic than anything I had ever seen, trucks with wheels twelve feet high, huge cranes and so on. At the same time, there were 10,000 people, mostly women, clearing away the rubble by hand, putting it in little straw baskets they had made themselves and carrying it away.

The old Work Project Administration in the United States has severe limitations on the use of equipment. There was a careful study which showed that the cost of WPA projects, with all these restrictions on the use of equipment, was only 13 per cent higher than comparable projects constructed by private contractors using the most advanced technology. That is in a country that is not used to labour-intensive techniques. I am not saying there are no opportunities to use labour-effective techniques efficiently.

In developing countries, you can think of the whole plantation economy, for example, which is capital intensive enough, goodness knows. You find individual plantation enterprises employing 10,000 or 20,000 people, with their own internal

[*Traduction*]

Le président: Vous avez dit que trop souvent, en essayant d'augmenter le taux de main-d'œuvre dans une industrie, on finit par y injecter beaucoup plus de capitaux compte tenu de la production par employé. Je crois que c'est un argument excellent. A une certaine époque, nous avons eu au Manitoba un ministre de la voirie qui avait décidé de faire passer une route dans le nord du Manitoba, dans la région de l'entrelac. Il voulait que la route soit construite uniquement par les membres de bandes indiennes et sans équipement spécialisé. Il avait interdit l'utilisation de certaines machines: niveleuses, tracteurs, etc. Bref, il a fait un retour en arrière. J'estime qu'il avait tort d'agir comme il l'a fait.

Le sénateur Benidickson: S'agissait-il d'une route tous climats?

Le président: Oui. Si j'ai bien compris, cette route a effectivement été construite; on a employé beaucoup plus d'ouvriers qu'on ne l'aurait fait autrement. J'ai toujours trouvé l'idée étrange, et pourtant je n'arrive pas à trouver d'arguments contre cette façon de procéder, sinon qu'elle ne faisait pas appel aux techniques modernes. Lorsque vous parliez des pays en voie de développement, ou des pays moins développés, j'ai cru comprendre qu'il ne faut pas utiliser des techniques modernes ni s'attendre à ce qu'ils se modernisent comme les pays développés. Ils traversent les mêmes vicissitudes et ne sauront même pas qu'il existe des techniques spécialisées. C'est d'ailleurs ce qu'a fait le ministre. Ma question est très longue pardonnez-moi. J'aurais aimé entendre vos observations.

M. Higgins: Je ne suis pas d'accord. La construction, surtout celle des routes, est un secteur où il est possible d'utiliser efficacement des techniques à base de main-d'œuvre. Le sénateur Hicks a mentionné le cas de Delhi. Je n'oublierai jamais ma première visite au barrage d'Asouan en Egypte. Il faisait nuit; les équipes travaillaient 24 heures sur 24. Il y avait 30,000 travailleurs; on utilisait du matériel russe gigantesque, comme je n'en ai jamais vu, des camions dont les roues avait 12 pieds de haut, des grues énormes, etc. En même temps, il y avait 10,000 personnes, surtout des femmes, qui déblayaient les débris à la main; elles les mettaient dans de petits paniers en paille, qu'elles avaient fabriqués elles-mêmes, et transportaient les débris ailleurs.

L'ancienne Work Project Administration des États-Unis a imposé des limites strictes à l'utilisation du matériel. Une étude approfondie a démontré que les coûts des projets WPA, malgré toutes les restrictions régissant l'utilisation de l'équipement, étaient supérieurs de 13 p. 100 seulement à ceux des projets construits par des entrepreneurs privés se servant des techniques les plus modernes. Il s'agit là d'un pays où l'on utilise rarement des techniques à base de main-d'œuvre. Je ne dis pas pour autant qu'il soit impossible de les utiliser efficacement.

Dans les pays en voie de développement, vous pouvez prendre l'exemple des plantations dont l'intensité de capital est très grande, chacun le sait. Vous trouvez des plantations comptant 10,000 ou 20,000 employés qui ont leur propre réseau de

[*Text*]

railroad system to bring the rubber into the latex factory, or to bring the oil palm dates into the refinery. But the average holding or, let us say, the land ratio might be ten acres or 14 acres on a rubber plantation and less on an oil palm plantation, so to compare it to what we think of as modern agriculture shows it to be a very labour-intensive operation. It is certainly advanced technology, and the amount of research done by the Rubber Institute is very impressive. One of the things that must be done with large-scale capital intensive techniques in order to be efficient should be done that way. Then you find something for the other people to do in an appropriate way. This may end up, in a country like Haiti, with people cultivating two acres per family and that is where the problem of poverty comes from. But even there there are things that can be done. Our technicians and agricultural experts tell us that yields per acre can be increased 400 per cent even in these little parcels.

The Chairman: And that should be done?

Dr. Higgins: That should be done, of course, because at the moment there is nothing else for these people to do. There is no way you can absorb them into modern industrial enterprise.

The Chairman: But the argument is that the more you make them productive the less you can employ them.

Dr. Higgins: I would put it the other way around. I am saying let us begin with the oil refineries. There is really only one way of doing that. The situation is the same the world over and it is not going to create much employment. So you move on to something else which can be done with a little more labour-intensive techniques. Then you move on to rubber plantations where you have one family for each ten or 14 acres. You are still left with a lot of people and you put them to work in the best way possible. But it is possible on even two or three acres of land in the tropics to produce a satisfactory level of living if the right technology is used.

The Chairman: You are saying then that you should always try to be as efficient as possible?

Dr. Higgins: That is right.

The Chairman: I agree with you. I think you are absolutely right. But can you put any succinct reason to that? Senator Robichaud was saying earlier that if you take in all the costs, why not do it anyway and make it as labour-intensive as you can and forget about efficiency.

Dr. Higgins: I think that what I am saying is that I do not believe that even a basic needs approach to development requires the deliberate introduction of inefficiency for employment-creating purposes. I am saying that it is still worthwhile to maximize efficiency even for the purpose of meeting basic needs. This applies especially where people are as poor as they are in the less developed countries. Then if social justice requires redistribution of income, you can redistribute it afterwards. But I am frightened by the basic needs approach which says that the people of India should grow their own food and

[*Traduction*]

chemin de fer pour transporter le caoutchouc jusqu'à l'usine de latex, ou l'huile des datiers jusqu'à l'usine de raffinage. Mais l'étendue moyenne peut varier entre 10 ou 14 acres pour une plantation de caoutchouc, et elle est un peu moindre pour une plantation d'huile de palmier; si on la compare à la superficie consacrée à ce que nous appelons l'agriculture moderne, nous voyons qu'il s'agit d'une exploitation à base de main-d'œuvre. On a certainement recours à des techniques modernes, et la recherche faite par la Rubber Institute est impressionnante. Il faudrait procéder ainsi pour utiliser de façon efficace les techniques à grande intensité de capital. Puis vous trouvez d'autres occupations pour le reste des travailleurs. Dans un pays tel que Haïti, vous finissez par avoir des gens qui cultivent deux acres de terrains par famille, et c'est de là que vient le problème de la pauvreté. Mais même à Haïti, il y a des mesures à prendre. Nos techniciens et nos experts en agriculture nous disent que le rendement par acre peut être augmenté de 400 p. cent même sur ces petits lopins.

Le président: Et on devrait le faire?

M. Higgins: Il faudrait le faire car à l'heure actuelle, ces gens ne peuvent rien faire d'autre. Il est impossible de les absorber dans une entreprise industrielle moderne.

Le président: Mais l'argument c'est que plus vous les rendez productifs, moins vous êtes en mesure de les employer.

M. Higgins: Je vais présenter les choses d'une autre façon. Commençons par exemple par les raffineries de pétrole. Il n'y a en fait qu'une seule façon de procéder. La situation est la même dans le monde entier et elle ne va pas créer beaucoup d'emplois. Vous vous trouvez donc dans une autre situation où on a seulement besoin de techniques qui exigent un peu plus de main-d'œuvre. Passons ensuite aux plantations de caoutchouc où l'on dispose d'une famille pour chaque surface de 14 acres. Il reste encore un grand nombre de travailleurs disponibles et vous les utilisez de la meilleure façon possible. Même sur deux ou trois acres de terre situés aux tropiques, il est possible de produire un niveau de vie satisfaisant si on utilise la technologie convenable.

Le président: Vous déclarez donc que vous vous efforcez toujours d'être aussi efficaces que possible?

M. Higgins: C'est exact.

Le président: Je suis d'accord avec vous. Je pense que vous avez absolument raison mais pouvez-vous donner une raison succincte? Le sénateur Robichaud a déjà déclaré que si vous prenez en considération tous les frais, pourquoi ne pas le faire en utilisant le plus possible de main-d'œuvre et en oubliant l'efficacité.

M. Higgins: Ce que je veux dire c'est que je ne crois pas que même une approche fondamentale en vue de développement exige l'introduction délibérée de l'inefficacité en vue de créer des emplois. Je précise qu'il vaut toujours la peine de faire preuve d'une efficacité maximale, même pour satisfaire aux besoins fondamentaux. Cela est particulièrement valable lorsque les gens sont aussi pauvres qu'ils le sont dans les pays les moins développés. Si la justice sociale exige une redistribution des revenus, vous pouvez alors la faire plus tard. Je suis toutefois effrayé par l'approche concernant les besoins élémen-

[*Text*]

take care of their own nutrition, and particularly they should stop investing in oil, steel and automobiles in order to have more investment in basic agriculture. That frightens me because the population is still growing, and after some decades of such a policy they might find themselves in the position where they really could not meet food and basic needs. So I think it is both unwise and unnecessary to make deliberate sacrifices of a superior technology even if the superior technology is less labour-intensive in order to meet basic needs. I think it is better to do it the other way around and use the most efficient technology available for the kind of production that you are undertaking. Peasant agriculture can be very efficient from the technological point of view. It is incredible when you consider that in Java with a population of 80 million people, an island 600 miles long and 75 miles wide at its widest point, with 1,500 people per square mile, they are still feeding themselves. They are getting two or three crops a year. Through seed selection and use of the right pesticides and the right fertilizers and irrigation and so on a family can support itself on two acres of land. But it is not by deliberately ignoring technological advancement that this is achieved, but by using it to the absolute limit.

The Chairman: I am delighted to hear you say that. The final question I have is—and I may have misunderstood you—but you were talking about the Economic Council saying that it was possible to continue our battle against inflation and unemployment by a process of raising taxes and increasing expenditures. I wonder if you could go back and tell me how that would happen and how you personally feel about such a policy.

Dr. Higgins: The Economic Council did not say that we could battle inflation and unemployment simultaneously by increasing both taxes and expenditures.

Senator Hicks: That is what we did during World War II.

Dr. Higgins: Yes, but it was a throw-away line and it astonishes me that they did not pick it up and follow through its implications. They simply reported that they had found on the basis of their analyses that raising taxes would have a greater impact on inflationary pressures in Ontario and Alberta where inflation is generated.

Senator Benidickson: A reduction in spending power?

Dr. Higgins: By raising tax rates throughout the country you would reduce personal spending by a higher percentage in Ontario. The same tax increase would bring a bigger percentage reduction in spending in Ontario and Alberta where most of the inflationary pressure is generated, and the same percentage increase in government spending across the land would reduce unemployment by a bigger percentage in the Atlantic provinces and Quebec. When I read that I said, "My God, why

[*Traduction*]

taires au sujet de laquelle vous déclarez que les habitants de l'Inde devraient produire leurs propres produits alimentaires et veiller à leur propre nutrition, et qu'en particulier, ils devraient cesser d'investir dans le domaine pétrolier, l'acier et les automobiles afin de pouvoir le faire davantage dans l'agriculture de base. Cela m'effraie parce que la population continue à augmenter, et qu'après quelques décennies d'une telle politique, elle pourrait se retrouver dans une situation où elle ne serait vraiment pas en mesure de faire face à ses besoins alimentaires et fondamentaux. Je pense donc qu'il est peu sage et inutile de sacrifier délibérément une technologie supérieure pour satisfaire aux besoins de base, même si cette technologie exige moins de main-d'œuvre. Je crois qu'il est préférable de procéder de l'autre façon et d'utiliser la technologie la plus efficace dont on dispose pour le genre de production que l'on entreprend. L'agriculture, telle que l'exercent les paysans, peut être très efficace du point de vue technologie. Si on considère Java par exemple, il est incroyable qu'avec une population de 80 millions d'habitants, une île de 600 milles de long et 75 milles au maximum de large, qui compte 1,500 personnes au mille carré, ces gens puissent subvenir à leurs besoins alimentaires. Ils obtiennent deux ou trois récoltes par an. En sélectionnant les semences et en utilisant les pesticides et les engrais convenables, l'irrigation, etc., une famille peut vivre sur deux acres de terre. Toutefois, ce résultat n'est pas obtenu en ignorant délibérément les progrès dans le domaine de la technologie mais en les utilisant jusqu'à la limite absolue.

Le président: Je suis très heureux d'entendre votre déclaration. J'ai une dernière question—peut-être que je vous ai mal compris—mais vous avez parlé du Conseil économique en déclarant qu'il était possible de poursuivre notre lutte contre l'inflation et le chômage en augmentant les impôts et en accroissant les dépenses. Je me demande si vous pourriez revenir en arrière, m'expliquer ce processus, et ce que vous pensez personnellement d'une telle politique.

M. Higgins: Le Conseil économique n'a pas déclaré qu'il pouvait combattre simultanément l'inflation et le chômage en augmentant les impôts et les dépenses.

Le sénateur Hicks: C'est ce que nous avons fait pendant la Deuxième Guerre mondiale.

M. Higgins: Oui mais ce n'était que provisoire et je suis surpris que l'on m'en ait pas suivi les implications. Ils ont simplement indiqué qu'ils avaient trouvé, en se fondant sur leurs analyses, que l'augmentation des impôts auraient de plus grandes répercussions sur les pressions inflationnistes en Ontario et en Alberta où est engendrée l'inflation.

Le sénateur Benidickson: Une diminution du pouvoir d'achat?

M. Higgins: En augmentant les impôts dans tous les pays vous diminuiez les dépenses personnelles suivant un pourcentage plus élevé en Ontario. La même augmentation des impôts entraînerait une plus grande diminution du pourcentage des dépenses en Ontario et en Alberta où se produisent les plus grandes pressions inflationnistes. Le même pourcentage d'augmentation dans les dépenses du gouvernement, dans tout le pays, diminuerait le chômage suivant un plus fort pourcentage

[*Text*]

not run it through and see what increase in spending and in taxes would bring how much reduction in unemployment and inflationary pressure?"

The Chairman: How do you feel about that?

Dr. Higgins: The Economic Council at that time was still stuck in a mental attitude which was seeking solutions without discrimination by regional or social group. They liked a policy which was the same throughout the country.

As you are aware, from 1938 until the present time the whole effort has been to integrate monetary and fiscal policy so that it would be the same throughout the whole country. That is based on the experience of the 1930s whereby the efforts of the federal government to fight unemployment with increased spending were offset by the efforts of the provincial and municipal governments to balance their budgets. The whole idea was that we could not have federal policy being frustrated by inverse policies at the provincial and municipal government level. The federal government got the power to have an integrated policy throughout the land.

People have now persuaded themselves of the importance of this principle. To be convinced that we should do the reverse and think in terms of a deliberate discriminatory policy different from one region to another is difficult for them to conceive. I tried to persuade them, in fact, to go through this exercise. I wish they had tried the exercise and proven that this policy would not work, or at least it would not work as a scale of government activity that would be politically acceptable.

If they ran the thing through they could say that with government expenditures and taxes of 75 per cent of the gross national product we can get down to 5 per cent unemployment and 5 per cent inflation. I urged them to do that so that I could tell them that if non-discriminatory policy does not work, we should move to a discriminatory policy which would be, perhaps, more politically acceptable.

The Chairman: You suspect that is about the level?

Dr. Higgins: That is my guess.

The Chairman: Senator Benidickson?

Senator Benidickson: I was not here earlier, so may I have the date of the economic report or announcement we have just been referred to?

Dr. Higgins: That is about a year old.

The Chairman: There is a copy of the highlights in your file. I think you probably did receive a report at the time.

Senator Benidickson: I apologize to Senator Smith and the chairman for interrupting. I am afraid I have been brought up on an interruption procedure. If one is not making a speech but just putting on the record a very brief question, I think there is some merit in interrupting. Some of us forget what we wanted to inquire about as the speaker proceeds.

[*Traduction*]

dans les provinces atlantiques et le Québec. Lorsque j'ai lu cela j'ai déclaré, «Mon Dieu, pourquoi ne pas essayer et voir dans quelle mesure l'augmentation des impôts et des dépenses entraînerait une diminution du chômage et de la pression inflationniste?»

Le président: Qu'en pensez-vous?

M. Higgins: A l'époque, le Conseil économique s'en tenait à une attitude consistant à rechercher des solutions, sans discrimination, par groupes régionaux ou sociaux. Il était partisan d'une politique uniforme dans tout le pays.

Comme vous le savez, de 1938 à nos jours, l'effort global a consisté à intégrer la politique monétaire et fiscale de façon à ce qu'elle soit uniforme dans tout le pays. Cela est basé sur l'expérience de 1930 suivant laquelle les efforts du gouvernement fédéral pour lutter contre le chômage en augmentant les dépenses ont été compensés par les efforts des administrations provinciales et municipales visant à équilibrer leur budget. L'idée dans son ensemble était que la politique fédérale ne pouvait pas être contrecarrée par des politiques contraires au niveau des administrations provinciales et municipales. Le gouvernement fédéral a obtenu le pouvoir d'appliquer une politique intégrée dans tout le pays.

Les gens se sont maintenant persuadés de l'importance de ce principe. Il leur est difficile de concevoir que nous devrions faire l'inverse et penser en fonction d'une politique discriminatoire délibérée, d'une région à l'autre. En fait, j'ai essayé de les persuader de l'imaginer. Je souhaite qu'ils aient essayé et prouvé que cette politique ne fonctionnerait pas, ou du moins, pas à une échelle d'activité gouvernementale politiquement acceptable.

S'ils faisaient l'expérience ils pourraient dire qu'avec des dépenses gouvernementales et des impôts correspondant à 75 p. 100 du produit national brut, nous pourrions descendre à 5 p. 100 de chômage et d'inflation. Je les ai exhortés à le faire de façon à pouvoir leur dire que si une politique non discriminatoire n'est pas satisfaisante, nous pourrions essayer une politique discriminatoire qui serait peut-être plus acceptable du point de vue politique.

Le président: Vous soupçonnez que c'est à peu près le niveau?

M. Higgins: C'est ce que je pense.

Le président: Sénateur Benidickson?

Le sénateur Benidickson: Je ne me trouvais pas ici et j'aimerais avoir la date du rapport économique ou de l'annonce à laquelle on nous a demandé de nous reporter?

M. Higgins: Il date d'environ un an.

Le président: Vous avez une copie de points saillants dans votre dossier. Je pense que vous avez probablement reçu un rapport à l'époque.

Le sénateur Benidickson: Je m'excuse auprès du sénateur Smith (Colchester) et du président de les interrompre. Je crains d'avoir été habitué à interrompre. Si quelqu'un n'est pas en train de faire un discours mais simplement de faire inscrire une brève question au procès-verbal, je crois qu'on a le droit de

[*Text*]

However, to refresh my memory on the background of the study of this committee. I have been around long enough to remember very well the Prairie Farm Rehabilitation Program. Then we had ARDA, based on agriculture largely, but with a regional emphasis. I do not remember whether that anteceded the administration of Alvin Hamilton or not, but I do remember Maurice Sauvé had the administration of ARDA in the Pearson administration. I pay tribute to Alvin Hamilton because he was an enterprising minister. Maurice Sauvé had some ideas which I thought had merit, also. However, we then come to DREE. Whether it was about the time of Jean Marchand or not, I do not know. We are now discussing DREE. Perhaps you recall the chronological dates on the background of DREE better than I can this morning.

I appreciated what you had to say about failures on generalities. I think we have a general interest in the regional or specific lower level areas. I was also interested in what you had to say about the northeastern area of New Brunswick. Twice this fall I visited that area after an absence of many years. I visited Moncton and Saint John.

The chairman of this committee takes pride in the fact that this committee is comprised of five ex-provincial premiers, one being the ex-premier of New Brunswick. I told Senator Robichaud that I was depressed when I saw the Shediac area being, because of the season, shuttered up, and so forth. This is an area this committee should give specific attention to.

The Agriculture Committee of the Senate paid particular attention to Kent County. I think some productive things have resulted from that study, with provincial co-operation and a DREE emphasis in that particular part of New Brunswick.

That is more of a speech than a question, but I explained that I was busy this morning and could not attend earlier. I will read the witnesses' testimony with great interest, because I am impressed with what you have said since I arrived.

Dr. Higgins: There is a certain convergence of opinion in this room with respect to the need for DREE to design its policy and do its planning in terms of smaller communities, rather than what it has done in the past, and link directly urban centres with the countryside and deal with them as a unit. We really did not do that in Moncton. We did not think in terms of the interaction between anything happening in Moncton and the rural community. I do not think the approach to DREE policy by analysis at the community level would require a significant increase in DREE's staff. It is a change in mentality. The regionalization of DREE, that is the establishment of the regional office, seems to me, very clearly

[*Traduction*]

l'interrompre. Certains d'entre nous oublient les questions qu'ils désirent poser pendant que l'orateur parle.

Toutefois, j'aimerais me rafraîchir la mémoire sur l'arrière-plan de l'étude du Comité. Je suis assez vieux pour bien me souvenir des programmes de réaménagement des fermes des Prairies. Nous avons eu ensuite les programmes d'aménagement rural et de développement agricole basés dans une grande mesure sur l'agriculture mais insistant sur l'aspect régional. Je ne me souviens pas si cela se situait ou non avant l'administration d'Alvin Hamilton mais je me souviens que M. Maurice Sauvé était chargé de ces programmes d'aménagement rural et de développement agricole sous l'administration Pearson. Je rends hommage à M. Alvin Hamilton parce que c'était un ministre entreprenant. M. Sauvé a eu quelques idées qui sont à mon avis également méritoires. Toutefois, nous avons ensuite abouti au MEER. Je ne sais pas si c'était à l'époque de M. Jean Marchand ou non. Nous sommes maintenant en train de discuter du MEER. Peut-être vous souvenez-vous mieux que moi ce matin des dates chronologiques qui le concernent.

J'ai apprécié ce que vous aviez à dire en matière d'échecs sur les généralités. Je pense que nous sommes généralement intéressés par les domaines régionaux ou ceux qui ont un niveau donné faible. J'ai également été intéressé par ce que vous aviez à déclarer au sujet de la région nord-est du Nouveau-Brunswick. Après une absence longue de maintes années, j'ai eu à deux reprises l'occasion cet automne de me rendre dans cette région et de visiter Moncton et Saint-Jean.

Le président du Comité est fier que ce dernier compte cinq anciens premiers ministres provinciaux, l'un étant l'ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick. J'ai dit au sénateur Robichaud que j'ai été déçu lorsque j'ai vu que la région de Shediac était interdite par suite de la saison, etc. Il s'agit là d'une région à laquelle le Comité devrait accorder une attention toute particulière.

Un Comité du Sénat a accordé une attention toute spéciale à la région du Comté de Kent. Je pense qu'il a résulté quelques éléments positifs de cette étude qui a été effectuée avec la collaboration provinciale; le MEER s'étant particulièrement intéressé à cette région du Nouveau-Brunswick.

Cela est davantage un discours qu'une question mais j'ai expliqué que j'étais occupé ce matin et qu'il ne m'a pas été possible de venir. Je lirai les témoignages des témoins avec grand intérêt parce ce que j'ai été impressionné par ce que vous avez déclaré depuis mon arrivée.

M. Higgins: Il existe dans cette salle une certaine convergence d'opinions à l'égard de la nécessité pour le MEER de concevoir sa politique et d'effectuer sa planification en fonction des petites collectivités, plutôt que de procéder comme il l'a fait par le passé, à savoir de relier directement les centres urbains aux régions rurales et de s'en occuper globalement. Nous n'avons vraiment pas fait cela à Moncton. Nous ne pensons pas en fonction de l'interaction entre ce qui se produit à Moncton et dans la collectivité rurale. Je ne pense pas que l'approche de la politique du MEER en procédant à l'analyse au niveau de la collectivité, exigerait une augmentation notable de son personnel. Il s'agit d'un changement de mentalité.

[*Text*]

a step in the right direction and should enable them to conduct their analyses in community terms, target population terms and relatively small area terms as distinct from terms of individual cities or provinces as a whole or even large regions like the Atlantic provinces as a whole.

The Chairman: Honourable senators, I am sure we could go on, but it is now 12.25 and I think we should adjourn. I think Senator Hicks had a further question.

Senator Hicks: No, I am satisfied.

The Chairman: On the committee's behalf I would like to express our appreciation to Dr. Higgins. The best way to characterize it is, I tend to make notes of what I think are salient points that the witness has made and, normally, I get about a page and a half or two pages of notes but, in your case, I got five pages. If I had not been so fascinated with your testimony, I think I would have had ten. I would like to say that I, personally am, and I am sure the committee members are, delighted with your contribution. We just hope that by some of our questions, we have lived up to the quality of the evidence which you have given us.

Dr. Higgins: Thank you very much, Mr. Chairman.

Senator Smith (Colchester): There is just one further matter. I do not want to raise a controversy at this stage because I agree with everything you have said concerning Dr. Higgins' testimony, but I fear that there is some indication left on the record that regional disparity can only be recognized if certain things like unemployment reach certain thresholds. I just want to disassociate myself from that idea completely, and the idea that "trigerring"—which was the word the Chairman used—special attention to regional disparity has something to do with the rate of unemployment.

Senator Benidickson: I would associate myself with the former Premier of Nova Scotia and my colleague, Senator Smith, in that for a long time the unemployment base was inadequate to stimulate growth in northern Ontario where there was still a need for development.

The Chairman: I did not take that from Dr. Higgins' testimony at all.

Senator Smith (Colchester): I did not take it from Dr. Higgins' testimony either; I took it from your question and the fact that your question did not seem to be refuted.

The Chairman: On the contrary, I thought that it was. I thought my question was: What criteria would be used to determine when the public works projects would be taken off the shelf; and also at what level? That was the question.

I did not gather at all that Professor Higgins was saying that there was a particular unemployment rate at which regional development projects should be triggered. Indeed, I

[*Traduction*]

La régionalisation du MEER, c'est-à-dire la création du bureau régional me semble être un pas très net dans la bonne direction et devrait leur permettre d'effectuer leurs analyses en fonction de la collectivité, de la population visée et de régions relativement petites, par opposition à des villes ou à des provinces considérées globalement, ou même de grandes régions comme par exemple les provinces atlantiques dans leur ensemble.

Le président: Honorables sénateurs, je suis certain que nous pourrions continuer mais il est maintenant 12 h 25 et je suis d'avis que nous devons ajourner. Je crois que le sénateur Hicks a une autre question.

Le sénateur Hicks: Non, je suis satisfait.

Le président: Au nom du Comité, je voudrais remercier M. Higgins. J'ai l'habitude de prendre des notes de ce que je crois être des points saillants soulevés par les témoins et, d'ordinaire, je remplis une page et demi ou deux. Ses déclarations ont été tout particulièrement intéressantes puisque j'en ai rempli cinq. Si votre témoignage ne m'avait à ce point fasciné, je pense que j'en aurais pris dix. J'aimerais ajouter que votre participation a été des plus intéressantes et je suis persuadé que c'est aussi l'avis du Comité. J'espère simplement que nos questions ont été de la même qualité que votre témoignage.

M. Higgins: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Le sénateur Smith (Colchester): Il y a une autre chose dont je voudrais vous parler. Je ne veux pas soulever de controverse car je suis d'accord avec ce que vous avez dit au sujet du témoignage de M. Higgins, mais j'ai bien peur qu'il ne reste quelques indications dans le compte rendu montrant que la disparité régionale ne peut être reconnue que si, par exemple, le taux de chômage atteint un certain niveau. Je tiens à me dissocier de ce concept entièrement, de même que de l'idée émise par le président, à savoir que l'attention particulière portée à la disparité régionale a un certain rapport avec le taux de chômage.

Le sénateur Benidickson: Je partage l'avis de mon collègue, le sénateur Smith, ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse en ce sens que pendant très longtemps, la base de chômage n'était pas suffisante pour stimuler la croissance dans le nord de l'Ontario où il existait un besoin d'expansion réel.

Le président: Ce n'est pas du tout ce que j'avais conclu du témoignage de M. Higgins.

Le sénateur Smith (Colchester): Ce n'est pas le témoignage de M. Higgins, c'est ce que j'ai déduit de votre question et le fait qu'on ne l'ait pas réfutée.

Le président: Au contraire, je crois bien qu'elle l'a été. Ma question était la suivante: sur quel critère se fondera-t-on pour déterminer le moment propice pour la mise en œuvre des programmes des travaux publics et à quel niveau? C'est ce que je voulais savoir.

Mais je ne crois pas que M. Higgins ait dit qu'on se fondait sur un taux de chômage prédéterminé avant de décider de mettre en œuvre des programmes d'expansion régionale. En

[*Text*]

thought the whole burden of his testimony was that we should give up the idea that we can deal with disparities on the basis of national policies or broad concepts and get in and look at the individual regions and determine what specific policy applies to that region and what would cure the problem. In other words, it seems to me that what he is talking about is an extremely electric approach to regional development, and I understood that from his evidence.

I really must not be criticized for asking questions in order to bring out a point because the asking of a question does not necessarily mean that I believe in that policy.

Senator Smith (Colchester): I do not object to your asking any question in the world. I sometimes ask questions like that myself. However, I did not note, and perhaps that was my own fault, that the implication of your question was sufficiently refuted. I did not want to leave the slightest tinge of suspicion that I would subscribe to the idea that you have to have a certain rate of unemployment in an area of regional disparity before you can give it special attention with respect to public works. That is my only point.

The Chairman: The point is well made, and I am glad it is on the record. I can only say that I thought Professor Higgins refuted it so much that I was left a little red-faced for having asked the question in the first place.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

effet, il me semble que toute la portée de son témoignage consistait à dire que nous devrions abandonner l'idée de régler les disparités au moyen de politiques nationales ou de concepts généraux et nous intéresser plutôt aux régions individuelles et élaborer une politique particulière à chaque région pour résoudre le problème. En d'autres termes, il parle d'une approche très éclectique à l'expansion régionale et c'est ce que j'ai déduit de son témoignage.

Je ne voudrais pas qu'on me critique d'avoir posé des questions dans le but de faire ressortir ce point, car le fait de poser une question ne signifie pas nécessairement que je prône une politique quelconque.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne m'oppose pas du tout à ce que vous posiez n'importe quelle question. Je pose parfois des questions pareilles moi-même. Toutefois, je n'avais pas compris, et je me trompe peut-être, que votre question ait été suffisamment réfutée. Je ne voudrais surtout pas laisser planer de doute. J'appuie l'idée de fixer un taux de chômage particulier pour une région de disparité régionale avant de lui prêter une attention spéciale sous forme de programmes de travaux publics. C'est ce que je voulais dire.

Le président: Vous l'avez bien dit et je suis content que cela a été porté au compte rendu. Je ne peux qu'ajouter qu'il m'a semblé que M. Higgins l'avait tellement bien réfutée que j'étais gêné d'avoir posé cette question.

La séance est levée.

SENATE OF CANADA

National Finance

SENAT DU CANADA

Finances nationales

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. Benjamin Higgins, Department of Economics, University of Ottawa

M. Benjamin Higgins, Département de l'économique, Université d'Ottawa

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, February 6, 1979

Issue No. 7

Sixth Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESSES:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 6 février 1979

Fascicule nº 7

Sixième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

Ex Officio Members

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 2nd November, 1978. Page 89.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine in detail and report upon the Estimates of the Department of Regional Economic Expansion for the fiscal year ended the 31st March, 1978;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the two preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-Verbaux du Sénat du jeudi 2 novembre 1978. Page 89

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner en détail les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale pour l'année financière close le 31 mars 1978, et à faire rapport à ce sujet.

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déférés au Comité, et

Que le Comité soit autorisé à tenir des réunions durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 6, 1979
(12)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to continue their examination of the Department of Regional Economic Expansion.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Barrow, Desruisseaux, Grosart, Hicks, Molgat, Roblin and Sparrow. (8)

In Attendance: Mr. Peter Kemball, from the Parliamentary Centre and Mr. Richard Egelton, from the Parliamentary Library.

The following witnesses from the Economic Council of Canada were heard:

Dr. Sylvia Ostry, Chairman;

Dr. D. W. Slater, Director;

Dr. N. M. Swan, Director, Regional Studies Group.

In attendance from the Economic Council of Canada were:

Dr. R. J. Lévesque, Director;

Dr. L. Auer, Economist;

Mr. R. A. Jenness, Senior Policy Adviser;

Ms. J. Thomas.

A paper prepared by the Economic Council of Canada entitled: "Issues of Regional Economic Significance" was ordered to be printed as (*Appendix "7-A"*) to these proceedings.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 FÉVRIER 1979
(12)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour poursuivre son étude du ministère de l'Expansion économique régionale.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Barrow, Desruisseaux, Grosart, Hicks, Molgat, Roblin et Sparrow. (8)

Aussi présents: M. Peter Kemball, du Centre parlementaire, et M. Richard Egelton, de la Bibliothèque du Parlement.

Les témoins suivants du Conseil économique du Canada sont entendus:

Mme Sylvia Ostry, président;

M. D. W. Slater, directeur;

M. N. M. Swan, directeur, Groupe des études régionales.

Aussi présents du Conseil économique du Canada:

M. R. J. Lévesque, directeur;

M. L. Auer, économiste;

M. R. A Jenness, premier conseiller en politiques;

Mme J. Thomas.

Il est ordonné qu'un document préparé par le Conseil économique du Canada, intitulé: «Économie régionale» soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «7-A»*).

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 6, 1979

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2.30 p.m. to examine the Department of Regional Economic Expansion.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we shall now resume our hearings on the Department of Regional Economic Expansion. Senators will recognize on my right someone whom they know very well. She has been before this committee before, and it is a pleasure to have her with us again. I refer to Dr. Sylvia Ostry. On her right we have Dr. Neil Swan, who is Director of the regional studies group of the council; and on his right is Dr. David Slater, who is a director.

Dr. Ostry, I gather you have an opening statement. I might say that Senator Hicks is the lead questioner, and in his first sally will go for about three-quarters of an hour.

Senator Hicks: Mr. Chairman, I said that depended on how long Dr. Ostry took in answering the questions.

The Chairman: Dr. Ostry, if you have an opening statement, please proceed.

Dr. Sylvia Ostry, Chairman, Economic Council of Canada: Thank you, Mr. Chairman. I do not have a formal opening statement. I have scribbled some notes here; and we also have this document.

The Chairman: If I might interject for a moment, there is a document before honourable senators. Could I have a motion to print it as an appendix to today's proceedings?

Senator Hicks: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

(*For text of documents, see appendix, page 7A : 1*)

Dr. Ostry: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators.

First, may I say how very pleased we are to have this opportunity of meeting with you. We feel that the work that this committee has done in its very careful assessment and evaluation of major public policy issues is an example of the kind of outstanding work which is essential if the public is to understand better the complex issues that are confronting this country.

Since these are objectives which we share with you, I think this heightens our pleasure in being here. I know that I speak for the council and my colleagues when I say that we are most anxious to cooperate with you and assist you in your endeavours—both in these deliberations and any others which you undertake—to the limit of our resources.

We have, as the chairman said, tabled a document which attempts to describe the council's research findings and policy

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 février 1979

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier les questions afférentes au ministère de l'Expansion économique régionale.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons nos débats concernant le ministère de l'Expansion économique régionale. A ma droite, vous reconnaîtrez sans doute une dame que vous connaissez très bien. Elle a déjà comparu devant le comité et c'est avec plaisir que nous l'accueillons à nouveau. Je veux, bien sûr, parler de Madame Sylvia Ostry. A sa droite, M. Neil Swan, directeur du groupe des études régionales du Conseil économique du Canada; à la droite de M. Swan, M. David Slater, directeur.

Madame Ostry, si je comprends bien, vous avez une déclaration préliminaire à faire. Peut-être dois-je dire que le sénateur Hicks sera le premier à poser les questions et que, au premier tour, il disposera d'environ trois quarts d'heure.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, j'ai dit que cela dépendait du temps que prendrait Madame Ostry pour répondre à mes questions.

Le président: Madame Ostry, veuillez nous présenter votre déclaration préliminaire.

Mme Sylvia Ostry, présidente, Conseil économique du Canada: Merci, monsieur le président. Je n'ai pas de déclaration préliminaire officielle. J'ai gribouillé quelques notes; en outre, nous avons ce document.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre un instant; un document a été distribué aux honorables sénateurs. Quelqu'un propose-t-il qu'il soit annexé au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui?

Le sénateur Hicks: Je le propose.

Des voix: D'accord.

(*Pour le texte du document, voir appendice, page 7A : 1*)

Mme Ostry: Merci, monsieur le président, honorables sénateurs.

Premièrement, j'aimerais dire combien nous vous savons gré de nous donner cette occasion de vous rencontrer. Nous estimons que l'évaluation sérieuse des principales politiques publiques qu'a effectuée le comité est un parfait exemple du travail à accomplir pour que le public comprenne mieux les problèmes complexes que doit résoudre le Canada.

Le fait que nous poursuivions les mêmes objectifs augmente donc le plaisir que nous éprouvons à être des vôtres aujourd'hui. Je sais que j'exprime la pensée de mes collègues du conseil lorsque je vous dis que nous tenons à travailler en étroite collaboration avec vous et à vous aider dans la mesure de nos moyens, et ce, tant pour les délibérations présentes que futures.

Comme l'a dit le président, nous avons déposé un document où nous essayons de décrire les constatations du conseil et les

[*Text*]

recommendations in this very broad area of regional economics. Our concern with regional issues is as old as the council itself. Indeed, we have a statutory requirement to explore problems of regional disparities and such policy strategy designed to deal with the achievement of the more equitable distribution of economic activity and opportunity across this country.

I thought that, rather than summarize the document in an opening statement—it might be tiresome for those of you who have read it—I would simply raise a few issues to kick off our discussion. These are issues which are touched on explicitly or implicitly by virtually everyone who has appeared before this committee. They will, I expect, continue to be so, and, I think it is safe to predict, will not be resolved easily, if at all, by ourselves or any of your future witnesses.

I have to be selective in this, because I have no desire to divert the attention of this committee from the other matters which are contained in our submission, or other questions which concern you. I do not think I could do that, even if I tried.

Let me begin with one issue which I think may be the most difficult one: What is the "correct" major policy thrust of regional economic strategy in Canada? Is it gap closing or is it easing adjustment? I am, of course, oversimplifying in saying this—in fact, I am caricaturing it by presenting this as a polarity; but I think, in reading the material which you have already presented, it is sometimes useful to present that kind of character to sharpen and illuminate this issue.

In my view, if it is gap closing, that implies greater emphasis on government intervention, both macro and micro, while adjustment easing implies more reliance on market forces and a greater focus on the individual rather than the region in equity-oriented or redistributive government programs.

Underlying this polarity, I think, are differing philosophical, political and economic views. If I may just touch briefly on the latter. For example, if a major cause of economic disparities is differing natural resource endowments, then it follows that it is not possible to dramatically enlarge such endowments. A sensible course to pursue is to encourage or not discourage—and I underline that—migration of people.

This view sometimes combines with a stress on the "natural" westward drift observable in this entire continent, with the implication that a strategy which seeks to impede such natural economic forces is likely to be both inefficient and ineffective.

Put this way, one immediately sees a number of important and, in principle, empirically researchable economic questions to be explored. Again—I am only giving you an example—what are the overall social costs and social benefits of migration? Have government income redistributive programs had

[*Traduction*]

recommandations de principe qu'il a formulées en ce qui a trait au vaste domaine de l'économie régionale. Depuis sa création, le conseil s'est intéressé aux questions régionales. En fait de par la loi, nous nous devons d'examiner les problèmes posés par les disparités régionales et d'envisager des stratégies capables de favoriser une répartition plus équitable de l'activité et de l'expansion économique dans tout le Canada.

Au lieu de résumer le document dans une déclaration préliminaire—chose qui pourrait être ennuyeuse pour quiconque l'a déjà lu—j'ai songé qu'il conviendrait de soulever quelques questions pour amorcer notre discussion. Il s'agit de questions qui ont été mentionnées explicitement ou implicitement par presque tous les témoins qui ont comparu devant votre comité. Je suppose qu'elles continueront d'être débattues et je pense pouvoir prédire sans trop m'avancer, que pas plus le Conseil économique que les témoins futurs ne sauront les résoudre facilement.

Je dois faire un certain tri, car je ne veux surtout pas détourner l'attention des membres du comité des questions qui sont soulevées dans notre document ou des autres questions qui les intéressent. De toute façon, je ne pourrais pas le faire, quand bien même j'essaierais.

Permettez-moi de commencer par le problème qui, selon moi, risque d'être le plus difficile à résoudre. Quelle est l'orientation de principe «correcte» de la stratégie d'expansion économique régionale du Canada? S'agit-il de diminuer les écarts ou d'amenuiser les difficultés d'ajustement? Bien sûr, je simplifie beaucoup, je dirai même que je caricature, lorsque je présente cette situation comme s'il s'agissait d'une alternative bien tranchée; toutefois, il peut être bon d'adopter cette attitude, notamment lorsque vous lirez les documents qui vous ont déjà été présentés, afin de mettre les choses en perspective et de bien définir le problème.

D'après moi, s'il s'agit de combler les écarts, cela signifie qu'il faut accorder plus d'importance à l'intervention gouvernementale tant en macro-économie qu'en micro-économie. Toutefois, s'il s'agit de faciliter l'ajustement à la situation, il faudra compter plutôt sur les forces du marché et accorder plus d'importance aux particuliers qu'à la région dans les programmes gouvernementaux visant à une plus grande égalité ou à une meilleure répartition des richesses.

Je pense que ce choix suppose des options philosophiques, politiques et économiques. Permettez-moi de parler brièvement des options économiques. Si, par exemple, une des causes principales de la disparité économique tient à la différence en richesses naturelles, il s'ensuit qu'il est impossible d'accroître considérablement ces richesses. La voie logique à suivre est d'encourager ou de ne pas décourager la migration—et je souligne cette phrase.

Cette option s'accompagne parfois d'une observation sur le glissement «naturel» vers l'ouest que l'on peut observer dans tout le continent nord-américain, ce qui laisse entendre que toute stratégie cherchant à empêcher ce mouvement naturel des forces économiques sera probablement vaine, inefficace.

Dans cette optique, on perçoit tout de suite qu'il convient d'examiner un bon nombre de questions économiques importantes et, en principe, pouvant faire l'objet de recherches empiriques. Là encore—il s'agit toujours d'un exemple—quels sont tous les incovénients et les avantages sociaux de la

[*Text*]

perverse or regressive effects? How powerful is the resource endowment hypothesis in explaining the size and persistence of economic disparities in Canada?

Often the results of economic analysis are negative. They permit one, in other words, to reject an hypothesis. But that is an essential step in moving forward to explore further issues which may offer other, perhaps more promising or feasible avenues for policy development.

In our submission to you, you will have noted that we mention several such hypotheses or research areas: the analysis of regional productivity differentials; the impact of regional differentials in aggregate demand and the effects of urban structure. I cite those as examples. This is not to suggest that we regard the other matters as settled. I think a judicious verdict at the present time might well be the Scottish one of "not proven."

Let me move to a second issue. When we talk about disparities, we use a variety of statistical measures. In the public debate, however, and even in the policy analysis, it really boils down to two things: income and unemployment. If we boil it down further, to earned income and unemployment, and if, as if often argued, there is a trade-off between the two, which is more important? Since this is clearly a value judgment, can we discern from present policies what target has been chosen? Moreover, just to complicate matters further, are the observed differences that the statistics reveal real differences, or are they largely statistical artifacts? By using the latter term, I do not in any way mean to imply criticism of Statistics Canada. Socio-economic phenomena must be defined operationally before they can be measured; and, as you know, many complex phenomena cannot be fully captured by statistical measurement, no matter how technically sophisticated.

Finally, Mr. Chairman, the issue of the state of regional economics as a discipline must be confronted. As we point out in our tabled paper, we are about to embark on a new program of regional studies at the council. We recently convened a one-day seminar or "think tank," to which we invited a number of outstanding experts and experienced practitioners from both the federal and provincial governments. The day was stimulating, insightful and unquestionably useful. No one who was present would disagree with my statement that at the end of the day we all left with more questions than answers. We had, indeed, pushed forward the frontier of our collective ignorance.

I do not want to leave you in a dismal state, but I do feel that there are those among you who will greet this as a statement of the blindingly obvious, and you may well add the same thing about other areas of economics. I think we feel that

[*Traduction*]

migration? Les programmes gouvernementaux de répartition du revenu ont-ils eu des effets négatifs ou néfastes? Dans quelle mesure l'hypotèse de la dotation en ressources réussit-elle à expliquer l'importance et la permanence des disparités économiques du Canada?

Les résultats des analyses économiques sont souvent négatifs. Autrement dit, ils permettent de rejeter une hypothèse. C'est toutefois là une étape essentielle qui permet de passer à d'autres questions qui offrent peut-être d'autres moyens réalisables ou prometteurs d'élaboration de politiques.

Vous noterez que, dans notre document nous mentionnons plusieurs de ces hypothèses ou de ces domaines de recherche: l'analyse des différences entre la productivité des diverses régions, l'effet des différences entre les régions sur la demande globale et les effets de la structure urbaine. Ce sont là des exemples. Cela ne veut pas dire que nous considérons que les autres questions sont réglées. Je pense que la conclusion judicieuse à tirer pour l'instant serait le bon vieux dicton écossais: «cela n'est pas prouvé.»

Permettez moi de passer à un deuxième aspect. Lorsque nous parlons de disparités, nous nous servons de diverses mesures statistiques. Toutefois, dans le débat publique et même dans l'analyse des principes, cela se réduit à deux choses: le revenu et le chômage. Si nous réduisons la question encore plus, c'est-à-dire si nous la réduisons au revenu gagné et au chômage, et si, comme on l'avance souvent, il s'agit de choisir l'un au dépens de l'autre, lequel est le plus important? Puisqu'il s'agit clairement d'un jugement de valeur, pouvons-nous, à la lumière des politiques actuelles, discerner quelle est la cible visée? En outre, pour compliquer les choses un peu plus, il fait se demander si les différences que révèlent les statistiques sont des différences véritables ou si elles sont en général le produit des statistiques? Que l'on ne voit surtout pas dans mes propos le moindre reproche à Statistique Canada. Les phénomènes sociaux-économiques doivent être définis du point de vue opérationnel avant de pouvoir être mesurés; en outre, comme vous le savez, de nombreux phénomènes complexes ne peuvent être entièrement saisis par des mesures statistiques, quel que soit leur degré de raffinement.

Enfin, M. le président, la question de l'étude de la situation économique régionale doit être résolue. Comme nous le signalons dans le document que nous avons présenté, nous nous apprêtons, au sein du conseil, à entreprendre un nouveau programme d'études régionales. Récemment, nous avons tenu une réunion d'un jour, rassemblant un nombre considérable de spécialistes hors pair et de praticiens expérimentés tant du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux. La journée s'est révélée stimulante, révélatrice et certainement utile. Toutefois, aucun des participants à ce séminaire ne pourrait contredire ce que j'affirme, à savoir qu'à la fin de la journée nous sommes partis avec plus de questions que de réponses. En fait, nous avions, tous ensemble, fait avancer les frontières de notre ignorance.

Je ne veux pas vous déprimer, mais je pense que certains d'entre vous prendront ce que je m'apprête à dire pour une lapalissade et voudront en dire autant d'autres domaines de l'économie. Nous trouvons que l'économie régionale est proba-

[*Text*]

the state of regional economics is probably somewhat more unsettled than that of other areas of economics.

I should like to say one final thing, which comes back again to the role of this committee. We ourselves are interested in our work in the evaluation of major public policy issues, and one of the things which was recommended in "Living Together", and which I would like to stress again, is the importance of systematic evaluation undertaken by the government, which is made public, so that the people can see what the programs look like.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Hicks.

Senator Hicks: Thank you, Dr. Ostry, for your opening remarks. I did not make notes of anything with which to quarrel, in listening to you, but I have a number of points arising out of my reading of the document that has been distributed to us that I would like to make brief reference to, and give you in that regard an opportunity to comment on, and enlarge upon or correct my interpretation of them.

I am afraid I cannot resist the temptation, initially, of reading from the bottom of page 1:

> Thus, the Council, in its "First Annual Review" in December, 1964, identified as a basic economic and social goal for the economy in the medium-term future, in addition to full employment, a high rate of economic growth, reasonable stability of prices and a viable balance-of-payments, an equitable distribution of rising incomes.

Our record has not been very good, has it?

Dr. Ostry: I gather that is a rhetorical question, senator.

Senator Hicks: It is a rhetorical question, but it is a very disturbing one, just the same. Perhaps there have been periods during the 15 years, or nearly 15 years, since 1964, when we looked better by some of those yardsticks; but at the present time the prospect are rather dim, and I take it that the council would not make a statement like that today. I realize, of course, that this was long before your time.

Dr. Ostry: I am not sure what the projections were, if there were projections, in that fires review, but from that period of 1964, over the period until the recession of the seventies, the council's projections on growth were underestimated. I do not think the balance of payments, since they never set a quantitative estimate of that, was a serious problem one way or another. The target on unemployment was clearly never reached, although the performance on unemployment over that period was a reasonable one, and what was clearly, clearly underestimated, towards the latter part of that period, was the inflationary phenomenon; but on the growth prospects at that time, I think it was probably exceeded in actual terms from the council's original projection. We would have to go back and look at that.

[*Traduction*]

blement un peu plus déséquilibrée que d'autres domaines de l'économie.

J'aimerais faire une dernière observation qui nous ramène au rôle de votre comité. Nous nous intéressons nous-mêmes, au cours de notre travail, à l'évaluation des grandes questions de principe publiques. Une des recommandations qui figurait dans «Vivre ensemble» et que j'aimerais souligner encore une fois, est l'importance de l'évaluation systématique entreprise par le gouvernement, évaluation qui est rendue publique afin que la population puisse savoir à quoi servent les programmes.

Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Hicks.

Le sénateur Hicks: Mme Ostry, je vous remercie de vos observations préliminaires. Je n'ai noté, dans vos propos, aucune déclaration qui soit contestable, mais, ayant lu le document qui nous a été distribué, j'aimerais aborder quelques questions et vous donner l'occasion d'en parler afin d'approfondir ou de corriger l'interprétation que j'en fais.

Je crains de ne pas pouvoir résister à la tentation, pour commencer, de lire cet extrait du bas de la page 1:

> Ainsi, dans son «premier examen annuel», en décembre 1964, le conseil s'est dit d'avis qu'outre le plein emploi, l'augmentation du taux de croissance économique, la stabilité relative des prix et l'amélioration de la balance des paiements, il convenait de se fixer, comme objectif fondamental, économique et social à moyen terme, une répartition équitable des revenus croissants.

Notre palmarès n'est pas brillant, vous ne trouvez pas?

Mme Ostry: Je suppose qu'il s'agit là d'une question de pure forme, sénateur.

Le sénateur Hicks: Oui, mais elle n'en est pas moins inquiétante. Peut-être, au cours de la quinzaine d'années qui se sont écoulées depuis 1964, y a-t-il eu des moments où, selon certains de ces critères, nous avons semblé bien nous débrouiller; toutefois, actuellement, les perspectives sont plutôt sombres, et je suppose que le conseil ne ferait pas une déclaration de ce genre aujourd'hui. Je me rends compte, bien sûr, que cela s'est passé bien avant que vous ne soyez membre du conseil.

Mme Ostry: Je ne suis pas certaine de savoir quelles étaient les projections, s'il y en avait, dans cette première étude, mais de 1964 à la récession des années 70, les projections de croissance du conseil se sont révélées inférieures à la réalité. Étant donné que l'on ne quantifie jamais les projections relatives à la balance des paiements, je ne pense pas que cela ait posé de problèmes graves dans un sens ou dans l'autre. En matière de chômage, la cible n'a évidemment jamais été atteinte, bien qu'au cours de cette période, la performance quant au chômage ait été raisonnable. Selon toute évidence, ce qui, vers la fin de cette période, a été calculé de manière très insuffisante est l'inflation. Toutefois, pour ce qui est des projections de croissance originale du conseil, je crois qu'elles ont probablement été dépassées en réalité. C'est là une chose que nous devrions examiner.

[*Text*]

Dr. D. W. Slater, Director, Economic Council of Canada: I would just add two points on this, Senator Hicks. The first is that if, in thinking about equitable distribution of income, one is talking about people, as distinct from regions, there clearly have been massive programs of transfers and income support, and so on, and I think it is fair to say that numbers of people are better off than they would otherwise have been as a result of that.

I think it is also clear, however, that many of the programs may not have produced quite the income distribution results that people may have thought of.

You will know that one of the motivations behind the massive increase in public support of higher education was the improvement of the equality of opportunity, especially in relation to the poor, and particularly poor bright kids. I think the evidence is that a very large portion of that massive public support for higher education went to middle and higher income people.

The second point I would make is this, that in regional terms, while there have not been great advances in reducing regional gaps in productivity, as Dr. Ostry's opening statement indicates, I think there have been advances in reducing the regional differentials in income received. That reflects the massive transfers, many of which did not have a deliberate regional design, but had some regional distribution of income effects.

I think one of the problems you are worrying about, as are we, is that that sort of transfer approach to the regional question is something which one wonders about in terms of long term effectiveness and long term sustainability.

Senator Hicks: It is palliative rather than providing long-term solutions.

I am also aware, of course, that even though the unemployment picture looks almost alarming, from some points of view, in some regions in Canada, the increase in employment and in jobs has been truly remarkable, and puts Canada right at the top of the list; but for some reason or other we never seem to refer to that, except in a defensive way.

May I turn to page 4? Half way through the top paragraph you say:

> And, with the Atlantic region particularly in mind, the Council recommended "that all federal area development programs affecting the four"—

You say "Atlantic" provinces, though your text says "maritime"—

> —provinces should be co-ordinated within one planning and administrative agency." This recommendation, along with the commitment of the new federal government to arrest regional disparities, led directly to the creation of the Department of Regional Economic Expansion in 1969.

Would you say now that there is one planning and administrative agency that co-ordinates these programs in the Atlantic provinces?

[*Traduction*]

M. D. W. Slater, directeur, Conseil économique du Canada: J'aimerais ajouter deux choses à cela, sénateur Hicks. Premièrement, il s'agit de savoir si, lorsqu'on parle d'une préparation équitable du revenu, on songe aux particuliers par opposition aux régions. Dans ce cas, évidemment, il y a eu des programmes considérables de transferts de fonds et d'aide aux revenus, et ainsi de suite; je pense qu'il est juste de dire que, grâce à ces programmes, un bon nombre de personnes sont dans une situation meilleure que celle dans laquelle elles seraient autrement.

Toutefois, il est également évident que beaucoup de programmes n'ont peut-être pas produit la répartition de revenus escomptés.

Vous savez sans doute qu'une des raisons de l'accroissement massif d'aide publique à l'éducation était l'amélioration de l'égalité d'accès aux occasions d'enrichissement, et ce, notamment pour les pauvres et surtout les enfants pauvres et brillants. Or, force est de constater qu'une très grande partie de cette aide publique à l'éducation supérieure a été accordée aux particuliers à revenu moyen et élevé.

Deuxièmement, bien qu'on ait enregistré de grands progrès en ce qui a trait à la réduction des écarts de productivité entre les régions, comme l'a dit Mme Ostry dans sa déclaration préliminaire, je pense que l'on a réussi à réduire l'écart de revenus entre les régions. Cela résulte de transferts de fonds considérables, dont beaucoup n'avaient pas été délibérément conçus pour desservir les régions, mais ont eu certains effets sur la répartition régionale des revenus.

Selon moi, un des problèmes qui vous inquiète tout autant que nous, est qu'il est permis de se demander dans quelles mesures peuvent être efficaces et soutenus, à long terme, ces transferts de fonds aux régions.

Le sénateur Hicks: C'est un palliatif, pas une solution à long terme.

Bien sûr, je sais également que, bien que le taux de chômage soit presque alarmant, dans certaines régions du Canada, l'accroissement de l'emploi a été vraiment remarquable et permet d'inscrire le Canada en tête de ligne. Toutefois, je ne sais trop pour quelle raison, nous semblons ne jamais vouloir mentionner cela, sinon pour nous défendre.

Permettez-moi de passer à la page 4. Vers le milieu du premier paragraphe, vous dites:

> En songeant notamment à la région Atlantique, le conseil a recommandé «que tous les programmes fédéraux de développement régional touchant les quatre . . .»

On dit les provinces l'«Atlantique», bien que vous disiez «Maritimes» dans votre texte

> . . . provinces devraient être coordonnés au sein d'un seul organisme de planification et d'administration». Cette recommandation, avec l'engagement du nouveau gouvernement fédéral à réduire les disparités régionales a mené directement à la création du Ministère de l'Expansion économique régionale, en 1969.

Diriez-vous actuellement qu'il y a un seul organisme de planification et d'administration qui coordonne ces programmes dans les provinces de l'Atlantique?

[*Text*]

Dr. Ostry: I think that question raises the whole issue on which you have had very lengthy discussions regarding the relationship between DREE's role, and the whole nexus, and complex nexus, of other programs designed with other major objectives in mind, which have a regional impact. Indeed, one can hardly think of any major government activity, whether it be expenditure, taxation or regulatory, which will not have some regional impact on this country.

I think—and it has been my observation when I was inside the public service, instead of outside it—that DREE does play—and of course this has been confirmed to you by both the minister and the deputy minister—a very important co-ordinating role. That role has visibly increased in recent years. Certainly no major program, where the regional dimensions are visible, would take place without an input either at the deputy, or below the deputy level in the earlier stages, and through cabinet committee by the minister of DREE. In that sense, although it is not a controlling agency, like the Treasury Board committee of cabinet, or the new ministry for economic development, it does, nonetheless, play a co-ordinating role and is seen to play a co-ordinating role. I cannot go back into time and understand whether the council at that point—I do not know when the council said this—

Senator Hicks: 1969.

Dr. Ostry: No. That is the department. I think they must have said it in 1968. Dr. Deutsch was then Chairman, I guess—or was it Smith? It would be hard for me to know. If you had the council present, or the Chairman present, and said, "Has DREE developed the way you foresaw the need here?" I would not know. I can only tell you that from my understanding and from my own personal knowledge, that co-ordinating role is played by DREE.

Senator Hicks: Well, I am reassured to hear you say that.

Next, I would like you to say a little more, if you could, about the reference starting on page 6 and continuing through on pages 8 and 9. The reference is to the lag behind the Canadian average in terms of growth and in productivity, particularly between Quebec and the Atlantic regions and the rest of Canada. I would make the observation that the comments in the three pages of your paper that deal with these seem to me to be disappointing. Is it not possible for us to subject this phenomenon to a closer scrutiny which might have some remedial aspects to it?

Dr. Ostry: Indeed, Senator Hicks, they are disappointing. That is a correct observation. This is the major thrust of the Newfoundland study and a major thrust behind whatever set of regional studies we do. This, in a way, sets the council apart from many of the other scholars, researchers and government people who have been working in the field of regional studies. A lot of this is due to the insight and expertise of the Director of Regional Studies, Dr. Swan, and also Dr. Auer who has done some initial work in this.

[*Traduction*]

Mme Ostry: Vous soulevez là une question au sujet de laquelle vous avez eu de très longues discussions, il s'agit des rapports entre le rôle du MEER et l'ensemble complexe des autres programmes qui visent d'autres objectifs importants et qui ont une incidence régionale. En fait, il est pratiquement impossible de songer à une activité gouvernementale importante, qu'il s'agisse de dépenses, de fiscalité ou de réglementation, qui n'ait pas une certaine incidence régionale au Canada.

Je pense—et j'ai observé cela lorsque je faisais partie de la fonction publique, avant d'en sortir—que le MEER joue un rôle très important de coordination, chose que vous ont confirmé, bien sûr, le ministre et le sous-ministre. Ce rôle s'est notamment accru ces dernières années. Il est évident qu'aucun programme important dont l'incidence régionale est manifeste ne saurait être mis sur pied sans que le sous-ministre—ou ses adjoints au début des travaux—n'aient leur mot à dire, ou sans que le ministre responsable du MEER ne soit consulté dans le cadre d'un comité du conseil des ministres. Donc, dans une certaine mesure, bien que ce ne soit pas un organisme de contrôle, comme le comité des ministres du Conseil du trésor ou le nouveau ministère du développement économique, c'est un organisme qui joue quand même un rôle de coordination évident. Je ne sais pas si, à l'époque, le conseil—je ne sais pas quand le conseil a dit que . . .

Le sénateur Hicks: En 1969.

Mme Ostry: Non. C'est la date de création du ministère. Je pense que le conseil a dû dire cela en 1968. A l'époque, M. Deutsch était président . . . ou était-ce M. Smith? Je ne sais trop. Si le conseil de l'époque était présent, ou du moins le président de l'époque, et si vous lui demandiez: «Le MEER s'est-il développé en fonction des besoins que vous aviez prévus?», j'ignore quelle serait sa réponse. D'après mon évaluation de la situation et pour autant que je sache, je peux simplement vous affirmer que le MEER joue bel et bien ce rôle de coordination.

Le sénateur Hicks: Je suis content de vous l'entendre dire.

J'aimerais obtenir plus de précisions sur un point qui est abordé à la page 6 et aux pages 8 et 9. Il s'agit des écarts de productivité et de croissance entre le Québec et les régions atlantiques d'une part et le reste du Canada d'autre part, par rapport à la moyenne canadienne. Les trois pages de commentaires que votre déclaration contient sur ce point me semble très décevantes. Ne serait-il pas possible d'examiner le problème de plus près afin d'y apporter des solutions?

Mme Ostry: En effet monsieur Hicks, ces commentaires sont décevants. Vous avez raison. C'est d'ailleurs la caractéristique principale de notre étude sur Terre-Neuve comme de toutes les études régionales que nous entreprenons. C'est du reste ce qui distingue les études du conseil de celles qu'effectuent des professeurs, des chercheurs ou des fonctionnaires sur le même sujet. Nous devons cela en grande partie à la perspicacité et à la compétence du directeur des études régionales, M. Swan, et aussi de M. Auer qui a également travaillé dans ce domaine.

[*Text*]

We feel that the productivity gaps and the reasons lying behind them will open up those more promising avenues that I alluded to in my initial statement. One of the dismaying things about a good deal of the views about regional problems in this country is almost a statement that nothing can be done. I do not want to be too extreme, but if you believe that it is natural resource endowment, and if you believe that the only solution is migration of people; and if you know that either politically or in other ways mass migration is not a feasible avenue to explore, then you are almost left with a kind of helpless feeling that nothing can be done. We do not regard that case as settled. We feel the question of productivity is both promising in a true research sense, i.e. we are not exploring an avenue which we think is a dead-end, but we also think it is promising in that it is a hopeful avenue to explore. I do not deny that that is one of the reasons we are pushing hard in this.

I would like Dr. Swan to say a little bit about why we feel this is an important area.

Senator Hicks: He might also comment on Recommendation 5 from your article, "Living Together," which intrigues me. It states:

> We recommend that industry trade associations, trade unions, and other appropriate institutions undertake formal studies to determine why productivity levels in their own industry differ from province to province and that they disseminate the results together with appropriate recommendations.

I do not think much has ever been done about this.

Dr. N. M. Swan, Economic Council of Canada: I would like to make one point right at the beginning, and that is that productivity is a word that is sometimes misunderstood as regards its connotations for what you might call the "moral worth" of the people in low-productivity regions. When you say productivity is low in the Atlantic region or in Quebec, nothing is meant about the virtue or willingness to work of the people in that region because what you find, typically, is when a person leaves that region and goes somewhere else such as Ontario, his productivity is just as high as the Ontarians. Whatever the source of the productivity problem is, it is not in the people themselves; it is in the environment and surroundings in those regions.

We have investigated whether, in fact, productivity is lower broadly in eastern Canada than Ontario and more successful areas. A lot of people thought that productivity was low simply because those regions had low-productivity industry like textiles and so forth. We checked that in "Living Together". There is a little validity in that argument especially with regard to Quebec, but it is only a small part of the story. Industry for industry, the output you get per person is lower in the east than in Ontario and British Columbia. It is a real gap, but it has nothing to do with the inherent virtue of the people.

[*Traduction*]

En étudiant les causes de ces écarts inter-régionaux de productivité, nous espérons progresser dans les domaines prometteurs que j'ai mentionnés dans ma déclaration préliminaire. Lorsque l'on parle des problèmes régionaux du Canada, on conclut presque toujours qu'il n'y a rien à faire, et ce genre de conclusion est particulièrement décourageant. Je n'ai pas l'intention de défendre un point de vue extrême. Cependant, lorsque l'on croit que la question des disparités régionales est liée à celle des ressources naturelles, et que la seule solution réside dans une migration de la population, alors que, pour des raisons politiques ou autres, une migration massive n'est pas une solution pratique, on est envahi par un sentiment d'impuissance et on a l'impression de ne rien pouvoir faire. Cette question n'est pas encore réglée. Étudier la productivité nous semble extrêmement prometteur sur le plan de la recherche pure, car nous savons qu'il ne s'agit pas d'une impasse, mais le phénomène de la productivité en lui-même nous semble également intéressant. Je ne vous cacherai pas que c'est là une des raisons pour lesquelles nous insistons tellement là-dessus.

Je voudrais demander à M. Swan de vous expliquer plus en détail pour quelles raisons nous estimons que c'est un domaine important.

Le sénateur Hicks: Il pourrait également nous donner ses commentaires sur la cinquième recommandation de votre rapport intitulé «Vivre ensemble». Voici:

> «Nous recommandons que les associations patronales et ouvrières, et autres institutions intéressées, entreprennent des recherches visant à déterminer pourquoi les niveaux de productivité dans leur propre industrie diffèrent d'une province à l'autre, et qu'elles en diffusent les résultats et formulent des recommandations appropriées.»

Je ne pense pas que cette recommandation ait été très suivie.

M. N. M. Swan, Conseil économique du Canada: Pour commencer, je voudrais dire que le terme de productivité a des connotations particulières, et on le confond souvent avec ce que l'on pourrait appeler «la valeur morale» des habitants des régions ayant un taux faible de productivité. Lorsque l'on dit que la productivité est faible dans les régions atlantiques ou au Québec, on ne met pas en cause le courage ou la bonne volonté des habitants de ces régions, car il a été prouvé que, si l'un d'eux va travailler en Ontario par exemple, sa productivité est aussi élevée que celle des ontariens. Ce ne sont pas les gens qui sont à l'origine des problèmes de productivité, mais plutôt l'environnement et les caractères physiques de ces régions.

En effet, nous avons cherché à savoir si le taux de productivité était de façon générale plus bas dans l'est du Canada qu'en Ontario ou dans des régions plus riches. Beaucoup de gens pensaient que le niveau de productivité était faible parce que les industries de ces régions: industries textiles etc. avaient un faible niveau de productivité. Nous nous sommes interrogé là-dessus dans le document intitulé «Vivre ensemble». Cet argument n'a pas beaucoup de poids, en particulier en ce qui concerne le Québec, mais ce n'est qu'un aspect de la question. Au niveau des entreprises elles-mêmes, il semble que le taux individuel de productivité dans l'est du Canada soit inférieur à ce qu'il est en Ontario ou en Colombie-Britannique. L'écart est

[*Text*]

We were curious, of course, as to why the gap existed. We checked a number of other hypotheses. One thing that does seem to happen is that new technology and new ideas spread out to the Atlantic provinces and Quebec, but a little after they arrive in Ontario and B.C. We have tested that and we have a study coming out on that point.

We checked into educational levels and whether they affect productivity, and perhaps Dr. Auer could comment on that. They do have some effect, not a great deal, but it is part of the story.

We are interested in whether entrepreneurship is part of the story.

As Dr. Ostry said, we think there are a large number of fruitful areas.

The Chairman: If educational levels do have an effect, would it not follow that if they went to other regions they would still be as non-productive on that account?

Dr. Swan: Yes, that is correct.

The Chairman: So there is some marginal difference?

Dr. Swan: The difference seems to be a cumulative effect of a lot of things. Education does have a large effect, but it should be working itself out because we found that the effect came from the lack of education of the older members of the work force.

Senator Grosart: Is there any difference between the search for the rationale of productivity differentials regionally in Canada and between Canada and the United States?

Dr. Ostry: There is no difference in terms of the methodology and so on. However, I think the productivity differences in Canada are larger than they are on average between Canada and the U.S. They are really very large indeed. We have fixated on the Canada-U.S. difference, and that is what we read about all the time, but, within this country, the spread is greater than it is between ourselves and the United States.

Senator Roblin: What about the internal spreads within the United States? Are they not of the same magnitude as our own?

Dr. Ostry: We have not looked at that. I suspect that they are probably not so, and they are converging more rapidly. Their regional disparities have converged more rapidly than ours. I suspect their productivity differentials have also converged.

Dr. Swan: Categorically, they are much less.

The Chairman: I think Dr. Swan had something to add.

Dr. Swan: I was asked about Recommendation 5. We have taken our own medicine there. You can regard us as one of the

[*Traduction*]

réel, mais cela n'a rien à voir avec la valeur morale des habitants de ces régions.

Nous avons cherché, bien sûr, à expliquer l'existence de cet écart. Nous nous sommes penchés sur d'autres hypothèses. Il semble que les technologies et les idées nouvelles arrivent plus tardivement dans les provinces atlantiques et au Québec qu'en Ontario et en Colombie-Britannique. Nous avons tenté de vérifier ces hypothèses, et une étude paraîtra bientôt sur ce point.

Nous avons également cherché à savoir si le niveau d'instruction avait une incidence sur le niveau de productivité, et M. Auer pourra peut-être faire des remarques là-dessus. C'est effectivement le cas, dans une faible mesure, mais ce n'est qu'un aspect de la question.

Nous nous sommes demandés si cela tenait à l'initiative personnelle.

Comme l'a dit Mme Ostry, ce sont des domaines très intéressants à explorer.

Le président: Si les niveaux d'instruction ont une incidence sur les niveaux de productivité, ce n'est pas un simple déplacement géographique qui pourra changer quoi que ce soit?

M. Swan: C'est exact.

Le président: Il existe donc une différence marginale?

M. Swan: Cet écart s'explique par une somme de facteurs différents. Le niveau d'instruction a un impact important, mais nous pensons que ce problème se résoudra de lui-même, car c'est en général les membres les plus agés de la population active qui ont le niveau le plus bas.

Le sénateur Grosart: Les écarts de productivité qui existent entre les régions du Canada d'une part, et le Canada et les États-Unis d'autre part obéissent-ils aux mêmes causes?

Mme Ostry: Il n'existe aucune différence méthodologique. Cependant, les écarts de productivité entre les régions du Canada sont en général plus importants qu'entre le Canada et les États-Unis. Ces écarts sont vraiment très grands. Notre attention est polarisée sur les écarts qui existent entre le Canada et les États-Unis, car les journaux ne parlent que de ça, mais les écarts inter-régionaux qui existent au Canada sont encore plus importants.

Le sénateur Roblin: Pouvez-vous nous parler des écarts régionaux existant aux États-Unis? Sont-ils du même ordre qu'au Canada?

Mme Ostry: Nous n'avons pas étudié la question. Je pense qu'ils sont moins importants qu'au Canada et qu'ils tendent à diminuer plus rapidement. Aux États-Unis, les disparités régionales disparaissent plus rapidement que les nôtres. Je suppose que leurs écarts de productivité diminuent également plus vite.

M. Swan: Il est tout à fait certain que ces écarts sont moins importants qu'au Canada.

Le président: Je crois que M. Swan souhaite ajouter quelque chose.

M. Swan: On m'a interrogé au sujet de la recommandation numéro 5. Nous avons nous-mêmes suivi le traitement que

[*Text*]

other appropriate institutions, if you like, and on the Newfoundland study which we are doing at the request of the Prime Minister, we are taking a random sample of individual establishments, companies, in Newfoundland and in Ontario, and asking a series of questions designed to find out—if it is the case for that particular set of establishments—why the productivity difference occurs. Do they have different stock control systems? do they have different amounts of capital equipment, and so on? We are taking our own medicine there.

The final point I would like to make is that I personally think—and I should say that this is not an entirely tested hypothesis yet—that high productivity is good for jobs rather than the other wa around. There is a common belief that, if you improve productivity, you replace men with machines and so you create unemployment. However, it is also the case that by reducing costs you make that particular area or region more competitive, and that tends to increase employment. It is a bit of a saw-off, in my personal view, at the moment, because the saw-off goes in favour of productivity being good for jobs. However, this point is certainly worth thinking about.

Dr. Ostry: Could I just go back to Recommendation 5? This comment does not stem from Recommendation 5, but I would like you to be aware that we are also undertaking, apart from our regional studies program, a major research area which we call our micro-productivity studies. We are going to go to the firm level, and we hope to have a base sample survey, collect information from the firm, in order to try to find out more about the rate of diffusion of technology, the time between an innovation and its implementation, the impact of the multinational and its decision-making process—a whole series of questions about the micro-anatomy of this economy, which we think essential before we can really begin to move into what is loosely called industrial policies. We have already approached business groups, and we will be approaching labour groups, so in a very complicated way we are coming back to Recommendation 5 almost as an accident.

Senator Hicks: I think that is bound to be interesting, and hopefully worthwhile.

Dr. Ostry: I hope so.

Senator Grosart: For clarification, could I ask if we are using the term "productivity" here only in the jargon-limited sense of productivity per capita or per employed worker? Is this the only sense in which we are using the term "productivity" in these comparisons?

Dr. Swan: That is the sense I prefer to use it in, because productivity is essentially for the people in the end, so output per people is the sort of concept that in the end makes for me the most sense for living standards.

Senator Grosart: But we are dealing here only with productivity per worker in this comparison place to place?

[*Traduction*]

nous avions prescrit. Le Conseil économique fait partie des institutions intéressées dont il est question dans cette recommandation. A la demande du premier ministre, nour réalisons actuellement une étude sur Terre-Neuve. Nous avons établi au hasard un échantillon de plusieurs sociétés et institutions particulières de Terre-Neuve et de l'Ontario, et nous leur posons une série de question en vue d'expliquer les écarts de productivité qui existent entre elles. Ces entreprises appliquent-elles des méthodes différentes de contrôle des inventaires? Le montant des immobilisations en équipement diffère-t-il etc.? Nous appliquons donc le traitement que nous avons prescrit.

J'aimerais ajouter un dernier point. Personnellement, et cette hypothèse n'a pas été tout à fait vérifiée, je crois que un haut niveau de productivité à une incidence positive pour l'emploi. On pense communément que l'on remplace l'homme par la machine de façon à améliorer la productivité, ce qui crée du chômage. Cependant, en réduisant les coûts d'une région, vous en augmentez la compétitivité, ce qui provoque une hausse du niveau de l'emploi. Cette équation, si vous voulez tend pour le moment à prouver que la productivité est favorable à l'emploi. Cependant, on peut certainement en discuter.

Mme Ostry: Pourrais-je revenir à la recommandation numéro 5? Mes remarques ne découlent pas de cette recommandation, mais j'aimerais également vous signaler que, outre notre programme d'études régionales, nous avons entrepris un cycle d'études sur la micro-productivité. Nous allons faire porter notre analyse sur l'entreprise elle-même, et nous espérons réunir un vaste échantillonnage de renseignements auprès de l'entreprise. Nous souhaitons obtenir plus ample information sur le rythme de diffusion de la technologie, sur le laps de temps qui s'écoule entre la création d'une technologie nouvelle et son utilisation, sur l'influence du processus décisionnel des sociétés multi-nationales etc., autant de questions portant sur la micro-anatomie de l'économie, et qui sont un préalable essentiel à l'élaboraton de ce que l'on appelle vaguement des politiques industrielles. Nous sommes déjà en contact avec des groupes d'hommes d'affaires et nous avons l'intention de communiquer avec des groupes de travailleurs. Par une voie un peu détournée et pesque fortuitement, nous en revenons à la recommandation nº 5.

Le sénateur Hicks: Ces études seront certainement intéressantes et, je l'espère, utiles.

Mme Ostry: Je l'espère également.

Le sénateur Grosart: Je voudrais avoir un éclaircissement. Est-ce que nous utilisons ici le terme «productivité» dans son sens le plus restreint, à savoir la productivité par habitant ou par salarié? Est-ce bien le sens qu'il faut donner au mot «productivité» dans ces comparaisons?

M. Swan: Je crois que c'est bien le sens qu'il faut lui donner, car, en dernier ressort, la productivité est un facteur qui concerne des êtres humains, et c'est l'évalution de la production par habitant qui permet d'évaluer le niveau de vie.

Le sénateur Grosart: Il s'agit seulement de comparer la productivité par travailleur dans diverses régions?

[*Text*]

Dr. Ostry: In this basic information.

Dr. Swan: Yes.

Dr. Ostry: Perhaps I cold add that we will, of course, be trying to look at a variety of measures, not necessarily in this study, including measures of what are called total factor productivity in a statistical sense.

Dr. Swan: Perhaps I could add one more thing. I have a feeling that that might relate to the point I was making at the beginning. We are, of course, interested in the effect on productivity r worker of better capital, better organization and so on, so the other things come in indirectly that way as well as directly, as Dr. Ostry said.

Senator Hicks: On page 7 you quote, I thought rather apologetically, concluding:

> —if policy-makers should be faced with the uncomfortable choice of reducing either unemployment differences or income differences, they should opt for the former.

Surely no one has quarrelled with you for making that statement.

Dr. Ostry: I think many people might quarrel. That is a value judgment, I think. The council felt that in the human dignity terms involved having the opportunity to work was still a very important value, a pre-eminently important value, and if there is that choice they place the emphasis on that, as I understand it.

Dr. Swan: That is right.

Senator Hicks: I agree with you completely. I now have an observation to make arising out of the middle of the second paragraph on page 10, where you say:

> For instance, there are anywhere from half again to twice as many persons, per thousand inhabitants, engaged in transportation and communications, wholesale trade, finance, insurance, real estate, and other services and public administration activities in cities of over 250,000 persons, than there are in cities of 5-15,000.

It seems to me I ought to conclude from that that proportionately speaking the larger cities are less productive, since all those service industries that you refer to are non-productive. Am I wrong in this?

Dr. Ostry: That sounds very Marxian to me, senator. I think that raises the whole issue of the service sector, and whether in fact services are in some sense less productive than tangible objects. If that is true, then all economies that are moving up the affluent scale are growing increasingly less productive, since the shift to the service industries has been the most constant and marked sign of changing industrial structures, with increasing levels of growth and increasing levels of per capita income.

[*Traduction*]

Mme Ostry: Grâce aux renseignements essentiels dont nous disposons.

M. Swan: Oui.

Mme Ostry: Je pourrais peut-être ajouter que nous avons envisagé plusieurs méthodes d'évaluation, qui ne seront pas nécessairement utilisées dans cette étude. Parmi elles, nous nous efforcerons de déterminer, statistiquement parlant, ce que l'on appelle la productivité totale.

M. Swan: Je voudrais ajouter quelques mots. J'ai l'impression que cela découle de ce que j'ai dit en commançant. Nous voulons, bien sûr, étudier les conséquences d'une meilleure rémunération, d'une meilleure organisation, etc. sur les niveaux de productivité. Comme l'a dit Mme Ostry, tout le reste en découle directement ou indirectement.

Le sénateur Hicks: A la page 7, vous tirez une conclusion dont vous semblez vouloir vous excuser:

> si, et ce serait là un choix difficile, les hommes politiques étaient obligés de choisir entre réduire les écarts d'emploi ou les écarts de revenu entre ces provinces, ils devraient choisir la première solution.

J'imagine que personne n'a contesté une telle conclusion.

Mme Ostry: Notre conclusion peut être contestée par beaucoup de gens. Il s'agit pour moi d'un jugement de valeur. Les membres du conseil estiment que la faculté de travailler demeure une valeur très importante, sinon essentielle pour la dignité humaine. Lorsqu'un tel choix s'offre, je crois que les hommes politiques n'hésitent pas.

M. Swan: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je voudrais maintenant faire une remarque au sujet d'une phrase qui se trouve au milieu du deuxième paragraphe de la page 10:

> Par exemple, la proportion des personnes travaillant dans le domaine des transports, des communcations, du commerce de gros, des finances, de l'assurance, de l'immobilier, de la fonction publique enfin, et d'autres services, est une fois et demie à deux fois supérieure dans les villes de plus de 250,000 habitant à ce qu'elle est dans les villes de 5 à 15,000 habitants.

On pourrait logiquement en conclure que, proportionnellement, les grandes villes sont moins productives que les petites, puisque toutes les entreprises énumérées appartiennent au secteur des services, secteur que vous ne considérez pas comme productif. Est-ce que je me trompe?

Mme Ostry: C'est une analyse qui me semble très marxiste, sénateur. Cela remet en question ce secteur des services: nous devons nous demander si, en un certain sens, il n'est pas moins productif que certains secteurs plus concrets. Si tel est le cas, toutes les économies orientées vers une société d'abondance sont vouées à être de moins en moins productives, puisque l'expansion du secteur des services demeure la caractéristique constante d'un changement de structures industrielles, changement qui par ailleurs, se traduit par une augmentation du taux de croissance et du niveau du revenu par habitant.

[*Text*]

Dr. Swan: Let's threaten to call Senator Hicks' dentist and tell him what he said.

Senator Hicks: I suppose my instinctive definition of "product" is too narrow.

Dr. Slater: Perhaps I could add a "something" on this. I think the first thing is that it clearly is too narrow. Among the very important things that have happened in developing richer societies are more specialized societies, that the development of these kinds of services is of the essence in modern economic development.

Secondly, in our last *Annual Review*, the chapter on services made the distinction between those service sectors where it is possible to get some measurement of productivity as compared with those for which it is not. By and large, the commercial services lend themselves to productivity measurement a bit more precisely than things like government services or university services. In our *Fifteenth Annual Review* it shows up quite clearly for the commercial services that, indeed, there is substantial productivity growth. There has been in Canada, and continues to be, within the banking system, the insurance system, the computing service, all of these things, even retail and wholesale trade, very considerable advances in productivity by any measurement.

The third point I would make is that it turns out that the relative advantage locationally for many of these services is in larger cities. The metropolis in Canada, as you know, is a commercial centre; it continues to be a centre of among the most productive services, and the ones that are growing with modern economic development.

Dr. Ostry: Perhaps, Senator Hicks, you would prefer the definition of services that the economists use: a service is anything you can't actually drop on your foot.

Senator Hicks: I now go to the second paragraph of page 12, where you make the proposition that:

> the trucking costs are not a handicap for producers of manufactured goods within the less developed regions of Canada.

Then you make an exception about rail traffic in the Prairies, particularly with respect to two commodities. Has this been carefully—I was going to say "researched," although that is a dreadful word?

Dr. Ostry: First of all, I have to say that the council has not done as much work in the whole area of the impact of transportation or the whole area of regulation on the phenomenon of different regional growth patterns. Dr. Swan will correct me, but I believe a good deal of this work is based on work done under contract for the council by a university researcher at the University of Alberta. Is that correct?

Dr. Swan: Are we back on "Living Together," or are we later?

Dr. Ostry: I think we are later. I think this is Ken Norrie's work.

Dr. Swan: That is correct.

[*Traduction*]

M. Swan: Nous pourrions menacer le sénateur Hicks de convoquer son dentiste afin qu'il lui répète ce qu'il a dit à son sujet.

Le sénateur Hicks: Je suppose que la définition que je donne instinctivement au mot «produit» est trop étroite.

M. Slater: Je voudrais ajouter quelques mots. Cette définition est assurément trop étroite. Plus une société s'enrichit et se développe, plus elle devient spécialisée et plus le secteur des services s'étend, lorsqu'il est l'élément essentiel du développement économique moderne.

Deuxièmement, notre dernier Exposé annuel établit une distinction au chapitre des services entre les secteurs dont il est possible d'évaluer la productivité et ceux où cela n'est pas possible. De façon générale, la productivité des services commerciaux est plus facilement mesurable que celle des services gouvernementaux ou universitaires. Notre quinzième Exposé annuel répète clairement une croissance importante de productivité pour les services commerciaux. Quelles que soient les méthodes d'évaluation employées, la productivité s'est considérablement améliorée au Canada dans le domaine des banques, des assurances, des services informatiques, du commerce de gros et de détail etc.

Troisièmement, il semble que le secteur des services bénéficie d'un avantage relatif dans les grandes villes. Comme vous le savez, les grandes villes canadiennes sont des centres commerciaux; elles offrent les services les plus productifs, ceux dont l'expansion est liée au développement économique moderne.

Mme Ostry: Sénateur Hicks, vous préféreriez peut-être la définition des services qu'emploient les économistes: un service c'est quelque chose que vous ne pouvez pas laisser tomber sur votre pied.

Le sénateur Hicks: Je voudrais passer maintenant au deuxième paragraphe de la page 12 où vous affirmez que:

> les coûts de camionnage ne sont pas un handicap pour les producteurs de biens manufacturés dans les régions les moins développées du Canada.

Vous citez ensuite comme exception le transport ferroviaire dans les Prairies, et en particulier pour deux produits de base. Avez-vous effectué des recherches approfondies dans ce domaine, bien que je n'aime pas le mot recherche?

Mme Ostry: Tout d'abord, je voudrais dire que le conseil n'a pas étudié de façon approfondie l'impact des services de transport ou de réglementation sur les schémas de croissance régionale. M. Swan pourra me corriger, mais le conseil s'est basé sur les résultats d'une étude effectuée pour son compte et sous contrat par un chercheur de l'Université de l'Alberta. Est-ce exact?

M. Swan: En sommes-nous toujours au document «Vivre ensemble», ou sommes-nous plus loin?

Mme Ostry: Nous en sommes plus loin. Nous parlons des travaux de Ken Norrie.

M. Swan: C'est exact.

[*Text*]

Dr. Ostry: We have not done a great deal of work in this area.

Senator Hicks: I think this needs to be looked into. If your proposition is true, I would then postulate that the reason trucking rates are no disadvantage in the Atlantic region, let us say, for selling manufactured goods, and rail rates may be in the west, is because there is such a tremendous hidden subsidy to the trucking industry in the building of highways from public funds from another source, whereas there is not that subsidization for the railway roadbed.

Dr. Ostry: I may be wrong. I think Dr Swan is right. The latter portion on the Prairies is done under contract. I think this does come from "Living Together." We will certainly take your observations into account.

Dr. Swan: I think the appropriate response is that we have not done as much detailed work here as would be needed to draw firm conclusions.

Senator Hicks: Would you please tell me what you mean at the bottom of page 13, where you say:

> This leads to the issue of a more regionally differentiated stabilization policy.

I am not quite sure what you mean by "stabilization policy."

Dr. Ostry: First, by "stabilization policy" we mean the broad macro policies, either monetary or fiscal, the latter meaning taxation and expenditure policy.

Senator Hicks: What are you stabilizing?

Dr. Ostry: The term "stabilization" is used—although one wonders if it will be very useful any more—in terms of the business cycle, that the economy has observable peaks and troughs and that there is a business cycle which is superimposed on the long-term growth trend of the economy; and in economic parlance, and among die-hard Keynesians like ourselves, it is still believed that monetary and fiscal policy are the broad levers by which to smooth out those cyclical fluctuations of the economy.

This issue—which is one that I am sure you have already discussed and will continue to discuss as other economists come before you—takes a variety of forms. People have suggested—and, indeed, the government has from time to time followed the view—that if we take fiscal policy, it is possible to regionally differentiate either tax measures or expenditure measures; and what would be one way of exploring the possibility of smoothing out what is probably obvious that you have higher rates of unemployment and differing rates of inflation in different parts of this economy.

The other possibility, which was explored—I say "explored", but not in great depth—in "Living Together" was that, leaving aside the question of a regional differentiation of, say, taxation or expenditure, it appeared that differing combinations of taxation and expenditure have differing regional impacts, which is another way of saying that if your objective

[*Traduction*]

Mme Ostry: Nous n'avons pas fait beaucoup de recherches dans ce domaine.

Le sénateur Hicks: Il serait bon d'y penser. Vous avez dit que les coûts de camionnage ne sont pas un désavantage pour les régions atlantiques en ce qui concerne la vente des produits manufacturés, alors que les taux ferroviaires le sont pour l'Ouest. Selon moi, cela s'explique par le fait que le secteur du camionnage bénéficie d'importantes subventions invisibles puisées dans les deniers publics pour la construction d'autoroutes, alors que le réseau ferroviaire ne bénéficie d'aucune subvention.

Mme Ostry: Je me trompe peut-être. Je pense que M. Swan a raison. La dernière partie de l'étude sur les Prairies a été confiée sous contrat à un chercheur indépendant. La question dont nous parlons relève du rapport intitulé «Vivre ensemble». Nous tiendrons compte de vos observations.

M. Swan: Disons que nous n'avons pas effectué des recherches suffisamment détaillées pour nous permettre de tirer des conclusions définitives.

Le sénateur Hicks: Pourriez-vous m'expliquer ce que vous voulez dire au bas de la page 13:

> Cela nous pousse à envisager l'élaboration d'une politique de stabilisation qui tienne davantage compte des disparités régionales.

Je ne sais pas très bien ce que vous voulez dire par «politique de stabilisation».

Mme Ostry: Tout d'abord par «politique de stabilisation», nous entendons ces vastes politiques du domaine monétaire ou financier, c'est-à-dire de taxation et de dépenses.

Le sénateur Hicks: Que voulez-vous stabiliser?

Mme Ostry: On peut se demander si le mot «stabilisation» sera encore utile à l'avenir, mais, vu que, dans le cycle des affaires, on peut observer des sommets et des bas au point de vue économique, les adeptes de la théorie de Keyne, dont je suis, continuent à croire que grâce aux politiques monétaire et fiscale il est possible d'amortir ces fluctuations cycliques de l'économie.

La question—et je suis sûr que vous en avez déjà discuté et que vous continuerez à en discuter lorsque d'autres économistes comparaîtront—se présente sous différents aspects. Les gens ont prétendu, et, en fait, le gouvernement a, de temps en temps, prétendu qu'il est possible de faire varier d'une région à l'autre les taxes et les dépenses. Ce serait une voie qu'il faudrait explorer pour essayer de niveler des différences évidentes, à savoir que le taux de chômage et le taux d'inflation varient selon les secteurs de l'économie.

Une autre voie a été explorée, mais pas assez, c'est celle que l'on trouve dans «Vivre ensemble»: mis à part la différentiation régionale disons de taxation ou de dépenses, il semble que les différentes combinaisons de taxation et de dépenses aient des répercussions différentes selon les régions en cause. C'est une autre façon de dire que votre objectif consiste à essayer

[*Text*]

is to try and regionally sensitize these broad policies, you might be able to achieve that in two ways: one by actually having differing taxes or differing expenditures in different regions, or differing mixes of taxes and expenditures which have a different impact in different regions. I hope I have not thoroughly confused you.

Senator Hicks: Not thoroughly but nearly.

Dr. Ostry: This particular issue is one, I think, which economists and policymakers are continuing and will continue to explore in a country which has such enormous differences in unemployment and in other measures which affect the functioning of the regional economies—some way of trying to make these broad levers more sensitive to these regional problems.

Senator Hicks: I have just one brief question. On page 14 you say, at the end of the first long paragraph:

> However, it endorsed a general program of federal support for the disadvantaged regions, either by underwriting provincial bond issues, or through a—

And so on. In fact, there has never been any underwriting of provincial bond issues in which the federal agencies have participated?

Dr. Ostry: That is right.

Senator Hicks: That has not yet been tried?

Dr. Ostry: No. This has come out again in a study which was produced in the Confederation Workshop—or rather it came out in the commentary on that study: that since the provinces have a lesser capacity to borrow—that is, they have to pay more than does the federal government—part of the constraint on their own capacity to use their own fiscal levers more effectively is that it costs them more than it does the federal government. This proposal came out at the conference, that one thing the federal government might do is to try to equalize the costs of borrowing.

Dr. Swan: Mr. Chairman, I should add one nuance to that. Some financial analysts have argued to me that although there is no formal underwriting, it is generally believed in the financial world that the Government of Canada would stand behind provincial bond issues. So there may be a kind of informal underwriting.

Senator Hicks: I have heard the argument used in relation to provincial governments and their municipalities. I do not understand another sentence. It is at the top of that paragraph.

Dr. Ostry: Are we still on page 14?

Senator Hicks: Yes. It says:

> Nonetheless, a broad conclusion applicable for national stabilization strategy—the tax cut in the demand deficient unemployment situation will be partly self-refinancing—applies as well to tax cuts made in any individual region.

[*Traduction*]

d'appliquer des politiques d'ensemble, mais en tenant compte des particularités régionales. Vous pourrez atteindre cet objectif de deux façons: premièrement, en faisant varier les taxes ou les dépenses selon les différentes régions, ou, deuxièmement, en faisant varier des combinaisons de taxe et de dépenses ayant des répercussions différentes selon les régions. J'espère ne pas vous avoir complètement embrouillé les idées.

Le sénateur Hicks: Pas complètement, mais presque.

Mme Ostry: Je crois que les économistes et les responsables de l'établissement des politiques vont continuer à explorer cette voie dans un pays où les différences de chômage sont énormes, où sont également considérables les différences dans d'autres facteurs ayant une grosse influence sur les économies régionales. Je pense qu'ils vont tâcher de les rendre plus sensibles aux variations régionales.

Le sénateur Hicks: J'aimerais poser une courte question: Vous dites, à la fin du premier et long paragraphe, à la page 14:

> C'est ainsi qu'on a entériné un programme général d'aide du gouvernement fédéral aux régions désavantagées, soit en souscrivant à des émissions d'obligations provinciales, soit en . . .

Etc. Or, je ne crois pas qu'un organisme fédéral ait jamais participé à une souscription d'obligations provinciales?

Mme Ostry: Non, en effet.

Le sénateur Hicks: N'a-t-on jamais essayé?

Madame Ostry: Non. Cette question a été à nouveau soulevée lors d'une étude d'un atelier sur la confédération ou plutôt dans une remarque faite sur cette étude. Puisque les gouvernements provinciaux ont moins de possibilités d'emprunt que le gouvernement fédéral, c'est-à-dire puisqu'il leur en coûte plus pour emprunter qu'au gouvernement fédéral, on a proposé, lors de cette conférence, que le gouvernement fédéral s'efforce d'égaliser ces coûts d'emprunt.

M. Swan: Monsieur le Président, j'ajouterai que certains analystes en finances ont prétendu que même si officiellement le gouvernement du Canada ne souscrivait pas à ces émissions d'obligations il ne s'en porterait pas moins garant, à l'arrière plan. Il y aurait donc une sorte de souscription officieuse.

Le sénateur Hicks: Cet argument a été utilisé par des gouvernements provinciaux et les municipalités, d'après ce que j'ai entendu. Mais, il y a ici une autre phrase que je ne comprends pas. Elle se trouve au-dessus de ce paragraphe.

Mme Ostry: Est-ce que nous sommes toujours à la page 14?

Le sénateur Hicks: Oui. Il y est indiqué:

> Néanmoins, la conclusion générale valable por une stratégie nationale de stabilisation— à savoir que les réductions de taxes faites dans les régions de chômage à demande insuffisante seront source de refinancement—est valable pour les réductions de taxes faites dans toute région.

[*Text*]

When you say "demand deficient unemployment situation," do you mean that because there is unemployment there is a decreasing demand in that region?

Dr. Ostry: No. We are saying that there are a variety of kinds of unemployment, of which one major kind of unemployment is that which arises from an insufficiency in overall demand. There is simply not enough demand for the goods, so that there is not enough demand for workers to produce the goods. Stabilization policy is, in fact, a policy which is used to deal with the appropriateness of the overall level of demand. When it is too low, then stabilization policy is supposed to be used to increase overall demand; and when it is too high, it is supposed to be used to suppress overall demand.

Senator Hicks: Would you speak a little about incrementality? I am referring to the bottom part of page 15, where you say:

> There are of course the issues of incrementality and the "crowding out" of unsubsidized firms.

It is how you are using the term "incrementality" which puzzles me.

Dr. Ostry: This a very general issue. In the DREE programs, as well as in other government programs—I am thinking of job creation and a lot of the manpower activity—it is sometimes argued that the government's own activity simply either substitutes for activity which would have taken place anyway, and therefore is not a net addition, or in fact shoves out activity which was going on; and therefore the real question is, is this activity adding incrementally? Is there a real addition to the phenomenon?

In this case, as I understand it, the word "incrementality" has a fairly complex meaning, "crowding out" being something separate.

If a DREE program manages to convince a firm to locate in the Atlantic region—that firm which would have located in Ontario—then the assumption here is that the level of demand can be manoeuvred in Ontario to replace the number of jobs that were lost. I think Neil is going to correct me. The "crowding out" is something different, that the government activity there will, in fact, give an edge to the government subsidized firm and actually reduce the number of jobs by competing with the unsubsidized firm.

Senator Hicks: I am familiar with that phenomenon too.

The Chairman: Dr. Swan, do you wish to add to what has been said?

Dr. Swan: No. If everybody is happy, I will leave it.

Dr. Slater: The only thing that I would add, Senator Hicks, is that in virtually every government stimulus activity—job creation, tax subsidies, and that sort of thing—all of the work suggests that the number of net jobs that are created under the best of circumstances is a little less than the number of jobs you are subsidizing. If you are subsidizing 100,000 jobs, the

[*Traduction*]

Lorsque vous dites «région de chômage à demande insuffisante» est-ce que vous voulez dire que, à cause du chômage, la demande est moindre?

Mme Ostry: Non ce que nous voulons dire, c'est qu'il existe toutes sortes de chômage dont l'un des plus graves résulte d'une insuffisance de la demande en général. Cela veut dire que dans telle région la demande des biens est tout simplement insuffisante; il en résulte que la demande de main-d'œuvre n'est pas suffisante. La politique de stabilisation en fait a pour objectif d'obtenir un niveau général convenable de la demande. Lorsque la demande est trop faible, la politique de stabilisation est sensée intervenir pour la faire augmenter, lorsque la demande est trop grande, cette politique est sensée intervenir pour la faire diminuer.

Le sénateur Hicks: Est-ce que vous pourriez nous donner un peu plus de détails sur ce mot: «accroissement»? Je parle du bas de la page 15:

> Il faut naturellement tenir compte des questions d'accroissement et du fait qu'on «supplante» les entreprises qui ne sont pas subventionnées.

C'est la façon dont vous utilisez le mot «accroissement» qui m'intrigue.

Mme Ostry: Il s'agit là d'une question très générale. Lorsqu'on parle de programmes du ministère de l'expansion économique régionale ainsi que d'autres programmes gouvernementaux de création d'emploi et de toutes sortes d'activités dans le domaine de la main-d'œuvre, on prétend quelquefois que le gouvernement se lance dans des opérations qui auraient eu lieu de toute façon; on lui reproche, par conséquent, de ne pas ajouter quelque chose, de ne pas accroître le nombre d'emplois et même de supprimer des activités qui existaient. Donc, la question se pose de savoir s'il y a «accroissement»?

Dans ce cas, le mot «accroissement» est fort compliqué à définir; par contre, le phénomène qui consiste à «supplanter» ou à «éliminer» est un phénomène distinct.

Si, grâce à un programme du ministère de l'Expansion économique régionale, une entreprise décide de s'installer dans la région de l'Atlantique plutôt qu'en Ontario, alors on suppose que le niveau de la demande en Ontario pourra peut-être s'ajuster pour que les emplois perdus soient remplacés. Je crois que M. Neil va rectifier ce que j'ai dit. Le système qui consiste à «supplanter» est un phénomène différent, c'est-à-dire que l'entreprise subventionnée par le gouvernement aura naturellement un avantage sur ses concurrents non subventionnés et qu'il en résultera effectivement une diminution d'emplois.

Le sénateur Hicks: Je connais aussi ce phénomène.

Le président: Monsieur Swan, voulez-vous ajouter quelque-chose?

M. Swan: Non, puisque tout le monde est satisfait.

M. Slater: Tout ce que j'ajouterai, sénateur Hicks, c'est que, quels que soient les stimulants apportés par le gouvernement dans un domaine d'activité tel que la création d'emplois, les avantages fiscaux, etc., le nombre exact d'emplois créés est, au mieux, toujours moindre que le nombre d'emplois subventionnés. Si vous subventionnez 100,000 emplois, il pourra y avoir

[*Text*]

net addition might be 50,000, 60,000, or 40,000, and so on. That is true almost universally in subsidy programs.

Senator Hicks: Now let us talk about the economic development problems and opportunities in Newfoundland. We seem to have heard a lot about that. I will make a couple of more general observations or questions and then I shall give way to someone else.

One of the things that worries me greatly about analyzing things like this in Canada is that we always do this on provincial boundary lines whereas the regions are continuous, across provincial lines in some instances. But what is of even more concern to me, is that so many statistical analyses lump together the maritime provinces. That is bad enough, but when you put Newfoundland in with them and make it the Atlantic provinces, you have the widest variations between conditions in any number of areas, from education to manufacturing, in Newfoundland as compared with Nova Scotia. The result is that you come up with the kind of broad average which falsifies by appearing to improve generally the statistical situation in Newfoundland, which, of course, drags Nova Scotia down in the same way.

I wish your council could have some influence in changing this pattern, and this analysis, or is it too complicated? I have taken the Atlantic region, with which I am familiar. I am sure you can look at Ontario and say that Ontario averages are untrue for northwestern Ontario, and for the Ontario peninsula, in the same way. But do economists worry about those things?

Dr. Ostry: I think that all averages, of whatever phenomenon, are misleading, because they always mask very substantial distributions.

The question of how misleading the averages are for the Atlantic region, I think, would depend on the phenomenon you are looking at. All things being equal, we would clearly like more disaggregated data, but there is a considerable debate among economists as to how disaggregated we would like it to be. You have raised the question of Ontario, and there is no doubt that the differences in a region as large as Ontario are very large, and when we use Ontario data we are masking those. I do not think one would want all the time to lump the Atlantic region together, and so on principle one would say that we would like more disaggregated data.

The council, along with everybody else, is totally dependent on the statistical system. The statistical system itself is totally dependent on two things: on the amount of resources, that is the money resources, that it gets, and, with increasing importance, on the willingness of people—firms, individuals and governments—to provide information. As between that Scylla and that Charybdis, that agency is producing not more disaggregated data but less, and that is a very fundamental problem.

Senator Hicks: Do we compare cities in one part of Canada and another? A comparison between Halifax and Hamilton

[*Traduction*]

un rajout net de 50,000, 60,000, ou 40,000 emplois, etc. On constate cette situation dans le cas de presque tous les programmes de subvention.

Le sénateur Hicks: Parlons un peu des problèmes d'expansion économique et des possibilités qui existent à Terre-Neuve. Il semble que nous ayons beaucoup entendu parler de ces problèmes; je présenterai quelques observations et questions d'ordre général, puis, je laisserai la parole à quelqu'un d'autre.

Ce qui m'inquiète grandement, en analysant cette situation au Canada, c'est que nous semblons toujours agir en prenant pour limite les frontières provinciales, alors que la région présente un caractère continu et, dans certains cas, chevauche ces frontières. Ce qui m'inquiète encore plus, c'est qu'il y a trop d'analyses statistiques qui regroupent les provinces Maritimes. C'est une très mauvaise façon de procéder; lorsque vous rajoutez Terre-Neuve aux provinces atlantiques, vous constatez une immense variation de conditions dans toute sorte de secteurs, allant de l'éducation à la fabrication, rien qu'en comparant Terre-Neuve avec la Nouvelle-Écosse. Vous en arrivez donc à établir une moyenne générale qui fausse les données et semble donner une situation améliorée, statistiquement parlant, à Terre-Neuve et qui donne naturellement à la Nouvelle-Écosse l'apparence d'être dans une situation d'autant plus mauvaise.

Je souhaiterais que le conseil ait quelque pouvoir pour changer cette façon de procéder? Est-ce trop compliqué? J'ai donné l'exemple de la région de l'Atlantique, que je connais, mais je suis sûr que les moyennes pour l'Ontario ne sont pas valables pour le nord-ouest de l'Ontario, ni pour la péninsule de l'Ontario. Est-ce que les économistes s'occupent de ces questions?

Mme Ostry: Je crois que toutes les moyennes sont trompeuses, car elles cachent toujours des différences importantes de répartition.

Jusqu'à quel point ces moyennes sont-elles trompeuses, dans le cas de la région de l'Atlantique, cela dépendra des phénomènes que vous étudiez. Toutes choses égales d'ailleurs, nous préférerions des données dégroupées, mais on n'est pas d'accord, parmi les économistes, pour savoir jusqu'à quel point ces données doivent être dégroupées. Vous avez soulevé la question de l'Ontario; il n'y a pas de doute que dans une aussi vaste région, les données que nous utilisons cachent les différences. Je ne pense pas qu'il faudrait toujours étudier toute la région de l'Atlantique comme un seul bloc; donc, dans l'ensemble, nous préférerions disposer de données plus dégroupées.

Le conseil, comme tout le monde, fait entièrement confiance au système de données statistiques. Or, ce système repose totalement sur deux facteurs: d'abord sur l'importance des ressources en argent, et, ensuite, de plus en plus, sur la bonne volonté des gens, des entreprises et des gouvernements qui doivent fournir ces renseignements. Nous allons de Charyb en Scylla, cet organisme ne fournit pas plus de données dégroupées, il en fournit moins, et c'est un problème tout à fait grave.

Le sénateur Hicks: Comparons-nous des villes qui se trouvent dans une partie du Canada avec des villes qui se trouvent

[*Text*]

would be much more significant than a comparison between Nova Scotia and Ontario.

Dr. Ostry: I have no doubt you are right, but I think, again, if you take cities as an example, the only information you are ever going to get on cities of any consequence comes from a decennial census, and the amount of information coming from decennial censuses as I understand it is going to be less and less and less; and therefore, the amount of information that anyone is going to have on small areas, let alone provinces, in this country, is going to be less and less and less.

The Chairman: You said that Senator Hicks' statement that a comparison between—I think you said Hamilton and Halifax?

Senator Hicks: I said Halifax and Hamilton. I think I might have chosen better ones.

The Chairman: You said that would be useful.

Senator Hicks: I said it would be more useful than a general comparison between Nova Scotia and Ontario.

The Chairman: And you said he was right, Dr. Ostry.

Dr. Ostry: I said he may be right.

The Chairman: I was wondering what use a comparison of statistics in respect to regional development would be, say, between Halifax and Hamilton, or Hamilton and Calgary.

Dr. Ostry: I think I was really answering rather quickly that more disaggregated data allows you to get more insight behind these very summary figures. That is true of any kind of information you are looking at. An average income figure is interesting, but less meaningful than a distribution of income figure, and that is true of any set of data. An average is a summary figure which masks enormous and varying dispersions, and therefore is less meaningful. On the question of comparing two cities, I would think that that would depend entirely on the framework of your analysis, and so I would amend my answer to say that it would depend on what you were searching for.

Dr. Swan: It is quite true that there a lot of differences within the Atlantic region and within Ontario, but I remember Mr. Stanfield commenting in another forum that there are also a lot of similarities among the Atlantic region provinces, particularly as regards their problems—similarities that they do not share with parts of Ontario. So I think that represents both sides of the coin. There are differences, but there is something a bit wrong with all of them, and a bit right with all the pieces of Ontario.

Dr. Ostry: We had quite a debate on this at the one-day "think tank" that we had, and Dr. Courchene, from whom you have already heard, said it would be better if we had less data rather than more, because it is data that draws governments into intervening, so that if we had less data we would have less government intervention. That's the other side.

[*Traduction*]

dans une autre? Une comparaison entre Halifax et Hamilton aurait plus de sens qu'une comparaison entre la Nouvelle-Écosse et l'Ontario.

Mme Ostry: Je ne doute pas que vous ayez raison, mais, dans cet exemple de ville, les seuls renseignements que vous pouvez obtenir et qui aient quelque importance viennent des recensements faits tous les dix ans, si je comprends bien, ces renseignements seront de moins en moins nombreux. Par conséquent, les renseignements disponibles sur de petits secteurs, à part les provinces, seront de moins en moins nombreux.

Le président: Vous avez dit que le sénateur Hicks avait établi une comparaison entre—je pense que vous avez dit qu'il s'agissait d'Hamilton et Halifax?

Le sénateur Hicks: Oui. J'aurais pu choisir de meilleurs exemples.

Le président: Vous avez dit que ce serait utile.

Le sénateur Hicks: J'ai dit que ce serait plus utile que de faire une comparaison entre la Nouvelle-Écosse et l'Ontario.

Le président: Et vous avez dit, Madame Ostry, qu'il avait raison.

Mme Ostry: Oui, peut-être.

Le président: Je me demande à quoi cela servirait de comparer des données statistiques sur l'expansion régionale, dans les cas, mettons Halifax et Hamilton, ou d'Hamilton et de Calgary.

Mme Ostry: J'ai répondu plutôt vite en disant que des données dégroupées vous permettraient d'obtenir une meilleure explication de ce que cachent ces chiffres récapitulatifs. Cela s'applique à tout renseignement que vous examineriez. Un chiffre de revenu moyen présente quelque intérêt, mais il a moins de valeur qu'une répartition des revenus, et ceci est vrai pour toute série de données. Une moyenne constitue un chiffre récapitulatif qui cache une dispersion très vaste et très variée; par conséquent, la moyenne a moins de signification. Quant à comparer deux villes entre elles, la valeur de cette comparaison dépendrait entièrement de votre analyse, je modifierais donc ma réponse, et je dirais que cela dépendrait de ce que vous cherchez.

M. Swan: Il est certain qu'il existe d'énormes différences à l'intérieur de la région de l'Atlantique et de celle de l'Ontario, mais je me souviens que M. Stanfield exposait lors d'une autre réunion, qu'il existait beaucoup de points communs entre les provinces de l'Atlantique, particulièrement, au point de vue de leurs problèmes. Ces points sont communs entre les provinces de l'Atlantique et ne le sont pas avec les régions de l'Ontario. Par conséquent, il faut tenir compte des deux côtés de la médaille. Il existe des différences, mais ce n'est jamais ni tout bon, ni tout mauvais, là comme en Ontario.

Mme Ostry: Nous avons eu tout un débat à ce sujet lors de la journée d'étude intensive à laquelle nous avons participé, et M. Courchene, que vous avez déjà entendu témoigner, a déclaré qu'il préférait moins de données plutôt que plus, car il pense les données font intervenir le gouvernement, et il préfé-

[*Text*]

Dr. Slater: On your question, Senator Hicks, on Hamilton versus Halifax, it is both the similarities and the differences that will help people. Similarities in cities of similar size, to some extent, seem to have somewhat similar characteristics, types of activity, and so on, together with problems in managing education and the public service and so on. On the difference side, for example, Hamilton is a steel town, not a full metropolis, because Toronto provides the full metropolis service, whereas Halifax is clearly a metropolis; so you learn something about the differences, too.

I used to do this kind of thing a number of years ago, and I do believe that there are things you can learn by comparisons among cities, but you must look for both similarities and differences and find out why they are what they are.

The Chairman: Presumably you seek a disaggregation, and in this respect I suppose you are talking about a disaggregation at some sort of geographical level.

Dr. Ostry: Yes.

The Chairman: I am just wondering what those areas of disaggregation are that you would think would be useful to you.

Mr. Ostry: I would think, again, it would depend on the problem you were searching out. If you were looking at labour market phenomena you would want to look at areas in which there was a common market for labour, in which the supply of labour was feeding into a particular commuting area. If you were looking at some other problem the boudary would be a different one that you would choose. The ideal statistical system would be one in which very small geographic areas were coded, and you could in fact punch into a computer, and say, "For this particular study I want this kind of area, because that is the phenomenon I am searching for." For another study I might want a much larger area.

What you want is a system that is so flexible that you can in fact define the area, dependent on the problem you are looking at. It was the intention of Statistics Canada to do that. I am sorry to sound as though I am making a plea for resources. I do want to point out, however, that if it is a matter of consequence to the committee that it is wrong to lump the prairies and the Atlantic regions together, that problem will get steadily worse, because the amount of information which would allow you to look at particular areas at a subprovincial level, is going to be less, and not more than it is, and that will be true as regards the census and other sources.

Senator Molgat: Is the reason for that cost only, Dr. Ostry, or are there other reasons?

Dr. Ostry: I said that there are two reasons. One is the actual cost—the dollar cost—of the statisticians and the computers. The other, which I consider to be equally important, if not more important, is the increasing resistance to providing the information that is required—the so-called paperwork burden, and so on. The science of statistics is being crushed

[*Traduction*]

rerait que ce dernier intervienne moins. Voilà l'autre côté de la médaille.

M. Slater: Pour répondre à votre question, c'est-à-dire quant à savoir s'il peut être utile de comparer les ressemblances et les différences entre Hamilton et Halifax, je dirai que les similitudes entre des villes de même taille, jusqu'à un certain point, semblent liées à des activités communes, etc.; et à des similarités de gestion, d'éducation et de services publics, etc. Du point de vue des différences, je dirai que Hamilton est une ville d'aciéries et non une métropole à part entière, que Toronto fournit des services complet de métropole, tandis que Halifax est une métropole, donc les différences vous apprennent aussi quelque chose.

Il y a quelques années, je me suis aussi livré à ces exercices et je crois qu'on peut apprendre quelque chose en comparant les villes, mais il faut examiner de près leurs ressemblances et leurs différences pour savoir à quoi elles tiennent.

Le président: Vous cherchez probablement des données dégroupées, probablement surtout du point de vue géographique.

Mme Ostry: Oui.

Le président: Je me demandais simplement quels seraient ces domaines où les données dégroupées vous seraient utiles.

Mme Ostry: Je crois que cela dépendrait des problèmes auxquels vous cherchez une solution. Dans le cas du marché du travail, vous chercheriez dans les secteurs où il existe un besoin commun de main-d'œuvre, où l'offre de travail couvre telle zone de banlieue. Si vous cherchiez la solution d'un autre problème, la frontière serait différente. L'idéal, du point de vue statistique, serait de pouvoir coder de petits secteurs géographiques, d'alimenter un ordinateur, et de dire: «Dans cette étude, j'aimerais obtenir des données dans telle sorte de secteur, car c'est le phénomène auquel je veux donner une explication». Pour une autre étude je préfèrerais, par exemple, avoir des données sur un plus grand secteur.

Il vous faudrait donc un système suffisamment souple pour définir le secteur en fonction du problème à résoudre. Statistique Canada s'était donné comme mission cet objectif, je m'excuse, j'ai l'air de demander plus de ressources. Je vous ferai remarquer cependant si cela intéresse le comité qu'on a tort d'émettre ensemble des données sur les Prairies et sur les régions de l'Atlantique. Le problème va empirer, car la quantité des renseignements qui vous permettrait d'examiner ces secteurs en particulier, au niveau moins élevé que la province, sera de moins en moins grande et non pas plus importante qu'actuellement. Ceci sera vrai aussi bien des recensements que des autres sources de données.

Le sénateur Molgat: Y a-t-il, Mme Ostry, une simple question de fonds ou y a-t-il d'autres raisons?

Mme Ostry: J'ai dit qu'il y avait deux causes à cette situation: la première, les coûts, c'est-à-dire les fonds nécessaires pour payer les statisticiens et les ordinateurs; la seconde, que je considère tout aussi importante, sinon plus, c'est que les gens ont de plus en plus tendance à être réticents pour donner des renseignements requis à cause du fardeau de la paperasse-

[*Text*]

between those two phenomena. There are three phenomena, really, because the demand for information is growing exponentially, and so the system is in a very precarious position at the present time. The kind of work your committee does, and the kind of work we do, will be seriously affected over the next decade or two if in fact the supply of information—basic information—begins to dry up.

Senator Molgat: And at the moment, it is drying up; it is being cut back?

Dr. Ostry: Certainly in the 1981 census—I have not seen the final questionnaire, however—there will be less information than there was on the 1971 census.

Senator Hicks: Relatively less.

Dr. Ostry: Yes.

Senator Hicks: In regard to what is available.

Dr. Ostry: In regard to long, historical series, yes.

Senator Hicks: I referred to the Atlantic provinces, but surely you are into as great a quantity when you average statistics and include provinces like Alberta and Saskatchewan in the name sample?

Dr. Ostry: Indeed, far worse I would think.

Dr. Slater: The problem is, unless you have this building block that Dr. Ostry referred to, you have no possibility of constructing units that you think are more relevant. That is the basis with which you have to work. What is worrying us is the debilitation that is in play which is, if you like, the basic building block.

Senator Hicks: I have two very brief questions, but I cannot guarantee the answers will be so brief, Mr. Chairman.

I am told that there are as many as 1,200 single-industry communities in Canada which exist by exporting either from the country or to other parts of Canada. Is this right; and, if so, do we do anything to help them grow or help them decline?

Dr. Ostry: I have a very quick answer to that. I do not have the foggiest idea if it is 1,200.

Senator Hicks: It is interesting.

Dr. Slater: There has been work done on single-industry towns. My impression, senator, is that the number of single-industry towns that are so isolated that there are real problems is not that large.

Senator Hicks: It is nothing like 1,200?

Dr. Slater: No, nothing like 1,200. Nepean might be an exporter of something to somebody, but Nepean is part of Ottawa.

Dr. Ostry: If you give us the source, we can track this down.

Senator Hicks: We have a promising electronics industry in what was a small fishing village next to Halifax, but I suppose it is really part of the Halifax metropolitan area.

[*Traduction*]

rie etc. La science des données statistiques se trouve donc prise entre ces deux phénomènes, en fait, entre trois phénomènes, car la demande de renseignements croît de façon exponentielle et, par conséquent, le système se trouve à l'heure actuelle en position très précaire. Si les sources d'approvisionnements aux renseignements de base commencent à tarir, le travail de votre comité et celui que nous faisons pourrait être fort compromis dans les dix ou 20 prochaines années.

Le sénateur Molgat: Ces sources sont-elles en train de se tarir? Y a-t-il une réduction?

Mme Ostry: Il n'y a pas de doute que dans le recensement de 1981 et je n'ai pas vu le questionnaire définitif—on trouvera moins de renseignements que dans celui de 1971.

Le sénateur Hicks: Relativement?

Mme Ostry: Oui.

Le sénateur Hicks: En données disponibles?

Mme Ostry: Oui, pour ce qui est des séries chronologiques étendues, certainement.

Le sénateur Hicks: J'ai fait allusion aux provinces Atlantiques, mais je présume que vous arrivez au même résultat si vous incluez des provinces comme l'Alberta et la Saskatchewan dans le même échantillonnage.

Mme Ostry: En vérité, je pense que c'est encore pire.

M. Slater: A moins d'avoir ce bloc solide auquel Mme Ostry a fait allusion, il est difficile d'entrer dans le détail et d'être plus utile. C'est la base sur laquelle vous devez travailler. Ce qui nous préoccupe, c'est cette détérioration qui est en cours dans le bloc de base.

Le sénateur Hicks: J'ai deux questions très courtes, mais je ne peux garantir qu'il en sera de même pour les réponses, Monsieur le Président.

On me dit qu'il y a 1,200 localités à industrie unique au Canada vivant de l'exportation à l'étranger ou dans d'autres régions du pays. Le cas échéant que faisons-nous pour favoriser leur croissance ou leur déclin?

Mme Ostry: Ma réponse est très courte. Je n'a pas la moindre idée si c'est bien 1,200.

Le sénateur Hicks: C'est intéressant.

M. Slater: Il y a eu un travail d'effectué sur les villes à industrie unique. Mon impression, Sénateur, c'est qu'il n'y en a pas tellement qui soient isolées au point d'avoir de gros problèmes.

Le sénateur Hicks: Il n'y en a pas 1,200?

M. Slater: Non, loin de là. Nepean peut faire de l'exportation, mais Nepean fait partie d'Ottawa.

Mme Ostry: Si vous vous donnez la source, nous pourrons retrouver cela.

Le sénateur Hicks: Nous avons une industrie électronique prometteuse dans ce qui était autrefois un petit village de pêche près d'Halifax, mais je présume qu'en réalité il fait partie de la région métropolitaine d'Halifax.

[*Text*]

My final point for this round is: Somewhere in your text it says that the challenge lies in increased employment opportunity and less dependence on income-support mechanism. Does this statement imply that the practice of tilting program funds based upon the unemployment rate is in principle undesirable? Would you identify for the committee the type of programs where use of the unemployment rate is a tilting factor and is, in the long run, counter-productive?

Dr. Ostry: Could you give us this reference?

Senator Barrow: Page 17.

Dr. Ostry: I think that fits in with the general thrust of the council's work. The council—and I think I said this in my opening remarks—has not taken a very firm stand in large part, I guess, because the amount of analysis which would be required has not been undertaken. We are not satisfied with the work which has been undertaken to prove unequivocally that things like unemployment insurance have had a significant effect on the regional differences in unemployment. There is some work which the council undertook which suggests that the effect of unemployment insurance, which induces more unemployment, is probably greater in the Atlantic region and in Quebec than elsewhere.

On the other hand, the effect of unemployment insurance and other transfers, in terms of their increase of aggregate demand—increasing demand in the community—offsets this other effect to some extent.

I go back to what I said at the beginning, that the impact of these programs is not proven in our view. This, however, represents almost a value statement that all things being equal—and this runs throughout the council's work for a long period of time—it is better to invest in human beings so that they become self-reliant. Part of that is the thrust to education and the whole question of improving productivity so that people can earn their income. That is a better, more durable and more acceptable approach to problems of disadvantaged people or disadvantaged regions than transferring income. That thrust runs through all the council's work from the earliest days.

Senator Hicks: I am sure we all have to agree that that is desirable and just hope it becomes more widely possible. Thank you, Mr. Chairman, and may I thank Drs. Ostry, Slater and Swan for their interesting responses.

The Chairman: Senator Grosart.

Senator Grosart: I wonder if I could ask Dr. Ostry to place the Canadian problem that we are discussing in an international context. I seek answers to such questions as these: Are the regional disparity problems in Canada unique in the international sense; are they a function of federalism in international comparisons; are they specifically related to the parent-subsidiary economy in Canada and of the regions vis-à-vis the centre—the disadvantaged regions versus the centre?

I notice that you recently convened a symposium on these international comparisons, and I wondered if you came up

[*Traduction*]

Voici ma dernière question pour ce tour: A un moment donné dans votre texte vous dites que le défi, c'est d'augmenter les occasions d'emploi et de diminuer la dépendance sur les mécanismes de soutien du revenu. Cela signifie-t-il que le principe des programmes dont les fonds sont accordés selon le taux de chômage est à écarter? Pourriez-vous nous nommer des programmes où le taux de chômage est un facteur décisif et qui sont non-productifs à long terme?

Mme Ostry: Pouvez-vous nous dire la page?

Le sénateur Barrow: A la page 17.

Mme Ostry: Je pense que cela cadre avec l'orientation générale du travail du conseil. Je le répète, le conseil n'a pas adopté de position ferme en grande partie à cause du nombre d'analyses qu'il aurait fallu faire et qui n'ont pas été faites. Nous ne sommes pas satisfaits du travail entrepris pour prouver sans équivoque que des programmes comme l'assurance-chômage ont un effet important sur les disparités régionales du chômage. Certains travaux entrepris par le conseil portent à croire que les effets de l'assurance-chômage, entraînent davantage de chômage, sont probablement plus importants dans la région Atlantique et au Québec qu'ailleurs.

D'autre part, l'assurance-chômage et d'autres transferts contribuent à l'augmentation de la demande générale—dans la localité—contrebalançant jusqu'à un certain point cet effet.

J'en reviens à mes propos du débat et selon nous, l'impact de ces programmes n'a pas été prouvé. Toutefois, c'est presque un jugement de valeur, et ce fut l'attitude du conseil pendant longtemps; compte tenu de tout, il est préférable d'investir dans l'être humain pour qu'il devienne plus autonome. Une partie de cet effort est orienté vers l'éducation et toute la question de l'amélioration de la productivité afin que les gens puissent gagner leur vie. Cette approche au problème des gens de régions défavorisées est meilleure, plus durable et plus acceptable que le transfert de revenus. C'est l'attitude adoptée par le conseil dans tous ses travaux depuis les premiers jours.

Le sénateur Hicks: J'en suis sûr, nous devons tous admettre que c'est souhaitable et espérer que cela devienne de plus en plus possible. Merci, Monsieur le Président; je remercie aussi Mme Ostry, MM. Slater et Swan pour leurs réponses intéressantes.

Le président: Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Pourrais-je demander à Mme Ostry de situer le problème canadien dans un contexte international. Voici le genre de questions auxquelles je pense: Sur le plan international les problèmes canadiens de disparité régionale sont-ils uniques? Dans les comparaisons internationales sont-ils fonction du fédéralisme? Sont-ils spécifiquement liés au système économique «filiale-mère» du Canada et des régions vis-à-vis du centre—c'est-à-dire des régions défavorisées par opposition au centre?

Je sais que vous avez récemment organisé un symposium sur ces comparaisons internationales, et je me demande si vous

[*Text*]

with anything that would help us to identify the Canadian problem in this larger context.

Dr. Ostry: The symposium which we convened was really focussed on the Canadian problem on the question of how we might best approach the question of regional disparities in this country. We did bring together international experts, but we did not bring those international experts to discuss problems in their own countries.

I am not an expert on these international comparisons. I do know that in the United States there has been a marked and steady compression of regional disparities, I think, not due to regional policy on the part of their federal government, but due to, in come respects, federal government policy.

Senator Hicks: You say, "compression of regional disparities". Do you mean reducing them?

Dr. Ostry: A reduction of that. I would say a major phenomenon in the United States was the defence program and the space program. Indeed, if you look at the Canadian history of disparities, the most marked narrowing in Canada over the past hundred years was during the second world war. It is unfortunate that major wars are very effective policy instruments in narrowing regional disparities, but that has certainly been the case in this country. In the United States they have the defence policy and the space policy and other phenomena, but they do not have, as a purpose of federal policy, a specific department to narrow disparities. As you know, they have the Department of Housing and Urban Development. In other federal states I am really not very knowledgeable. One knows about the serious problems in Italy. I have no idea whether the disparities between north and south Italy are larger than they are in this country. I know they have been very resistant to government policy. Germany is another federal state, but I really do not have any idea about the size or trend of those disparities there. Perhaps Dr. Swan does.

I would say that we are not unique, but I think probably our disparities are very substantial and remarkably persistent, with that major exception of the world war period, when the troop installations, the naval installations, the ordinance activity and so on in certain parts of this country produced a really remarkable picture as you look at those statistics.

Senator Grosart: As somebody said, our war was to the east, the American's war was to the west. The flow of goods for us went to the Atlantic regions, and for the Americans to some extent it was the same way.

Dr. Swan: We did once check the Australian case, which is a federal state similar in size and background to Canada. Its disparities are virtually zero, and always have been.

Dr. Ostry: On the question whether disparities are a function of federalism, the answer probably is that the evidence suggests likely not. If we look at the German federal state, with the Laender having really quite substantial powers, and the Australian condition, the American condition, major federal countries—with difference, obviously; they are not identical

[*Traduction*]

avez découvert des choses qui pourraient nous aider à identifier le problème canadien dans ce contexte plus vaste.

Mme Ostry: En réalité, ce symposium portait sur le problème canadien, sur la meilleure façon d'aborder la question des disparités régionales au pays. Nous avons réuni des experts internationaux, mais ce n'était pas pour discuter des problèmes de leurs pays.

Je ne suis pas une experte en comparaisons internationales. Je sais qu'aux États-Unis il y a eu une diminution sensible et constante des disparités régionales. Je ne crois pas que c'est dû aux politiques régionales de leur gouvernement fédéral, mais, jusqu'à un certain point, à cause des politiques du gouvernement fédéral.

Le sénateur Hicks: Vous dites, «une compression des disparités régionales». Vous voulez dire une diminution?

Mme Ostry: Elles ont diminué. Je dirais qu'un phénomène majeur aux États-Unis a été le programme de la défense et le programme spatial. Si l'on étudie l'histoire canadienne des disparités, la régression la plus sensible au cours du siècle dernier a eu lieu durant la deuxième guerre mondiale. Il est malheureux que les grandes guerres aient été des instruments politiques très efficaces pour la régression des disparités régionales, mais ce fut certainement le cas au pays. Les États-Unis ont entre autres, leur politique de la défense, de l'espace, mais ils n'ont pas de politique fédérale à ce propos, de ministère responsable des disparités. Comme vous le savez, ils ont le ministère de l'habitation et du développement urbain. Pour les autres États fédéraux je ne suis vraiment pas au courant. On est au courant des graves problèmes que connaît l'Italie. J'ignore si les disparités entre le nord et le sud de l'Italie sont plus importantes que les nôtres. Je sais que la politique du gouvernement a eu très peu d'effets. L'Allemagne est un autre État fédéral, mais je n'ai vraiment aucune idée de l'ampleur ou de la tendance de leur disparité. M. Swan le saurait peut-être.

Je dirais que nous ne sommes pas uniques, mais je pense que nos disparités sont probablement très importantes et remarquablement persistantes, sauf pendant les guerres, lorsque l'installation de troupes, les installations navales, des activités d'ordonnance, et ainsi de suite, ont, dans certaines parties du pays, vraiment produit de résultats remarquables, comme en témoignent les statistiques.

Le sénateur Grosart: Comme quelqu'un l'a dit, notre guerre était vers l'est, celle des Américains vers l'ouest. Pour nous les biens sont allés vers les régions atlantiques, et jusqu'à un certain point, ce fut la même chose pour les Américains.

M. Swan: A une occasion nous nous sommes informés du cas de l'Australie, qui est un État fédéral comparable au Canada pour ce qui est de son étendue et son histoire. Les disparités sont pratiquement nulles et l'ont toujours été.

Mme Ostry: A la question de savoir si les disparités sont fonction du fédéralisme, l'expérience suggère probablement que ce n'est pas le cas. Si nous regardons l'État fédéral allemand, où les prêteurs ont vraiment des pouvoirs énormes, et la situation de l'Australie, des États-Unis, pays fédéraux importants,—compte tenu des différences, évidemment, car ils

[*Text*]

to ours—I am not sure that is a very strong hypothesis that it is a function of federalism. In a unitary state such as the United Kingdom one looks at the depressed areas; there there is no question of any problem of the lack of power on the part of the central government, but there are very, very persistent disparities, resistant to all sorts of incentive programs, prohibitions, regulations and so on. That counter example of a unitary state—Italy is a unitary state, with very persistent differentials, resistant to government activities—suggests that that hypothesis of federalism and disparities is probably not a strong hypothesis.

Senator Hicks: You would have to admit, I would think though, that the existence of a federal system focuses attention upon disparate regions.

Dr. Ostry: I think that is absolutely true. It is the conjuncture between those two phenomena in this country which makes the problem for many, many overlays beyond the economic one. That is absolutely true. As to the role of the multinational, again this is not something we have explored, and when we begin to do the detailed studies I have described to you at the firm level, in which we hope to get at the decision-making process of the firm, we may get some insight into this.

When I travelled to the Atlantic provinces, where we have been visiting all the provincial governments, I was impressed to find that in some of them the premiers said to us, "We have conditions here where an industry or subsidiary could quite easily locate." I am not talking about a footloose thing, but a computer installation, something there is no reason on God's earth why it could not be located in the middle of anywhere. I cannot remember which premier it was, but we were told it is not a deliberate policy, but they do not think about that; the person at the top of that decision-making process is not sensitized to the question whether this might be a logical place or a useful place to locate; they automatically think of the central part of this country. There was no suggestion that it was a deliberate conspiracy on the part of anybody, but there was in insensitization to regional questions by the multinationals. Again, that is anecdotal information. I don't know, and one would want to know more about that.

Just talking off the top of my head—I am sure I shall be corrected by my two colleagues—I think that the role of the multinational in terms of its impact on the location of economic activity in this country is probably very, very minimal; that in the end the multinational, in its decision-making apparatus, is maximizing its global profits, and therefore it is distributing its economic activity country by country, and perhaps not maximizing the welfare of any particular country; but within that country I doubt very much that the regional location is a major factor.

One of the great dangers, of course—and I say this after I have said that—is what we saw taking place in Ontario. If we ever start bidding for a location and get into a war within this country, and between this country and the states of the United States, and God only knows where else in the world, then we are in an entirely new ball game, and one which is endlessly dangerous. In that sense, the MNE is in some sense footloose

[*Traduction*]

ne sont pas identiques à nous—je ne suis pas sûre que l'hypothèse du lien avec le fédéralisme ait beaucoup de poids. Dans un État unitaire, comme le Royaume-Uni, il y a des régions pauvres, il n'y a pas de problèmes de manque de pouvoir de la part du gouvernement central, mais il existe des disparités très persistantes, résistant à toutes sortes de programmes d'intéressement, d'interdictions, de règlementations et ainsi de suite. L'exemple contraire d'un État unitaire—l'Italie par exemple—ou les différences sont très persistantes et résistent aux mesures gouvernementales—suggère donc que l'hypothèse du lien entre fédéralisme et disparités n'est pas très bien étayée.

Le sénateur Hicks: Vous reconnaîtrez, je pense, que l'existence d'un système fédéral attire l'attention sur les régions disparates.

Mme Ostry: Je pense que vous avez tout à fait raison. C'est la conjoncture de ces deux phénomènes au pays qui font que ce problème dépasse de loin le problème économique. C'est tout à fait vrai. Comme pour le rôle des multinationales, encore une fois, c'est quelque chose que nous n'avons pas encore exploré, et lorsque nous commençons les études détaillées dont je vous ai parlé et par lesquelles nous espérons arriver au processus décisionnel de l'entreprise, nous en aurons peut-être une meilleure compréhension.

Lorsque je suis allée dans les provinces de l'Atlantique, pour rencontrer tous les gouvernements provinciaux, j'ai été impressionnée par un des premiers ministres qui nous a dit, «Nous avons toutes les conditions requises pour l'installation d'une industrie ou d'une filiale». Je ne parle pas de n'importe quoi, mais d'une installation d'ordinateur ou quelque chose dans ce genre pouvant être installé n'importe où. Quelqu'un nous a dit—un premier ministre, mais je ne sais plus lequel—: ce n'est pas de la mauvaise volonté, mais simplement on n'y songe pas; ceux qui prennent les décisions ne se demandent pas s'il est logique ou utile de s'installer à cet endroit, automatiquement ils choisissent le centre du pays. On n'a pas prétendu qu'il s'agissait d'une volonté délibérée de quiconque, mais on a mentionné l'insensibilité des multinationales envers les questions régionales. Encore une fois, il s'agit d'information de bouche à oreille, je n'en sais pas plus, et l'on voudrait probablement en savoir d'avantage.

Je dirai à brûle pourpoint—mes collègues me reprendront si je me trompe—que l'impact des multinationales sur la localisation des activités économiques au pays est très minime; quand les multinationales décident, elles songent surtout à augmenter les profits globaux, donc à répartir les activités économiques pays par pays, sans peut-être viser le bien-être d'aucun pays en particulier, mais à l'intérieur de ce pays, je doute que la localisaton régionale soit un élément important.

Ceci dit, le grand danger, c'est ce dont nous avons été témoins en Ontario. Si nous commençons à faire monter les enchères en faveur de tel endroit à l'intérieur du pays, ou entre le Canada et les États américains, et Dieu sait avec qui d'autre de par le monde, alors les règles du jeu sont complètement modifiées, et celà devient très dangereux. Les entreprises multinationales ont des ramifications partout dans le monde,

[*Text*]

across the world, and there you run into something the dimensions of which are really quite frightening.

Senator Grosart: If there were such a phrase, would you say that this would apply to the "multi-regionals" in Canada, as when you say "multinational", meaning a large centralized firm that does its business in many countries? We have in Canada large centralized firms that do their business in many regions. Would you not agree that all you have said also applies to the Canadian company? For example, just recently we were told one of the problems in Quebec today is the centralization of the financial institutions in Ontario—for instance, that the move of Sun Life had nothing to do with bilingualism; that it was part of a trend that had been going on for years, which is pretty well documented.

Dr. Ostry: A kind of agglomeration phenomenon, that once you get over a certain threshold you get that.

Senator Grosart: Dr. Slater has done some work on this.

Dr. Slater: This ties in with Senator Everett's question. There is no question but that one of the great puzzles to people who have studied location is why so much continues to go to the big city. The economics of producing a product in Belleville or Halifax looks on the surface to be pretty good, yet the stuff seems to keep crowding in and in and in to the big cities. In Britain, for example, there is an incredible lack of real change in the distribution of activity. As you know, London put limits on itself, but in fact activity still kept crowding in and crowding in to London. It was just extraordinary. Among the prize examples is the enormous concentration of financial activity in a rather small number of great metropolitan centres. That seems to have nothing to do with the region. The metropolitan centre seems to be a magnet.

Dr. Ostry: I do not understand this, but I am told that Miami is now becoming a major financial centre. You can now see it. As you go each year you can see the number of banks. It is becoming an enormous financial centre for that whole area of Latin America. This may be simply the move out of New York, I don't know, but the American economy seems more dynamic in the sense that these concentrations are eroded more quickly in the United States than they are in other countries. The reason for that I don't know.

The Chairman: Has anybody any research?

Dr. Ostry: On how this happened?

The Chairman: It is so readily apparent.

Dr. Ostry: It is, yes.

The Chairman: For example, if you go to my home town, and yours, Winnipeg, there is a movement of the financial centres, and head offices if you want to lump them with financial centres, away from Winnipeg. The way that has happened has been staggering.

Senator Hicks: Away from Winnipeg?

The Chairman: Away from Winnipeg.

Dr. Ostry: Oh yes.

[*Traduction*]

et à ce moment-là, vous vous attaquez à quelque chose dont les dimensions sont vraiment effrayantes.

Le sénateur Grosart: Si un tel terme existait, diriez-vous que cela s'appliquerait aux «multirégionales» au Canada, puisque vous parlez de «multinationale» à propos d'une grande entreprise faisant affaire dans plusieurs pays? Au Canada nous avons de grandes entreprises qui font affaire dans beaucoup de régions. N'êtes-vous pas d'accord que tout ce que vous avez dit s'applique également aux compagnies canadiennes? Ainsi tout récemment on nous a dit que l'un des problèmes au Québec, de nos jours, c'est la centralisation des institutions financières en Ontario, et par exemple, le déménagement de la Sun-Life n'avait rien à voir avec le bilinguisme. C'est une tendance qui existe depuis des années et qui est bien établie.

Mme Ostry: C'est un phénomène de concentration, c'est ce que vous obtenez, passé un certain niveau.

Le sénateur Grosart: M. Slater a effectué des recherches là-dessus.

M. Slater: Cela rejoint la question du sénateur Everett. Il va sans dire que c'est l'un des plus grands mystères pour ceux qui étudient les localisations, c'est pourquoi tellement d'entreprises continuent d'aller dans les grandes villes. Il semble très économique de fabriquer quelque chose à Belleville ou à Halifax, toutefois tout semble continuer à se diriger vers les grands centres. En Angleterre, par exemple, la répartition des activités économiques souffre d'un manque incroyable de changement. Comme vous le savez, Londres s'est imposé des limites, mais en fait les activités continuent d'y affluer. C'est tout simplement extraordinaire. C'est l'un des plus beaux exemples de cette concentration énorme d'activités financières dans un nombre plutôt restreint de grands centres métropolitains. Il semble que celà n'a rien à voir avec la région. Le centre métropolitain semble être un aimant.

Mme Ostry: Je ne comprends pas, mais on me dit que Miami devient un centre financier important, on peut le voir. Chaque année on voit de nouvelles banques. Cela devient un énorme centre financier pour toute la région de l'Amérique Latine. C'est peut-être simplement un déplacement à partir de New York, je ne sais pas, mais l'économie américaine semble plus dynamique en ce sens que ses concentrations diminuent plus rapidement qu'ailleurs. J'en ignore la raison.

Le président: Quelqu'un a-t-il fait une recherche là-dessus?

Mme Ostry: Sur la façon dont cela s'est produit?

Le président: C'est si évident.

Mme Ostry: Oui, ça l'est.

Le président: Par exemple, dans ma ville, et la vôtre, Winnipeg, il y a un exode incroyable de centres financiers, de sièges-sociaux—si vous voulez les associer aux centres financiers.

Le sénateur Hicks: Ils quittent Winnipeg?

Le président: En effet Winnipeg.

Mme Ostry: C'est bien vrai.

[*Text*]

Senator Hicks: To where?

The Chairman: To Toronto, to a large extent; there is some to Calgary. Senator Roblin should be talking about this; he is the expert on this. You can go 400 miles south, to Minneapolis, and they have maintained Minneapolis Honeywell, 3-M, Control Data—it goes on and on. Is anybody doing any work on this phenomenon? It goes very much to the root of this whole problem. They are the magnet which attracts all the expertise—

Dr. Ostry: Exactly. This point was made at our regional seminar by one of the Ontario officials, who said that they felt that one of our focuses should be this urban agglomeration phenomenon. Toronto is enormously sensitive to this. I guess of all the Canadian cities, Toronto is the one urban area that looks at these polls in the United States, because, in fact, Toronto is increasingly competing with these large urban areas in the United States rather than with urban areas in this country.

I think that suggestion, which came both from yourself and from the Ontario official, is probably one that is worth pursuing.

Senator Grosart: Yes the Ontario-Ford story is nothing new. Provinces, as long as I can remember, have been offering incentives to industry, and so have municipalities. Is this not a function of federalism that will increase rather than decrease the problem because the already rich will be able to outbid the others. Is that not happening?

Dr. Ostry: I think it has happened now, and I think there is great fear that it should escalate. I think that Ontario—I should not speak for the Ontario government, but this was certainly said at this meeting—fears that this is happening. They certainly do not want to get into that situation.

Senator Grosart: Is there any concrete evidence that there are individuals who prefer to live in an area of lower personal disposable income, preferring the social advantages usually associated with a not industrially developed area?

Dr. Ostry: That is one of the questions which we are going to pursue in the Newfoundland study. That was what I was alluding to when I asked how real are the income differentials. The measured income differentials, the money income differentials, are one thing. There are clearly amenities or non-monetary differentials which could be positive or negative. There are some people who simply love to live in the middle of Manhattan. There are others who would prefer Prince Edward Island. How you get a grip on those, whether, in fact, they magnify the measured differentials or narrow them, is something I do not know. But certainly they are something of consequence. I think that Ben Higgins, when he came before you, talked about the move out of New England. But then there is the enormous dynamism of that growing complex in the Boston-Cambridge area, which is now built on footloose, intellectual information-based industry. If you could get that kind of threshold in some of the areas of our country, which have so many other amenities of a physical environment type,

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Pour aller où?

Le président: En grande partie à Toronto et à Calgary. Le sénateur Roblin devrait nous en parler; c'est un expert sur la question. A 400 milles au sud, à Minneapolis, vous retrouverez le contrôle des données, 3-M, de la Minneapolis Honeywell. Cela n'a plus de fin. Quelqu'un s'occupe-t-il de ce phénomène, car il se trouve au cœur même du problème. Tous les experts y sont attirés comme par un aimant.

Mme Ostry: Tout à fait. A notre séminaire régional, un des représentants de l'Ontario a fait valoir le même argument. On a prétendu qu'on devrait se pencher tout particulièrement sur le phénomène des concentrations urbaines. Toronto est très atteint par ce phénomène. De toutes les villes canadiennes, Toronto est le centre urbain qui a le plus les yeux tournés vers l'Amérique, car, en fait, Toronto fait de plus en plus concurrence aux grands centres urbains américains plutôt qu'aux grands centres urbains canadiens.

La suggestion de ce représentant de l'Ontario, que vous venez de reprendre, vaut peut-être la peine d'être envisagée.

Le sénateur Grosart: L'expérience de la Ford en Ontario n'est pas récente. Les provinces, ont, de mémoire d'homme, offert des encouragements à l'industrie et les municipalités en ont fait autant. Ce n'est pas le système fédéral qui pourra aggraver ou mitiger le problème car ceux qui sont déjà nantis pourront damner le pion aux autres. N'est-ce pas ce qui se produit?

Mme Ostry: C'est ce qui se passe actuellement, et l'on craint que cela prenne des proportions alarmantes. Je pense que l'Ontario—et je ne parle pas au nom du gouvernement de l'Ontario, mais c'est certainement ce qu'il ressort de la réunion—l'Ontario craint que cela ne se produise. On veut l'éviter.

Le sénateur Grosart: Pourrait-on prouver que des gens préfèrent vivre dans une région d'où ils peuvent tirer un revenu plus faible, mais qui leur apporte les avantages sociaux que les régions industrialisées ne peuvent pas leur offrir?

Mme Ostry: C'est ce que nous allons tenter de découvrir au cours de l'étude qui porte sur Terre-Neuve. C'est à cela que je songeais quand j'ai remis en question l'importance des différences de revenu. Les différences de revenu que l'on peut calculer, en dollars, sont une chose. De toute évidence, il existe des avantages, des différences que l'on ne peut pas calculer, qui peuvent être positifs ou négatifs. Il y a des gens qui adorent habiter au cœur de Manhattan. Il y en a d'autres qui préfèrent l'Île-du-Prince-Édouard. Ce que je ne saurais déterminer, c'est si ces préférences viennent s'additionner ou se soustraire aux différences de revenu. Il est certain qu'on ne peut pas négliger ces éléments. Je pense que, quand il est venu témoigner ici, Ben Higgins a fait allusion à l'exode de la Nouvelle-Angleterre. On ne peut cependant pas nier le dynamisme du complexe Boston-Cambridge qui est en plein essort et qui repose sur l'industrie de l'information intellectuelle. Si ce genre d'expansion pouvait être reproduite dans notre pays, dans les régions qui offrent toute sorte d'avantages du point de vue de

[*Text*]

that would clearly be something which would help ameliorate the measured differentials. I think we are going to look at that question, are we not, Neil?

Senator Hicks: I put in a plug for Halifax as being in a comparable position as the Boston-Cambridge area, with many university facilities, with research establishments which can only be matched or modestly surpassed by Ottawa. Yet what is it that we are lacking, that it has not happened? I think it is some kind of entrepreneurial ability, because it wasn't the academic of Harvard and MIT that built the industries in that area. It was entrepreneurs who took advantage of the academic and intellectual competence of those institutions.

Dr. Ostry: And, of crouse, some of the academics became entrepreneurs.

Senator Grosart: The council appears to take a position generally supportive of DREE. Would that refer to the old track record of DREE or the new DREE?

Dr. Ostry: The council's work on the evaluation of DREE really took place, as I recall, before the really large development of the GDA and the specialized agreements. So that if there was anything in the way of systematic evaluation it was on the RDIA, and I think there was no systematic evaluation of the GDA. Again, I think that, as I said at the opening, it would be worthwhile to have a thorough systematic evaluation made publicly available of the GDA subagreements, which is far more difficult than looking at the RDIA. The council has not done that; is that correct?

Dr. Swan: That is correct.

Dr. Ostry: Our supportive statements or DREE are based on that earlier period.

Dr. Swan: It is also fair to add that the evaluation that was done in "Living Together" did cover the RDIA which even then was only about 30 per cent of the DREE total budget. We tried, with the resources we had, of including both ideas as well as money. We were not able to evaluate the other 70 per cent.

Senator Grosart: If it is so that "productivity," in the narrow sense in which it has been used here, in, say, the Atlantic provinces has kept pace with productivity gains on a national level, how much quantitatively of that success—because it would be success—is attributable to DREE and other federal programs deliberately targeted to the problem?

Dr. Ostry: That is impossible to answer.

Senator Grosart: Would you make a guess as it?

Dr. Ostry: Neil might, but I wouldn't.

[*Traduction*]

l'environnement physique, on pourrait raffiner les différences mesurables. Je pense que nous nous pencherons sur cette question n'est-ce pas, Neil?

Le sénateur Hicks: Je propose Halifax qui se compare très bien à la région de Boston-Cambridge, car il s'y trouve des installations universitaires et de recherches que seul Ottawa peut égaler ou supplanter modestement. Halifax n'a pas connu un tel essor, et je me demande ce qui manque? Je pense qu'il faut chercher du côté des promoteurs, car ce ne sont pas les universitaires de Harvard et du MIT qui ont installé des industries là-bas. Ce sont les promoteurs qui ont su tirer partie des capacités universitaires et intellectuelles de ces institutions.

Mme Ostry: Bien entendu, certains universitaires sont devenus des promoteurs.

Le sénateur Grosart: Le conseil semble en général appuyer le ministère de l'Expansion économique régionale. Appuie-t-il les réalisations passées du ministère ou la nouvelle orientation?

Mme Ostry: L'évaluation que le conseil a faite du ministère de l'expansion économique régionale, si je me souviens bien, a été effectuée avant que les accords-cadres et les accords spécialisés ne prennent vraiment de l'essor. L'évaluation systématique a donc porté uniquement sur les subventions au développement régional, je ne pense pas qu'on ait évalué systématiquement les accords-cadres. Comme je l'ai déjà dit, je pense qu'il vaudrait la peine de procéder à une évaluation systématique des accords-cadres secondaires; les résultats devraient être rendus publics. Ce sera cependant une tâche beaucoup plus ardue que l'évaluation des subventions au développement régional. Le conseil n'a encore rien fait dans ce domaine, n'est-ce pas?

M. Swan: Non.

Mme Ostry: Ce sont les réalisations précédentes du ministère de l'expansion économique et régionale que nous appuyons.

M. Swan: Il faut également signaler que l'évaluation que l'on a faite dans le cadre de «vivre ensemble» portait sur les subventions au développement régional qui ne représentait que 30 p. 100 du budget total du ministère de l'expansion économique et régionale. Compte tenu des ressources dont nous disposions, nous avons fait porter notre évaluation à la fois sur le contenu des programmes et sur leur financement. Le reste, 70 p. cent, n'a pas été évalué.

Le sénateur Grosart: Étant donné la définition très précise qu'on a donnée du terme «productivité», s'il est vrai que les provinces de l'Atlantique ont vu leur productivité s'accroître au même rythme que la productivité nationale, dans quelle mesure quantitative peut-on attribuer ce succès—car ce serait bien un succès,—au programme du ministère de l'expansion économique et régionale ou à d'autres programmes fédéraux destinés à résoudre le problème?

Mme Ostry: Il est impossible de répondre à cette question.

Le sénateur Grosart: Seriez-vous prêt à avancer un chiffre?

Mme Ostry: Neil pourrait peut-être le faire, mais je m'en abstiendrai.

[*Text*]

Senator Grosart: That is the substance of our whole inquiry. We have to find this out. If no one will tell us, then we do not know whether to support what DREE is doing or what other departments are doing. It must be possible to come up with some kind of a quantitative guess.

Dr. Ostry: I think the council did say, in the look at the RDIA, that there was 30 per cent of 40 per cent incrementality of the jobs, is that right?

Dr. Swan: Yes. They had a good cost benefit ration in terms of the dollar spent.

Dr. Ostry: That is right. But you have asked another question, senator, whether DREE's activities, either through RDIA or through the specific agreements with the provinces, has had an impact on the level or the rate of growth of productivity. That is another question and one which we have not yet looked at, but which we cannot answer.&

Senator Grosart: Where are we going to get the answer, because we need it for our report. We want to be able to say what is the result of what has been done in the past; if there has been improvement here, to what extent has government policy attributed to that; if there have been failures, to what extent has government policy attributed to that; if there have been failures, to what extent has government policy, or lack of policy, attributed to that.

The Chairman: I think DREE has always answered the question on the number of jobs that it has produced. It has never answered the question on the basis of what it has done in the productivity area.

Dr. Ostry: Again, because they have never really focused on productivity. The council has been almost alone in focusing on productivity.

Senator Grosart: The reason why I am asking you this is because your are the top level experts on this kind of economic research. If it is not possible for you to give us some answers to this question, where will we get them because we need the quantity data before we can come up with qualitative recommendations.

Dr. Slater: I think, Senator Grosart, that it is possible to form some judgment; but I think one has to be very conscious of there being several things happening at the same time. It is true, as Neil pointed out, that there has been considerable growth in productivity in the maritimes, in the Atlantic region generally and in Quebec—a rate of growth of productivity which is about like what has happened elsewhere. That productivity growth does not come from heaven. It comes from some place. We do know that at the same time there has been quite a rapid expansion in population. There has been expansion in population, in jobs and growth in productivity. We know that there have been quite a number of things happening technologically. We know that there have been quite a number of things happening in government policy at the same time. Equalization is greatly expanded. That must be some kind of factors in play. We know that the initiatives wich all of the

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: C'est l'essence même de votre enquête. Nous devons déterminer cela. Si personne ne peut nous répondre, comment pouvons-nous décider d'appuyer le ministère de l'expansion économique et régionale ou tout autre ministère. On doit certainement pouvoir faire une évaluation quantitative.

Mme Ostry: Le conseil en a conclu que les subventions au développement régional avaient permis d'augmenter le nombre d'emplois dans une proportion de 30 ou 40 p. 100. Est-ce que je me trompe?

M. Swan: Le rapport coûts-avantages était fort bon.

Mme Ostry: Vous demandiez cependant, sénateur, si les programmes du ministères de l'Expansion économique régionale, subventions au développement régional ou accords particuliers avec les provinces, avaient eu une incidence sur le taux de croissance de la productivité. C'est une question que l'on n'a pas encore étudiée, et, malgré son importance et sa priorité, nous ne pouvons pas y répondre.

Le sénateur Grosart: Il nous faudra obtenir la réponse, car elle est essentielle à notre rapport. Nous voulons être en mesure de nous prononcer sur le résultat de réalisations passées. Nous voulons pouvoir dire s'il y a eu des améliorations et dans quelles mesures la politique gouvernementale en est responsable. Il nous faudra déterminer si c'est la politique gouvernementale ou les lacunes de cette dernière qui sont responsables des échecs.

Le président: Je pense que le Ministère de l'Expansion économique régionale a toujours pu calculer le nombre d'emplois qu'il a suscités. Il n'a jamais cependant donné de détails sur la productivité.

Mme Ostry: Mais c'est parce que le ministère ne s'est jamais attardé à la productivité. Le conseil, par contre, n'a fait que cela.

Le sénateur Grosart: Je vous pose la question parce que vous êtes expert dans ce genre de recherches économiques. Si vous ne pouvez pas y répondre, qui le pourra? Nous avons besoin de ces chiffres avant de nous prononcer, dans nos recommandations, sur la qualité.

M. Slater: Senateur Grosart, il est peut-être possible de se former une opinion, mais, à mon avis, il faut bien comprendre que plusieurs facteurs jouent en même temps. Il est vrai, comme l'a dit Neil, que la productivité a augmenté considérablement, dans les provinces Maritimes, dans la région de l'Atlantique en général et au Québec. Le taux de croissance de la productivité se compare à celui qu'a connu le reste du pays. Cette croissance n'est cependant pas venue du néant. En même temps, cette région a connu une expansion démographique assez rapide. Il y a donc eu une expansion démographique, une expansion de l'emploi et une croissance de la productivité. Du point de vue technologique, nous savons qu'il s'est passé beaucoup de choses. La politique gouvernementale a en même temps subi certains développements. Les paiements de péréquation ont beaucoup augmenté. Cela a dû jouer. Nous savons que toutes les provinces ont pris plus d'initiatives au cours des

[*Text*]

provinces have taken, or been able to take, have been probably larger in the last 10 or 15 years, which is precisely the time when DREE has been operative.

So we have several things. We know, for example, that the increase in education has been very considerable in all parts of Canada, including the Atlantic provinces. So the problem is one of trying to disentangle, if you like, the marginal contribution of DREE when several things are also working in the same direction.

Dr. Ostry: I carefully read your proceedings, senator; I am not sure but I do not think you put a question to DREE as to whether they attempted to evaluate anything with respect to productivity rather than simply with respect to jobs. It may be that while they cannot give you an over-all answer—I do not know, I am really just speculating—there may be some case study kind of examples that could be provided. They do have an enormous amount of information.

The Chairman: I think, senator, that you, in dialogue with Dr. Ostry and other members of the council, have obviously developed an issue that we would want to speak to DREE about, especially when we have the deputy minister back here.

Senator Roblin: As I listen to the conversation, I cannot help but think about DREE as being a chip afloat on a vast ocean, and it really is only a very small portion of the factors that bear on this question of improving regional disparities.

There are two lines of thought that I would like to pursue. One, which has been raised already, concerns the centralizing trends or tendencies within our economy, both those which are natural to it and those which are a product of federal government policy. We have a myth in the west. I do not know whether it is a myth or fact, but anyway, we are all convinced that the general trend of federal government policy favours the industrial and economic development of central Canada to an undue degree, and that we do not get a look in.

Senator Everett has spoken of the problems arising from the removal of the financial institutions and headquarters from Winnipeg. I am not sure that that has anything to do with government, but I think it has a lot to do with the way our economy is structured, starting with the financial business, which is, in my opinion, rather highly centralized, and we do not have local sources of initiative in that industry.

If you go down to Minneapolis you will find several banks there, all of which have the title of the Grand National Bank of Minneapolis, or something, and their banking system certainly reinforces the financial importance and the financial structure of that area, which has to reflect advantageously on the people trying to do business there.

Take our department store chains. You cannot go into a city in the United States without finding a department store that is local, but you cannot do that in Canada. It is very difficult indeed. So there is something in the structure of our economy, it seems to me, which is different from the United States in

[*Traduction*]

10 ou 15 années, et c'est précisément à ce moment-là que le ministère de l'Expansion économique régionale a été formé.

Il existe donc plusieurs facteurs. Partout au Canada, y compris dans les provinces de l'Atlantique, l'éducation a subi une poussée considérable. Le problème qui se pose est le suivant: comment séparer la contribution marginale du Ministère de l'Expansion économique régionale de tous les facteurs qui ont fait évoluer la conjoncture dans la même direction.

Mme Ostry: J'ai lu attentivement le compte-rendu, sénateur. Je ne suis pas sûr, mais en fait je ne pense pas que vous ayez demandé aux représentants du ministère de l'Expansion économique régionale s'ils avaient l'intention d'évaluer la productivité, de quelque façon que ce soit, plutôt que de calculer le nombre d'emplois créés. Il se peut qu'on ne puisse pas vous donner une réponse globale, mais, sans vouloir m'avançer, le ministère a peut-être fait une étude de cas qui contiendrait des exemples. Le ministère a rassemblé beaucoup de renseignements.

Le président: Sénateur, dans votre discussion avec Mme Ostry et les autres membres du conseil, vous avez mis au jour une question que nous voudrons sûrement aborder avec les représentants du ministère de l'Expansion économique régionale, notamment quand le sous-ministre viendra témoigner ici.

Le sénateur Roblin: Tout en écoutant la conversation, je me suis dit que le ministère de l'Expansion économique régionale n'est peut-être qu'un grain de sel qui représente une faible proportion des facteurs contribuant à l'amélioration des disparités régionales.

J'aimerais aborder deux aspects de la question. Tout d'abord, on a déjà parlé de l'orientation ou de la tendance centralisatrice de notre économie, qui sont naturelles ou qui découlent de la politique du gouvernement fédéral. Dans l'Ouest, il existe un mythe. Je n'arrive pas à démêler ce qui est mythe et ce qui est réalité, mais là-bas on est convaincu que la politique du gouvernement fédéral favorise le développement industriel économique du centre du pays et ce, à tel point que nous sommes des laissés pour compte.

Le sénateur Everett a cité les problèmes causés par le départ de Winnipeg des institutions financières et des sièges sociaux. Je ne sais pas si c'est le gouvernement qui est responsable de ce mal, mais je sais que ce phénomène n'est pas étranger à la structure de notre économie et à celle du monde des affaires qui, à mon avis, est très centralisé. Nous manquons d'initiatives locales.

A Minneapolis, on peut trouver plusieurs banques dont la dénomination sociale est *Grand National Bank* de Minneapolis ou autre chose. Le système bancaire vient étayer l'importance de la structure financière de la région, et cela évidemment a des retombées avantageuses pour les promoteurs.

Prenez, par exemple, nos chaînes de magnasins à rayons. Aux États-Unis, chaque ville a un magasin à un rayon local, on ne trouve pas ce phénomène au Canada. Cela rend les choses très difficiles. A mon avis, la structure même de notre économie comporte des caractéristiques qui la différencient de

[*Text*]

that respect, and which may have a tendency to set up centralizing forces. I do not know whether that has been looked into in any depth, or whether or not my assumptions are true; but if they are, then it means that we are really swimming upstream to a very large extent, in trying to deal with these regional problems. That is an area of economic study which perhaps the board has had some thoughts about.

Another problem that worries me—I am trying to get some sort of perspective on what DREE can be expected to do—is the whole question of income transfers. I am looking at a clipping here from the *Globe and Mail* of December 16 last, reporting on an item developed by the Atlantic Development Council. They take the view that—and this is the quotation from the article:

> In essence, the council argues that continuation of the present pattern of economic assistance to the region will only increase the gaps that exist now between Atlantic Canada and the rest of the country.

Then they say things like this:

> The bad news is that narrowing was the result almost entirely of an increase in unemployment insurance payments.

That is a pretty sad reflection on the situation, if true. It goes on to say—and this is quite amusing in view of our discussion about the importance of service industries in a highly developed technological city:

> This has all led to a regional economy with an over-developed service industry, one that quickly recirculates the transfer dollars back to Central Canada. Service industries now account for a startling 60.6 per cent of total regional employment, while primary industry employment dropped 12.5 per cent between 1970 and 1977.

The Chairman: Is this the Atlantic Development Board study that was done for DREE?

Senator Roblin: Yes. Has that been discredited?

The Chairman: I saw that. I think your question is fascinating. It is very much to the point.

Senator Roblin: It seems to me that if what they say is true we are really swimming upstream to a large extent.

Just relate those ideas to what Professor Courchene had to say to us when he was here. He says that the transfer payments lessen both the necessity for and the desire on the part of the have-not regions to make the adjustments required. That is a highly debatable statement, I am sure, but he goes—as you probably know, having read this paper—to some considerable lenghts to indicate what he thinks the effects of transfer payments are, and what is going on in the regions. It makes me say to myself that perhaps we should think this thing through again. If the transfer payments are keeping them all happy there, what are our goals with DREE? We are just sort of digging away at small areas which, although I do not like to say it, are perhaps counterproductive. It certainly gives one a sense of futility to think that the centralizing tendency is working against the regions in one respect, and the

[*Traduction*]

la structure de l'économie américaine; ici, les forces centralisatrices ont beaucoup d'importance. Je ne sais pas si on a bien étudié la question et je ne saurais dire si mes hypothèses sont fondées. Si elles le sont, cela explique pourquoi la solution des problèmes régionaux est si ardue. Le Conseil économique a peut-être une opinion là-dessus.

D'autre part—et j'essaie ici de comprendre ce que l'on peut attendre du ministère de l'Expansion économique régionale—il y a toute la question des transferts de revenu. J'ai ici un article paru dans le *Globe and Mail* du 16 décembre dernier, qui traite d'une question étudiée par le Conseil d'expansion de l'Atlantique. Je cite:

> En substance, le conseil prétend que si l'aide économique continue de la même façon dans la région Atlantique, le fossé qui existe entre cette dernière et le reste du Canada ne pourra que s'élargir.

On ajoute:

> Ce qui est triste, c'est que les améliorations constatées sont dûes presque entièrement à une augmentation des versements de prestations d'assurance-chômage.

C'est assez triste, si c'est vrai, et voici qui est assez amusant, étant donné que nous avons parlé des industries du secteur tertiaire dans une ville où le secteur technologique est très développé:

> Tout ces facteurs ont conduit à une économie régionale au secteur tertiaire développé à outrance, une économie qui perd rapidement l'argent transféré au profit du centre du pays. Le secteur tertiaire représente actuellement un pourcentage étonnant de 60.6 p. 100 du total de l'emploi régional, alors que l'emploi dans le secteur primaire a connu une baisse de 12.5 p. 100 entre 1970 et 1977.

Le président: S'agit-il ici de l'étude que le Conseil d'expansion de l'Atlantique a effectuée pour le compte du ministère de l'Expansion économique régional?

Le sénateur Roblin: Oui. En a-t-on rejeté les conclusions?

Le président: Je connais cette étude. Je pense que votre question est fascinante, qu'elle est tout à fait pertinente.

Le sénateur Roblin: Si les conclusions de l'étude s'avèrent vraies, nous devons nous attendre à des difficultés accrues.

Qu'on se souvienne de ce que le professeur Courchesne a déclaré quand il est venu témoigner. Il a dit que les paiements de transfert rendaient les régions moins bien nanties, moins portées à faire les rajustements exigés parce qu'elles en éprouvaient moins le besoin. C'est une déclaration que l'on peut contester, j'en suis sûr, mais comme vous le savez, dans sa communication, il montre ce qu'il estime être les effets des paiements de transfert et il décrit la situation dans les régions. Cela m'amène à penser qu'il faudrait peut-être réfléchir à cette question. Si les paiements de transfert suffisent aux régions, quels sont les objectifs du ministère de l'Expansion économique régionale alors? Il se peut que nous nous attaquions à de petits secteurs, et même si je n'aime pas cette idée, les efforts sont peut-être vains. On ne peut être que déconcertés à l'idée que l'orientation centralisatrice joue au détriment

[*Text*]

redistribution of income, which is a policy that is working to sort of keep the regions quiet, you might say, in another respect, and we find that the results of all this are rather small in terms of reducing regional disparities.

It may all be a very good thing in human terms—that is, providing people with basic standards of service, et cetera, which is a tremendous factor—but when you consider the tremendous amounts of money going into these activities, how much further forward are we as regards reducing regional disparities? It reminds me a lot of our income distribution efforts in the population as a whole, because if you have read, "The Case for Robin Hood," or whatever it is called, you will know that the author there indicates, with some degree of conviction, that we have redistributed income all right, but at the same time have not reduced the disparities. And that is exactly the same problem we have got with regard to this regional business.

Are we spinning our wheels? Do you have any ideas, Mr. Chairman? Can I elicit any comment as to the validity of the points I am referring to, which of course, are not original with me? How would one assess the situation?

Dr. Ostry: Well, you have raised a number of points, Senator Roblin. Let me see if I can deal with them separately, and then come back to this final question regarding redistribution and Gillespie's "Robin Hood".

You have talked about centralizing tendencies, and you have said that some of them are natural, and some of them may arise from federal government policies. I think that the notion that some of them are natural has to be qualified by going back to 1879, the building of the country, and national policy at that time, which had a profound effect on the location of people and of economic activity. The inducement behind that tariff wall for foreign investment and the consequences of that in terms of the structure of Canadian industry, which is so highly concentrated—indeed, we have about the most highly concentrated industrial structure in the world—is all pretty well explored ground. I am talking about concentration in its technical term—a proportion of any given industry which is dominated by three or four firms depending on what measure you are talking about; the lack of specialization which has had an impact on our productivity levels; and so on. We cannot go back to 1879 when a decision was made which was essential to build the country and to pull the country together. You now have conglomerations of people and markets; and you have similar conglomerations to the south.

You have raised the question of financial activity and retailing activity, and you talk about the difference between what is cleary observable as one goes through the United States and what is clearly observable as one goes through this country. What is clearly observable is, in fact, what I have talked about—the concentration. By that I mean ownership concentration.

We have chosen certain policies with respect to banking which have many advantages. We have five major chartered banks with branches across this country. Nonetheless, we do not have the same kind of competitive banking structure as

[*Traduction*]

des régions d'une part et d'autre part que la redistribution du revenu, qui est une politique visant à satisfaire les régions, direz-vous, donne de piètres résultats quand il s'agit de réduire les disparités régionales.

Il se peut que ce soit très bien du point de vue humain, que les gens se voient offrir des services essentiels, ce qui est très important, mais étant donné les sommes engagées dans ces activités, où est la réduction des disparités régionales? Cela me fait étrangement penser à nos efforts de distribution du revenu au sein de l'ensemble de la population, car, si vous avez lu «le cas de Robin Hood» je ne sais si ce titre est exact, vous constaterez que les auteurs s'emploient à démontrer, de façon assez convaincante, que même si nous avons réussi à redistribuer le revenu, nous n'avons pas pour autant réduit les disparités. La théorie vaut pour les régions également.

Est-ce que nous marquons le pas? Monsieur le président, qu'en pensez-vous? Est-ce que les arguments que j'ai fait valoir sont valables, même si, bien entendu, ce ne sont pas les miens propres? Comment peut-on évaluer la situation?

Mme Ostry: Sénateur Roblin, vous avez soulevé un certain nombre de questions. Je vais y répondre, une à une, et je reviendrai à la redistribution et à la théorie de «Robin Hood» de Gillespie.

Vous avez parlé de l'orientation centralisatrice et vous avez dit qu'elle était dûe à des facteurs naturels et aux politiques du gouvernement fédéral. Au sujet des facteurs naturels, il faut remonter à 1879, à la formation de la Confédération et à la politique nationale de cette époque qui a beaucoup joué, pour ce qui est de la répartition de la population et de l'activité économique. Les barrières tarifaires imposées à l'investissement étranger et les conséquences de cette mesure sur la structure de l'industrie canadienne, qui est très concentrée, et qui est peut-être la plus concentrée au monde, sont des sujets qu'on a beaucoup approfondis. Je parle de concentration dans le sens technique, c'est-à-dire une proportion d'une industrie quelconque dominée par trois ou quatre sociétés, selon l'importance de la concentration; je parle du manque de spécialisation qui influe sur le niveau de productivité, et le reste. Il est impossible de revenir en l'an 1879, lorsque la décision fut prise de construire et d'unir le pays. Il y a maintenant des conglomérats de gens et de marchés; et c'est la même chose plus au sud.

Vous avez abordé la question de l'activité financière et de la vente au détail, et vous avez souligné la différence qu'existe entre ce que l'on peut clairement observer aux États-Unis et ce que l'on peut clairement observer dans notre pays. Ce qui est le plus remarquable, c'est ce dont j'ai parlé, la concentration; et par là, j'entends la concentration de la propriété.

En ce qui concerne les opérations bancaires, nous avons opté pour certaines lignes directrices qui comportent plusieurs avantages. Nous avons cinq banques à charte importantes, qui ont des succursales partout au pays. Malgré tout, nous n'avons

[*Text*]

exists in the United States. That was a policy choice. That is still a policy choice by and large.

In the late nineteenth century we chose to undertake an anti-trust policy called the combines policy which said—and this has continued throughout—that we are a small country with a small domestic market and, therefore, we cannot undertake with the same vigour an anti-trust policy which has as its goal very lively competition; we must have a more muted anti-trust policy because of the size of our market.

We have just had a wave of mergers, which you know about, which will further concentrate the retail industry in western Canada. We have no merger policy in this country. Once the Supreme Court decision came out in the K.C. Irving case, it became clear, I think, that that merger provision under the criminal law, which is inappropriate in my view to deal with economic phenomena, meant that there is no merger policy in this country.

These were all policy decisions which may or may not have been valid, and people will argue vigorously on both sides, but the fact is the consequence of that is a particular structure of industry in this country which is not an accident, but is the result, in part, of a so-called natural forces and, in part, as a consequence of conscious policy decisions which had pluses and minuses. Some of the minuses are the things you have observed—highly concentrated structure in many of these sectors that you have talked about.

Once you have that kind of structure, it becomes clearly very difficult, if not impossible, to do very much about it. I do not think anybody, even the most ardent anti-truster in the world, would suggest that you now begin to think about the structure of Canadian industry to deconcentrate. I think that is clearly not possible.

I do not have any policy solution. I would hope, however, that if we have given up on the structure of Canadian industry, on the degree of concentration in Canadian industry, that we have not given up on the notion that, at least in their conduct, one would want more competitive behaviour. That is also an aspect of combines policy.

Senator Grosart: Before you leave that, would you say that your statement that we have no merger policy in Canada is the same as saying we do not have an anti-merger policy?

Dr. Ostry: I was perhaps speaking in shorthand. We do have a provision in the Combines Investigation Act which is a criminal provision, with respect to mergers. What I am saying is that the most recent jurisprudence which has tested that suggests that is not a viable policy. The Supreme Court decision which interpreted that provision in the case of the merger of the newspapers in the Atlantic provinces said that provision could not prove that it was to the public detriment.

[*Traduction*]

pas la même concurrence qu'aux États-Unis au niveau des banques. C'est un choix délibéré que nous avons fait. A tout prendre, c'est toujours le choix que nous faisons.

A la fin du dix-neuvième siècle, nous avons choisi de mener une politique contre les trusts, ou contre les coalitions, par laquelle nous avons indiqué et nous continuons d'indiquer que nous sommes un petit pays avec un petit marché et que nous ne pouvons aller aussi loin que d'autres dans cette politique qui tend à une concurrence très serrée. Nous devrons avoir une politique contre les trusts un peu plus mitigée, tout simplement parce que notre marché est réduit.

Nous venons de connaître une vague de fusions qui, comme vous le savez, a fait se concentrer encore davantage l'industrie de la vente au détail dans l'Ouest du pays. Nous n'avons pas de politique relative aux fusions en ce pays. Une fois rendue la décision de la Cour suprême dans l'affaire K. C. Irving, il est devenu évident, à mon sens, que la disposition relative aux fusions dans le Code criminel, que je juge inadéquate dans le contexte économique, ne pouvait constituer une politique relative aux fusions dans notre pays.

Il s'agit dans tous les cas de décisions de principe qui ont pu être ou ne pas être justifiées. Il y a des arguments pour et contre. Le fait demeure qu'il en est résulté une structure industrielle particulière au pays, non pas due à un accident, mais due à ce que l'on a appelé des forces naturelles, d'une part, et des décisions politiques délibérées qui ont eu des avantages et des désavantages, d'autre part. Parmi ces désavantages, il y a celui que vous avez observé: une grande concentration dans plusieurs des secteurs mentionnés.

Une fois cette structure établie, il devient de toute évidence très difficile, sinon impossible, de faire quoi que ce soit. Personne, pas même le plus ardent adversaire des trusts, n'oserait proposer une déconcentration de la structure de l'industrie canadienne. De toute évidence, c'est impossible.

Je n'ai pas de solution à proposer au niveau de la politique. J'espère seulement que, si nous avons abandonné l'idée de tout changement au niveau des structures de l'industrie canadienne, au niveau du degré de concentration de l'industrie canadienne, nous voudrons continuer d'insister au moins sur l'aspect concurrentiel du comportement des sociétés. C'est un autre aspect de la politique sur les coalitions.

Le sénateur Grosart: Avant que vous ne laissiez ce sujet, pourriez-vous indiquer si le fait d'affirmer qu'il n'y a pas de politique sur les coalitions au Canada revient à dire qu'il n'y a pas de politique contre les coalitions?

Mme Ostry: Je parlais en style télégraphique. Il existe bien une disposition dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, visant les fusions, qui est une disposition criminelle. Je dis seulement que la jurisprudence la plus récente relativement à cette disposition semble indiquer que cette politique n'est pas viable. La décision de la Cour suprême, qui a donné une interprétation de cette disposition dans l'affaire de la fusion des journaux dans les provinces Atlantiques, a déterminé qu'on n'avait pas fait la preuve que la fusion allait à l'encontre de l'intérêt public.

[*Text*]

Senator Grosart: The result is not an anti-merger policy?

Dr. Ostry: Perhaps that is too extreme. That jurisprudence seems to have convinced the lawyers in the Department of Justice that that provision is not a provision which will allow them to test other cases. The jurisprudence has now settled that. The concentration question then becomes a question of what one does about that policy.

Senator Roblin: Dr. Ostry has expressed in far more eloquent and accurate language than I have the situation as I thought it was. I am saying, however, that I agree with her and that you cannot change the whole world in that respect, but I then follow with the question: How does that impact on your policies for reducing regional disparities? Do you consciously take that problem into account when you are trying to swim upstream?

Dr. Ostry: I think you are dealing with two questions. Implicitly you raised the question as to whether income transfers were serving, in Courchene's view, in a variety of ways, to hold people in unproductive jobs in disadvantaged areas of this country, thereby exacerbating the problem which is already apparent in the concentration of industry in certain portions of this country.

Senator Roblin: You could look at it in quite the reverse way and say that the redistribution of income—I will not call it "conscience money"—is the reply of the centralizers to the problem of regional problems. They have said, "Okay, that's true and we are going to make it up to you by supporting your education, your health and welfare and your hospital systems". You can look at it from another angle.

Dr. Ostry: I think that is the proper way to look at it. I do not think Dr. Courchene or anyone else would disagree that that was the intention. However, when he follows by saying—and you have suggested—that the one consequence of that is to exacerbate the problem by holding those people in those areas, what is implied by that is that it would be better if we had policies which either got rid of that disincentive to move or which positively encouraged them to move.

The Chairman: That is your position, is it not?

Dr. Ostry: No, it is not. I think it is Dr. Courchene's position.

Senator Roblin: I do not really think it is his position because, if I recall what Dr. Courchene said to us, he said that if you want to provide people with jobs in these areas, the best thing to do is not what you do now, but to subsidize the labour costs.

Dr. Ostry: That is right. I think that is his alternative. If you really want to hold them there, then a better way of doing it would be to actually subsidize the wages.

I think it would be fair to say—and I should not be putting words in Tom's mouth—that all things being equal, that would be a less preferable position from his viewpoint than simply providing what he and you call a "safety net" in negative

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Il n'y a donc pas de politique contre les fusions.

Mme Ostry: C'est aller un peu trop loin. Cette jurisprudence semble avoir convaincu les juristes du ministère de la Justice que cette disposition ne leur permet pas d'instruire d'autres causes. La jurisprudence a réglé cette question. Pour ce qui est de la concentration, la question est de savoir ce qu'il faut faire au sujet de cette politique.

Le sénateur Roblin: Mme Ostry a décrit la situation telle que je la voyais beaucoup mieux que je n'ai pu le faire moi-même. Je suis d'accord avec elle cependant sur le fait qu'il est impossible de changer le monde. Je me pose quand même la question suivante: quels sont les effets de cette situation sur les politiques tendant à réduire les disparités régionales? Tenez-vous consciemment compte de ce problème lorsque vous essayez de nager à contre-courant?

Mme Ostry: Vous abordez deux questions. Implicitement, vous abordez la question de savoir si les transferts de revenu ne contribuent pas de diverses façons, comme le croit Courchesne, à tenir les habitants des régions désavantagées du pays dans des emplois improductifs, contribuant ainsi à aggraver le problème déjà apparent de la concentration de l'industrie dans certaines régions du pays.

Le sénateur Roblin: Vous pourriez aborder le problème d'une autre façon et dire que la redistribution du revenu—je ne parlerai pas de «l'argent de la conscience»—est la réponse des partisans de la centralisation aux difficultés que rencontrent les régions. Ils répliquent: «Vous avez raison de vous plaindre. Nous allons réparer en soutenant vos réseaux d'éducation, de santé et de bien-être, ainsi que vos réseaux hospitaliers.» C'est une autre façon de voir les choses.

Mme Ostry: Je pense que c'est la bonne façon de voir les choses. Je ne pense pas que M. Courchesne, ou qui que ce soit d'autre, nie cette intention. Lorsqu'il ajoute cependant—et vous y avez fait allusion—qu'un des effets de cette politique est d'aggraver le problème en maintenant les gens dans ces régions, il veut dire qu'il serait préférable d'avoir des politiques qui mettent fin aux mesures d'incitation négative ou qui instaurent des mesures d'incitation positive.

Le président: C'est votre attitude aussi?

Mme Ostry: Non; c'est celle de M. Courchesne.

Le sénateur Roblin: Je ne crois pas que ce soit son attitude, puisque, si je me souviens bien, il nous a dit que, pour fournir des emplois aux gens de ces régions, la meilleure chose n'était pas de faire ce qu'on fait maintenant, mais de subventionner les coûts de main-d'œuvre.

Mme Ostry: C'est exact. C'est la solution qu'il préfère. Si l'on veut garder les gens dans ces régions, la meilleure chose à faire est de subventionner une partie des salaires.

Je puis interpréter son attitude ainsi—quoique je ne veuille pas lui faire dire ce qu'il n'a pas dit: les conditions étant les mêmes, cette solution est moins préférable que celle qui consiste simplement à tendre ce qu'il appelle «un filet de sauve-

[*Text*]

income tax and letting them migrate if they have the economic incentive to migrate.

The individual who migrates might well improve his lifetime income, but the real question—and we have raised the question—is: does it improve the position in that region?

Senator Roblin: On that point—and I do not wish to espouse Dr. Courchene's doctrine entirely . . .

Dr. Ostry: I am not arguing against it. I am raising that as a question, but I do not know the answer to it.

Senator Roblin: He gave us a very interesting illustration in connection with the province of Saskatchewan. That was a very depressed area; there were far too many people there; the technology was against them; they did not know anything about DREE; so they reorganized their economy. A lot of people left, and they are only now beginning to get a few back. This had the effect, over time, of a reorganized economic structure.

Dr. Ostry: That is right.

Senator Roblin: One has to say that in that particular case they would not.

Dr. Ostry: There were two things that happened. One was an outflow of people and the other was an increase in the producing unit, the increasing size of the farm. He was saying that the impact of unemployment insurance on fishermen was to remove the incentive for incresing the productive size of the unit.

The Chairman: He said if they had done that in Saskatchewan—

Dr. Ostry: That is right. I do not disagree with that. I am saying that our focus on productivity in fact is partly designed to get at some of the questions you are asking. How important are economies of scale? Where can one improve the productive performance, and in what ways? One clearly will be the question of economies of scale, so from our viewpoint we are as concerned as you are, or as Dr. Courchene is, but we are coming at it in another way. The council has not felt that proposing large-scale depopulation of areas was a politically practicable or even an economically sound—

Senator Roblin: Or humane.

Dr. Ostry: . . . or humane way of solving, the question of regional disparities; that the social impact of the outward migration on the area which is sending out may be extremely deleterious to the functioning of that economy.

The Chairman: But if you cannot succeed in raising the productivity do you then say that migration is the answer?

Dr. Ostry: I started out by saying that the course of economics is to try to disprove certain hypotheses, and if you can do that you then search for more promising ones. We are searching a hypothesis which focuses on the question of productivity, and the question of the scale and specialization and

[*Traduction*]

tage» représenté par l'impôt négatif sur le revenu et laisser les gens émigrer si l'incitation économique y est.

La personne qui émigre peut bien améliorer son revenu à longue échéance, mais la question est de savoir—et elle a été posée—si la situation de la région s'en trouve améliorée.

Le sénateur Roblin: A ce sujet—et je tiens à dire en passant que je ne souscris pas entièrement aux idées de M. Courchesne . . .

Mme Ostry: Je ne mets pas en doute son argumentation. Je pose la question sans pouvoir y trouver de réponse.

Le sénateur Roblin: Il nous a donné un exemple très intéressant en Saskatchewan. C'est une région où l'économie est excellente; il y avait un excédent de population; les moyens techniques n'y étaient tout simplement pas; on ignorait tout du ministère de l'Expansion économique régionale. On a donc décidé de réorganiser l'économie. Beaucoup de personnes sont parties, mais elles commencent à revenir. C'est ainsi que la structure économique peut se reconstituer.

Mme Ostry: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Dans ce cas, non.

Mme Ostry: Deux phénomènes se sont produits. Il y a eu émigration des gens d'une part et augmentation de l'unité de production, de la taille de l'exploitation agricole, d'autre part. Dans le cas des pêcheurs, il estime que l'assurance-chômage a eu pour effet d'enlever tout stimulant à l'augmentation de la taille de l'unité de production.

Le président: Il prétend que si l'on n'avait pas agi comme on l'a fait en Saskatchewan . . .

Mme Ostry: En effet. Je suis d'accord. Je dis que notre insistance sur la productivité a pour effet, en partie, de provoquer les questions que vous posez. Quelle importance ont les économies d'échelle? A quel niveau et de quelle façon faut-il améliorer la production? La question relative aux économies d'échelle se pose clairement. Nous sommes aussi préoccupés par cette question que vous l'êtes, ou que l'est M. Courchesne, mais nous l'abordons sous un autre angle. Le conseil a estimé que de proposer le dépeuplement des régions sur une grande échelle n'était ni réaliste du point de vue politique ni justifiable du point de vue économique . . .

Le sénateur Roblin: Ou humanitaire.

Mme Ostry: . . . ou humanitaire, en vue de solutionner le problème des disparités régionales, et que les répercussions sociales de l'émigration sur les régions dépeuplées pouvaient être extrêmement négatives pour le fonctionnement de l'économie.

Le président: Mais si le niveau de productivité ne peut être accru, êtes-vous d'accord avec l'émigration?

Mme Ostry: J'ai commencé par dire que la façon de procéder en économie était d'essayer de réfuter certaines hypothèses, puis d'en chercher de plus solides. Nous cherchons une hypothèse qui s'attache d'abord à la question de la productivité, à la question du niveau de spécialisation; tous les facteurs

[*Text*]

all the factors which affect the level and rate of change of productivity, are paramount in the kind of work we are doing.

Dr. Slater: I think almost any one of these simple statements is to a degree wrong. It is true that there are some aspects of some transfer programs, which may impede rather than assist adjustment. But there are other aspects of our transfer programs which do no such thing. Therefore, to denounce all transfer programs on the ground that they impede is wrong.

On the matter of swimming upstream, I think if one goes to Nova Scotia, for example, one of the things one finds is that there are some pretty strong swimmers there. Indeed, if you look around and ask what are the successes and the basis of those successes, and how the proportion of success could be improved, I think you will get interesting sorts of answers. Take even the case of DREE. In Nova Scotia the highway system is infinitely better than it was ten years ago. The pattern of working, commuting and so on, and the integration of that province, is very different from what it was ten years ago. This is not much of an answer, but my feeling is that the problems are a bit more complex, and the results of various policies are a bit more complex, and I do not think there is any reason for us to be entirely negative about regional disparities, productivity improvement and thee sort of things, or even certain aspects of our transfer programs.

Senator Roblin: I couldn't agree with you more. In days gone by I have been a pretty staunch advocate of some form of redistribution of income between the various regions of Canada. I agree with the point you are making. All I am trying to get through my head right now is where we stand. What is the current situation? What has been the impact of all these efforts that have gone on? How have we improved the performance we are making? That is really the question I want to leave with you. I know you cannot answer it off the top of your head.

Dr. Ostry: Dr. Swan has done more work on the impact of some of these transfers. I think we should not leave the question as an entirely open one, and I would like him to speak on this if he would.

Dr. Swan: I should like to mention two things. On migration, I am not sure I can go along entirely with the statement by either Dr. Courchene or you—I am not sure which—that migration solved the problem in Saskatchewan. It might have. We have that historical experiment in Quebec and in the Atlantic region, where in one area, in the Atlantic region, in the last twenty years we have had a great deal of out migration, and in the other area, Quebec, we have not. The relative performance of those two areas over that period has been roughly the same. They had problems at the beginning and they still do. There you have history performing an experiment on the effect of migration on the sending regions, showing that perhaps it is not as simple as Dr. Slater implied. The transfers had a double effect. They might stop people going out, but

[*Traduction*]

qui influent sur le niveau de la productivité, sur la fluctuation de la productivité, nous intéressent au plus haut point dans le travail que nous faisons.

M. Slater: Tous ces énoncés simples comportent un part d'erreur. Il est vrai de dire qu'il y a des programmes de transfert qui, d'une certaine façon, entravent le redressement plutôt que de le favoriser. Ce n'est pas le cas de tous les programmes de transfert, cependant. Il ne convient donc pas de dénoncer tous les programmes de transfert en faisant valoir qu'ils sont nuisibles.

En ce qui concerne les possibilités pour certaines régions de remonter le courant maintenant, je pense que si on prend la Nouvelle-Écosse comme exemple, on se rend compte qu'il y a là de forts nageurs. Si on essaie de savoir quels ont été les succès et quelles ont été les raisons de ces succès, si on essaie de savoir de quelle façon la situation peut être améliorée encore davantage, on obtient des réponses très intéressantes. Prenons le cas du ministère de l'Expansion régionale. En Nouvelle-Écosse, le réseau routier est maintenant bien supérieur à ce qu'il était il y a dix ans. Les habitudes de travail, les déplacements, l'intégration de la province sont bien différents de ce qu'ils étaient il y a dix ans. Ce n'est pas une réponse, mais j'estime que les problèmes sont un peu plus complexes qu'ils ne le laissent voir à prime abord, que les conséquences des diverses politiques sont un peu plus complexes qu'elles ne le laissent voir. Nous ne sommes pas justifiés d'être complètement pessimistes au sujet des disparités régionales, de l'amélioration de la productivité, et même de certains aspects de nos programmes de transfert.

Le sénateur Roblin: Je suis entièrement d'accord avec vous. J'ai toujours préconisé une certaine forme de redistribution des revenus entre les diverses régions du Canada. J'appuie ce que vous dites. Je me demande simplement où nous en sommes maintenant. Quelle est la situation? Quels ont été les résultats de tous ces efforts? Comment avons-nous amélioré notre rendement? Je soumets ces questions à votre réflexion. Je sais que vous ne pouvez répondre à brûle-pourpoint.

Mme Ostry: M. Swan a fait un travail sur les répercussions de certains des transferts. Nous ne pouvons laisser ces questions complètement sans réponse. Il peut tenter d'y répondre.

M. Swan: Il y a deux choses que je voudrais dire. En ce qui concerne l'émigration, je ne sais pas si je puis être entièrement d'accord avec M. Courchesne ou vous-même lorsque vous affirmez que c'est elle qui a été la solution du problème de la Saskatchewan. C'est possible. Il y a cependant l'expérience historique de la région atlantique et du Québec. Dans la région atlantique, il y a eu une forte émigration au cours des vingt dernières années. Au Québec, c'est le contraire qui s'est produit. Or, le rendement dans ces régions au cours de la même période a été à peu près similaire. Il existait des problèmes, il en existe toujours. Cette expérience historique sert donc à démontrer que, pour ce qui est des répercussions de l'émigration sur les régions dépeuplées, les choses ne sont pas aussi simples que veut le faire croire M. Slater. Les répercussions

[*Text*]

they also provide spending power in the region, and that sems to create some jobs, as well as the problems it creates in terms of unemployment rising in fisheries and that kind of thing.

Dr. Ostry: I was really trying to say that I don't think the case has been proven one way or the other.

Senator Roblin: Any light you can throw on the problem would be more than welcome.

Dr. Swan: I would also like to provide some counter to the pessimism of the Atlantic Development Council.

Dr. Ostry: I was going to get to that, but perhaps you could deal with it.

Dr. Swan: If you look at what has actually happened to earned incomes in the Atlantic region in the last 10 to 15 years, you will see the gap has narrowed with the rest of Canada. It is quite true that the gap in disposable incomes has narrowed even more, and transfers have been responsible for that. In terms of what is earned, there has been progress there. With respect to the over-developed service sector, we already talked about dentists and so on, but I would be surprised if the service sector is any larger, relatively speaking, there than it is in Ontario, which is certainly a very successful economy. I therefore do not accept the implied thesis that a large service centre is a sign of some kind of decay.

Senator Roblin: I suppose what I am searching for is some measuring rod to say when we announce success in closing the regional gaps. What is the target here? It is obviously not 100 per cent. What is the target?

Dr. Swan: That is a value judgment.

Senator Roblin: If we had that we would know just how close we are. I would venture on one other point. In the Pepin-Robarts report they deal with regional economic development. They approach it through changes in the equalization system. They want to have the equalization formula modified, so that in addition to its present structure there would be another element added, which has to do with equalizing a certain portion of certain natural resource revenues that provinces have, which incidentally would have the effect of making payments to both British Columbia and Ontario, according to their mathematics, which I find interesting. They say that this extra fund should be distributed on a block grant basis to the provinces for economic development, saying, "Get on with it," and cutting out the intermediation in Ottawa. What do you think of that?

Dr. Ostry: I am sorry to say I have not read the report. It is sitting on my desk. I think the move away from conditional grants has already begun with the federal government, and I think that, all things being equal, most people would agree that that is probably a desirable move. Since I have not read the report, I am afraid I cannot comment beyond that.

Dr. Slater: I am part way through the report. The natural resource question, of course, is tied in with that whole question that you cannot judge people just by income measures; you

[*Traduction*]

des transferts sont doubles. Ils mettent fin à l'émigration, mais ils donnent un pouvoir d'achat à la région. Ce pouvoir d'achat semble créer des emplois, même s'il crée aussi des problèmes de chômage au niveau des pêches, et d'autres problèmes.

Mme Ostry: J'essayais de dire que l'on n'avait pas fait la preuve d'un côté ou de l'autre.

Le sénateur Roblin: Tout ce que vous ferez pour une meilleure compréhension du problème serait d'un grand secours.

M. Swan: Je voudrais aussi pondérer quelque peu le pessimisme manifesté par le Conseil de développement de l'Atlantique.

Mme Ostry: Je voulais en parler, mais je voulais vous donner l'occasion de le faire.

M. Swan: Si vous examinez les résultats au niveau des revenus gagnés dans la région Atlantique au cours des 10 ou 15 dernières années, vous contaterez que l'écart avec le reste du Canada s'est resserré. L'écart au niveau des revenus disponibles a diminué davantage. C'est dû aux tranferts. Donc, il y a eu progrès au niveau des gains. Pour ce qui est de l'importance exagérée du secteur des services, il a déjà été question des dentistes et d'autres professionnels. Je serais surpris, cependant, si le secteur était plus considérable, toute proportion gardée, que celui de l'Ontario, qui a certainement une économie très forte. Je n'accepte donc pas l'argument voulant qu'un secteur des services très considérable soit le signe d'une décadence.

Le sénateur Roblin: Ce que je cherche, c'est une jauge qui permette de dire si on réussit à refermer l'écart entre les régions. Quel est l'objectif à ce titre? On ne veut certainement pas le refermer à 100%.

M. Swan: C'est un jugement de valeur.

Le sénateur Roblin: Si nous avions une jauge, nous saurions où nous en sommes. J'aborde un autre point. Dans le rapport Pepin-Robarts, Il est question du développement économique régional. On choisit de proposer des changements au système de péréquation. On veut une formule modifiée de péréquation qui fasse intervenir, en plus de tous les facteurs qui interviennent actuellement, la répartition d'une certaine portion des revenus provenant des ressources naturelles des provinces, laquelle formule, par ailleurs, se traduirait par des versements et à la Colombie-Britannique et à l'Ontario, ce que je trouve très intéressant. Ces fonds supplémentaires seraient distribués aux provinces sous forme de subventions groupées pour le développement économique. On confierait la tâche directement aux provinces. Ottawa n'interviendrait plus. Qu'en pensez-vous?

Mme Ostry: Je dois avouer que, malheureusement, je n'ai toujours pas lu le rapport. Il est encore sur ma table. Je pense que le gouvernement fédéral a déjà commencé à s'éloigner des subventions assorties de conditions. De façon générale, je pense que les gens acceptent cette façon de procéder. Comme je n'ai pas lu le rapport, cependant, je ne puis m'aventurer davantage.

M. Slater: J'ai lu une partie du rapport. La question des ressources naturelles est évidemment liée à celle de l'impossibilité de tenir compte seulement des revenus pour juger du

[*Text*]

have to get a wealth measure into the formula. It reflects, of course, the massive shifts in wealth distribution in this country, which come particularly out of the increase in energy prices.

On the block grants, I think many people would argue that the provinces, having really substantial means that are under their command and are not conditional, should get on and do their job with their initiatives. Many people would say that is a very desirable part of any fiscal system we would have in this country. There are some people who feel that the development process, and some of the key ingredients in it, is not really narrowly provincial. There is something more to it than that. To take something Senator Grosart has a great interest in, it is pretty hard to concede of research and development interest and policy in Canada being completely a provincial matter. It is hard enough for Canada as a country to take a narrowly Canadian point of view on something of that sort. So I guess my feeling is that with the notion that you give a block grant to provinces and say, "Get on with it," and that's all you do, that that is the totality of Canadian development policy, I would be very surprised if that would work out as a satisfactory approach. That is not really to be a kind of centralist, but really thinking about the dimensions, the domains, in which you have to operate.

Dr. Swan: I have been wrestling mentally with your "always swimming upstream" question, which I think is central and which has bothered me for seven years. I think that if you want everything, if you want each region to have a constant share of population, if you want each region to have the same low unemployment rate, each region to have the same income, each region to have the same growth of income—if you want all of those things, then, yes, you are swimming against the stream. But I do think—and it is just a judgment call, because the theories and ideas on this are not yet in—that if you want a little bit less than that, if you want incomes to be comparable—not quite equal but comparable—if you want the chance of a job in broad areas of the country to be roughly the same, and you are prepared to accept that some regions grow slower in total population than others—if you are prepared to accept that combination, I think eventually we will find the means to do it. I think DREE can probably help in that, but it is pretty small in terms of things that are going on. That is what makes it difficult to judge if it is doing anything.

Senator Roblin: I would hope that one of the things the committee could consider, Mr. Chairman, is setting the parameters which have been referred to here. What is the differential that we are prepared to tolerate or recommend as being reasonable in the circumstances of these different measurements, because if we have that we would have a closer idea of what we are trying to do. We could then judge our tools a little more accurately.

Senator Molgat: My questions follow on some of the statements that have been made. In your response to the comparison of Canada with other countries, you said you had not made an exhaustive study, but your impression was that West Germany did not have the same problems we had, that the United States do not have anywhere near the gap. If I heard him

[*Traduction*]

bien-être des gens. Il faut que la formule ait un moyen de mesurer la richesse. De nouveaux calculs reflètent évidemment la redistribution massive de la richesse en ce pays, par suite de l'augmentation des prix de l'énergie surtout.

En ce qui concerne les subventions globales, on serait porté à croire que les provinces, si elles disposaient de moyens financiers importants et n'avaient plus à respecter certaines conditions, pourraient instaurer leurs propres mesures et faire le travail. Il y a bien des gens qui souhaiteraient que ce soit un élément de tout régime fiscal proposé pour le pays. D'autres estiment que le processus de développement et certains éléments clés de ce processus ne relèvent pas uniquement des provinces au sens strict. Il y a plus. On ne peut concevoir que les recherches, le développement et la politique en cette matière, au Canada, pour aborder un domaine cher au sénateur Grosart, soient entièrement du ressort des provinces, par exemple. Il est déjà difficile pour le Canada, en tant que pays, d'adopter une attitude strictement canadienne en cette matière. Avec l'idée de donner aux provinces une subvention forfaitaire en leur disant de s'occuper de tout, et c'est en gros la politique de développement du Canada, je serais très surpris que cela fonctionne de façon satisfaisante. Il ne s'agit pas de centralisation, c'est plutôt tenir compte des dimensions, des domaines où il faut intervenir.

M. Swan: J'ai débattu mentalement cette idée d'être toujours «à contre-courant», qui est, selon moi, fondamentale et qui me préoccupe depuis sept ans. Si vous voulez tout avoir, si vous voulez que chaque région ait une proportion constante de population, un taux de chômage peu élevé, les mêmes revenus, le même taux de croissance des revenus, si vous voulez tout cela, vous aurez évidemment l'impression d'être à contre-courant. Cependant, et c'est une question de jugement, parce que les études à ce sujet ne sont pas encore terminées, si vous demandez un peu moins, si vous voulez que les revenus soient comparables—pas égaux, mais comparables—si vous voulez que les occasions d'emploi soient à peu près les mêmes partout au pays, et si vous êtes prêts à accepter que la population s'accroisse plus lentement dans certaines régions que dans d'autres, si vous êtes prêts à accepter tout cela, je pense que nous pourrons trouver le moyen de le faire. Le MEER peut probablement vous aider, mais c'est peu de chose comparativement à tout ce qui se fait. C'est pourquoi il est si difficile de voir s'il fait quelque chose.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, le Comité pourrait peut-être envisager d'établir des paramètres en fonction de ce qui s'est dit ici. Nous pourrions voir quel est l'écart que nous sommes prêts à accepter ou à considérer raisonnable dans les circonstances, parce qu'ainsi, nous aurions une meilleure idée de ce que nous essayons de faire. Nous pourrions ensuite juger aveec plus d'exactitude les moyens à notre disposition.

Le sénateur Molgat: Mes questions s'inscrivent dans le cadre général des déclarations qui ont été faites. Dans votre réponse au sujet de la comparaison entre le Canada et d'autres pays, vous avez dit que vous n'aviez pas fait d'études exhaustives de la question, mais que vous aviez l'impression que l'Allemagne de l'Ouest n'avait pas les mêmes problèmes que

[*Text*]

correctly, I think Dr. Swan said that Australia had no differences.

Dr. Swan: That is correct.

Senator Molgat: Are we unusual then?

Dr. Ostry: I think the question that was put to me was whether there was a connection between federalism and disparities within a country. I was trying to think of federal countries and unitary countries, which would suggest that federalism is probably not the basic variable that explains our disparities. We are certainly not unique in having serious regional problems.

Senator Molgat: We have greater problems.

Dr. Ostry: It is hard for me to judge, for instance, not having lived in Italy—I have visited there often enough—the difference between northern industrialized Italy and southern Italy, which has persisted for many years more than this country has existed. It is a pretty startling one. You see it visibly. That is a unitary state. The declining areas of the United Kingdom—again persistent over the period since the nineteenth century, and some of them earlier than that—is again an example of serious and persistent regional disparities. I think Ben Higgins gave you a number of other examples. His international knowledge far exceeds all of ours, combined. So we are not unique. Ours have been large and remarkably persistent.

Senator Molgat: In the case of America, you mentioned defence and space as being factors that helped correct—

Dr. Ostry: I think I mentioned a third one when it was drawn out by Senator Roblin: a very dynamic competitive economy; an economy in which competition is a major policy goal and objective of the federal government, and of the states.

Senator Molgat: In the case of their defence and their space, this had to be a conscious decision by the national government to decentralize these activities.

Dr. Ostry: I am not knowledgeable enough to know whether the federal government, in its decisions on the defence contracts, said to itself "We are going to put some of those contracts in such and such an area for regional purposes." I suspect that government procurement does probably take some of that into account. But the reason I am not sure is that there is no cabinet minister, or no department in the United States, or no person in the executive office, whose function it is to deal with regional questions. There is a ministry hub which deals with urban questions. So I would think, given the congressional system, that a lot of that was push and pull, of which congressman was in touch with whom on which oversight committee, on which congressional committee.

The Chairman: And also a matter of party discipline.

Dr. Slater: Of course, there is the fundamental point to be made that for all practical purposes the federal government in the United States regards itself as having no limitation on the

[*Traduction*]

nous, et que les États-Unis étaient loin d'avoir les mêmes écarts. Si j'ai bien compris, je pense que M. Swan a dit qu'en Australie, il n'y avait aucune différence.

M. Swan: Oui.

Le sénateur Molgat: Notre situation est-elle si inhabituelle?

Mme Ostry: Je pense qu'on m'avait demandé s'il y avait un lien entre le fédéralisme et les disparités régionales au sein d'un pays. J'ai essayé de vous nommer des fédérations et des pays unitaires où la situation nous permet de croire que le fédéralisme n'est probablement pas le facteur qui explique nos disparités régionales. Nous ne sommes certainement pas les seuls à avoir de graves problèmes régionaux.

Le sénateur Molgat: Nous avons des problèmes plus sérieux.

Mme Ostry: N'ayant pas vécu en Italie—j'ai cependant visité ce pays assez souvent—il m'est par exemple difficile d'évaluer la différence entre le nord du pays, qui est plus industrialisé, et le sud, diffférence qui existait bien avant que l'Italie ne soit constituée. Ce sont des différences frappantes, on peut les constater, et pourtant, c'est un État unitaire. On retrouve également au Royaume-Uni de sérieuses disparités régionales qui durent depuis le dix-neuvième siècle et, dans certains cas, depuis plus longtemps. Je pense que Ben Higgins pourrait vous donner de nombreux autres exemples. Ses connaissances de la scène internationale dépassent de beaucoup nos connaissances à tous. Nous ne sommes donc pas uniques. Nos disparités sont importantes et remarquablement persistantes.

Le sénateur Molgat: En ce qui concerne les États-Unis, vous avez dit que la défense et l'espace étaient des facteurs qui avaient aidé à corriger . . .

Mme Ostry: Je pense avoir mentionné un troisième facteur, qui a été soulevé par le sénateur Roblin: une économie concurrentielle et très dynamique, où la concurrence est un des grands objectifs du gouvernement fédéral et des États.

Le sénateur Molgat: En ce qui concerne la défense et l'aérospatiale, le gouvernement national a pris la décision de décentraliser ses activités.

Mme Ostry: Je ne sais pas si le gouvernement fédéral s'est dit, en adjugeant les contrats de défense, qu'il fallait en accorder dans une région plutôt qu'une autre. Je suppose cependant que les services gouvernementaux tiennent compte de ces facteurs. Si je n'en suis pas certaine, c'est qu'il n'y a aux États-Unis aucun ministre, aucun ministère, personne à l'exécutif qui soit chargé des questions régionales. Il y a cependant un ministère qui s'occupe des questions urbaines. Je pense donc, étant donné le système américain, que beaucoup de ces contrats ont été adjugés grâce aux pressions exercées par certains députés qui avaient des contacts avec des comités appropriés.

Le président: C'est également une question de discipline de parti.

M. Slater: Évidemment, il faut dire qu'à toutes fins pratiques, le gouvernement fédéral américain ne se considère pas tenu de limiter ses dépenses, ce qui est une différence fonda-

[*Text*]

use of the federal spending power—cities, states, whatever they want to do. There is a fundamental difference between their situation and ours. They just go out and spend on cities. They throw the money around wherever they want.

Senator Molgat: They are not worried about conferences such as that over in the railway centre.

Senator Sparrow: Mr. Chairman, have we not tended to do that in Canada over the past few years—to push that money out into the field, to municipal governments, to assist in transportation; to provincial governments, to assist in education and transportation? Have we not done exactly what the American government has done?

Dr. Ostry: I think what Dr. Slater is saying is that with the federal and congressional system, and in particular the interpretation of the Constitution in the United States, and the jurisprudence on their trade and commerce clause, which is being interpreted so broadly—the notion of interstate commerce is so enormous in their jurisprudence—the restrictions on their activity, vis-à-vis the power of the states or the municipalities are just miniscule. I think that is a different phenomenon from the federal government in the 1960s or even earlier initiating shared cost programs which had to do with the provision of public goods such as education and health, where there have to be very careful negotiations with provinces, with enormous powers within the BNA Act and with the jurisprudence on the trade and commerce clause, which practically restricted it to almost zero, and with the jurisprudence on the peace, order and good government clause which very much restricted the implications of some of the earlier powers.

If we look at labour jurisdiction in the United States, at the role of the federal government in labour jurisdiction—the national Labour Relation Board—and we look at labour jurisdiction in this country, you see the differences in jurisprudence on their Constitution and on ours.

Senator Molgat: On the two programs that you identified—space and defence—to your knowledge there is no co-ordinated central approach to this?

Dr. Ostry: To my knowledge, there is none.

Senator Molgat: It is more their congressional structure regarding trade.

Dr. Ostry: That is my impression.

Senator Molgat: In the case of Australia, can you explain if they have been able to—

Dr. Swan: No, I cannot; I wish I could.

Dr. Slater: I can offer a little observation on that. Firstly, Australia has been a very much more urbanized country than has this country for a very long time. Even if you were to go back to 1940, more than half the population of Australia lived in large cities. Well above half of Canada's population lived in rural areas in the 1940s. Secondly, all Australian cities are located on the coast, and they have a likeness of being young cities with active and highly mobile populations.

[*Traduction*]

mentale entre ce pays et le nôtre. Il accorde tout simplement des fonds aux villes. Il peut donner de l'argent à qui il veut.

Le sénateur Molgat: Il n'a pas à s'inquiéter de conférences comme celle qui a lieu dans la salle des chemins de fer.

Le sénateur Sparrow: Monsieur le président, n'est-ce pas ce que nous avons fait ni plus ni moins au Canada, ces dernières années, soit de donner de l'argent aux administrations municipales, afin de subventionner les moyens de transport, et aux gouvernements provinciaux, pour les aider dans le domaine de l'éducation et des transports? N'avons-nous pas fait exactement la même chose que le gouvernement américain?

Mme Ostry: Ce que M. Slater a voulu dire, c'est qu'étant donné le système fédéral américain, surtout si l'on tient compte de la façon dont on interprète la constitution aux États-Unis, et de la jurisprudence sur la clause concernant le commerce, qu'on a interprétée de façon si large—le commerce entre les États englobe tellement de choses dans la jurisprudence—le pouvoir du gouvernement fédéral n'est presque pas limité par comparaison aux pouvoirs qu'ont les États et les municipalités. Cela me semble tout à fait différent de ce que faisait le gouvernement fédéral dans les années 60, ou même plus tôt, lorsqu'il avait lancé les programmes à frais partagés dans les domaines de l'éducation et de la santé, qui exigent des négociations serrées avec les provinces, à cause des pouvoirs énormes que leur confère l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de la jurisprudence sur la clause concernant le commerce, qui le restreint pratiquement à zéro, et de la jurisprudence sur la clause concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, qui limite beaucoup la portée de certains pouvoirs antérieurs.

On peut également voir qu'il y a des différences entre les deux pays dans la jurisprudence concernant les compétences en matière de main-d'œuvre et le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine—c'est-à-dire la Commission nationale des relations de travail.

Le sénateur Molgat: Savez-vous s'il y a un mécanisme de coordination central pour les deux programmes que vous avez mentionnés, c'est-à-dire l'aérospatiale et la défense?

Mme Ostry: Pas à ma connaissance.

Le sénateur Molgat: C'est plutôt le service qui s'occupe du commerce qui s'en charge.

Mme Ostry: J'en ai l'impression.

Le sénateur Molgat: Pour ce qui est de l'Australie, pouvez-vous nous expliquer si elle a pu . . .

M. Swan: Non, j'aimerais pouvoir le faire.

M. Slater: Je pourrais faire une observation à cet égard. Tout d'abord, l'Australie est un pays beaucoup plus urbanisé que le nôtre, et ce, depuis très longtemps. Même si l'on remonte jusqu'à 1940, plus de la moitié de la population de l'Australie vivait dans des villes. Dans les années 40, plus de la moitié de la population du Canada vivait dans les régions rurales. Deuxièmement, toutes les villes australiennes sont

[*Text*]

Their hinterland is this big desert. The sheep business, and all of that, has, of course been an extremely large-scale enterprise from an early stage. They have not had what we consider large amounts of family-farm agriculture. In many cases, this is a kind of poverty agriculture and not characteristic of the Australian scene.

A third point is that they have had, for a long time, a series of federal-state arrangements which tended to keep things in step. That is not the total story, but it is part of the story.

If you examine the urban and regional structure of Australia as compared to Canada, it is fundamentally different.

Senator Molgat: So there is no particular application insofar as our problem is concerned?

Dr. Slater: Application of the matter on regional stabilization, the development of a modern social welfare system, and so forth. There are things to be learned from comparisons with Australia, but not on this subject.

Senator Molgat: I wish to go back to the question of statistics, Dr. Ostry. If we are unable to get information in the future insofar as being able to determine Canadian policy for various Canadian regions, do you see this as a problem?

Dr. Ostry: I see that the thrust of Canadian policy—and perhaps not only Canadian policy—has been a continuous movement over several decades away from what economists call macro policy, very broad fiscal and monetary policy, the data requirements of which were good indicators on national accounts, movement of prices, and movement of unemployment. I see that movement becoming not less important, but complemented by a series of policies such as manpower policy, regional economic expansion, industrial policies, all of which require more information about the details of the economy.

I see this movement going even further and becoming what economists call more and more micro, as it moves into the locations of industry, the study of urban centres, and so forth. In doing that you are moving below the level of the GNP, the most single aggregate measure one can get, right down to the detailed anatomy of the economy. If one is going to make policy in that direction—and maybe one should not—then it follows that if you are going to make a policy, you evaluate the policy. It is one thing to make it and another thing to evaluate it and determine whether it is working, how good is it or how effective it is. It follows from that that the data requirements become ever larger. I say they grow exponentially. From my knowledge of the system, the system has not kept up with the data requirements imposed by good policy-making and policy evaluation, and the lag or gap between the requirements and the provision of information is not narrowing, it is growing.

Senator Molgat: Yet we have better tools to do the job now than we had 10 or 20 years ago. I am thinking of computers and communication systems, and so forth.

[*Traduction*]

situées le long de la côte et sont probablement des villes jeunes ayant des populations actives et extrêmement mobiles.

L'arrière-pays est un grand désert. L'élevage du mouton, etc., se fait sur une très grande échelle depuis le début. Il n'y a pas beaucoup d'agriculture se faisant sur ce que nous appelons des fermes familiales. Dans de nombreux cas, ces exploitations sont assez pauvres, ce qui n'est pas caractéristique de l'Australie.

Troisièmement, il y a depuis longtemps toute une série d'ententes entre le gouvernement fédéral et les États, ce qui a permis de contrôler le développement. Je ne vous donne pas là toute l'histoire, mais c'en est une partie.

On peut donc dire que les structures urbaines et régionales de l'Australie sont fondamentalement différentes de celles du Canada.

Le sénateur Molgat: On ne peut donc pas appliquer ce modèle à notre situation?

M. Slater: On pourrait le faire dans le domaine de la stabilisation régionale, du bien-être social, etc. On peut tirer parti de certaines comparaisons avec l'Australie, mais pas dans ce cas-ci.

Le sénateur Molgat: Je voudrais revenir à la question des statistiques, Madame Ostry. Si nous ne pouvons obtenir de renseignements à l'avenir, croyez-vous que cela nous empêchera d'établir des politiques pour les diverses régions du Canada?

Mme Ostry: Je crois qu'au Canada—et peut-être ailleurs—on a eu tendance depuis plusieurs décennies à s'éloigner de ce que les économistes appellent la macro-politique, c'est-à-dire des politiques fiscales et monétaires très générales, pour lesquelles on avait besoin de donnés qui étaient de bons indices de la situation commerciale au pays, ainsi que de l'évolution des prix et du chômage. Loin de s'atténuer, cette tendance s'est confirmée par l'adoption de politiques précises dans les domaines de la main-d'œuvre, de l'expansion économique régionale et de l'industrie, qui exigent tous des renseignements plus détaillés sur l'économie.

Selon moi, la tendance s'accentuera de plus en plus pour devenir ce que les économistes appellent la micro-politique, s'attachant à des questions comme l'emplacement des industries, les centres urbains, etc. Pour ce faire, il faudra aller en deça de l'unité la plus globale qu'on puisse obtenir, c'est-à-dire le PNB, pour adopter une anatomie détaillée de l'économie. Si l'on poursuit dans cette direction, et nous ne devrions peut-être pas le faire, il faudra évaluer les politiques. Il est facile d'adopter une politique, mais c'est une tout autre chose que de l'évaluer, de voir si elle fonctionne et si elle est efficace. Il faut de plus en plus de renseignements. Je dirais qu'ils croissent de façon exponentielle. A ma connaissance, le système n'a pas pu fournir les données nécessaires pour établir de bonnes politiques et les évaluer, et les délais mis à fournir les renseignements nécessaires ne s'amenuisent pas, ils croissent.

Le sénateur Molgat: Pourtant, nous avons de meilleurs outils qu'il y a dix ou vingt ans. Je pense aux ordinateurs et aux systèmes de communication, etc.

[*Text*]

Dr. Ostry: We have more sophisticated survey tools, we have infinitely more sophisticated hardware and software, but what we have is a growing resistence to the provision of information. That is a strongly voiced objection and extends right throughout the country with business, individuals and government. That is part of a collision course. I do not know how to stop that, but it is a problem that matters very much to everyone concerned with the formulation and evaluation of public policy. What the solution is, I do not know, but there are always trade-offs. That is one problem I feel is important and not often confronted, and certainly not confronted in the public's mind. They do not see the schizophrenia of their position. They ask why we do not have more effective government and why they are asked to fill out more forms.

Senator Molgat: We have not got that message across?

Dr. Ostry: It is a message which is contradictory. You cannot have both.

Senator Molgat: But we have not got the message as to why we need the information.

On page 12 you make a statement at the bottom of the page which surprised me. You state that the change in the federal freight rate policy would not do much for the Prairies. This runs contrary to—

The Chairman: I am surprised Senator Roblin did not get there ahead of you.

Senator Molgat: . . . basic Prairie thinking.

Senator Roblin: I mentioned that earlier, Mr. Chairman, but I did not get any rise from the witnesses on the subject. I yield to Senator Molgat.

Dr. Ostry: I am turning this one right over to Neil Swan.

Dr. Swan: I am going to say that a westerner wrote that.

Dr. Ostry: Profesor Ken Norrie from the University of Alberta wrote that.

Senator Molgat: I admit you have qualified it by saying you have not conducted a detailed study, but are there detailed studies, and if there are, have you looked at any of those?

Dr. Swan: Professor Ken Norrie did examine all the literature, including everything that came out of the Western Economic Opportunities Conference. He did and enormous job in tracking all that down. He did some practical work and looked at the actual numbers to see what might happen, and it is his conclusion that there was not a great deal in it. I think he is right.

Senator Molgat: And the council accepts that?

Dr. Ostry: The council very carefully distinguishes between its contract research studies and its consensus document. This comes from a study conducted by Professor Norrie from the University of Alberta. His analysis is laid out. It is a careful

[*Traduction*]

Mme Ostry: Nous avons des outils plus perfectionnés, tant le matériel que les programmes sont beaucoup plus perfectionnés, mais il y a également une résistance croissante à la divulgation des renseignements. Partout au pays, les hommes d'affaires, les particuliers et les gouvernements s'y opposent de plus en plus. Nous nous en allons vers une confrontation. Je ne sais pas comment l'arrêter, mais c'est un problème important pour tous ceux qui élaborent et évaluent les politiques publiques. Je ne sais pas quelle serait la solution, mais il faut toujours faire des concessions. C'est un problème qui est, selon moi, important et auquel on ne s'attaque pas souvent, auquel l'opinion publique ne s'attaque certainement pas, de toute façon. La population ne voit pas ce que sa position a de schizophrénique. Elle se demande tout à la fois pourquoi le gouvernement n'est pas plus efficace, et pourquoi elle doit remplir toutes sortes de formules.

Le sénateur Molgat: Nous n'avons pas pu le lui faire comprendre?

Mme Ostry: Il faut dire que c'est assez contradictoire. On ne peut avoir les deux à la fois.

Le sénateur Molgat: Nous n'avons pas pu lui faire comprendre pourquoi nous avions besoin de ces renseignements.

Au bas de la page 12, vous faites une déclaration qui me surprend. Vous dites que la modification de la politique fédérale sur le tarif des marchandises n'aidera pas beaucoup les Prairies. C'est conraire à . . .

Le président: Je suis surpris que le sénateur Roblin n'en ait pas parlé avant vous.

Le sénateur Molgat: . . . l'opinion courante dans les Prairies.

Le sénateur Roblin: J'en ai parlé tout à l'heure, monsieur le président, mais je n'ai pas obtenu de réponse à ce sujet. Je cède donc la parole au sénateur Molgat.

Mme Ostry: Je demanderai à Neil Swan de répondre.

M. Swan: Je répondrai en disant que c'est quelqu'un de l'Ouest qui a écrit cela.

Mme Ostry: C'est le professeur Ken Norrie, de l'Université de l'Alberta.

Le sénateur Molgat: Il est vrai que vous avez ajouté que nous n'aviez pas effectué d'études détaillées, mais je voudrais savoir s'il existe des études détaillées, et dans l'affirmative, si vous les avez consultées?

M. Swan: Le professeur Ken Norrie a étudié tous les documents à ce sujet, y compris tous les documents publiés à la suite de la Conférence sur les possibilités économiques de l'Ouest. Il a beaucoup travaillé pour réunir tous ces documents. Il les a compulsés et a étudié les chiffres, afin de voir ce qui se passerait. Il en a conclu que cela n'aiderait pas beaucoup le tarif. Je pense qu'il a raison.

Le sénateur Molgat: Et le conseil accepte cette conclusion?

Mme Ostry: Le conseil prend soin de distinguer entre les études faites sous contrat et son document officiel. Cette conclusion est tirée d'une étude effectuée par le professeur Norrie, de l'Université de l'Alberta. Son analyse y est expli-

[*Text*]

analysis. This is not the only study he has done. I think there are other studies he has done in the Lithwick collection.

As Mr. Swan said, the council staff itself has not done adequate work on this whole question, but Professor Norrie has done a fair amount, not just the work he has done for us, but previous work he has done for the University of Alberta.

Senator Molgat: So, it is his study paper and not the council's policy?

Dr. Ostry: Yes.

Senator Roblin: Is that paper available?

Dr. Ostry: Yes, indeed.

Senator Roblin: May I have one?

Dr. Ostry: Yes.

Dr. Slater: The problem, Senator Molgat, is that there are two elements in play here. One, of course, because of your location you need to use a great deal of transportation to get stuff in or out. That is a cost arising from location. Of course, if one can get cheaper transportation, then that is a real advantage. There is no question about that.

The other part of it is, however, if you have high transportation costs, it is a bit of a two-edged sword. It makes it more expensive for stuff to come in, but it means that whatever you produce and sell there is priced more like in a tariff protected market.

Senator Roblin: And that is absolutely true.

Dr. Slater: In sorting this out, there are these two elements: the burden of transportation costs, which is a function of your location; and this steering effect, if you like, that is what makes the thing so hard to untangle. I guess the problem that we have in council is that there has been an enormous amount of work done on transportation. Is it warranted that we do more?

The Chairman: Any further questions? If not, I would like to say to you, Dr. Ostry, Dr. Swan and Dr. Slater, that we would have been surprised had you not stimulated some thoughts. You have, however, done more than that, you have stimulated discussion. Not only have you given us thoughts, but there has been an outpouring of thoughts from the members of the committee.

Dr. Ostry: And you have given us a research agenda.

The Chairman: Our experience with you in other committees has been just that. We have the highest regard for your organization, and we are delighted to see you at the head of it. Thank you very much for coming.

The Committee do now adjourn.

[*Traduction*]

quée. C'est une analyse très soignée, et ce n'est pas la seule qu'il ait faite. Je pense qu'il a fait d'autres études, qui sont dans la collection Lithwick.

Comme l'a dit M. Swan, les membres du conseil n'ont pas suffisamment étudié cette question, mais le professeur Norrie s'y est bien consacré, non seulement pour nous, mais également dans des études qu'il avait faites auparavant pour l'Université de l'Alberta.

Le sénateur Molgat: C'est donc son étude à lui, et non pas la politique du conseil?

Mme Ostry: Oui.

Le sénateur Roblin: Cette étude est-elle disponible?

Mme Ostry: Oui.

Le sénateur Roblin: Pourrais-je l'avoir.

Mme Ostry: Oui.

M. Slater: Le problème, sénateur Molgat, c'est que deux éléments entrent en jeu ici. Le premier est qu'en raison de l'éloignement, le transport coûte très cher. S'il l'était moins ce serait un véritable avantage. Cela ne fait aucun doute.

Deuxièmement, les frais de transport élevés sont comme une lame à deux tranchants. Non seulement est-il plus coûteux de faire venir des marchandises, mais encore la production locale revient et est vendue à des prix qui sont presque ceux d'un marché protégé par des tarifs.

Le sénateur Roblin: Vous avez tout à fait raison.

M. Slater: En étudiant la question, nous avons donc pu déceler ces deux éléments; il y a le fardeau des frais de transport, qui dépendent de l'emplacement et en plus de ce coup de barre, si vous me permettez cette expression, qui rend la situation si difficile à rectifier. Malheureusement, le conseil a déjà effectué de nombreux travaux sur les transports. Y a-t-il lieu d'en entreprendre d'autres?

Le président: D'autres questions? Sinon, madame Ostry, monsieur Swan et monsieur Slater, nous aurions été très surpris que vous ne vous donniez pas matière à réfléchir. Encore plus, vous avez animé le débat. Vous nous avez non seulement fait part de votre opinion, mais vous avez suscité une grande participation de la part des membres du Comité.

Mme Ostry: Et vous nous avez donné un programme de recherche.

Le président: Telle a toujours été notre expérience en votre compagnie. Nous tenons votre organisation en très haute estime, et nous sommes ravis que vous en soyez chargés. Merci beaucoup d'être venus.

La séance est levée.

APPENDIX "7-A"

Economic Council of Canada
Conseil économique du Canada

ISSUES OF REGIONAL ECONOMIC SIGNIFICANCE

Submission to the
Standing Senate Committee on National Finance

February 6, 1979

Sylvia Ostry
Chairman

Issues of Regional Economic Significance

I welcome the opportunity to appear before this Senate Committee to report upon the Economic Council's findings, recommendations and research programs into matters of regional economic concern. The Council's attention since its inception has focussed on the disparities of income and opportunity that exist among the different regions of Canada, and indeed, the legislative mandate establishing the Council clearly identifies this as a major area of research responsibility. In particular, the Economic Council of Canada Act required it, as part of its duties:

- to study how national economic policies can best foster the balanced economic development of all areas of Canada;

- to study how economic growth, technological change and automation, and international economic changes may affect employment and income in Canada as a whole, in particular areas of Canada and in particular sectors of the economy;

- to seek full and regular consultation with appropriate agencies of the governments of the several provinces.

The Council itself is composed of leading Canadians from all the major regions of Canada, who in their role as an advisory body to the federal government, represent a wide spectrum of industrial, labour, agricultural, academic and consumer concerns.

Thus, the Council, in its *First Annual Review* in December 1964, identified as a basic economic and social goal for the economy in the medium-term future, in addition to full employment, a high

rate of economic growth, reasonable stability of prices and a viable balance-of-payments, an equitable distribution of rising incomes. Indeed, much of the thrust of the Council's *Second Annual Review* towards sustained and balanced economic growth had to do with regional disparities in opportunities and in growth potential. The Council noted the persistence of very significant differences in income, labour input, public services and productivity and it urged the achievement of a more rapid increase in the incomes of the lagging regions by (1) increasing opportunities for high productivity employment, and (2) the acceleration of programs that encourage maximum improvements in productivity. In keeping with these objectives, the Council urged:

- the avoidance as far as possible of subsidies merely to create temporary activity or to sustain indefinitely low-productivity industries and declining occupations;
- the encouragement of efficient agglomerations of activity -- growth centres -- in order to achieve increasing economies of scale, larger markets and broader pools of human skills;
- investments in social capital with adequate consideration of the economic and social benefits in relation to costs;
- increased federal transfers to or expenditures in the lower-income regions directed in particular towards improving education, training, research, health, transport and resource and industrial development facilities;
- the necessity for closer co-ordination of regional development policies among all levels of government; and

- the avoidance of measures which interfere with the free flow of goods, capital, labour and enterprise between all provinces.

In its *Third Annual Review* the Council returned to questions of regional development, pointing to the numerous separate federal and provincial programs operating within particular regions and urging that they be more harmoniously integrated. In particular it urged closer co-operation among the various federal agencies operating in the regions and it suggested the formation of a central co-ordinating committee reporting to the Treasury Board, along with regional co-ordinating committees responsible for shaping the totality of federal activity within each region.

In 1968 the Council devoted much of its *Fifth Annual Review* to the problems of poverty and the regional aspects of federal economic policies. It concluded that:

> "The unavoidable impression that emerges from our review of federal economic policies is that they have exerted a pervasive but inconsistent impact upon the various regional economies."

The Council again urged the adoption of appropriate guidelines for a federal regional development strategy, which included:

- improving the utilisation of manpower resources;
- raising the level of productivity within each region;
- assuring the adequate expansion of growth related public services;
- stimulating innovation, the application of new technology and the development of new viable lines of economic activity.

The Council recognized that there could well be "trade-offs" between growth of the national economy and the growth of lagging regions, and that certain provinces might have their own priorities and concerns that could run counter to the objective of balanced regional economic expansion. In the complex process of reconciling federal, provincial and local objectives, the Council urged a process of "levelling up" of economic performance among regions over the alternative of "levelling down". And, with the Atlantic region particularly in mind, the Council recommended "that all federal area development programs affecting the four [Maritime] provinces should be co-ordinated within one planning and administrative agency". This recommendation, along with the commitment of the new federal government to arrest regional disparities,[1] led directly to the creation of the Department of Regional Economic Expansion in 1969.

Throughout the intervening years the Council has maintained its deep interest in regional issues. In the *Twelfth Annual Review: Options for Growth*, the Council devoted a chapter and a half to regional demographic, income and productivity developments. The Council's 1975 study of possible trade strategies for Canada, *Looking Outward*, examined closely the relationship between commercial policy and regional development, and indeed much of the Council's attention in its 1978 study of Canada's relationship with the developing countries, *For a Common Future*, had to do with the industrial adaptation and

---

1 "If the underdevelopment of the Atlantic Provinces is not corrected... then the unity of the country is almost as surely destroyed as it would be by the French-English confrontation." P. E. Trudeau, Federalism and the French-Canadians, (Toronto: MacMillan, 1969).

redeployment facing Quebec, Eastern Ontario and other vulnerable areas in the face of increased imports from the emergent nations. And of course, the Council produced a full study of regional disparities in 1977 entitled *Living Together*, copies of which have already been made available to the Senate Committee.

In addition to its reviews and major studies the Council has supported a variety of individual research studies bearing on regional issues. Council staff for instance was made available to work with the Maritime Council of Premiers to assess the interrelationship between social assistance and other income support programs and unemployment in the region. The Council has supported authored research studies and discussion papers on regionally related issues (those available are identified in the Appendix). And recently, upon the request of the government of Newfoundland directed to the Prime Minister, the Council agreed to undertake a special study of economic development problems and opportunities in Newfoundland. Work commenced on this study in the spring 1978, and is expected to terminate in the summer 1980.

Throughout the years, therefore, the Council consistently urged and supported remedial action to improve the economic well-being of Canada's lagging regions. While mindful of the inevitability and indeed desirability of some of the migration between slower and faster growth regions, it has put its primary emphasis on measures to enhance productivity and hence to stimulate competitive development and employment growth within each of the major regions. During the 1960s and 1970s a great deal of initiative has occurred both in the private sector and by various levels of government, and these

have succeeded in reducing the relative disparities in personal disposable income, educational and health care opportunities, and in other related public services. And while in both Quebec and the Atlantic provinces productivity levels continued to lag behind the Canadian average, the growth rates in productivity in these two regions have, by and large, kept pace with productivity improvements elsewhere in Canada.

Nonetheless, it must be acknowledged that neither the Council nor any other research organization, to my knowledge, truly has a grasp and understanding of why and to what extent differences in regional growth rates occur. As was indicated in the DREE submissions there are known differences in resource endowments, investment capital, labour skills, technological usages, managerial practices and locational advantages but none of these alone or in combination enable analysts to forecast with accuracy the growth potential, or the actual dynamic processes and sequences of growth within Canada's different regions. Not all ventures in the fast growing areas are successful, and there have been many success stories in Quebec and the Maritimes. The Council is very conscious that important things can be learned in each region, particularly when the analysis gets down to the performance of individual firms, as the Newfoundland study is doing.

Moreover, it is not only the elements that are unique to a region or to enterprises within that region that are crucial to its evolution. National policies almost inevitably will exercise differential effects from one region to another, simply because of their varied physical and human resource, industrial and income endowments.

Living Together

The Council's 1977 study, *Living Together*, focussed primarily on regional disparities, and undertook, in a preliminary way, to assess their root causes. Many of the elements which have already been examined by this Committee, differences in productivity, in the earned and disposable income per worker, in industrial structure, unemployment and participation rates were singled out for study. The Council noted in particular that slower than average employment growth in the Atlantic provinces and Quebec was associated with lower participation rates, higher unemployment, lower earned income per capita and significant federal transfers of income to individuals or to the provinces just to keep per capita income differentials from widening. As indicated earlier, the thrust of the Council's interest and recommendations was on development prospects and the creation of jobs.

> "Our own view is that, if policy-makers should be faced with the uncomfortable choice of reducing either unemployment differences or income differences, they should opt for the former. This is simply a value judgment on our part..."

The study noted that while the more rapid increases in personal income per capita in the Atlantic provinces and Quebec than elsewhere in Canada had substantially reduced personal income disparities, these gains were largely due to government transfers, and the more than proportionate gains in average wages and salaries per employed person. But despite the evident contribution to purchasing power and regional demand, employment growth in the Atlantic provinces and Quebec has lagged behind the Canadian average and unemployment rates in those two regions are now almost at postwar record levels.

The study went on to examine some of the elements contributing to differences in the levels of labour productivity. It found, for instance, that in manufacturing the average productivity in the Atlantic provinces is about 75 per cent, and in Quebec about 93 per cent of Canadian average. Very little of this differential appears to be attributable to differences in industrial structure. Some could be associated with 'qualitative' differences in the labour force within each region, as measured by somewhat lower than average educational levels; however it is not clear how significant a factor this is in the sense that many of the older "traditional" manufacturing activities that are common to the two eastern regions do not require the more educationally advanced labour forces that the "new technology" industries and financial, community and government services do in the larger cities of central and western Canada. While differences in the levels of output per worker could also be attributed to differences in the capital stock per worker, the main factors associated with productivity differentials appeared to lie in elements such as technology, scale, managerial initiative and other factors not easily measured. The amount of investment in plant and heavy equipment per worker is most pronounced in the primary industries and utilities -- particularly in the western oil and gas industry. In manufacturing generally the capital/output ratio is substantially lower; and indeed Ontario and Quebec display an even lower capital/output ratio, or put more simply, a greater amount of value-added output per unit of gross capital stock, than do any of the other provinces. In general then, the *Living Together* evidence was consistent with the view that in manufacturing, and in

other related industries, it is a combination of the size of the market, the scale of operation and the level of technology which determines most of the relative efficiency and productivity of labour. The shortcomings in these factors are particularly important in the Atlantic region. "In Newfoundland, Nova Scotia and New Brunswick they never account for less than 60 per cent of the difference in productivity from the national average."

Canada's five regions are geographically spread and weakly enough linked that differences in their average levels of technology may well exist and persist. In the DREE presentation given earlier to the Committee it was noted that the lag time for individuals in the Atlantic provinces to catch up to average Canadian income levels was in the order of 5 years. Similarly, the evident gap in productivity levels between the Atlantic region and Ontario may arise simply from a delayed adoption of new technical innovations and methods of production. This is a not unknown phenomenon associated with the size and location of markets -- and it is frequently mentioned in relation to foreign subsidiaries operating in Canada that trail their parent companies in the moderness of their equipment and in R&D. Investigations into the adoption of computers showed that these were first installed in Ontario and Quebec in the mid-1950s and that other provinces acquired them one to four years later as they became tested, operative and adaptable to regional needs. By the same token, the relative importance of shopping centres in the Atlantic region as a percentage of regional sales lagged that in Ontario by about seven years. The educational levels of Atlantic region managers are somewhat lower on average than those in other

regions and there is no question that R&D expenditures, which all agree are notoriously low in Canada generally, are concentrated in the two central provinces.

Inevitably these factors are interrelated with the size of the market and in particular the location and size of the leading urban centres. The Council's study noted a number of self-reinforcing forces that tend to favour the larger urban centres, and threshold levels within urban structures at which specialized types of services are attracted to it. For instance, there are anywhere from half again to twice as many persons, per thousand inhabitants, engaged in transportation and communications, wholesale trade, finance, insurance, real estate, and other services and public administration activities in cities of over 250,000 persons, than there are in cities of 5-15,000. With more diversified services and occupational opportunities, larger metropoles encourage higher labour force participation rates than do smaller cities; and with higher participation rates the greater the income per capita and the greater the attraction for additional new industries and services. There is some indication as well that highly paid occupations are disproportionately represented in larger urban centres -- associated in part with the tendency for the head offices to be located there.

Proximity to larger urban markets of course provides to plants relocating within their environs external economies of scale, decreased transportation costs, a wider pool of skilled labour, and access to the technological innovations and support services found there. Of course there are limits that result from

congestion and other diseconomies in the largest cities. Estimates indicated that value added per worker in Canadian manufacturing increases with city size, although at a decreasing rate, up to a point, but that it actually begins to decline when the population reaches about one and a half million persons. All this implies that greater urbanization would be advantageous to the Atlantic region from the view point of productivity and scale in manufacturing. This is not, of course, to deny the non-economic advantages that may attach to a more rural, traditionalist locale.

Thus while endorsing the importance of urban growth centres noted in earlier Annual Reviews the Council therefore did not urge "growth pole" development exclusively at the expense of urban hinterlands or isolated or depressed areas within specific regions. There are inevitably balances to be struck and common gains in the economic interfaces between areas of urban growth and their hinterlands or markets. A stated objective of most provincial governments is to strengthen the economic viability of subregions by encouraging the decentralization of investment. Nonetheless, the bulk of the evidence points to cities of up to, say, 1.5 million inhabitants as being more efficient places to produce, having more diversification of jobs and other opportunities and greater flexibility to cope with market changes, yet with relatively minimal social costs in the form of pollution, congestion, and the like. Consequently, the Council concluded that

> "Policies to increase urbanization and modified urban structure could contribute in a moderate way to reducing regional disparities in income levels and perhaps population growth, although it is less certain that they would reduce unemployment rates."

In the process, greatly improved highways and commuting possibilities are widening the geographic catch-basin of cities everywhere and thereby enlarging the working, educational and leisure options open to rural dwellers within their reach.

The Council's study undertook a cursory look at transportation arrangements now in effect between the Atlantic and other regions in Canada, and between western provinces and central Canada. It concluded tentatively that the trucking costs are not a handicap for producers of manufactured goods within the less developed regions of Canada. However, while the issue for rail traffic was highly complex, a more economically efficient rate structure could encourage an increased amount of manufacturing in the Prairies. This probability was deemed less likely for the Atlantic region.

Research undertaken subsequently affirms that the Prairies do suffer some reduction in income from inflated freight rates on incoming goods. Partly this reflects these provinces' geographic disadvantage being distant from the main manufacturing centres; and partly their principal reliance on long-haul rail transport. The absence of competing transport modes is real. Water transport is absent, save for the few ice-free months a year at Churchill. And while trucking is competitive for high value, low-bulk, short-haul items, it is less so for grain and other bulky low-value products moving long distances. The research also finds however that apart perhaps from rapeseed crushing and meat packing, the industrial structure of the Prairies would not be radically altered by a change in federal freight rate policies. The conclusions, of course, are indicative only, the Council itself not having undertaken a thorough study of the transportation field.

The Council, in *Living Together*, also looked at the implication of federal/provincial fiscal arrangements including equalization payments, specific purpose transfers and other unconditional grants. As the Committee knows, for the Atlantic region revenues from federal transfers come close, on a per capita basis, to equalling the revenue raised provincially. Similarly, on a per capita basis, in the 1974-75 period cited in the study, specific purpose transfers for health, welfare and education purposes were almost as important for these provinces as equalization payments. (Since then, of course, new tax sharing arrangements have come into effect replacing some of the conditional grants.) Unquestionably, therefore, federal transfers to provinces and individuals have eased the problem of income disparity. For the year 1974-75 it was estimated that federal transfers effectively shifted from Ontario, Alberta, British Columbia and Saskatchewan amounts ranging between $18 and $136 per capita, to the Atlantic region $353, to Quebec $98 and Manitoba $31 per capita, eliminating in the process about one-fifth of the income disparities between the regions. Without transfers of these relative magnitudes over the years, there would undoubtedly have been less indigenous economic development, and increased outward migration from the receiving provinces.

This leads to the issue of a more regionally differentiated stabilization policy. The Council noted that provincial and local governments now are effectively responsible together for a greater share of public expenditures than is the federal government and that there may be greater scope for provincial or regional stabilization policy than existed, say, several decades ago. To some degree -- and this applies particularly in the weaker provinces -- a

considerable part of the expenditures made by governments or residents of that province may flow outside the province, thereby inhibiting the provincial or regional effectiveness of a tax cut or increased public expenditure, usually to the benefit of the central provinces. Nonetheless, a broad conclusion applicable for national stabilization strategy -- the tax cut in the demand deficient unemployment situation will be partly self-refinancing -- applies as well to tax cuts made in any individual region. Provincial governments do not have to fear the loss of foreign exchange reserves or currency devaluation; their risk is that increasing provincial debt will force up the interest rates on new provincial debentures to unacceptable levels. The Council deemed this to be less of a problem for Quebec and British Columbia -- two high unemployment regions -- but possibly a matter of some concern for the Maritime provinces and certainly for Newfoundland. However, it endorsed a general program of federal support for the disadvantaged regions, either by underwriting provincial bond issues, or through a combination of fiscal incentives and selective expenditure strategies that favoured them.

Over the course of a business cycle the peripheral regions tend to be hit more severely than the central regions. Hence, the Council argued

> "Fiscal levers can be used in various combinations to achieve any given national demand effect with rather widely varying effects on each region... It matters little... whether the federal government partially exempts high unemployment regions from fiscal squeezes or whether it stimulates them more

> in terms of fiscal relaxation... In sum the institution of regionalized stabilization policy, involving both federal and provincial initiatives to reduce regional differences in unemployment rates, would seem to be both desirable and feasible."

The Council's findings were, broadly speaking, supportive of DREE. As DREE officials have clearly affirmed it is not entirely clear how many of the jobs that DREE claims to have created or preserved in its regions were in fact unique, or how many would have been created there or elsewhere regardless of the DREE contribution. Statistical estimates, comparing employment and unemployment developments since the establishment of DREE against what might have occurred had the pre-DREE traditional relationships been maintained, suggest that the situation in the Atlantic region improved but that little has changed in Quebec. These estimates indicate that the correspondence between DREE's claims of job creation in the Atlantic and the combined reduction in unemployment and outmigration, while far from exact, are of the right order of magnitude in the sense that much of the actual change in employment could be accounted for if DREE did actually create the number of jobs it claims. There are of course the issues of incrementality and the "crowding out" of unsubsidized firms. While the Council's calculations involved some rather heroic assumptions, nonetheless they suggest that somewhere between 25 and 59 per cent of the DREE supported establishments, or about 39 to 69 per cent of the employment claimed for the Atlantic region were incremental.

These calculations had to do with Regional Development Incentive Assistance grants. The Council did not attempt to measure

the effectiveness of DREE expenditures going through the General Development Agreements or other programs for public and related infrastructure. However, one study done for the Council suggested that in terms of the overall transfer of capital inherent in the DREE program the Atlantic region was almost the sole gainer, and Ontario almost the sole contributor.

Regardless, however, of the difficulties in evaluating DREE's overall program or that portion of it under the General Development Agreements, it seems clear that in the broadest sense such initiatives coincide with what the Council traditionally has urged. That is, they represent selective instruments designed to reinforce the economic viability of disadvantaged regions, in keeping with provincial planning and priorities working with the wider knowledge and funding of various federal departments including DREE. Moreover, the present decentralized functioning of DREE, with all its limitations, seems to have gone a long way to improving the co-ordination of regionally impacting initiatives at the federal decision-making level, as well as synthesizing these plans with the now strengthening responsibilities of provincial and local governments.

The consequence of the Economic Council's study of regional disparities was a set of 16 recommendations, which are already known to the Senate Committee and are cited in the Appendix. Clearly, time has moved on. Some of these recommendations are now perhaps less urgent or less relevant, and other recommendations might now present themselves. Given the far from clear relationships between

employment opportunities, labour force participation, unemployment and underemployment, sole reliance on an aggregate unemployment rate figure as a "trigger instrument" for contracyclical fiscal initiatives is probably not wise. The emphasis should be on employment growth. And there are other issues not covered in *Living Together*, such as the regional implications of energy developments, the oil price equalization issue and resource taxation questions, which are now commanding attention.

Clearly too, the changes in fiscal arrangements negotiated in late 1977 have altered the fiscal situation considerably, and affected the ability of disadvantaged provinces to increase aggregate demand within their own domain. Nonetheless, the Council believes that the general thrust of the report is still relevant -- greater regional sensitivity, increased decentralization of fiscal decision-making, greater responsibility for the provinces and regions for their own economic development and viability. The challenge lies in increased employment opportunity and less dependence on income support mechanisms.

Other Council Activities

As an extension to its interest in regional competitiveness the Council in June 1977 sponsored a Conference on Industrial Adaptation, which focussed on the problems confronting many labour intensive manufacturing firms in parts of Eastern Ontario, Quebec and elsewhere in the face of growing competition from emergent nations. This also was a prominent theme in *For a Common Future*, which recommended that the federal government along with the relevant provinces establish

an industrial adjustment and redeployment fund, with expenditures of $4 billion, to be spread over fifteen years. The Council also joined with the Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, in sponsoring a Workshop on the Political Economy of Confederation, in November 1978, the proceedings of which will be published this spring. Research is proceeding too on some of the non-fiscal or non-monetary decisions that significantly affect the economic development of regions one way or another. Regulations or the lack of them can tilt the decision of firms to explore or locate in one area rather than another; and the Council will be looking at some of their consequences in its Regulation studies. Tariff and nontariff barriers can injure one region and favour another, as can their removal, and the results of the GATT negotiations will open up new competitive possibilities, concerns and lines of enquiry.

Several analytic assessments of regional issues, undertaken by Council staff, will soon be released. One, scheduled for publication in the spring issue of Canadian Public Policy, deals with the contribution of natural resource endowments to the easing or widening of regional economic disparities.[2] A second, forthcoming as a Research Study next month, identifies some of the key factors behind provincial variations in labour productivity and how much they contribute to differences in provincial and national productivity levels and rates of economic growth.[3]

---

1 Lawrence Copithorne, "Natural Resources and Regional Disparities: A Skeptical View", Canadian Public Policy (forthcoming).

2 L. Auer, Regional Disparities of Productivity and Growth in Canada, Economic Council of Canada (forthcoming)

As indicated earlier the Council has embarked on detailed study of the Newfoundland economy, extending the line of enquiry pursued in *Living Together* in assigning a prominent role to the investigation of productivity and low economic performance.

The adopted terms of reference of the study, *Economic Development Problems and Opportunities in Newfoundland*, are to analyse alternative means of

- reducing the unemployment rate in Newfoundland;
- raising earned incomes in Newfoundland, especially through raising productivity and employment;
- reducing the dependency of Newfoundland on transfers; and
- assisting the Newfoundland government to plan its development strategy in the medium term.

The study is being done in close consultation with both the Federal Department of Regional Economic Expansion and the Government of Newfoundland; and researchers are reporting to an advisory committee embracing three senior officials of the Newfoundland government, the Assistant Deputy Minister, DREE, Atlantic region, the federal Deputy Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, and a Director of the Economic Council of Canada.

The study will focus on the central problems of why productivity in each individual industry, with rare exceptions, is lower than the Canadian average; and whether unemployment is as serious relative to elsewhere in Canada as the measured statistics suggest, in terms of the degree of hardship involved and the sincerity of the desire to find work. It will also examine the causes and consequences of the vast

growth of dependency on transfers of all kinds, to business, persons and the provincial government, and whether problems associated with this can be ameliorated; what prospects there are for the fisheries, forestry, energy and other primary enterprises, as well as secondary industries; and what policies governments might follow to promote Newfoundland's economic development. The research will get down to actual case levels. In the productivity analysis, personal interviews are being held with managers of a sizable number of comparative firms in Newfoundland and in Ontario, to determine what factors are contributing to productivity differences in the different enterprises. There will also be a direct survey of five thousand households -- half in Newfoundland and half in Ontario -- carried out in conjunction with the regular labour force survey of Statistics Canada, to examine such issues as the stigma, fear and financial burden of unemployment, the willingness to move or commute to a new job, the sources of non-market income, etc. A comparison of Iceland and Newfoundland is being done, focussing on the commonality and differences in endowments and institutions and bearing in mind that Icleand can devalue its currency whereas Newfoundland cannot. Studies are also going forward on the potential impact of the 200 mile limit zone for fisheries, on the interaction between income maintenance programs and fisheries employment, on prospects for better utilization of the forest resources, the role of urban structure, on econometric techniques to explain output and employment in the resource sector, on cyclical and seasonal determinants of unemployment on the true opportunity cost of labour, and on a number of other topics.

Future Research into Regional Issues

Only last month the Council sponsored a symposium of leading Canadian and some foreign experts in regional economics studies, to

consider the future direction of Council research into regional matters. The views on what are or are not pressing issues of regional concern varied widely, encompassing the geographic perspective of the participants and the full range of modern 'laissez-faire' to interventionist approaches. The Council itself has endorsed a broad approach to regional studies, but has yet to be presented with a detailed statement. Nonetheless at this stage several points are worth noting. First, there will be additional, in-depth study of regional issues. Second, whereas *Living Together* focussed principally on regional disparities, the new research will be broader in scope, and consider the functioning of all Canadian regions, whether or not suffering from disparities. In doing this, it is possible that the Council's CANDIDE econometric model, newly revised, will help in projecting alternative regional and industrial possibilities. Third, of necessity, this approach will entail knowledge of all the major regions, and so will bring the Council and its staff closer in its research to the evident concerns and the research now underway at provincial and regional levels.

APPENDIX 1

Living Together

Recommendations

Recommendation 1

We recommend that the governments of the provinces where incomes and educational attainment are lower than the national average examine ways of improving the educational attainment of new entrants to the labour force and of increasing the ease with which mature members of the labour force can upgrade their education.

Recommendation 2

We recommend that, in the provinces where incomes are lower than the national average, each minister of industrial development or his equivalent, in co-operation whenever possible with private industry associations and trade unions, investigate what is the best applicable technology in each provincial industry, including service industries, with a view of encouraging its adoption where it is not yet in use.

Recommendation 3

We recommend that, in provinces where incomes are lower than the national average, any existing or future urban strategy give full consideration to the productivity advantages in manufacturing that may be gained by working with, rather than against, the tendency for population to drift from rural to urban areas and from smaller to medium-sized urban settlements.

Recommendation 4

We recommend that the growth of satellite cities of intermediate size, in the vicinity of Montreal and Toronto, be encouraged by the provincial governments concerned.

Recommendation 5

We recommend that industry trade associations, trade unions, and other appropriate institutions undertake formal studies to determine why productivity levels in their own industry differ from province to province and that they disseminate the results together with appropriate recommendations.

Recommendation 6

We recommend that all provincial governments, but especially those in low-income provinces, consult with appropriate educational institutions on ways to expand training in formal techniques of management available to existing and potential managers in the province.

Recommendation 7

We recommend that the governments of all provinces, but especially those where unemployment rates are above the national average, calculate each year the amount by which the provincial budget would be in surplus or deficit if the provincial economy were operating at full capacity.

Recommendation 8

We recommend that, in all provinces where unemployment rates are usually higher than the national average, except Newfoundland, each provincial government continuously assess how much of its unemployment is due to demand deficiency and stimulate demand by increasing the full-employment budget deficit or decreasing the full-employment budget surplus, as the case may be.

Recommendation 9

We recommend that the governments of New Brunswick, Nova Scotia, and Prince Edward Island attempt to agree among themselves, each year, on appropriate joint changes in the full-employment budget surplus or deficit.

Recommendation 10

We recommend that the mix of fiscal policy instruments used by the federal government for cyclical stabilization purposes be chosen in such a way as to increase the proprotion of national demand going to high-unemployment regions.

Recommendation 11

We recommend that the cost of relocating any particular federal activity for the purpose of creating jobs rather than achieving better local provision of federal service be always compared with the cost of creating a similar number of jobs through other programs involving direct subsidies.

Recommendation 12

We recommend that the federal government publish, every two to three years, a breakdown, by province and territory, of the location of its cash expenditures and tax receipts.

Recommendation 13

We recommend that the federal government review the terms under which assistance is available for moving workers to temporary jobs and consider undertaking a social experiment to discover whether the benefits of financial assistance to temporary mobility initiatives by the private sector would exceed the costs to the taxpayer.

Recommendation 14

We recommend that a survey, or surveys, be taken to determine the degree of awareness among the unemployed of job opportunities outside their province of residence, as well as their degree of knowledge about federal programs of mobility assistance.

Recommendation 15

We recommend that, as part of a strategy of full employment, tne ministers of labour in high-unemployment provinces gradually move to a situation where their minimum wages are not higher than in any province where unemployment is lower than the national average.

Recommendation 16

We recommend that the federal government very gradually move to a situation where the wages of its own employees in each province are more closely related to wages for comparable workers in the private sector.

APPENDIX 2

Discussion Papers on Regionally Related Issues

"Location Subsidies, Spatial Friction and the Open Economy, by D. L. Emerson, No. 2, July 12, 1973 (out of print)

"Urban Indicators: A Theoretical and Empirical Analysis - Part I", by A. M. Maslove, No. 5, December 1973 (out of print)

"Les aspects régionaux de l'évolution de l'économie canadienne 1961-1970, par Fernand Martin, n° 8, le 30 avril 1974 (épuisé)

"The Foundations of Canadian Regionalism, by D. Cameron, D. L. Emerson and N. H. Litwick, No. 11, October 3, 1974 (out of print)

"Regional and Urban Policy in Canada", by J. Atcheson, D. Cameron and D. Vardy, No. 12, October 4, 1974 (out of print)

"Analyse de l'effet de la mortalité accidentelle et violente sur l'espérance de vie, Canada, régions ou provinces, 1931-1971", par Yves Péron, n° 16, le 26 novembre 1974 (épuisé)

"Air Quality in Canadian Urban Areas", by Dennis Paproski and Julian R. Walker, No. 18, January 6, 1975

"One More River: An Essay on the History of Hydro-Electric Construction", by John T. Saywell, No. 20, January 31, 1975

"Across Mountain and Muskeg: Building the Canadian Transportation System", by John T. Saywell, No. 22, March 3, 1975

"Unemployment Insurance and Labour Force Participation, with Application to Canada, and the Maritimes, by N. Swan, No. 31, May 29, 1975

"Estimates of the Aggregate Demand Effect of Income Maintenance Programs in the Maritime Provinces, by N. Swan and T. Glynn, No. 32, May 29, 1975 (out of print)

"The Effect of Income Maintenance Programs on Economic Development in the Maritimes", by N. Swan, P. MacRae and C. Steinberg, No. 33, June 4, 1975 (out of print)

"Urban Social Indicators", by Allan M. Maslove, No. 35, August 13, 1975 (out of print)

"The Regional Factor in the Diffusion of Innovations", by Fernand Martin, No. 47, January 7, 1976 (out of print)

"The Process of Development", by Benjamin Higgins, No. 64, October 13, 1976 (out of print)

"Une nouvelle façon de régionaliser la politique fédérale de stabilisation", par Richard Beaudry, n° 80, le 2 mars 1977

"L'analyse des disparités de revenus suivant l'origine ethnique et la langue sur le marché montréalais en 1961, par Jac-André Boulet et André Raynauld, n° 83, le 23 mars 1977 (épuisé)

"Le chômage saisonnier et l'explication des disparités interrégionales de chômage au Canada", par Richard Beaudry, n° 84, le 20 april 1977

"The Impact of Federal Regional Economic Expansion Policies on the Distribution of Income in Canada, by W. Irwin Gillespie and Richard Kerr, No. 85, May 26, 1977 (out of print)

"A Neoclassical Perspective on Natural Resource-Led Regional Economic Growth, by Lawrence W. Copithorne, No. 92, July 28, 1977 (out of print)

"The Costs and Benefits of Industrial Location Grants", by Neil Swan and A. Glynn, No. 93, August 11, 1977

"Weighing Conflicting Concerns in the Context of Frontier Development", by Dennis M. Paproski, No. 96, September 19, 1977

"Residential and Job Location and the Journey-to-Work: A Review and Theoretical Perspective" (Urban Paper No. 1), by Surendra Gera and Peter Kuhn, No. 102, December 21, 1977

"Growth and Unemployment in Eastern Canada", by Neil Swan, No. 105, February 15, 1978

"Natural Resources and Regional Disparities: A Skeptical View", by Lawrence W. Copithorne, No. 106, February 15, 1978 (out of print)

"La relation entre la taille urbaine et le revenu per capita, au Canada", par Michel Boivert et Michel Legault, n° 115, le 15 mai 1978

"Occupation, Locational Patterns and the Journey-to-Work" (Urban Paper No. 4), by S. Gera and P. Kuhn, No. 121, September 20, 1978

Studies on Regionally Related Issues

Interregional Disparities in Income, by S. E. Chernick, 1966 (out of print)

An Analysis of Interregional Differences in Manpower Utilization and Earnings, by Frank T. Denton, 1966 (out of print)

Some Economic Aspects of Provincial Educational Systems, by J. Cousin, J. P. Fortin, and C. J. Wenaas, 1971

Canadian Policies for Rural Adjustment: A Study of the Economic Impact of ARDA, PFRA, and MMRA, by Helen Buckley and Eva Tihanyi, 1967

Future Market Outlets for Canadian Wheat and Other Grains, by S. C. Hudson, 1970

Interregional Competition in Canadian Cereal Production, by W. J. Craddock, 1970

Search Behaviour in Canadian Job Markets, by Dennis R. Maki, 1972

Mobility Behaviour in the Canadian Labour Force, by John Vanderkamp, 1973

Proceedings, Conference on Industrial Adaptation, June 1977, and related papers, 1978

Production, Location and the Automotive Agreement, by David L. Emerson, 1975

Regional Aspects of the Evolution of Canadian Employment, by Fernand Martin, 1976

Unemployment in Canada: The Impact of Unemployment Insurance, by C. Green and J.-M. Cousineau, 1976

Income Maintenance Programs: Their Effect on Labour Supply and Aggregate Demand in the Maritimes, N. Swan, P. MacRae, and C. Steinberg, 1976

The Economic Causes and Effects of Migration: Canada, 1965-71, by E. Kenneth Grant and John Vanderkamp, 1977

APPENDICE «7-A»

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

ÉCONOMIE RÉGIONALE

Mémoire présenté au
Comité sénatorial permanent des finances nationales

Le 6 février 1979

Sylvia Ostry
Président

Economie Régionale

Je suis heureuse d'avoir l'occasion de comparaître devant ce Comité pour vous faire part des conclusions, des recommandations et des programmes de recherche du Conseil économique du Canada sur les questions relatives à l'économie régionale. Le Conseil s'est concentré, depuis sa création, sur les disparités de revenus et de débouchés que présentent les différentes régions du Canada. Le mandat du Conseil en fait clairement le principal secteur de responsabilité en matière de recherche. Selon la Loi sur le Conseil économique du Canada, celui-ci doit notamment:

- étudier comment des programmes économiques à l'échelle nationale peuvent davantage stimuler, dans un équilibre harmonieux l'essor économique de toutes les régions du Canada;
- étudier les incidences que l'expansion de l'économie, l'évolution de la technologie et l'automatisation, ainsi que les transformations de la vie économique internationale peuvent avoir sur l'emploi et le revenu dans l'ensemble comme dans certaines régions du Canada et dans les secteurs particuliers de l'économie.
- chercher à établir de façon régulière des consultations poussées avec les organismes conpétents du gouvernement de chaque province.

Le Conseil se compose de chefs de file des principales régions du Canada, lesquels, à titre d'organe consultatif du gouvernement fédéral, représentent une vaste gamme de responsabilités et de préoccupations tant dans les secteurs industriel et agricole que dans les milieux syndical et universitaire ainsi qu'une matière de consommation.

Ainsi, le Conseil, dans son Premier Exposé annuel de décembre

1964, se fixait comme principaux objectifs socio-économiques à moyen terme, en plus du plein emploi, un taux élevé de croissance économique, une stabilité des prix raisonnable, une balance des paiements viable et une répartition équitable des hausses de salaire. De fait, la principale orientation du Deuxième Exposé annuel du Conseil en vue du maintien et de l'équilibre de la croissance économique, portait principalement sur les disparités régionales et des possibilités d'emploi et de croissance. Le Conseil avait notamment constaté des différences très importantes en matière de revenu, de main-d'oeuvre, de services publics et de productivité et il préconisait ainsi une augmentation plus rapide des revenus des régions qui accusaient un retard notamment en (1) augmentant les possibilités d'emplois hautement productifs et (2) en accélérant les programmes visant à maximiser la productivité. Compte tenu de ces objectifs, le Conseil conseillait:

- d'éviter, autant que possible, d'accorder des subsides uniquement pour créer des activités temporaires ou pour maintenir indéfiniment des industries à faible productivité ou des activités tombées en désuétude.

- d'encourager les secteurs d'activités efficaces (centres de croissance) de manière à assurer de meilleures économies d'échelle, de plus vastes marchés et un plus important réservoir de main-d'oeuvre qualifiée.

- de faire des investissements en capital social en tenant suffisamment compte des avantages socio-économiques par rapport aux coûts.

- d'augmenter les transferts fédéraux aux régions à faible revenu en vue notamment d'améliorer les centres d'enseignement, de formation, de recherche, de santé ainsi que les services de transport, les ressources et le développement industriel de ces régions.

- de resserrer la coordination des politiques de développement régional entre les divers paliers de gouvernement.

- éviter de prendre des mesures qui pourraient porter atteinte à la libre circulation des marchandises, des capitaux, main-d'oeuvre et des entreprises entre différentes provinces.

Dans son Troisième Exposé annuel, le Conseil s'est repenché sur les questions de développement régional en soulignant la multiplicité des programmes fédéraux et provinciaux distincts existant dans différentes régions et en insistant sur le besoin d'une intégration harmonieuse. Il a favorisé, en particulier, une collaboration plus étroite entre les divers organismes fédéraux dans les régions et a proposé la création d'un comité central de la coordination devant faire rapport au conseil du trésor ainsi que la création de comités régionaux chargés de coordonner, au niveau régional, l'ensemble des activités fédérales.

En 1968, le Conseil a consacré une grande part de son Cinquième Exposé annuel au problème de la pauvreté et aux aspects régionaux de la politique économique fédérale. Il concluait en ces termes:

> "En étudiant la politique économique fédérale on a la nette impression qu'elle a eu une incidence certaine mais incohérente sur les différents aspects de l'économie régionale."

Le Conseil recommandait de nouveau l'adoption de directives nécessaires à l'établissement d'une stratégie fédérale de développement régional:

- en améliorant l'utilisation de la main-d'oeuvre;

- en augmentant la productivité dans chaque région;

- en garantissant progression appropriée de la croissance des services publics concernés;

en stimulant l'innovation, l'utilisation de nouvelles techniques et le développement de nouvelles solutions économiques.

Le Conseil reconnaissait qu'il pouvait y avoir une "interdépendance" entre la croissance de l'économie nationale et celle des régions à la traîne et que les projets prioritaires de certaines provinces pourraient fort bien aller à l'encontre des objectifs d'une expansion économique régionale équilibrée. Dans la tâche difficile qui consiste à concilier les objectifs fédéraux, provinciaux et locaux, le Conseil a prôné un "nivellement par le haut" de l'activité économique entre les régions plutôt qu'un "nivellement par le bas". En pensant surtout à la région Atlantique, le Conseil a recommandé "que tous les programmes de développement fédéral visant les quatre provinces (Maritimes) soient coordonnés au sein d'un organisme unique de planification et d'administration". Cette recommandation, tout comme l'engagement du nouveau gouvernement fédéral de mettre fin aux disparités régionales,[1] a conduit directement à la création du ministère de l'Expansion économique régionale en 1969.

Au cours des années, le Conseil n'a cessé de manifester un vif intérêt pour les questions régionales. Dans son Douzième exposé annuel, les Options de croissance, le Conseil a consacré un chapitre et demi à la démographie, au revenu et à la productivité des régions. L'étude du Conseil,

---

1 "Si on ne fait rien pour remédier au sous-développement des provinces atlantiques... il est presque certain que l'unité du pays en souffrira autant que de la confrontation franco-anglaise." Pierre-Elliot Trudeau, Le fédéralisme et les Canadiens français, (Toronto: MacMillan, 1969).

de 1975, sur les stratégies commerciales possibles pour le Canada intitulée Vers l'avenir, a examiné de très près le lien qui existe entre la politique commerciale et le développement régional; en fait, une grande part de l'étude de 1978 intitulée Pour un avenir commun, étude qui examine les rapports existant entre le Canada et les pays en développement, traite de l'adaptation et la restructuation du secteur industriel auquelsdoivent faire face le Québec, l'est de l'Ontario ainsi que d'autres régions vulnérables vu l'augmentation des importations des pays en développement. Et naturellement, le Conseil a publié en 1977 une étude globale des inégalités régionales, intitulée Vivre ensemble, dont un certain nombre d'exemplaires ont déjà été mis à la disposition du comité sénatorial.

En plus de ses analyses et de ses grandes études, le Conseil a subventionné un certain nombre de projets de recherche indépendants portant sur des questions régionales. Le personnel du Conseil a, par exemple, aidé le Maritime Council of Premiers à évaluer les liens qui existent entre l'assistance sociale et les autres programmes de soutien du revenu et de chômage dans la région. Le Conseil a également financé la réalisation de certains projets de recherche individuels et la rédaction de mémoires sur des questions relatives aux réalités régionales (les études qui sont disponibles sont énumérées dans l'annexe). Plus récemment, le Conseil a accepté, sur demande expresse du gouvernement de Terre-Neuve au premier ministre du Canada, d'effectuer une étude spéciale sur les problèmes et les possibilités de développement économique à Terre-Neuve. Cette étude a été entreprise au printemps 1978 et sera terminée à l'été 1980.

Au fil des ans, le Conseil a donc, en toute logique, réclamé et

appuyé l'adoption de mesures correctrices pour améliorer le bien-être économique des régions défavorisées du Canada. Sans oublier l'inéluctabilité et, en fait, la désirabilité d'une certaine migration entre les régions à croissance plus lente et celles à croissance plus rapide, le Conseil a privilégié les solutions qui visaient à améliorer la productivité et, partant, à stimuler la concurrence et la création d'emplois dans chacune des grandes régions du Canada. Pendant les années 60 et 70, un grand nombre d'initiatives ont été adoptées tant par le secteur privé que par les divers paliers de gouvernement. Ce qui a contribué à réduire les inégalités relatives, notamment au chapitre du revenu personnel disponible, de l'accessibilité aux études et aux services de santé, et de la qualité des autres services publics offerts. Même si au Québec comme dans les Maritimes, la productivité est demeurée inférieure à la moyenne canadienne, les améliorations observées sous ce rapport dans ces deux régions ont essentiellement suivi la courbe des autres régions canadiennes.

On doit néanmoins reconnaître que ni le Conseil ni les autres organismes de recherche n'ont vraiment les pouvoirs et la capacité de comprendre et de mesurer les causes de l'écart qui existe entre les divers taux de croissance des régions. Comme l'a souligné le mémoire du MEER, il existe entre ces régions une disparité évidente dans le potentiel de ressources, les capitaux, les compétences et les connaissances techniques disponibles, les pratiques administratives en usage, et les avantages qui favorisent un lieu par rapport à un autre; mais aucun de ces facteurs, pris isolément ou ensemble ne permet aux analystes de prévoir avec précision les possibilités de croissance d'une région donnée ni de préciser quels

moteurs favorisent la croissance dans les diverses régions du Canada et quelles sont leurs conséquences. D'une part, les entreprises des régions à croissance rapide ne connaissent pas toutes le succès; d'autre part, le Québec et les Maritimes ont aussi leurs réussites commerciales. Le Conseil n'est pas sans savoir qu'il y a beaucoup à apprendre de l'expérience de chaque région, surtout lorsque les analystes acceptent de tenir compte des réalisations des entreprises individuelles, comme le fait l'étude de Terre-Neuve.

Qui plus est, ce ne sont pas les facteurs distinctifs d'une région ou des entreprises qui y sont situées qui en déterminent l'évolution. Les effets des grandes politiques nationales diffèrent presque inévitablement d'une région à l'autre, simplement en raison des ressources physiques et humaines variées dont elles disposent et de leur potentiel industriel et salarial.

Vivre ensemble

L'étude de 1977 du Conseil, "Vivre ensemble", s'est concentrée principalement sur les disparités régionales et a entrepris, dans un premier temps, d'en évaluer les causes profondes. Un grand nombre d'éléments qui ont déjà fait l'objet d'un examen par le Comité; les écarts de production, de revenu gagné et disponible par travailleur, de la structure industrielle, de chômage et de taux de participation ont été étudiés séparément. Le Conseil a remarqué en particulier qu'une croissance de l'emploi inférieure à la moyenne dans les provinces Atlantique et au Québec était liée à des taux de participation inférieure, à un chômage plus élevé, à un revenu

inférieur par habitant et à d'importants transferts de revenu sur le plan fédéral à des particuliers ou aux provinces pour essayer d'empêcher les écarts de revenu par habitant de s'accroître. Comme on l'a déjà dit, le Conseil a orienté son intérêt et ses recommandations vers les perspectives de développement et la création d'emplois.

> "A notre avis, si les décisionnaires devaient envisager un choix embarrassant comme celui de réduire soit les écarts de chômage soit les écarts de revenu, ils devraient opter pour le premier. Ce n'est qu'un jugement de valeur de notre part..."

L'étude souligne que tandis qu'une augmentation du revenu personnel par habitant dans les provinces Atlantique et au Québec plus rapide que partout ailleurs au Canada a largement contribué à en réduire les disparités, ces gains sont en grande partie dus au transfert des employés fédéraux et aux gains plus que proportionnels des salaires et revenus moyens par travailleur. Mais en dépit de l'augmentation manifeste du pouvoir d'achat et de la demande régionale, la croissance de l'emploi dans les provinces Atlantique et au Québec est restée en deçà de la moyenne canadienne et les taux de chômage de ces deux régions ont presque atteint à l'heure actuelle le record d'après guerre.

L'étude poursuit son examen de certains des éléments qui contribuent aux écarts des niveaux de productivité de la main-d'oeuvre. Ainsi, on a découvert que la productivité moyenne des provinces Atlantiques est d'environ 75% dans le secteur manufacturier et qu'elle représente au Québec environ 93% de la moyenne canadienne. Une partie très minime de ces écarts semble être attribuable aux disparités de structure industrielle. On pourrait l'attribuer en partie aux écarts de qualité de la main-d'oeuvre dans chacune

des régions, due à un niveau d'éducation quelque peu inférieur à la moyenne; toutefois, on n'a pas établi clairement de quelle façon ce facteur peut influer sur ces chiffres, étant donné qu'un grand nombre d'emplois du secteur manufacturier qui est resté traditionnel dans ces deux régions n'exigent pas la main-d'oeuvre instruite que l'on trouve dans le secteur industriel et financier à haute technologie, dans les services communautaires et gouvernementaux des grandes villes du centre et de l'ouest du Canada. Tandis que ces différences de rendement par travailleur pourraient aussi être attribuables aux différences de capital-actions par travailleur, les principaux facteurs qu'entraînent des écarts de productivité semblent se rattacher à des éléments comme la technologie, l'échelle, l'initiative des gestionnaires et d'autres facteurs difficiles à mesurer. Le niveau d'investissement dans une usine et le matériel lourd par travailleur est plus élevé dans les industries primaires et dans les services, particulièrement dans l'industrie du pétrole et du gaz naturel de l'Ouest. Dans le secteur manufacturier en général, le coefficient de capital est sensiblement inférieur; de fait, en Ontario et au Québec, ce coefficient est encore plus bas ou plus simplement, la plus-value est plus forte par unité de capital-actions brute que dans toute autre province.

En règle générale, le contenu du document "Vivre ensemble" s'accorde avec la théorie selon laquelle, dans le domaine manufacturier et dans les industries connexes, le rendement et la productivité relatives de la main-d'oeuvre sont déterminés par une conjugaison de l'importance du marché, de l'échelle des opérations commerciales et du niveau de la technologie. Dans la région de l'Atlantique, les lacunes rattachées à ces trois facteurs sont particulièrement importantes. "À Terre-Neuve,

en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, ces facteurs expliquant toujours au moins 60% de l'écart de productivité qui existe par rapport à la moyenne nationale".

Les cinq régions géographiques du Canada s'étendent sur de vastes territoires et les liens qui les unissent sont trop faibles et favorisent donc le maintien des différences qui les opposent au chapitre de la moyenne des niveaux de technologie. Dans le mémoire du MEER, présenté plus tôt au Comité, il était mentionné que les citoyens des provinces maritimes avaient un retard de cinq ans en ce qui concerne la moyenne des revenus des autres Canadiens. Parallèlement, les atermoiements concernant l'adoption d'innovations techniques et de nouvelles méthodes de production peuvent avoir tout simplement entraîné le retard évident entre la région de l'Atlantique et l'Ontario en matière de niveau de productivité. C'est un phénomène fort bien connu qui va de pair avec l'importance et l'emplacement des marchés et qui est fréquemment invoqué pour expliquer le retard pris par les filiales étrangères installées au Canada par rapport aux sociétés mères, sur le plan de la modernité de l'équipement et de la R-D. Des enquêtes ont indiqué que les ordinateurs ont été installés pour la première fois en Ontario et au Québec vers le milieu des années 50 et que les autres provinces ont attendu de un à quatre ans avant de suivre leur exemple, après que les ordinateurs eurent fait l'objet d'essais, eurent été exploités puis adaptés aux besoins des régions. De plus, l'importance relative des centres commerciaux de la région de l'Atlantique sur le pourcentage des ventes

régionales correspond à celui qu'obtenait l'Ontario il y a environ sept ans. Le niveau d'instruction des gestionnaires de la région de l'Atlantique est quelque peu inférieur à la moyenne des autres régions et il ne fait aucun doute que les dépenses en R-D, dépenses qui de l'avis de tous sont très peu élevées dans l'ensemble du Canada, sont concentrées dans les deux provinces du centre du pays.

Ces facteurs sont inévitablement étroitement liés à l'importance du marché et en particulier à l'emplacement ainsi qu'à la taille des grands centres urbains. L'étude du Conseil fait ressortir un certain nombre de facteurs qui tendent à favoriser les grands centres urbains et, au sein des structures urbaines, les niveaux minimums qui attirent les services spécialisés. Par exemple, dans les villes de plus de 250 000 habitants entre la moitié plus et deux fois plus de personnes, par mille habitants, travaillent dans les domaines des transports et des communications, du commerce de gros, des finances, des assurances, de l'immobilier ainsi que dans l'administration publique par rapport aux villes dont la population varie entre 5,000 et 15 000 habitants. Grâce à la plus grande diversification des services et des possibilités d'emploi, les grands centres urbains favorisent un meilleur taux d'activités que les villes de moindre importance; partant, plus le taux d'activités est élevé, plus le revenu par habitant sera élevé, et plus grandes seront les possibilités que de nouvelles industries et de nouveaux services viendront s'y installer. En outre, selon les statistiques, le nombre d'emplois bien rémunérés est concentré dis-

proportionnellement dans les grands centres urbains: l'une des raisons est que les sièges sociaux ont tendance à s'établir dans les grands centres urbains.

La proximité de ces grands centres urbains offrent aux nouvelles usines des économies d'échelle, des coûts de transport moins élevés, un plus grand nombre de travailleurs qualifiés, des innovations technologiques et des services de soutien.

Bien entendu, dans les plus grandes villes, il y a des limites qui résultent du surpeuplement et d'autres désavantages économiques. Des estimations ont indiqué que la valeur ajoutée, par travailleur, dans l'industrie manufacturière canadienne augmente en fonction de la grandeur de la ville, bien qu'à un taux décroissant jusqu'à un certain point, et qu'elle commence à décliner lorsque le nombre d'habitants s'élève à environ un million et demi. Tout cela permet de croire qu'une urbanisation plus poussée serait avantageuse pour la région de l'Atlantique quant à la productivité et à l'envergure de l'industrie manufaturière. Bien entendu, cela ne nie pas les avantages qui ne sont pas d'ordre économique que peut offrir un milieu traditionnaliste, plus rural.

Ainsi, tout en reconnaissant l'importance des centres d'expansion urbaine signalée dans ses Exposés annuels antérieurs, le Conseil n'a pas recommandé d'aménager exclusivement "des pôles de croissance" aux dépens des régions proches des agglomérations urbaines ou des zones isolées ou économiquement défavorisées de régions déterminées. Il y a inévitablement

des équilibres à réaliser et des avantages communs à obtenir dans les échanges économiques entre les régions d'expansion urbaine et leur arrière-pays ou leurs marchés. Un objectif énnoncé par la plupart des gouvernements provinciaux consiste à accroître la rentabilité économique des régions secondaires en encouragenant la décentralisation de l'investissement. Néanmoins, la plupart des constatations indiquent que les villes qui ont jusqu'à, disons, 1.5 million d'habitants ont un plus haut niveau de production; elles bénéficient d'une plus grande diversification en matière d'emploi et d'autres possibilités, et d'une plus grande souplesse d'adaptation pour faire face aux changements du marché, même avec les inconvénients sociaux relativement minimes que représentent la pollution, le surpeuplement etc. Par conséquent, le Conseil a conclu que

> "les politiques en vue d'accroître l'urbanisation et de modifier la structure urbaine pourraient contribuer modérément à réduire les disparités régionales en matière de niveau de revenus et peut-être de croissance démographique, même si l'on n'est pas certain qu'elles réduisent le chômage."

En même temps, l'amélioration sensible des routes et des services de transport de banlieue augmente le rayonnement des villes de toutes les régions et de ce fait, donne aux habitants des régions rurales environnantes un plus grand choix dans les domaines de l'emploi, des études et des loisirs.

Dans son étude, le Conseil a examiné brièvement les services de transport qui relient les régions de l'Atlantique à d' autres régions du Canada, et ceux qui relient les provinces de l'Ouest au centre du pays. Il en conclu que dans les régions les moins industrialisées du Canada, les frais de transport par camion ne constituent pas un hadicap pour les producteurs d'articles manufacturés. Toutefois, bien que la question du trafic ferroviaire soit très complexe, une structure tarifaire économiquement plus efficace pourrait encourager l'industrie manufacturière dans les Prairies. On a estimé que c'était moins probable pour la région de l'Atlantique.

Des recherches entreprises ultérieurement ont permis d'affirmer que les frais de transport élevés des marchandises expédiées vers les Prairies y ont entraîné une baisse des revenus. Ces provinces sont donc désavantagées géographiquement, parce qu'elles sont éloignées des principaux centres industriels, et parce qu'en outre, elles dépendent principalement des transports ferroviaires sur de longues distances. L'absence de concurrence entre les moyens de transport est réel. Il n'y a pas de transport par voie d'eau, sauf pendant les quelques mois de l'année où Churchill n'est pas bloqué par la glace. Et même si les entreprises de camionnage soutiennent la concurrence pour le transport sur une courte distance de produits de grande valeur et de faible volume, ils sont moins intéressants pour les céréales et d'autres produits volumineux et de faible valeur qu'il faut transporter très loin. Les recherches ont toutefois permis de constater également qu'à part peut-être le concassage des graines de colza et les salaisons et conserveries, une modification de la politique fédérale en matière de tarifs marchandises ne changerait pas radicalement la structure industrielle des Prairies. Bien entendu, ces conclusions ne font qu'indiquer certains aspects de la question, le Conseil n'ayant pas entrepris lui-même une étude approfondie du domaine des transports.

Le Conseil, dans son document intitulé "Vivre ensemble", a aussi étudié les conséquences des ententes fédérales-provinciales en matière de fiscalité, y compris les paiements de péréquation, les transferts effectués dans un but précis et d'autres subventions inconditionnelles. Le Comité sait sans doute que pour les régions de l'Atlantique, les revenus provenant des transferts fédéraux, par tête d'habitant, sont presque les mêmes que les revenus de la province. De même, par tête d'habitant, pour la période

de 1974-1975 mentionnée dans l'étude, les transferts effectués dans un but précis pour les soins médicaux, le bien-être et l'éducation ont été presque aussi importants pour ces provinces que les paiements de péréquation. (Depuis lors, bien sûr, de nouvelles ententes de partage fiscal sont entrées en vigueur pour remplacer certaines subventions conditionnelles.) Sans aucun doute, par contre, les transferts fédéraux accordés aux provinces et aux particuliers ont permis de faciliter le règlement du problème des différences de revenus. Pour l'année 1974-1975, on a évalué que les transferts fédéraux qui ont été effectivement effectués de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan s'élèvent entre $18 et $136 par personne, transferts qui ont donné aux régions de l'Atlantique $353, au Québec $98 et au Manitoba $31 par personne, éliminant ainsi un cinquième des différences de revenus entre les régions. Sans ces transferts d'une importance relative qui ont été effectués au fil des ans, le développement économique de ces régions aurait sans aucun doute été moins important; quant aux mouvements migratoires de ces provinces, ils auraient été plus grands.

Cela nous amène donc à la question d'une politique de stabilisation plus spécifiquement régionale. Le Conseil a fait remarquer que les gouvernements provinciaux et les autorités municipales sont aujourd'hui responsables d'une plus grande partie des dépenses publiques que ne l'est le gouvernement fédéral, et que la nécessité d'une politique de stabilisation provinciale ou régionale est peut-être plus grande qu'auparavant, disons, il y a plusieurs décennies. Dans une certaine mesure - et ceci s'applique particulièrement aux provinces plus défavorisées - une partie importante

des dépenses des gouvernements ou des résidents de cette province sera peut-être effectuée à l'extérieur de la province, privant ainsi les provinces ou les régions d'une réduction d'impôt ou d'une augmentation des dépenses publiques habituellement au détriment des provinces centrales. Néanmoins, on en conclut à la nécessité d'une stratégie de stabilisation nationale - les réductions d'impôt dans une province où le chômage est important seront en partie autofinancées - et de réductions d'impôt accordées dans une région en particulier. Les gouvernements provinciaux ne doivent craindre ni la perte des réserves de devises étrangères ni la dévaluation de la monnaie; ce qu'ils risquent, c'est que la dette provinciale augmente, faisant ainsi grimper les taux d'intérêt sur de nouvelles débentures provinciales à des niveaux inacceptables. Le Conseil a reconnu que c'était là un problème moins important pour le Québec que pour la Colombie-Britannique - deux régions où le chômage est très élevé - mais qu'il était probablement plus inquiétant pour les Maritimes et certainement aussi pour la province de Terre-Neuve. Cependant, le Conseil a appuyé un programme fédéral d'appui général aux régions défavorisées, en souscrivant des obligations provinciales ou grâce à un mélange de mesures fiscales de stimulation et à des stratégies de dépenses sélectives.

Dans un cycle économique, les régions périphériques ont tendance à être frappées plus durement que les régions centrales. Ainsi, le Conseil a soutenu que des

> "mécanismes fiscaux peuvent être utilisés de diverses façons pour réaliser un objectif de demande nationale avec conséquences multiples pour chaque région... Il importe peu... que le gouvernement fédéral exempte partiellement les régions à taux élevé de chômage des compressions fiscales ou qu'il les stimule plus en termes d'allégement fiscal... En somme, l'établissement d'une politique de stabilisation régionale, comprenant à la fois des initiatives fédérales et provinciales pour réduire les différences régionales dans les taux de chômage, semble à la fois désirable et réalisable."

Les conclusions du Conseil appuyaient, dans l'ensemble, le MEER. Comme les représentants du Ministère l'ont nettement affirmé, on ne sait pas exactement combien des emplois que le MEER prétend avoir créés ou maintenus dans ces régions étaient en fait uniques ou combien auraient-été créés là ou ailleurs sans la contribution du MEER. Les calculs statistiques qui comparent l'évolution de l'emploi et du chômage depuis la création du MEER aux probabilités de cette évolution, si les relations traditionnelles antérieures à la création du MEER avaient été maintenues, laissent supposer que la situation dans la région Atlantique s'est améliorée et qu'il y a eu peu de changement au Québec. D'après ces calculs, la correspondance entre les prétentions du MEER, quant à la création d'emploi dans l'Atlantique et la réduction connexe du chômage et l'exode régional, bien qu'elle soit loin d'être fidèle, représente l'ordre de grandeur exacte, car la majeure partie du changement réellement survenu dans l'emploi pourrait être expliquée, si le MEER avait réellement créé le nombre d'emplois qu'il prétend avoir créés. Il y a bien sûr les questions de progression et d'envahissement des sociétés sous subventionées. Les calculs du Conseil reposaient sur des hypothèses plutôt osées, mais néanmoins ils laissaient entendre qu'entre 29 et 55% des établissements financées par le MEER, ou environ 39 à 69% des emplois que le MEER prétendaient avoir créés dans la région de l'Atlantique étaient en progrès.

Ces calculs se rapportaient aux subventions accordées dans le cadre du programme de subventions au développement régional. Le Conseil n'a pas tenté d'évaluer l'efficacité des dépenses du MEER effectuées en vertu des accords de développement général ou d'autres programmes destinés au public et à l'infrastructure connexe. Toutefois, une étude effectuée pour le Conseil révèle que, dans le cas du virement global de fonds inhérent au programme du MEER, la région Atlantique a été pratiquement la seule bénéficiaire, et la province de l'Ontario, pratiquement la seule contributrice.

Quelles que soient, toutefois, les difficultés que pose l'évaluation du programme global du MEER ou la portion de ces derniers qui est régie par les accords de développement général, il semble évident

que, dans l'ensemble, ces initiatives coïncident avec les besoins traditionnellement soulevés par le Conseil. En effet, elles constituent des instruments sélectifs conçus pour renforcer la viabilité économique des régions défavorisées, en conformité avec la planification provinciale et les priorités établies en fonction des connaissances plus vastes et des plus grandes possibilités de financement de divers ministères fédéraux, y compris le MEER. En outre, le fonctionnement actuellement décentralisé du MEER, avec toutes ses limites, semble avoir grandement contribué à améliorer la coordination des initiatives à incidence régionale au niveau de la prise de décisions fédérale, ainsi qu'à synthétiser ces projets avec les responsabilités de plus en plus grandes des gouvernements provinciaux et des administrations locales.

L'étude du Conseil économique sur les disparités régionales a donné un ensemble de 16 recommandations qui sont déjà connues du Comité sénatorial et qui figurent dans l'appendice. Il est certain qu'en rétrospective, certaines de ces recommandations sont peut-être maintenant moins urgentes ou moins pertinentes, et que d'autres recommandations pourraient s'imposer. Il estprobablement peu sage de se servir uniquement d'un taux global de chômage pour déclencher une politique de mesures fiscales destinées à enrayer la tendance, puisque l'on sait à quel point les rapports sont peu clairs entre les possibilités d'emploi, la participation à la force de travail, le chômage et le sous-emploi. On devrait mettre l'accent sur la croissance de l'emploi. D'autres questions n'ont pas été étudiées dans Vivre ensemble, au nombre desquelles comptent les implications régionales des politiques énergétiques, la question de l'ajustement des prix du pétrole et celle de l'imposition des ressources, questions auxquelles on s'intéresse maintenant.

Les modifications de la fiscalité qui ont été négociées à la fin de 1977, ont de toute évidence remanié la situation en profondeur, et donné aux provinces désavantagées une chance de faire croître leur demande globale sur leur territoire. Il n'en reste pas moins que le Conseil est d'accord avec la tendance générale du rapport: une plus grande réceptivité aux questions régionales, une décentralisation accrue dans les prises de

décision fiscale, un appel pour accorder aux provinces et aux régions une plus grande responsabilité en matière de décisions concernant leur avenir économique. Il s'agit essentillement de faire face au défi d'un accroissement de l'offre d'emploi et d'une réduction des mécanismes d'aide au revenu.

Autres activités du Conseil

Pour donner suite à l'intérêt qu'il porte au problème des disparités régionales, le Conseil a organisé en juin 1977 une Conférence sur l'adaptation industrielle, qui s'est surtout préoccupée des problèmes que rencontre l'industrie manufacturière utilisant beaucoup de main-d'oeuvre, entre autre dans l'est de l'Ontario et au Québec, face à la concurrence internationale grandissante. Ce sujet a également été traité de façon approfondie par "Un avenir commun", qui recommandait que le gouvernement fédéral et les provinces concernées mettent en place un fonds d'ajustement et de redéploiement industriel, dont les moyenss'élèveraient à $4 milliards, pour un programme s'échelonnant sur 15 ans. Le Conseil et l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen, ont organisé en novembre 1978 un atelier dont les procès-verbaux seront publiés au printemps, sur le thème de La politique économique de la Confédération. Mentionnons encore les recherches en cours sur les décisions qui ne sont pas du domaine fiscal out monétaire, mais qui affectent de façon importante le développement économique des régions. La réglementation, ou l'absence de réglementation, peut influer sur la décision de certaines sociétés d'envisager une région ou de s'implanter dans une région plutôt qu'une autre; c'est ce que le Conseil considérera de plus près dans ses études sur la réglementation. Des barrières tarifaires ou autres, peuvent porter préjudice à une région, en avantager une autre, et les résultats des négociations du GATT seront le point de départ d'une nouvelle situation concurrentielle, créant ainsi de nouvelles directions de recherche.

On publiera sous peu les résultats de différentes analyses sur les questions régionales, entreprises par les membres du Conseil. La première parution prévue au numéro de printemps de Canadian Public Policy,

traite de l'influence des ressources naturelles sur l'aggravation ou au contraire la diminution des disparités économiques régionales.[1] La deuxième, prévue pour le mois prochain sous forme de document d'étude, vise certains des facteurs clés des variations d'une province à l'autre, de la productivité de la main-d'oeuvre, et de leur incidence sur les disparités provinciales et nationales quant aux niveaux et taux de productivité et de croissance économique.[2]

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Conseil a entrepris une étude détaillée sur l'économie de Terre-Neuve, en vue d'élargir l'enquête poursuivre dans Vivre ensemble, qui s'attache principalement à l'analyse de la productivité et du faible rendement économique de la province.

Le mandat fixé à cette étude sur les problèmes et les possibilités de développement économique de Terre-Neuve vise à déterminer d'autres moyens

- de réduire le taux de chômage à Terre-Neuve;
- d'augmenter les salaires, notamment par l'augmentation de la productivité et de l'emploi;
- de réduire la dépendance de Terre-Neuve vis-à-vis les paiements de transfert;
- d'aider le gouvernement à planifier sa stratégie de développement à moyen terme.

L'étude est effectuée en étroite consultation avec le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale et le gouvernment de Terre-Neuve. Les chercheurs rendent compte de leur activité à un Comité consultatif comprenant trois hauts fonctionnaires du gouvernement de Terre-Neuve, le sous-Ministre adjoint du MEER pour la région de l'Atlantique, le sous-secrétaire du Cabinet chargé des relations fédérales-provinciales, et un directeur du Conseil économique du Canada.

---

1. Lawrence Copithorne, "Natural Resources and Regional Disparities: A Skeptical View", Canadian Public Policy (à paraître).

2. L. Auer, Regional Disparities of Productivity and Growth in Canada, Conseil économique du Canada (à paraître).

L'étude portera principalement sur la grande question de savoir pourquoi la productivité de chaque industrie est, à de rares exceptions près, inférieure à la moyenne canadienne; si le chômage, par rapport au reste du Canada, est un problème aussi grave que les données observées le donnent à penser, et ce en fonction des épreuves qu'il entraine et du désir réel de chercher du travail. Cette étude étudiera également les causes et conséquences de la dépendance sans cesse croissante de cette province vis-à-vis des divers paiements de transferts versés aux entreprises, aux particuliers et au gouvernement provincial pour savoir si les difficultés qui y sont associées peuvent être en partie aplanies; les facteurs qui influent sur la mobilité de la main d'oeuvre, le chômage et les attitudes face à l'emploi et au chômage; les perspectives en ce qui concerne la pêche, la forêt, l'énergie et autres industries de base, ainsi que les industries secondaires; enfin, la politique que les gouvernements pourraient adopter pour promouvoir le développement économique de Terre-Neuve. La recherche se situera aussi au niveau des cas réels. Dans l'analyse de la productivité, des entrevues personnelles sont menées auprès de directeurs d'un nombre appréciable d'entreprises de Terre-Neuve et de l'Ontario dans le but de déterminer quels facteurs contribuent aux différences de productivité des différentes entreprises. De plus, un sondage effectué dans 5 000 foyers - dont la moitié à Terre-Neuve et l'autre en Ontario - aura lieu conjointement avec l'enquête sur la population active de Statistique Canada dans le but d'examiner des questions comme les marques, la crainte et le fardeau financier du chômage, l'acceptation d'un nouvel emploi, les sources de revenu ne provenant pas du marché, etc. Une comparaison entre l'Islande et Terre-Neuve est également poursuivie, l'accent étant mis sur les ressemblances et les différences présentées par les fondations et les institutions tout en ne perdant pas de vue que l'Islande peut dévaluer sa monnaie tandis que Terre-Neuve ne le peut pas. On effectue également des études sur les effets éventuels de la zone de 200 milles sur la pêche, sur l'interaction entre les programmes de soutien du revenu et l'emploi dans les secteurs de la pêche, sur les perspectives offrant une meilleure utilisation des ressources forestières, sur le rôle que joue l'aménagement urbaine, sur les techniques économétriques permettant d'expliquer la production et l'emploi dans le secteur des ressources, sur les facteurs

cycliques et saisonniers déterminant, du chômage sur le coût réel de la main d'oeuvre, et sur un certain nombre d'autres sujets.

Futures recherches sur les questions régionales

Le mois dernier, le Conseil a parrainé un symposium réunissant des Canadiens de renom et des spécialistes étrangers du domaine des études économiques régionales afin d'examiner la future orientation des recherches du Conseil en la matière. Les points de vue sur le degré d'urgence des questions d'intérêt régional varient beaucoup. Ils ont en effet de la perspective géographique et des diverses attitudes du "laissez faire" moderne jusqu'aux approches interventionnistes. Le Conseil est d'avis que les études régionales devraient être envisagées de façon générale, mais n'a toujours pas reçu d'exposé détaillé. Néanmoins, plusieurs questions méritent d'être notées à ce stade-ci. Premièrement, d'autres études approfondies des questions régionales seront effectuées. Deuxièmement, tandis que Vivre ensemble se penchait surtout sur la question des disparités régionales, des recherches supplémentaires se concentreront surtout sur le potentiel régional à moyen terme. C'est un domaine plus général qui englobe de nombreuses questions et il est à espérer que le modèle économique CANDIDE du Conseil qui vient d'être revisé, sera fort utile quant à la projection des possibilités régionales et industrielles de rechange. Troisièmement, cette façon de procéder nécessite une connaissance approfondie de toutes les régions principales, même s'il n'est pas nécessaire de les étudier toutes en même temps. Elle se penchera par conséquent sur le potential et des régions en plein essor et des régions qui accusent un retard. Quatrièmement, elle permettra au Conseil et à son personnel de se rapprocher dans ses travaux de recherche des préoccupations les plus pressantes et également des travaux en cours à l'échelle provinciale et régionale.

ANNEXE 1

Vivre ensemble

Recommandations

Recommandation 1

Nous recommandons que les gouvernements des provinces où les revenus et le niveau d'instruction sont inférieurs à la moyenne nationale examinent les moyens d'améliorer la formation de ceux qui entrent sur le marché du travail et d'accroître, à l'intention des adultes qui s'y trouvent déjà, les possibilités de relever leur niveau de scolarité.

Recommandation 2

Nous recommandons que, dans les provinces où les revenus sont inférieurs à la moyenne, le ministre de l'industrie ou son équivalent étudie, de concert avec les syndicats et associations professionnelles du secteur privé quand cela est possible, la meilleure technologie applicable dans chacune des industries de la province, y compris le secteur des services, en vue d'en encourager l'adoption là où elle n'est pas encore utilisée.

Recommandation 3

Nous recommandons que, dans les provinces où les revenus sont inférieurs à la moyenne nationale, toute stratégie urbaine actuelle ou future tienne pleinement compte des avantages qu'il pourrait y avoir, du point de vue de la productivité de l'industrie manufacturière, à favoriser, plutôt qu'à décourager, la tendance de la population à se déplacer des

régions rurales vers les régions urbaines et des petites localités vers des villes de taille moyenne.

Recommandation 4

Nous recommandons que les gouvernements provinciaux concernés encouragent la croissance de villes satellites de taille intermédiaire dans le voisinage de Montréal et de Toronto.

Recommandation 5

Nous recommandons que les associations patronales et ouvrières et autres institutions intéressées entreprennent des recherches visant à déterminer pourquoi les niveaux de productivité dans leur propre industrie diffèrent d'une province à l'autre, et qu'elles en diffusent les résultats et formulent des recommandations appropriées.

Recommandation 6

Nous recommandons que tous les gouvernements provinciaux, notamment ceux des provinces à faibles revenus, consultent les institutions d'enseignement appropriées quant aux moyens d'accroître les cours de sciences de la gestion offerts aux cadres de direction et aux candidats éventuels à ces fonctions.

Recommandation 7

Nous recommandons que tous les gouvernements provinciaux, notamment ceux des provinces dont le taux de chômage dépasse la moyenne nationale, calculent chaque année de combien leur budget serait excédentaire ou déficitaire si l'économie de leur province fonctionnait à pleine capacité.

Recommandation 8

Nous recommandons que, dans toutes les provinces où le taux de chômage est généralement plus élevé que la moyenne nationale - sauf à Terre-Neuve -, le gouvernement provincial mesure de façon continue le degré de chômage attribuable à l'insuffisance de la demande et qu'il stimule celle-ci en accroissant le déficit ou en diminuant l'excédent budgétaire en situation de plein emploi, selon le cas.

Recommandation 9

Nous recommandons que les gouvernements du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard s'efforcent de convenir, chaque année, des modifications appropriées à apporter conjointement à l'excédent ou au déficit de leurs budgets en situation de plein emploi.

Recommandation 10

Nous recommandons que les mesures fiscales utilisées par le gouvernement fédéral à des fins de stabilisation soient combinées de telle façon que la proportion de la demande nationale allant aux régions à chômage élevé en soit accrue.

Recommandation 11

Nous recommandons que le coût de relocalisation de toute activité fédérale visant à créer des emplois, plutôt qu'à améliorer les services fédéraux dispensés localement, soit toujours comparé au coût de la création d'un nombre semblable d'emplois à l'aide de subventions directes.

Recommandation 12

Nous recommandons que le gouvernement fédéral publie, à intervalles de deux à trois ans, le répartition de ses dépenses réelles et de ses recettes fiscales par province et par territoire.

Recommandation 13

Nous recommandons que le gouvernement fédéral ré-examine les conditions d'admissibilité aux programmes d'aide à la mobilité qu'il offre aux travailleurs pour leur permettre de se trouver un emploi temporaire hors de leur lieu de résidence, et qu'il envisage d'entreprendre une expérience-pilote en vue de déterminer si, en accordant des subventions au secteur privé pour financer des projets de mobilité temporaire de la main-d'oeuvre, les avantages qui en résulteraient excéderaient les coûts que devraient supporter les contribuables.

Recommandation 14

Nous recommandons qu'une ou plusieurs enquêtes soient effectuées afin de déterminer dans quelle mesure les chômeurs sont informés des possibilités d'emploi à l'extérieur de la province où ils demeurent ainsi que des programmes fédéraux d'aide à la mobilité.

Recommandation 15

Nous recommandons que, dans le cadre d'une stratégie visant à réaliser le plein emploi, les ministres du travail des provinces où le chômage est élevé s'efforcent d'en arriver graduellement à une situation où le salaire minimum dans ces provinces ne serait pas plus élevé que dans les provinces où le taux de chômage est inférieur à la moyenne.

Recommandation 16

Nous recommandons que le gouvernement fédéral adopte très graduellement un système permettant de rapprocher davantage les salaires de ses fonctionnaires dans chaque province à ceux des travailleurs de même rang dans le secteur privé.

APPENDICE 2

Problèmes régionaux

Bibliographie

"Location Subsidies, Spatial Friction and the Open Economy", par D.L. Emerson, nº 2, le 12 juillet 1973 (épuisé).

"Urban Indicators: A Theoretical and Empirical Analysis - Part I", par A.M. Maslove, nº 5, décembre 1973 (épuisé).

"Les aspects régionaux de l'évolution de l'économie canadienne 1961-1970", par Fernand Martin, nº 8, le 30 avril 1974 (épuisé).

"The Foundations of Canadian Regionalism", par D. Cameron, D.L. Emerson et N.H. Litwick, nº 11, le 3 octobre 1974 (épuisé).

"Regional and Urban Policy in Canada", par J. Atcheson, D. Cameron et D. Vardy, nº 12, le 4 octobre 1974 (épuisé).

"Analyse de l'effet de la mortalité accidentelle et violente sur l'espérance de vie, Canada, régions ou provinces, 1931-1971", par Yves Péron, nº 16, le 26 novembre 1974 (épuisé).

"Air Quality in Canadian Urban Areas", par Dennis Paproski et Julian R. Walker, nº 18, le 6 janvier 1975.

"One More River: An Essay on the History of Hydro-Electric Construction", par John T. Saywell, nº 20, le 31 janvier 1975.

"Across Mountain and Muskeg: Building the Canadian Transportation System", par John T. Saywell, nº 22, le 3 mars 1975.

"Unemployment Insurance and Labour Force Participation, with Application to Canada, and the Maritimes", par N. Swan, nº 31, le 29 mai 1975.

"Estimates of the Aggregate Demand Effect of Income Maintenance Programs in the Maritime Provinces", par N. Swan et T. Glynn, nº 32, le 29 mai 1975 (épuisé).

"The Effect of Income Maintenance Programs on Economic Development in the Maritimes", par N. Swan, P. MacRae et C. Steinberg, nº 33, le 4 juin 1975 (épuisé).

"Urban Social Indicators", par Allan M. Maslove, nº 35, le 13 août 1975 (épuisé).

"The Regional Factor in the Diffusion of Innovations", par Fernand Martim, nº 47, le 7 janvier 1976 (épuisé).

"The Process of Development", par Benjamin Higgins, n° 64, le 13 octobre 1976 (épuisé).

"Une nouvelle façon de régionaliser la politique fédérale de stabilisation", par Richard Beaudry, n° 80, le 2 mars 1977.

"L'analyse des disparités de revenus suivant l'origine ethnique et la langue sur le marché montréalais en 1961" par Jac-André Boulet et André Raymauld, n° 83, le 23 mars 1977 (épuisé).

"Le chômage saisonnier et l'explication des disparités interrégionales de chômage au Canada", par Richard Beaudry, n° 84, le 20 avril 1977.

"The Impact of Federal Regional Economic Expansion Policies on the Distribution of Income in Canada", par W. Irwin Gillespie et Richard Kerr, n° 85, le 26 mai 1977 (épuisé).

"A Neoclassical Perspective on Natural Resource-Led Regional Economic Growth", par Lawrence W. Copithorne, n° 92, le 28 juillet 1977 (épuisé).

"The Costs and Benefits of Industrial Location Grants", par Neil Swan et A. Glynn, n° 93, le 11 août 1977.

"Weighing Conflicting Concerns in the Context of Frontier Development", par Dennis M. Paproski, n° 96, le 19 septembre 1977.

"Residential and Job Location and the Journey-to-Work: A Review and Theoretical Perspective" (Urban Paper No. 1), par Surendra Gera et Peter Kuhn, n° 102, le 21 décembre 1977.

"Growth and Unemployment in Eastern Canada", par Neil Swan, n° 105, le 15 février 1978.

"Natural Resources and Regional Disparities: A Skeptical View", Lawrence W. Copithorne, n° 106, le 15 février 1978 (épuisé).

"La relation entre la taille urbaine et le revenu per capita, au Canada", par Michel Boivert et Michel Legault, n° 115, le 15 mai 1978.

"Occupation, Locational Patterns and the Journey-to-Work" (Urban Paper No. 4), par S. Gera et P. Kuhn, n° 121, le 20 septembre 1978.

Études sur des questions régionales connexes

Interregional Disparities in Income, S.E. Chernick, 1966 (épuisé).

An Analysis of Interregional Differences in Manpower Utilization and Earnings, par Frank T. Denton, 1966 (épuisé).

Some Economic Aspects of Provincial Educational Systems, par J. Cousin, J.P. Fortin, et C.J. Wenaas, 1971.

Canadian Policies for Rural Adjustment: A Study of the Economic Impact of ARDA, PFRA, and MMRA, par Helen Buckley et Eva Tihanyi, 1967.

Future Market Outlets for Canadian Wheat and Other Grains, par S.C. Hudson, 1970.

Interregional Competition in Canadian Cereal Production, par W.J. Craddock, 1970.

Search Behaviour in Canadian Job Markets, par Dennis R. Maki, 1972.

Mobility Behaviour in the Canadian Labour Force, par John Vanderkamp, 1973.

Proceedings, Conference on Industrial Adaptation, juin 1977, et documents connexes, 1978.

Production, Location and the Automotive Agreement, par David L. Emerson, 1975.

Regional Aspects of the Evolution of Canadian Employment, par Fernand Martin, 1976.

Unemployment in Canada: The Impact of Unemployment Insurance, par C. Green et J.-M. Cousineau, 1976.

Income Maintenance Programs: Their Effect on Labour Supply and Aggregate Demand in the Maritimes, N. Swan, P. MacRae et C. Steinberg, 1976.

The Economic Causes and Effects of Migration: Canada, 1965-71, par E. Kenneth Grant et John Vanderkamp, 1977.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Economic Council of Canada:

Dr. Sylvia Ostry, Chairman;
Dr. D. W. Slater, Director;
Dr. N. M. Swan, Director, Regional Studies Group.

In attendance From the Economic Council of Canada:

Dr. R. J. Lévesque, Director;
Dr. L. Auer, Economist;
Mr. R. A. Jenness, Senior Policy Adviser;
Ms. J. Thomas.

Du Conseil économique du Canada:

Mme Sylvia Ostry, présidente;
M. D. W. Slater, directeur;
M. N. M. Swan, directeur, Groupe des études régionales.

Aussi présents Du Conseil économique du Canada:

M. R. J. Lévesque, directeur;
M. L. Auer, économiste;
M. R. A. Jenness, premier conseiller en politique;
Mme J. Thomas.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, February 8, 1979

Issue No. 8

Seventh Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESSES:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 8 février 1979

Fascicule nº 8

Septième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

26780—1

THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 2nd November, 1978. Page 89.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine in detail and report upon the Estimates of the Department of Regional Economic Expansion for the fiscal year ended the 31st March, 1978;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the two preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-Verbaux du Sénat du jeudi 2 novembre 1978. Page 89.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner en détail les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale pour l'année financière close le 31 mars 1978, et à faire rapport à ce sujet.

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déférés au Comité, et

Que le Comité soit autorisé à tenir des réunions durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 8, 1979
(13)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of the Department of Regional Economic Expansion.

Present: The Honourable Senators Everett (Chairman), Barrow, Flynn, Godfrey, Grosart, Hicks, Molgat, Neiman, Robichaud, Roblin, Steuart. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Olson.

In Attendance: Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre and Mr. Richard Egelton from the Parliamentary Library.

The following witnesses from the C.D. Howe Research Institute were heard:

Dr. Carl E. Beigie, President and Chief Executive Officer;

Ms. Judith Maxwell, Director, Policy Analysis;

Ms. Caroline Pestieau, Project Manager, Accent Québec.

In attendance from the C.D. Howe Research Institute was: Mrs. Gennifer Sussman, Research Economist.

A paper prepared by the C.D. Howe Research Institute entitled "New Stresses on Regional Policy in Canada" was ordered to be printed as corrected as Appendix "8-A" to these proceedings.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 FÉVRIER 1979
(13)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'étude du ministère de l'Expansion économique régionale.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (président), Barrow, Flynn, Godfrey, Grosart, Hicks, Molgat, Neiman, Robichaud, Roblin, Steuart. (11)

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Olson.

Aussi présents: M. Peter Kemball du Centre parlementaire et M. Richard Egelton de la Bibliothèque du Parlement.

De l'Institut de recherche C.D. Howe, les témoins suivants sont entendus:

M. Carl E. Beigie, Président et administrateur;

Md. Judith Maxwell, Directeur de l'analyse de la politique;

Md. Caroline Pestieau, Directeur de projet, Accent Québec.

Aussi présent: De l'Institut C.D. Howe: Mme Gennifer Sussman, Économiste chargée de recherches.

Il est ordonné qu'un document préparé par l'Institut de recherche C.D. Howe intitulé «Nouvelles données sur la politique régionale au Canada» soit joint sous sa forme modifiée aux présentes délibérations (*Appendice «8-A»*).

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 8, 1979

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the Department of Regional Economic Expansion.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are honoured today to have with us members of the C.D. Howe Research Institute, all of whom are well known to members of this committee both personally and in terms of what is an astonishing reputation for their contribution to economic research and policy research in this country. I am sure they will help us greatly in our examination into DREE and the problems of regional disparities.

On my right is July Maxwell, Director of Policy Analysis at the Institute. With her is Mr. Carl Beigie, President and Chief Executive Officer, and Ms. Caroline Pestieau, who is Project Manager, Accent Québec. I understand you have an opening statement, Ms. Maxwell. Would you care to proceed, and afterwards Senator Grosart will be the lead questioner.

Ms. Judith Maxwell, Director, Policy Analysis, C.D. Howe Research Institute: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators, It is an honour for us to be able to participate in the proceedings of this committee in its examination of regional questions. Carl Beigie, the President of the Institute, has asked me to represent the staff in presenting the opening statement. After that the three of us, as members of the senior staff of the Institute, will try jointly to respond to your questions.

My opening statement will briefly review the key points in the paper which most of you receive earlier this week. That paper is a reflection of the views of all of the staff of the Institute and it arises from a number of different aspects of our current research program. Caroline Pestieau is in charge of our Accent Québec series of studies into the economic aspects of the Canada-Quebec relationship. She has also recently completed an extended research trip to Europe where she examined industrial policy issues. Carl Beigie is supervising a number of projects involving basic issues with respect to Canada's current commercial and industrial policies and the evolving relationships between Canada and its trading partners. My own work is currently focusing on the changing regional balance of economic development in the country and upon its implications for national economic policy.

It is with those three different perspectives, if you want, that we address the question of regional policy. We view it as a question that goes well beyond the problem of what to do about the poor regions of the country. It encompasses the whole network of dynamic relationships between the poor provinces and the rich provinces, and it requires some discussion of the problem of finding common ground between the national interest and the provincial or regional interests.

When we define the issue this broadly, we very quickly go beyond the purview of economics and become involved in questions with respect to the institutional arrangements be-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 février 1979

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales s'est réuni ce jour à 9 h 30 pour examiner le ministère de l'Expansion économique régionale.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) présidait.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons aujourd'hui l'honneur de recevoir des membres de l'Institut de recherche C. D. Howe que nous connaissons tous bien, à la fois personnellement et du fait de l'étonnante réputation qu'ils ont acquis dans la recherche en économique et sur les politiques de notre pays. Je suis convaincu qu'ils nous aideront beaucoup dans l'examen du ministère de l'Expansion économique régionale et des disparités régionales.

A ma droite, Judy Maxwell, directeur de l'Analyse des politiques à l'institut. Elle accompagne M. Carl Beigie, président et directeur exécutif en chef et Madame Caroline Pestieau, directrice des projets, Accent Québec. Je crois que vous avez une déclaration préliminaire à nous faire Mme Maxwell. Je vous cède donc la parole et c'est le sénateur Grosart qui sera le premier à vous interroger tout à l'heure.

Mme Judith Maxwell, directrice, Analyse des politiques, Institut de Recherche C.D. Howe: Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. C'est un honneur pour nous que de participer à vos délibérations sur l'examen des questions régionales. Carl Beigie, président de l'Institut, m'a demandé de faire les observations préliminaires au nom de l'Institut. Après quoi, tous les trois, à titre de membres de l'Institut, essayerons de répondre à vos questions.

J'aimerais d'abord rapidement reprendre les points essentiels du document que vous avez la plupart d'entre vous reçu au début de la semaine. Il s'agit d'un aperçu des points de vue de tout les membres de l'institut et il reflète certains aspects de nos programmes actuels de recherche. Caroline Pestieau est responsable de notre série d'études intitulée «Accent Québec» sur les aspects économiques des relations canado-québécoises. Elle revient également d'un voyage de recherche en Europe où elle a examiné les questions de politique industrielle. Carl Beigie supervise un certain nombre de projets touchant les problèmes fondamentaux concernant les politiques commerciales et industrielles actuelles du Canada et l'évolution des relations entre le Canada et ses parternaires commerciaux. Pour ma part, je me concentre actuellement sur la transformation de l'équilibre régional de l'expansion économique au Canada et sur ses implications sur la politique économique nationale.

C'est donc dans trois perspectives différentes que nous envisageons la question de la politique régionale. Nous considérons que cela dépasse de beaucoup le problème de savoir quoi faire pour les régions pauvres du pays et englobe l'ensemble du réseau des relations dynamiques entre les provinces pauvres et les provinces riches; cela exige aussi que l'on discute un peu du problème d'un terrain commun entre l'intérêt national et les intérêts provinciaux ou régionaux.

Lorsque nous définissons le problème de façon aussi vague, nous dépassons très vite l'économique et abordons les arrangements institutionnels entre les gouvernements et le processus

tween governments and the process of developing a political consensus as to national objectives. Economic analysis can be helpful in defining the problems that need to be addressed, but it is not the sole base from which we must work in defining solutions.

This may explain why our paper places so much emphasis on the need to define the goals of regional policies and then the need to translate those goals into practical policy objectives. We argue that the implicit goal of past federal policy has been the narrowing of past disparities in income. One has to draw that conclusion when one observes the composition of payments to the poorer provinces in the past decade. But as other economists appearing before this committee have pointed out, transfers of income do not necessarily lead to sustained economic growth. If these transfers are used to finance current operations of provincial governments or to finance current consumption of a family, then there is little payoff in the form of job creation and sustained growth. The only possible payoff comes if local businesses decide to expand in order to serve the larger market for consumer goods and services. Indeed, we would argue that transfers and subsidies of the sort the federal government has emphasized in the past may well be counterproductive in that they may actually impede the process of job creation. This can happen in two possible ways: if the transfers create a sense of complacency about what needs to be done to create self-sustaining growth; or if they increase costs of operation in ways that make local firms uncompetitive.

A second point we make in the paper is that there have been important changes taking place in the regional pattern of economic development in Canada in the 1970s that make the task of reducing disparities more difficult than it once was. The three main items we mention here are energy, or the changing distribution of the resource endowment of the country, changing wage differentials, and increasing interprovincial barriers to the movement of labour, goods and capital. I will not repeat the descriptive material in that section of the paper, although I would point out to honourable senators that we have circulated this morning a revised version of Table 1 on interprovincial migration which reflects more recent data than we had when we did the original version based on 1977. The new data also involve some changes in the interpretation in the next and I would be glad to go over those changes with the committee if that is desired.

One comment I would like to make on the fundamental changes we describe in the paper is that shifts in resource endowment have occurred numerous times in Canada's history. In fact, one could almost argue that Canada's economic history has been a process of continuous adaptation to the changing resource endowment. In the 1860s the maritimes were richly endowed with resources that were in demand in Britain and the West Indies. Later the country experienced the opening of the great farmlands in the west, and that caused a massive migration and an important change in the relative position of the maritime provinces. In the 1930s the drought on the prairies caused serious economic damage to that region. In that sense the effects of the recent oil price increase are not

d'élaboration d'un consensus politique touchant les objectifs nationaux. L'analyse économique peut aider à définir les problèmes à étudier, mais ce n'est pas la seule base d'étude à envisager dans la définition des solutions.

Cela vous explique peut-être pourquoi notre document insiste tellement sur la nécessité de définir les objectifs des politiques régionales et de traduire ces objectifs en objectifs globaux pratiques. Nous soutenons que le but implicite de la politique fédérale jusqu'ici a été de diminuer les disparités entre les revenus. C'est la conclusion que l'on peut tirer de l'observation de la composition des versements faits aux provinces les plus pauvres au cours de cette décennie. Mais comme d'autres économistes qui ont comparus devant votre comité l'ont signalé, les transferts de revenus n'amènent pas nécessairement une croissance économique soutenue. Si ces transferts servent à financer les activités actuelles des gouvernements provinciaux ou à financer la consommation actuelle des familles, cela ne permet pas de créer beaucoup d'emplois ni de contribuer vraiment à l'expansion. De tels paiements ne peuvent être rentables que si les entreprises locales décident de se développer pour desservir un marché plus important de biens de consommation et de services. Nous dirions même que les transferts et les subventions du type offert par le gouvernement fédéral dans le passé risquent d'être contre-producteurs puisqu'ils sont susceptibles de nuire à la création d'emplois. Cela de deux façons. D'abord, quant à cause d'eux on ne fait pas l'effort voulu pour susciter une expansion économique qui ne soit plus dépendante d'eux; ensuite quand ils majorent les coûts d'exploitation jusqu'à détruire la compétitivité des firmes locales.

Nous déclarons en deuxième lieu que l'expansion économique au Canada a considérablement changé d'orientation au cours des années 1970 et qu'il est ainsi dorénavant plus difficile encore de diminuer les disparités. Nous mentionnons trois éléments principaux: l'énergie, ou la nouvelle répartition des richesses naturelles de notre pays, l'évolution de l'écart entre les taux de rémunération, la multiplication des barrières interprovinciales touchant la main-d'œuvre, les denrées et les capitaux. Je ne répéterai pas les exemples donnés dans cette section de notre document, mais je signalerai aux honorables sénateurs que nous avons distribué ce matin un tableau 1 revisé de l'immigration interprovinciale qui reflète une réalité plus récente que ce que nous avions pu compiler avec les statistiques de 1977. Cela oblige également à interpréter quelque peu différemment certains éléments et je pourrai y revenir si le comité le souhaite.

Passons rapidement aux transformations fondamentales décrites dans notre document. En effet, la nouvelle répartition des ressources est un phénomène fréquent dans l'histoire du Canada. On pourrait d'ailleurs presque prétendre que l'histoire économique du Canada reflète un processus d'adaptation à l'évolution permanente de la répartition des ressources. Au cours des années 1860, les Maritimes étaient riches en ressources très demandées en Grande-Bretagne et aux Antilles. Plus tard, le pays a connu l'ouverture des grandes terres agricoles de l'ouest qui a provoqué une migration massive et a beaucoup changé la position relative des provinces maritimes. Au cours des années 1930, la sécheresse dans les Prairies a considérablement nui à l'économie de cette région. En ce sens, les effets de

unique; the country has gone through many similar kinds of adaptation in the past. What is unique about the oil price increase and its effects is that it is the problem of the 1970s and 1980s. We are the people who have to deal with it. In addition, this adaptation may be more complex because of the kinds of political and social commitments that have been made in Canada that lead us to try to alter the effects of that change in resource endowment.

In another stage of our history, perhaps we would have let the inevitable adjustment take place in the form of migration. Today we have a different set of priorities. Some migration is taking place, but we are still committed to maintaining viable communities in all the provinces. In spite of that commitment, however, the immediate response to the new challenges to regional policy has been to tinker with existing fiscal arrangements, such as the equalization formula, rather than to re-think our goals or the principles upon which those arrangements are based. We would argue, as we do in our paper, that it is time to re-think come of the basic principles, and we are glad to see that the committee is prepared to take on at least part of this task.

Another point that I would like to highlight is the changing roles and attitudes of the provincial governments themselves. We have illustrated in our paper that the Province of Ontario is beginning to question the thrust of current regional policy, and it has clearly begun to compete more aggressively for any new economic development projects on the horizon.

Beyond that change, however, we see that the provinces are stronger both politically and economically than they were 10 years ago. They are also more aware of differences between the provincial and national interests, and they are more aggressive in pursuing their own interests. As a result, there has been an important change in the dynamics of regional policy formulation. At one time we could expect that institutions here in Ottawa would be primarily responsible for finding the common ground among diverse regional interests. Now, however, that role is being performed to an increasing degree by federal-provincial conferences, through a process that we have come to call "executive federalism!" This is certainly a more cumbersome process of decision-making, but it is one where the provincial interest can have a much stronger voice.

On that score, I think it is interesting to note the emphasis that the recent report of the Task Force on National Unity places on the institutional arrangements for economic decision-making.

The task force has pointed out that there should be benefits arising from the intergration of the provinces into a common market. My interpretation of their recommendations is that they wish to strengthen the regional voices in federal institutions so that the country can be sure that the benefits of integration are distributed in a balanced way.

The final comment I would make in order to lead off this discussion is that the is no clear consensus within the economics profession as to what governments can do to make the economic development process occur at a faster pace. We know some of the key elements of the growth process. The

la hausse récente du prix du pétrole ne sont donc pas une nouveauté; le pays a déjà connu de nombreuses périodes d'adaptation similaires. Ce qui par contre est nouveau avec la majoration du prix du pétrole et ses répercussions, c'est qu'il s'agit du problème des années 1970 et 1980. C'est à dire que c'est à nous d'y faire face. En outre, cette adaptation risque d'être plus complexe étant donné les engagements sociaux et politiques du Canada qui nous obligent à essayer de contrebalancer les effets de cette transformation dans la répartition des ressources.

A une autre époque de notre histoire, nous aurions peut-être laissé les choses s'ajuster d'elles-mêmes grâce à la migration. Aujourd'hui, nos priorités sont différentes. La migration est limitée, nous sommes déterminés à maintenir des collectivités viables dans toutes les provinces. Toutefois, malgré cette détermination, la réponse immédiate devant les nouveaux défis lancés à la politique régionale a été de remanier les accords fiscaux, comme la formule de péréquation, plutôt que de repenser nos objectifs ou les principes sur lesquels sont fondés ces accords. Dans notre document, nous prétendons qu'il est temps de repenser certains de ces principes fondamentaux et c'est avec plaisir que nous constatons que le comité est disposé à assumer au moins une partie de cette tâche.

Je voudrais également souligner l'évolution des rôles et attitudes de nos gouvernements provinciaux. Nous avons indiqué dans notre document que l'Ontario commence à s'interroger sur la portée de la politique régionale actuelle et a de toute évidence entrepris de rechercher plus vigoureusement tout nouveau projet d'expansion économique.

Mais au-delà de cette évolution, nous percevons que les provinces sont plus fortes à la fois politiquement et économiquement qu'elles ne l'étaient il y a 10 ans. Elles sont également plus au fait des différences existant entre les intérêts nationaux et provinciaux et elles poursuivent plus vigoureusement leurs propres intérêts. Il en est résulté une modification importante de la dynamique de la formation de politiques régionales. Il fut un temps où l'on s'attendait à ce que les institutions à Ottawa soient essentiellement responsables de la recherche d'un terrain d'entente entre les divers intérêts régionaux. Or, aujourd'hui ce sont de plus en plus les conférences fédérales-provinciales qui s'en chargent suivant un processus que nous appelons «le fédéralisme exécutif». Processus d'élaboration de décisions certainement beaucoup plus encombrant mais qui donne aux intérêts provinciaux beaucoup plus de poids.

A ce sujet, je pense qu'il est intéressant de remarquer combien le récent rapport du groupe de travail sur l'unité nationale a insisté sur les accords institutionnels touchant l'élaboration des décisions économiques.

Le groupe de travail a signalé qu'il serait peut-être avantageux d'intégrer les provinces en un marché commun. A mon avis, leurs recommandations traduisent un désir de renforcer les voix régionales dans les institutions régionales de sorte que le pays puisse être assuré que les avantages de l'intégration sont distribués à peu près également.

Avant de conclure, je voudrais encore dire que les spécialistes de l'économique ne sont certainement pas unanimes sur ce que devraient faire les gouvernements pour accélérer le processus d'expansion économique. Nous connaissons certains des éléments clés du processus d'expansion. Par exemple, les nou-

changing resource endowment in the west has had a remarkable impact on Alberta's development, for example. The real question is how to get the process going when it does not happen spontaneously. You will note in our paper that we believe that relative production costs are a vital factor in the growth process. Local firms, if they are to be viable, must be able to compete with other producers in the region, and with imports.

When it comes to an examination of the determinants of comparative costs, we rapidly run out of solid economic analysis, and even economic theory—a point that has been made in your proceedings both by Professor Higgins and by Dr. Ostry. We know that average productivity in manufacturing is lower in Atlantic Canada, Manitoba and Quebec than it is in Ontario. But why? Is it the capital employed, the management, the technology, the distance from markets, the availability of support services, the attitudes and training of workers? Is it some bias in the policies of governments or in the behaviour of national organizations? Or is it some mysterious combination of those or other factors?

Those questions must be answered before we can begin to give governments advice about the ways in which future regional policies should be designed. However, as we say in our paper, the first level of debate must be focused on appropriate goals for policy and on the means of ensuring that national and provincial goals are compatible. We do not pretend that the country can develop a single national industrial strategy, but we must avoid having 11 governments pursuing 11 conflicting strategies. Under those conditions, it is doubtful whether the Canadian common market could be generating the kind of benefits that the task force tried to describe.

Thank you, Mr. Chairman. That is all I have to say at the moment.

The Chairman: Thank you. There are two points that I would like to make. First, sitting over by the wall is Mrs. Gennifer Sussman, who is a research economist with the institute. Secondly, I think that this is a very important paper and that it is most useful to our study. I hope that we can have a motion that the paper be appended as an appendix to today's proceedings.

Senator Grosart: I so move, as corrected.

The Chairman: Yes, as amended.

(*For text of paper, see appendix*)

The Chairman: The lead questioner is Senator Grosart.

Senator Grosart: Thank you, Mr. Chairman. May I add to your welcome to our distinguished witnesses, guests or panelists—in whichever role they see themselves. You said they are known personally to many of us. That, of course, is so. They will know that they are known favourably to us. I think that at least two of the senators present are also members of the Canadian Economic Policy Committee, so we are not strangers to the work of the C.D. Howe Institute under its various names or pseudonyms, or to the personalities involved.

velles ressources découvertes dans l'Ouest ont eu une incidence remarquable sur l'expansion de l'Alberta. La question est de savoir comment susciter un tel processus lorsqu'il n'est pas spontané. Vous remarquerez dans notre document que, selon nous, les coûts relatifs de production sont un facteur capital du processus d'expansion. Si l'on veut que les firmes locales soient viables, elles doivent pouvoir concurrencer les autres producteurs de la région et les importations.

Toutefois, lorsqu'on en arrive à examiner les facteurs déterminants des coûts comparatifs, on est bien vite à court d'analyses économiques solides, voire de théories économiques, comme vous l'ont d'ailleurs dit les professeurs Higgins et Mme Ostry. Nous savons que la productivité moyenne des industries de transformation des provinces de l'Atlantique, du Manitoba et du Québec est inférieure à celle de l'Ontario. Mais pourquoi? Est-ce le capital, la gestion, la technologie, l'éloignement des marchés, les disponibilités des services de soutien, l'attitude et la formation des ouvriers? S'agit-il d'une défaillance dans les politiques des gouvernements ou des organismes nationaux? Ou est-ce quelque mystérieuse combinaison de ces facteurs ou d'autres?

Il faudrait répondre à ces questions avant de conseiller les gouvernements sur la façon de concevoir de nouvelles politiques régionales. Toutefois, comme nous l'avons dit dans notre document, la première étape du débat doit se concentrer sur des objectifs appropriés en matière de politique et sur des moyens d'assurer que les objectifs nationaux et provinciaux sont bien compatibles. Nous ne prétendons pas que le pays puisse élaborer une seule et unique stratégie industrielle nationale, mais nous devons éviter que onze gouvernements poursuivent onze stratégies opposées. Dans ces conditions, on peut douter qu'un marché commun canadien puisse apporter le genre d'avantages que tentait de décrire le groupe de travail.

Merci monsieur le président, C'est tout ce que je voulais dire pour le moment.

Le président: Merci. J'ai moi deux choses à dire: tout d'abord, nous avons là-bas, contre le mur, Madame Gennifer Sussman, économiste recherchiste à l'Institut. Deuxièmement, c'est là à mon avis un document des plus importants et des plus utiles pour notre étude. J'espère bien que quelqu'un voudra proposer qu'il soit ajouté en annexe à nos délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Grosart: Je propose qu'il soit publié en annexe, tel que corrigé.

Le président: En effet, après correction.

(*Voir document en appendice*)

Le président: La parole est d'abord au sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Merci, Monsieur le président. Puis-je ajouter quelques mots à l'accueil que vous avez fait à nos distingués témoins, invités ou participants à notre groupe de discussion, selon l'appellation qu'ils préfèrent? Vous avez dit qu'un certain nombre d'entre nous les connaissent personnellement. C'est vrai bien sûr. Ils savent combien nous les apprécions. Je crois qu'au moins deux des sénateurs présents sont également membres du Comité canadien des politiques économiques; nous connaissons donc bien le travail et les personnalités que regroupe l'Institut C.D. Howe sous divers noms ou pseudonymes.

I am not sure, Mr. Chairman, how far, in the time allotted to me, I am going to get through this very interesting paper, because I find that I can almost stop at the numerous questions I would be inclined to ask about page 1. First, I should give Ms. Maxwell an opportunity to explain the change in Table 1, because I have a question based on it. Are there any fundamental changes here?

Ms. Maxwell: Yes, there are, Mr. Chairman. Basically what happened was that we had based the original paper only on the 1977 data. Since then we have obtained revised 1977 data, and we have been able to include the 1978 data. When we do that we find quite an important change in the position of Quebec. In the original version I pointed out to honourable senators that the out-migration from Quebec still appeared to be at a slower rate than it had been in the late sixties. We now find that it is much higher than it has been at any time since the early 1960s.

Another important change was that British Columbia, which had looked as though it was experiencing an out-migration in the earlier data, is now experiencing an inflow of people, which is something that I would expect to have occurred in 1978, given that there has been such an improvement in the fortunes of both the forestry and mining sectors in British Columbia.

The Chairman: Is that an error there? Should that be 1976 to 1981, in the final column?

Ms. Maxwell: Yes, indeed.

The Chairman: Honourable senators, the final column should read 1976-81 as opposed to 1979-81.

Senator Molgat: You have incorporated the final two columns in the original data into the one in this?

Ms. Maxwell: That is right. I found it was a little awkward running your eye across those columns when you had single-year data. It seemed out of context with the five-year data we have tried to present. The projections for 1976-81 are really a straight-line projection of the experience in 1977 and 1978. We do not have a magic insight into what will happen in the future. We have not made any adjustments to that straight-line projection. The basic trend in the table remains—that is, that people are moving westward in quite large numbers and that the provinces experiencing outflows are Quebec, Manitoba and Newfoundland.

Senator Grosart: So that the major change is an increase in the estimate of 1976 to 1981 net outflow from Quebec from the previous estimate of 116,000 in those years to 174,000?

Ms. Maxwell: Yes.

Senator Grosart: A very major increase in the outflow expectations. While we are discussing the table, I would like to raise a question that is fairly general to the whole presentation. That is, is the problem as serious as we think it is? The reason I ask that is, first of all, that we are dealing with the second largest land mass in one jurisdiction in the world, which is very sparsely populated by 22 million people. Are the disparities, as they exist between regions—I will not say "provinces" at the moment—any greater than you would normally expect in the occupation of such a large area by so few people?

Monsieur le président, je ne sais pas jusqu'où je pourrai aller étant donné le peu de temps qui m'est alloué. Le document est en effet tellement intéressant que je pourrais presque poser toutes mes questions sur la première page. J'aimerais tout d'abord que madame Maxwell nous explique les modifications apportées au tableau 1 car je voudrais poser une question à ce sujet. Cela représente-t-il des changements fondamentaux?

Mme Maxwell: Oui, Monsieur le président. Ce qui s'est passé, c'est que nous avions préparé notre document en nous fondant sur les données de 1977. Nous avons depuis revisé les données et inclus celles de 1978. Nous avons alors constaté que cela représentait une modification importante de la position du Québec. Dans la première version, j'avais signalé aux honorables sénateurs que l'émigration du Québec semblait toujours moins forte qu'elle ne l'avait été à la fin des années 60. Nous nous apercevons maintenant qu'elle est bien plus forte qu'elle ne l'a jamais été depuis le début des années 1960.

Autre changement d'importance, la Colombie-Britannique, qui semblait avoir connu quelque émigration est au contraire maintenant touchée par l'immigration qui a dû se produire en 1978 suite à la grande relance de ses secteurs forestiers et miniers.

Le président: Y a-t-il une erreur là? A la dernière colonne, ce devrait être de 1976 à 1981?

Mme Maxwell: Oui, en effet.

Le président: Honorables sénateurs, à la dernière colonne, il faut remplacer 1979-1981 par 1976-1981.

Le sénateur Molgat: Vous n'avez fait qu'une colonne des deux dernières colonnes de votre premier tableau?

Mme Maxwell: C'est celà. J'ai trouvé qu'il était un peu gênant de vous demander de parcourir toutes ces colonnes qui donnaient les chiffres par annéee puisque nous essayons de présenter des données sur cinq ans. Les prévisions pour 1976-1981, représentent en fait une projection directe des résultats obtenus en 1977 et 1978. Nous n'avons pas de vision magique du futur. Nous n'avons pas du tout rajusté cette projection directe. La tendance qui apparaissait dans le tableau demeure. La population se déplace vers l'ouest en grand nombre et les provinces qui se «dépeuplent» sontle Québec, le Manitoba et Terre-Neuve.

Le sénateur Grosart: Donc, ce qui change, c'est que l'émigration nette prévue pour le Québec entre 1976 et 1981 est passée de 116,000 à 174,000?

Mme Maxwell: Oui.

Le sénateur Grosart: Ce qui est énorme. Pendant que nous discutons de ce tableau, j'aurais une question assez générale. Le problème est-il aussi sérieux que nous le pensons? Si je pose cette question, c'est parce que, tout d'abord, il s'agit de la masse territoriale la plus grande du monde dépendant d'un seul gouvernement et que sa population n'est que de 22 millions. Les disparités que nous connaissons entre les régions, je ne parlerai pas pour le moment des provinces, sont-elles supérieures à ce que l'on peut s'attendre à trouver pour une telle superficie avec une population aussi faible?

Ms. Maxwell: I would like to allow my colleagues to comment on that question as well, but I begin, I must say, without any detailed knowledge of the extent of regional disparities in other countries. I think, though, that perhaps the starting point in responding to that question is the kind of political commitment that the country has made in the past.

Senator Grosart: Would you like to leave that out for the moment? Because the perception, at least, of the problem, if not the problem itself, is a function of federalism. So leaving that out, and speaking economically, with so few people occupying so many millions of square miles, would you not, normally speaking, expect even greater disparities than there are now?

Ms. Maxwell: That requires a judgment that quickly takes us into the political aspects of the question. My own response to that, based on my own background—which is that I am a Nova Scotian, so that my biases will be clear to you—is that the quality of economic opportunities in some parts of the country is very much lower than any comparison one would make in terms of standard of living. What we have been doing for the past 10 years is giving people a more comfortable life in a particular location without in any way developing what we would call a viable community in the economic sense, in which those people have a sense of being productive, and a sense that they have something to pass on to their children.

Perhaps there is a conflict in goals there, both as regards national policy and as regards the lives of those families, in the sense that they do not want their children to leave, and we have set up a transfer payments system which allows the children to stay; but, to me, what we really have there is a form of what I guess I have called in the past a poverty cycle, in the sense that there is nothing in the way of opportunity to transfer to the next generation.

Senator Grosart: I agree with that, but that is not the point of my question. Let me put it another way.

In the first paragraph of your paper, under "General Principles", you say:

> The basic premise

—and you are speaking of the premise of the perceptions of policy to date—

> seems to have been that the economic situation in a region should not be allowed to deteriorate to the point where relative economic benefits and opportunities are no longer sufficiently attractive to sustain a viable population base.

You use similar terms to "economic benefits", and so on. Elsewhere you speak of "agreed objectives", and of "a given degree of equality", which I think is a bit Irish, because it is either equality or it is not equality, and it is hard to think of degrees of equality, although I know what you mean.

In this paragraph, however, where you speak of the necessity of a "viable set of objectives" and a practical policy approach, you do not deal with the question of what the goals should be. I was very interested in the fact that in your summary this morning you did use the word "goals," which does not appear in this paragraph.

Mme Maxwell: J'aimerais que mes collègues puissent également répondre mais, personnellement, je dois dire que, sans connaître dans les détails les disparités régionales des autres pays, il faut tout d'abord songer aux genres d'engagements politiques pris par notre pays dans le passé.

Le sénateur Grosart: Peut-on laisser çà de côté un instant? Car la perception, du moins, du problème, sinon le problème lui-même, est une fonction du fédéralisme. Maintenant, du point de vue économique, considérant que tellement de millions de mille carrés ne sont occupés que par très peu de population, ne pourrait-on pas normalement s'attendre à des disparités encore plus grandes que celles que nous connaissons aujourd'hui?

Mme Maxwell: Cela nous ramène très rapidement aux aspects politiques de la question. Personnellement, d'après mes antécédents, je viens de Nouvelle-Écosse si bien que ma réponse ne vous surprendra pas, j,estime que des possibilités économiques de certaines parties du pays sont relativement bien inférieures aux niveaux de vie. Depuis 10 ans, nous offrons à la population une vie confortable, là où elle se trouve, sans aucunement créer ce que l'on pourrait appeler une collectivité viable au sens économique où cette population se sentirait productive et aurait l'impression d'avoir quelque chose à transmettre à ses enfants.

Peut-être y a-t-il là un conflit d'objectif, tant au niveau de la politique nationale que dans la vie de ces familles puisqu'elles ne veulent pas que leurs enfants s'en aillent. Nous avons donc un système de paiements de transferts d'impôt qui permet aux enfants de rester; Je reconnais là ce que j'ai appelé par le passé le cycle de la pauvreté. Rien ne peut être transmis à la génération suivante.

Le sénateur Grosart: Je suis bien d'accord avec vous, mais ce n'est pas la question que je vous ai posée. Je vais m'y prendre autrement.

Au premier paragraphe de votre mémoire, sous «Principes généraux», vous affirmez ce qui suit:

> Le principe de base . . .

Vous parlez du principe qui a été à l'origine de la perception des politiques à ce jour.

> . . . semble avoir été qu'il ne faut pas permettre à la situation économique dans une région de se détériorer au point où les avantages et les possibilités économiques ne sont plus suffisamment intéressants pour entretenir une population viable.

Vous utilisez d'autres formules pour «avantages économiques». Plus loin, pour parlez «d'objectifs reconnus» et «d'un degré d'égalité», ce qui est pour moi du chinois puisqu'il y a égalité ou il n'y a pas égalité. Il est difficile de concevoir des degrés dans l'égalité. Je sais ce que vous voulez dire cependant.

Dans le paragraphe où vous parlez de la nécessité d'une série d'objectifs viables et d'une démarche politique réaliste vous ne précisez pas ces objectifs. Dans votre résumé de ce matin, je note avec intérêt que vous n'avez pas non plus utilisé le terme «but».

What I am going to ask you is this: What are the goals? What is a viable population base? Are we saying that each province should be entitled to support a given population? This comes into the migration argument, and so on. Are we saying that there is a certain number of people that are entitled to a certain standard, a certain quality of life, or well-being—use whatever phrase you like—in Nova Scotia, for example, and a certain "viable population base"? What do we mean by this? Are we saying that each province should have a certain standard for a certain number of people?

Mr. Carl Beigie, Executive Director, C. D. Howe Institute: Senator Grosart, perhaps I could answer, possibly giving my answer in terms of my understanding of your original question first, and then going on to goals, because when you do go into goals, you are into the political realm.

Another thing that is not surprising about the differentials that exist in this country is the fact that there is such a wide divergence among natural resource bases within the country, and, as Judy has already indicated, what is a resource, and what is a developmental resource, varies over time in Canadian history. It used to be where the fur was.

Senator Grosart: Or agricultural land.

Mr. Beigie: That is correct. That, of course, has changed over time.

Another point I would make is that there is really no good over-all basis for defining what is a disparity. We tend to look at just single number figures such as income, or employment growth, but it must be kept in mind that there are differences in the cost of living, differences in the contribution that various dimensions of the living site make to people's over-all well-being, and I would also go on to add that it is very difficult to come to any firm judgments on the question, "Is disparity bad?" In many respects differentials that people are prepared to accept would be quite appropriate. I do not see, myself, why there need be any concern or agitation over the fact that there are differentials. People seem quite prepared to live with those. It is their preference, and that is revealed.

When you come down to political goals, however, or goals in the political sense, I think you do run into a host of problems. I think what we were trying to get at in terms of the viability of the population base is not in terms of where we are at a particular point in time, but rather as regards the evolution of trends over time. It would seem to me that we do have, because of the large land mass with a relatively small population base, to be somewhat concerned about a trend towards steady depopulation of a particular area because of the cumulative effects that this tends to cause. There are many factors that are set in motion, which, as the population diminishes, tend to accumulate and feed on themselves.

What I have always thought would be a useful exercise in the economics profession would be to do a treatise on the economics of ghost towns. I think we want to be very careful in our assessment of our objectives, so that we do not run into some of the problems that ghost towns have created on a much smaller scale in some of the towns that have been deserted after a great deal of money and resources have been devoted to building them up.

Je vous pose la question: Quels sont les buts? En quoi consiste une population viable? Chaque province a-t-elle le droit d'entretenir une certaine population? Ces questions rejoignent celle de la migration. Disons-nous que tant de personnes ont droit à un certain niveau de vie, à un certain bien-être, en Nouvelle-Écosse, par exemple, qu'il doit y avoir là une «population viable»? Que cache cette expression? Voulons-nous dire que chaque province doit offrir un certain niveau de vie à une population donnée?

M. Carl Beigie, directeur exécutif, C.D. Howe Institute: Sénateur Grosart, je peux essayer de répondre à votre première question, telle que je l'ai comprise, avant de parler des buts. Lorsqu'on aborde les buts, on entre vraiment dans le domaine politique.

Un autre fait qui n'est pas surprenant au sujet des différences existant au pays est l'écart considérable au niveau des bases de ressources naturelles. A ce sujet, il faut noter, comme Judy l'a fait, que la notion de resources et de resources à développer a beaucoup évolué au cours de l'histoire du Canada. Auparavant il y avait des ressources là où il y avait des fourrures.

Le sénateur Grosart: Ou des terres agricoles.

M. Beigie: En effet. Les temps ont beaucoup changé.

Je tiens à signaler aussi qu'il n'a pas tellement de données qui permettent de définir ce qui est une disparité. Nous avons l'habitude d'examiner seulement des facteurs comme le revenu, la croissance dans l'emploi, mais nous devons nous rappeler qu'il y a des différences au niveau du coût de la vie, au niveau de la contribution que peut apporter le milieu de vie au bien-être général des gens. Il est très difficile aussi de répondre à la question: «La disparité est-elle nécessairement un mal?» Nous pouvons certainement nous accommoder des différences que les gens sont prêts à accepter. Je ne vois pas la raison de toute cette préoccupation ou de toute cette agitation autour du fait qu'il y a des différences. Les gens semblent prêts à en accepter. C'est leur choix qui est ainsi réflété.

Au niveau des buts et des objectifs politiques, cependant, il existe une série de problèmes. Lorsque nous parlons d'une population viable, ce n'est pas tellement le présent qui nous intéresse mais l'avenir. Avec les grands espaces dont nous disposons, avec le peu de population que nous avons, il me semble que nous devons nous inquiéter de cette tendance soutenue au dépeuplement de certaines régions et de ses effets cumulatifs. Il y a un ensemble de facteurs qui interviennent au moment où la population diminue et ces facteurs tendent à se multiplier.

J'ai toujours pensé qu'un exercice utile en économique serait la rédaction d'un traité sur l'économique des villes fantômes. Je pense que nous devons faire très attention lorsque nous établissons nos objectifs de ne pas inviter les mêmes problèmes qu'ont connus les villes fantômes sur une plus petite échelle, les villes qui ont été abandonnées après que beaucoup d'argent et de ressources y aient été engloutis.

I would sense that there are many goals that might be set, but I think, as economists, what we would do is caution the country with regard to the kinds of over-all social costs that arise from having an excessive degree of concentration of population in too narrow a land mass. This is one of the issues for government policy. Do we really want to tolerate a situation where people, acting in response to incentives for individuals, concentrate too heavily in too narrow an area of the country, giving rise to huge costs of congestion and agglomeration, and so on? So I think that we at the Institute, certainly all of us who are represented here, are cautious about saying what the policy goals should be. But once the goals have been set—and we seem to be able to read into some of the developments in this area certain clear goals, at least that has been the case in the past—there are some policies that would be inconsistent with those goals, and I think that is what we are trying to point out this morning. Some of the current approaches may be inconsistent with the policies, so either you change your policies or you change your goals.

Senator Grosart: What can we define as goals? Let us take the migration problem. I am sorry to see the change you made in Table I because it spoiled a very good question I was going to ask. Regarding Prince Edward Island, how do you account for the fact that, with all its problems—it is low in every kind of meaningful comparison—you predict an inflow of population of 6,000 into Prince Edward Island in the next five years? In your original table you projected an outflow of population from British Columbia of 7,000 in the same time, but you have changed that. British Columbia is now going to have a plus of 4,400. But still the question remains, if things are so terrible and if the disparities are as awful as we seem to think they are, why should 6,000 people move to Prince Edward Island in the next few years?

Ms. Maxwell: I think the first comment on that would be that these are not predictions. These are simply extrapolations or existing trends, because I wanted to be able to give you the data on a basis comparable with the earlier five-year period.

Senator Grosart: I think an extrapolation of that kind is a prediction. You are making it based on current trends.

The Chairman: I think it is an interesting point to observe the enormous changes that have taken place over one year. It would seem the situation is fairly fluid.

Ms. Maxwell: Also in the case of British Columbia is shows that migration is quite sensitive to economic conditions. 1976 and 1977 were quite difficult years for British Columbia, and the lack of availability of jobs apparently led some people to leave. But then, as soon as the conditions reversed, the flow resumed.

Your point about Prince Edward Island is one that deserves elaboration. I think there have been some very interesting and potentially exciting things going on in Prince Edward Island. They have begun there to focus on the development of small enterprise, and they have begun, I think, to put more selling effort into the fact that there is a quality of life that involves being close to the land and that sort of thing, and that that is

Nous pourrions nous fixer toute une série d'objectifs, mais je pense qu'en tant qu'économistes nous voulons mettre en garde le pays contre les coûts sociaux de toutes sortes qui surviennent par suite d'une concentration excessive de la population dans des espaces relativement restreints. C'est une des questions à laquelle doit s'attacher la politique gouvernementale. Pouvons-nous vraiment tolérer une situation qui fait que les gens, répondant à des stimulants individuels, se regroupent trop dans des régions données du pays entraînant des coûts énormes dus à la congestion et à la concentration? Nous de l'Institut, du moins nous ici présents, sommes conscients de la nécessité d'être prudent dans la formulation des objectifs politiques, mais une fois ces objectifs établis, et nous avons toujours semblé être capables de tirer des événements touchant cette question des objectifs clairs et précis, du moins c'est ce qui ressort de l'expérience passée, nous devons identifier les politiques qui ne vont pas dans le sens de ces objectifs, et c'est ce que nous tentons de faire ce matin. Il y a actuellement des démarches qui ne semblent pas répondre aux politiques; il reste à modifier soit les politiques, soit les objectifs.

Le sénateur Grosart: Comment pouvons-nous définir les objectifs? Prenons le problème de la migration. Je suis peiné de voir que vous avez apporté un changement au Tableau 1 puisque je voulais vous poser une question très intéressante à ce sujet. Comment expliquez-vous le fait que l'Île-du-Prince-Édouard, avec tous ses problèmes, toute comparaison la fait mal paraître, puisse s'attendre à un accroissement de sa population de 6,000 personnes au cours des cinq prochaines années? Dans votre premier tableau vous prévoyiez une perte de population de 7,000 personnes en Colombie-Britannique pour la même période. Vous avez modifié vos chiffres. La Colombie-Britannique peut maintenant s'attendre à un gain de 4,400 personnes. La question se pose tout de même: si la situation est si mauvaise, si les disparités sont si marquées, pourquoi 6,000 personnes voudraient-elles entrer à l'Île-du-Prince-Édouard au cours des prochaines années?

Mme Maxwell: En premier lieu il convient de signaler qu'il ne s'agit pas là de prédictions. Ce sont seulement des extrapolations à partir de tendances actuelles. J'ai voulu fournir des données qui permettent la comparaison avec la période précédente de cinq années.

Le sénateur Grosart: Une extrapolation à ce niveau devient une prédiction. Vous partez des tendances actuelles.

Le président: A ce sujet, il est intéressant de noter les changements importants qui se sont produits en un an. Il semble que la situation soit très changeante.

Mme Maxwell: Les chiffres montrent bien aussi qu'en Colombie-Britannique l'immigration est très sensible aux conditions économiques. Les années 1976 et 1977 ont été des années difficiles pour la Colombie-Britannique et la rareté de l'emploi a semblé faire fuire les gens. Dès que les conditions se sont améliorées, cependant, le flux a repris.

L'argument que vous invoquez au sujet de l'Île-du-Prince-Édouard mérite d'être développé. Il s'est produit des événements très intéressants sinon très excitants dans l'Île-du-Prince-Édouard. On a commencé à cet endroit à s'intéresser davantage au développement de la petite entreprise et on a insisté sur le fait, dans l'effort de vente, qu'il y a un certain ingrédient de la qualité de la vie qui est lié à l'harmonie avec la

available in Prince Edward Island. So, like-minded people have begun to move there to participate in that lifestyle. As you know, there is a book that is very popular in Prince Edward Island, Schumacher's book *Small is Beautiful*, and I think they have picked up a few ideas from that which have begun to pay off.

I do not want to make too much out of that point, but I think there are ideas there of using technology and enterprise compatible with local skills, local ways of life and so on, which can lead to quite a different form of economic development from that we see in some more successful provinces like Ontario and Alberta. Perhaps Prince Edward Island has begun to carve out its niche. I think it is a bit early in the process to make a comment about what the long term potential is, but it is certainly more promising than what was going on in the early sixties.

Senator Grosart: So it is really an economic assumption, not based on social indicators such as the fact that people might say, "I would like to live in Prince Edward Island regardless of the fact that job for job it means a lower income; I want to be out of the rat race." I say that because it may be an important factor in deciding the goals for any particular area. If you get into social indicators, you come up with a lot of questions which nobody seems to have attempted to answer. For example, let us say you have a low income and you elect to live in an area where you know that job for job your income is going to remain low. The federal government will attempt to give you some social infrastructure, more than you would normally have, but it cannot make it possible for you to go every Saturday night to see a National Hockey League game or the ballet. It will not give your children access to the top centres of excellence in a particular discipline in a university. It will not give them immediate access to hospital emergency services in a situation such as I have experienced in my own life. I had a daughter who was ill and the fact of being able to get her to the Sick Children's Hospital in Toronto in six hours meant the difference between her living and dying. She is now living and is happily married and has a family. To what extent are these tradeoffs in the minds of people who do not want to move?

Mr. Beigie: I must say I am sure they are, and we all know, through personal contact, that this kind of tradeoff decision takes place. But I think that in many ways the adequacy of the incentive is reflected in migration flows, and this is one of the reasons why we would emphasize this particular table. I would also draw to your attention that these are simply gross numbers, in the sense that they do not reveal the kind of people who are leaving. I think, in terms of a complete examination of migratory patterns, that you would want to take a careful look at the age structure of the migration flows. I also think you would want to take a good look at the kind of skill structures of the migration flows. I guess our point would be that, if anything, these migration flows understate the degree to which there are problems in finding adequate attractions—not equal—I find the term "equality" here a very difficult one to come to grips with—which I think is one of your basic points, but you have to keep in mind that people who move out, especially the young people, tend to hide some of the problems,

nature et des considérations semblables. Voilà ce qu'offre l'Île-du-Prince-Édouard. Les gens qui pensent de cette façon s'y rendent pour adopter ce style de vie. Vous n'ignorez pas qu'il y a un livre très populaire qui circule actuellement à l'Île-du-Prince-Édouard, l'œuvre de Schumacher, *Small is Beautiful*. On a commencé à s'inspirer de ce livre avec les résultats qu'on connaît.

Je ne veux pas trop insister là-dessus, mais l'idée est d'utiliser les moyens techniques, les entreprises les mieux adaptés aux compétences locales et aux façons de vivre locales. Il pourrait s'ensuivre un développement économique auquel ne nous ont pas habitués des provinces riches comme l'Ontario et l'Alberta. L'Île-du-Prince-Édouard a peut-être commencé à se tailler une place au soleil. Il est un peu trop tôt pour dégager des tendances à long terme, mais la situation est certainement plus prometteuse à cet endroit qu'elle ne l'était au début des années 1960.

Le sénateur Grosart: Du point de vue économique, on part donc de la supposition, non confirmée par les indicateurs sociaux, qu'il y a des gens qui disent: «Je veux vivre à l'Île-du-Prince-Édouard même si pour le même emploi le revenu est moindre. Je me retire de la course.» Je le signale parce qu'il peut s'agir là d'un facteur important au moment de fixer les objectifs pour une région donnée. Si vous vous fiez seulement aux indicateurs sociaux, vous vous retrouvez avec une foule de questions auxquelles personne ne semble avoir répondu. Disons que vous avez un faible revenu et que vous avez choisi de vivre dans une région où pour le même emploi le revenu est moindre. Le gouvernement fédéral va essayer de vous doter de plus d'infrastructures sociales que vous en auriez normalement besoin. Mais il vous restera toujours impossible d'aller voir une partie de hockey de la ligue nationale le samedi soir ou d'aller voir un ballet. Vos enfants n'auront toujours pas accès aux centres universitaires reconnus pour leur excellence dans telle ou telle discipline. Vos enfants n'auront pas accès aux services hospitaliers d'urgence dans une situation comme celle que j'ai moi-même connue par exemple. Ma fille a été malade. Le fait qu'elle ait été amenée au Sick Children's Hospital en six heures a fait la différence et lui a sauvé la vie. Elle est aujourd'hui mariée et élève une famille. Dans quelles mesures les gens qui se déplacent tiennent-ils compte de ces avantages et de ces désavantages?

M. Beigie: Nous savons tous par expérience personnelle que nous soupesons le pour et le contre avant de prendre ce genre de décision. Ce qui fait l'attrait d'une région cependant est reflété par le flux de migration. C'est une des raisons pour lesquelles nous devons bien étudier ce tableau. Je vous signale à ce sujet qu'il s'agit là de chiffres bruts, sans explication. Ils ne permettent pas d'identifier les gens qui quittent. Dans un examen plus complet des tendances de la migration, il faudrait que vous examiniez attentivement la répartition selon l'âge. Il vous faudrait tenir compte également de la répartition des aptitudes dans ce flux. Les flux de migration ne font pas ressortir le degré de difficulté qu'il y a à trouver des attraits adéquats, non pas égaux, je trouve la notion «d'égalité» très difficile à appliquer dans ce contexte, et c'est là un des arguments fondamentaux que nous faisons valoir. Il faut se rappeler que le fait que les gens se déplacent, surtout les jeunes gens, tend à obscurcir les problèmes. Les services sociaux disponibles sont dilués, les transferts disponibles à ces provin-

because there is a spreading of the available social services, the available transfer to these provinces over a smaller population base as a result of migration. There is also a tendency for this kind of gross number to understate the fact that one of the attractions of these various locations is the degree to which the rest of the country is involved in straight transfers of money.

I think many people today are increasingly concerned about what people on their own initiative can do. If what they are doing is reacting to what they can obtain at the provincial level or the federal level in terms of transfers to keep them located there, that does not give an accurate reflection of what the real base opportunities are in a particular region.

So I think it is the case, at least in terms of the preferences of people, that there are fairly systematic patterns. I would reiterate that the 1976 to 1981 figures and, to a certain degree, some of the 1971 to 1976 figures are subject to change as a result of revisions to the numbers in other years, but I think that if you carried it back you would find there are fairly systematic trends leading to very substantial changes in the distribution of population in this country.

Senator Grosart: But to come back to what seems to me to be the main problem, the setting of goals or whatever you want to call them—goals or policy objectives, the evidence that we have had to date seems to be that some of the shortfalls in policy achievement have been due to shooting at the wrong goals. The income support is an obvious one.

Because you use this phrase "viable population base" as an essential factor in goal-setting, I would have to ask, then, what you think of the projections 76 to 81? Should the goal be to change substantially the out-migration from Quebec of 74,000 and the out-migration from Newfoundland of 10,000 and—the surprising one which perhaps someone might care to explain—the net out-migration of 4,600 from the Yukon and Northwest Territories? And here, of course, we are dealing only with interprovincial migration. Should we say we should correct these things or accept the fact that it is a viable base, for example, that Ontario will only increase its in-immigration by 5,000 in those years? Is this the kind of thing that we could do or should be doing?

Mr. Beigie: Let me say first off that we are talking about a completely different problem when we talk about the magnitude of the Quebec flows from what we are talking about in the other cases. My judgment is no better than anybody else's on these, but the other numbers do not cause me great distress, although I would point out that Manitoba and Saskatchewan, for quite some time, have been in a gross outflow position. Saskatchewan has had a dramatic turnaround in economic prospects, whereas Manitoba has not had this turnaround.

The evidence I have seen suggests that there is nothing on the near horizon likely to change that. I guess the kinds of

ces sont dilués puisque la population est moindre par suite des départs. Les chiffres en eux-mêmes ignorent le fait également que l'un des attraits de ces diverses régions est le degré auquel le reste du pays y effectue des transferts de fonds directs.

Les gens de plus en plus optent pour l'initiative personnelle. Si leur activité dépend uniquement de ce qu'ils peuvent obtenir du gouvernement provincial ou du gouvernement fédéral sous forme de transfert destiné à les garder là où ils sont, ils ne peuvent pas avoir une bonne idée des possibilités réelles de la région. Pour ce qui est des préférences des gens, donc, les tendances sont assez prévisibles. Je répète que les chiffres pour la période 1976 à 1981 et, dans une certaine mesure, pour la période 1971 à 1976 sont sujets à être modifiés par suite des révisions apportées aux chiffres des années précédentes. Il n'en demeure pas moins que, vous vous apercevez, si vous remontez en arrière, que les tendances sont prévisibles et qu'elles vont dans le sens d'un changement très important dans la répartition de la population au pays.

Je reviens à ce que j'ai dit au point de départ. Il ne faut pas nécessairement s'en inquiéter, mais la tendance existe et elle est marquée.

Le sénateur Grosart: Je reviens à ce qu'il me semble à moi le problème le plus important, l'établissement des buts et des objectifs politiques, appellez-les comme vous le voulez. Ce que nous avons pu constater jusqu'à présent c'est le fait que certains des échecs dans la réalisation des politiques ont été consommés dès le départ. On s'est tout simplement trompé de cible. Le soutien du revenu en est un bon exemple.

Vous parlez d'une «population viable» comme élément essentiel de l'établissement des objectifs, ce qui m'amène à vous demander votre opinion sur les projections pour la période de 1976 à 1981. L'objectif doit-il consister à modifier considérablement l'émigration de 174 du Québec, l'émigration de 10 de Terre-Neuve et, ce qui est surprenant et ce qui demande une explication, l'émigration nette de 4,600 du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest? Il s'agit là seulement des migrations interprovinciales. Devons-nous rectifier ces situations, accepter le fait qu'une population viable pour l'Ontario, par exemple, signifie une augmentation des migrations de seulement 5,000 sur cette période? Est-ce là le genre de décision que nous devons prendre?

M. Beigie: Disons au départ que nous parlons d'un problème tout à fait différent des autres lorsque nous parlons de l'importance des flux pour le Québec. Mon opinion n'a pas plus de valeur que celle d'un autre, mais pour moi ailleurs la situation n'est pas tellement alarmante, même si pendant une période assez longue le Manitoba et la Saskatchewan ont perdu de la population en chiffres bruts. La Saskatchewan a vu ses perspectives économiques s'améliorer de façon spectaculaire; ce redressement cependant ne s'est pas produit au Manitoba.

Selon mes renseignements, rien ne pointe à l'horizon qui puisse modifier considérablement la situation. Les questions

question that the country then has to ask are: Do they want to have huge territory, in terms of the total national land mass, become increasingly a place where people just do not want to move?

Some people who live in British Columbia may say, "Fine," but if I were a premier of either of those provinces I would be concerned. That is the political game, to weight those concerns.

Senator Grosart: This, of course, merely points up what I said earlier—that federalism certainly changes or affects the perceptions of the problem.

So long as I can remember, before every election every provincial government has come out saying, "Our population has increased by so much. Our welfare payments have increased by so much," and so on. But this is only for the provinces. do you not see that the problem is really the disparity between Halifax and the north shore of New Brunswick and between Toronto and the nickel belt area? Is that not really the disparity problem rather than a disparity between the provinces? That is the problem of urban concentration and what somebody has called "accumulative causation," a very nice phrase.

Ms. Maxwell: I don't think we can ignore the disparities between provinces, but I think you are quite correct in alluding to the north shore problem. I was impressed with Professor Higgins' testimony to this committee, in which he pointed out that we really should be looking at much smaller regions than those defined by provincial boundaries. Your choice of the north shore of New Brunswick and its problems is certainly apt. The problem there is quite different from that of New Brunswick as a whole or of the city of Halifax as a whole. Perhaps that is where you would run into the really difficult question of what is a viable population base, when you begin to look at a region as small as the north shore of New Brunswick.

Senator Grosart: I have another subquestion relating to my suggestion that there are reasons for believing that the problems of disparity are not quite what they seem to be at first glance. I would ask you to look at Table VIII on page 95 of the Institute's 1978 policy review. Because it is not before everyone here, I will just indicate what it is. It is the trends in regional employment in Canada and in the United States, and it appears to show, and in fact your text supports that, that the problem is much greater in quantitative terms in the northeastern United States than it is in Canada. Just looking at the figures; in Canada as a whole the percentage increase in total employment in the periods noted is 64.3, whereas for the United States as a whole it is 42.6. So the percentage increase in employment in the United States is much less.

The percentage increase in employment in the Atlantic provinces is 52.2, whereas in the New England states it is 26.5 and in the mid-Atlantic states it is 23.5, and so on.

Almost throughout the whole set of figures the Canadian situation is much better, almost region by region, than the

qui se posent au pays sont donc les suivantes: doit-il y avoir des espaces immenses à l'intérieur du territoire national qui attirent de moins en moins les gens?

Les gens de la Colombie-Britannique peuvent très bien s'en accommoder. Si j'étais le premier ministre d'une des provinces concernées, cependant, je m'en inquiéterais. La sphère politique doit évaluer ces préoccupations.

Le sénateur Grosart: Votre opinion rejoint ce que j'ai dit plus tôt. Le fédéralisme modifie la façon dont le problème est posé.

Autant qu'il m'en souvient, chaque gouvernement provincial déclare avant chaque élection: «Notre population a augmenté de tant. Nos prestations d'assistance sociale ont augmenté de tant», et cetera; mais ce n'est vrai que pour les provinces. Ne voyez-vous pas le problème, en réalité, est celui de la disparité qui existe entre Halifax et la rive nord du Nouveau-Brunswick, entre Toronto et la ceinture du nickel? N'est-ce pas un problème de disparité plutôt qu'une disparité entre les provinces? C'est un problème de concentration urbaine, quelqu'un l'a appelé accumulation causation causale, une belle expression.

Mme Maxwell: Je ne crois pas que nous puissions ignorer les disparités qui existent entre les provinces; toutefois, vous avez tout à fait raison de mentionner le problème sur la côte nord. Le témoignage du professeur Higgins devant ce comité m'a beaucoup impressionné; il a souligné qu'il nous faudrait vraiment étudier de beaucoup plus petites régions que celles définies par les limites provinciales. Votre choix de la rive nord du Nouveau-Brunswick et de ses difficultés est très bon. Le problème qu'on y retrouve est tout à fait différent de celui de l'ensemble du Nouveau-Brunswick ou de la ville d'Halifax. C'est peut-être ici que se pose la question difficile de savoir ce qu'est une base rentable de population, si on envisage une région aussi peu étendue que ne l'est la rive nord du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Grosart: J'ai une autre sous-question à ma suggestion qu'il pourrait y avoir raison de croire que les problèmes de disparité ne sont pas tout à fait ce qu'ils semblent être au premier coup d'œil. Je vous demanderais de regarder le tableau VIII, à la page 95 de la révision des politiques de l'Institut pour 1978. Comme vous ne l'avez pas devant vous, voici de quoi il s'agit: la tendance de l'emploi régional au Canada et aux États-Unis. On semble indiquer, et votre texte en convient, que le problème est beaucoup plus important sur le plan quantitatif dans le nord-est des États-Unis qu'il ne l'est au Canada. Voyons les chiffres pour le Canada, pour l'emploi total, à l'exception du chômage—il s'agit d'une augmentation de pourcentage pour les périodes indiquées—ce pourcentage est de 64.3 pour l'ensemble du Canada comparativement à 42.6 pour l'ensemble des États-Unis. Le pourcentage d'augmentation de l'emploi aux États-Unis est donc bien inférieur.

Le pourcentage d'augmentation de l'emploi dans les provinces de l'Atlantique est de 52.2, alors que pour les États de la Nouvelle Angleterre il est de 26.5, et de 23.5 pour les États côtiers au sud de New York.

Presque partout, région par région, les pourcentages sont meilleurs pour le Canada que pour les États-Unis. Cela ne

situation in the United States. Does this not indicate that our problem is not as great as we might think it is, comparatively? I say this because we were told on Tuesday that the United States' regional disparity was not anything as great as ours. It seems to me that it is much greater. Is that not so? Why are we doing better, or why have we done better over the period from 1961 to 1975, which is a long period of time?

Mr. Beigie: The federal government has a longer purse in Canada. That is a significant factor. There has been a greater commitment in this country to the use of a host of programs.

Senator Grosart: But these are employment *increases*.

Mr. Beigie: Yes, but that is not unrelated to the degree to which the federal government is prepared to shift activity and support activity, especially in New Brunswick as an example. The Saint John area has been very much improved by this type of governmental activity.

Let me just make one thing clear, senator: it is not our position that we think the disparity problem in Canada is very serious. That is not our contention. The emphasis we have tried to place is that the underlying determinants of the regional issues in Canada have been undergoing some serious change and will require some decisions as to how we respond to them, rather than to say we have a deep-seated problem that requires urgent action. The point is that we have some developments in motion that will confront the country with some new challenges.

Ms. Maxwell: I should just like to make a comment on the conclusions you drew from that table on employment growth, Senator Grosart. I do not think it appropriate to compare the percentage increases in the two countries and draw the conclusion that you did. There are a couple of reasons for my saying that. First of all, the labour force has grown much faster in Canada than in the United States. While we were creating a lot of jobs, we were not necessarily creating employment for all the people who were looking for work. Secondly, the dimensions of the two countries are so different that calculating percentage increases in the United States on a much higher base means that you may get a lower number. The reason for presenting those numbers was to point out that in the United States there is a shift in the location of economic activity, particularly in the manufacturing sector. This movement towards the south in some respects parallels trends that we see here in Canada.

Senator Grosart: This is so for all statistics; but the fact is that we do use raw statistics such as this to maximize, if we wish to refer to the problem of regional disparity; so I think I am entitled to use it to minimize it.

Ms. Maxwell: And I think it is also appropriate to emphasize how many jobs have been created over the period in question.

Senator Grosart: Yes, because this comes down to what seems to be your alternative, which is to increase productivity—which brings me to this other figure, which is that manufacturing employment growth in Canada from 1966 to 1975 was, for Canada, 10.2 and, for the Atlantic provinces, 14.6. Am I right in that—that the manufacturing employment

veut-il pas dire comparativement; que notre problème n'est pas aussi grave que nous semblons le croire? Je le mentionne car on nous a dit, mardi, que les disparités régionales aux États-Unis n'étaient pas aussi élevées que les nôtres. Elles me semblent beaucoup plus grandes. N'êtes-vous pas de cet avis? Pourquoi sommes-nous meilleurs, pourquoi avons-nous mieux réussi pendant cette longue période de 1961 à 1975?

M. Beigie: Le gouvernement fédéral a une bourse mieux garnie au Canada. C'est un facteur important. Le pays s'est engagé dans une grande variété de programmes.

Le sénateur Grosart: Il s'agit d'augmentations dans l'emploi.

M. Beigie: Oui, ce n'est pas étranger à l'attitude du gouvernement fédéral de financer des activités ou de les déplacer, comme au Nouveau-Brunswick par exemple. La région de Saint John s'est beaucoup améliorée à cause de ce genre d'activités gouvernementales.

Je voudrais que ce soit bien clair, monsieur le sénateur: nous ne croyons pas que le problème de disparités au Canada soit vraiment très grave. Voilà notre avis. Nous avons essayé de souligner les changements importants survenus dans les facteurs déterminants fondamentaux pour les questions régionales au Canada et il faudrait prendre des décisions graves pour y donner suite, plutôt que de dire simplement: nous avons un problème bien enraciné dont il faut s'occuper de toute urgence. Le fait est que nous avons des projets en cours qui poseront au pays des défis nouveaux.

Mme Maxwell: Monsieur le sénateur Grosart, j'aimerais faire une remarque sur les conclusions que vous tirez concernant le tableau sur l'augmentation de l'emploi. Je ne crois pas qu'il soit juste de comparer les augmentations de pourcentage des deux pays et de tirer ce genre de conclusions. J'ai plusieurs raisons de le croire. Tout d'abord, l'augmentation de la population active au Canada a été beaucoup plus rapide que celle des États-Unis. Bien que nous ayons créé beaucoup d'emplois, nous ne les avons pas nécessairement créés pour toutes les personnes qui cherchaient du travail. Deuxièmement, l'étendu de chaque pays est tellement différente que le calcul des augmentations de pourcentage aux États-Unis pour une population beaucoup plus élevée fait que vous obtenez un chiffre inférieur. Ce déplacement vers le Sud rejoint en quelque sorte les tendances que nous voyons se développer ici au Canada.

Le sénateur Grosart: Il en va de même pour toutes les statistiques mais nous nous servons de statistiques de base comme celles-ci pour maximiser comme dans le cas-ci, le problème des disparités régionales. Je crois donc avoir le droit de m'en servir pour les minimiser.

Mme Maxwell: Il serait important de souligner aussi le nombre d'emplois créés pendant la période en question.

Le sénateur Grosart: Oui, nous en revenons à ce qui semblait être votre solution de rechange, une productivité accrue, ce qui m'amène à ces autres chiffres concernant l'augmentation de l'emploi dans le secteur manufacturier au Canada de 1966 à 1975, soit 10.2 pour l'ensemble du Canada et 14.6 pour les provinces de l'Atlantique. N'aie-je pas raison de prétendre

growth in the Atlantic provinces in this long period was greater than for all of Canada?

Ms. Maxwell: That is quite correct. It was something that we were encouraged by in the text in that report. What we are not altogether clear about is whether that is a sustained phenomenon. A number of the new plants which have been established in the Atlantic regions have not been terribly successful. We have had an oil refinery which stopped producing, an automobile assembly plant which has stopped production, and so on. So whether that favourable comparison would be sustained in 1978, I could not tell you off the top of my head. But nevertheless, that was the result of a major effort to shift activity.

Senator Grosart: But the capacity must be there, and I think you argue that—that the capacity for productivity growth in a region such as the Atlantic area is there. It is a question of having the right policies to exploit it. Is that not the position that you are taking in this paper before us?

Ms. Maxwell: Yes, indeed. But the point that I would make is that there has been a great deal of investment gone into the Atlantic region. A lot of new plants have been established. But the question is whether they can stand the test of the marketplace. It is not entirely clear that that success will be there in the longer term. I still operate from the kind of optimistic hypothesis which you have put forward, that it is possible to develop viable firms in the Atlantic region.

Senator Grosart: Would it be fair to say that what you are telling us is that the problem is really the variations, the differences, in the numbers in Tables 2, 3 and 4? In Table 2, for example, you deal with gross domestic product per capita, and in Table 3 with fiscal capacity. You come up with more or less the same type of conclusions. Then you take personal income, in Table 4, where there is definitely improvement all along the line—in personal income, but not in the growth of domestic product per capita, or in fiscal capacity. Would it be fair for me to summarize it by saying that that is what you are telling us, that that is the problem—that no matter how much you increase or narrow the gap in personal income per capita, you are not necessarily solving the problem? These figures seem to indicate that you can have an increase in personal per capita income and this is not reflected necessarily in gross domestic product or fiscal capacity.

Ms. Maxwell: That is right; in the ability of the region to generate income for its people and revenue for its treasury.

Senator Grosart: That is what you call fiscal capacity?

Ms. Maxwell: Yes. One of the reasons why those trends in personal income have improved is because of the very large transfer payments that have been made.

Senator Grosart: Mr. Chairman, I have been going now for 40 minutes. Do you wish me to continue for approximately five more minutes?

The Chairman: I had thought of 45 minutes, and then we will open up the meeting to further questioning.

que l'augmentation de l'emploi dans le secteur manufacturier pour les provinces de l'Atlantique durant cette longue période a été plus élevée que dans le reste du Canada?

Mme Maxwell: C'est exact. Le rapport nous a bien encouragés dans ce sens. Nous ne savons pas très bien, toutefois, s'il s'agit là ou non d'un phénomène continu. Un certain nombre de nouvelles usines installées dans la région de l'Atlantique n'ont pas connu beaucoup de succès. Une rafinerie de pétrole a cessé ses activités et, entre autres, une usine d'assemblage d'automobiles. Je ne pourrais donc pas vous dire immédiatement si cette comparaison favorable s'est poursuivie en 1978. Ce fut là néanmoins le résultat d'un effort important pour déplacer l'activité économique.

Le sénateur Grosart: Mais la capacité existe, et vous prétendez, je crois—que la capacité d'augmenter la productivité dans la région de l'Atlantique, par exemple, existe. Il faut avoir les politiques adéquates pour y arriver. N'est-ce pas la position que vous avez adoptée dans le document que nous avons devant nous?

Mme Maxwell: Tout à fait. Je voulais souligner, cependant, qu'il y a eu beaucoup d'investissements dans la région de l'Atlantique. Un grand nombre de nouvelles usines y ont été installées. La question maintenant est de savoir si elles peuvent s'introduire sur le marché. Il n'est pas absolument certain que le succès dure. Je fais quand même mienne l'hypothèse optimiste que vous avez proposée, à savoir qu'il est possible d'exploiter des usines rentables dans la région de l'Atlantique.

Le sénateur Grosart: Vous nous dites, n'est-ce pas, que le problème réside vraiment dans les variations, dans les différences mentionnées au tableau 2, 3 et 4? Au tableau 2, par exemple, vous donnez le produit domestique brut, par personne, et dans le tableau 3, la capacité fiscale. Vous en arrivez plus ou moins aux mêmes conclusions. Vous avez ensuite pris le revenu personnel, au talbeau 3, où il y a une nette amélioration partout—dans le revenu personnel, mais pas dans l'accroissement du produit domestique, par personne, ou dans la capacité fiscale. Je pourrais donc vous résumer en disant que là est le problème—en augmentant ou en diminuant de quelque façon que ce soit l'écart entre les revenus personnels, par personne, on ne résoud pas nécessairement le problème. Ces chiffres semblent indiquer qu'on peut avoir une augmentation dans le revenu personnel, par personne, sans nécessairement obtenir par le fait même une modification du produit domestique brut ou de la capacité fiscale.

Mme Maxwell: C'est exact en ce qui concerne la capacité qu'a une région de produire du revenu pour sa population et pour sa monnaie.

Le sénateur Grosart: C'est ce que vous appelez la capacité fiscale, n'est-ce pas?

Mme Maxwell: Oui. Une des raisons pour lesquelles ces tendances du revenu personnel se sont améliorées, c'est qu'il y a eu de trop gros transferts de paiement.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, je parle depuis 40 minutes, voulez-vous que je continue cinq minutes de plus?

Le président: Je m'étais fixé 45 minutes, nous pourrions passer ensuite à d'autres questions.

Senator Grosart: As I said, I have not gone much beyond page 1, and I hope that will not be taken as indicating that I have not read the whole of the brief. Referring now to page 6, it says:

> This migration may reduce unemployment in the energy-importing provinces, but it also leaves them with a smaller tax base and, in some cases, with a surplus of social capital.

Would not that apply also to energy-exporting provinces? That is not just a phenomenon of the importing ones?

Ms. Maxwell: A surplus of social capital?

Senator Grosart: Yes.

Ms. Maxwell: What we see happening, say in Alberta, is this influx of people, about which we have just been talking, which means that they are suddenly under pressure to build more schools, housing, shopping centres, and that sort of thing. So in effect they are duplicating social capital that already exists in the eastern part of the country, but where the economic activity is not strong enough to encourage people to stay.

Senator Grosart: Do you really mean that there are places in Canada where there is actually surplus social capital? What is the criterion?

Ms. Maxwell: You see the record in some areas. We have had stories about it in the Montreal papers this week, about the degree to which schools will have to be closed in the next five years.

Senator Godfrey: It is the same for Toronto.

Ms. Maxwell: In Alberta they are building new schools. We also have some shopping centres in the Atlantic provinces which do not have enough activity to make them profitable at this point. That may, in fact, reflect that the owners of those shopping centres were banking on population increases that have not occurred, because their flow of trade is very much oriented to—

Senator Grosart: I was thinking of the non-market capital.

Ms. Maxwell: I think, then, that the schools would be the best example I could give you. It is very difficult to measure the degree of utilization of highways and ports, and that sort of thing, but similar problems can exists there.

Senator Godfrey: Also universities in Ontario.

Ms. Maxwell: That is another good example, although there we are mixing a bit the baby boom effect with the shift in regions. But there are some parts of the country that are getting the double whammy, from the maturing of the baby boom and the shift in migration patterns.

Senator Grosart: On page 9 you make some comment on transfer payments. Would you care to comment on the relative impact potential of transfer payments—not just personal transfers, but all transfer payments, with respect to regional disparity—versus DREE, in dollar quantitative terms? It

Le sénateur Grosart: Je ne suis pas rendu beaucoup plus loin que la page 1, si le répète, et je ne voudrais pas laisser croire que je n'ai pas lu le mémoire en entier. On dit, à la page 6:

> Cette migration diminuera l'emploi dans les provinces qui importent de l'énergie, mais il en résultera pour elles une base fiscale inférieure et, dans certains cas, un surplus d'équipement social.

Est-ce que cela ne s'appliquerait pas également aux provinces qui exportent de l'énergie? Ce n'est pas seulement un phénomène touchant les provinces qui en importent, n'est-ce pas?

Mme Maxwell: Vous voulez parler du surplus d'équipement social?

Le sénateur Grosart: Oui.

Mme Maxwell: Nous constatons en Alberta, par exemple, cette affluence de gens, dont nous venons de parler. Cela signifie que la province se sent soudain obligée de construire plus d'écoles, d'habitations, de centres commerciaux. Elle double donc l'équipement social qui existe déjà dans la partie est du pays, où l'activité économique n'est pas assez forte pour encourager la population à y demeurer.

Le sénateur Grosart: Voulez-vous dire qu'il y a des endroits au Canada où il y a présentement un surplus d'équipement social? Quels sont les critères?

Mme Maxwell: Voyez ce qui se passe dans certaines régions. Nous avons lu dans des journaux montréalais, cette semaine, que des écoles devront fermer leurs portes au cours des cinq prochaines années.

Le sénateur Godfrey: C'est la même chose à Toronto.

Mme Maxwell: Pourtant on construit de nouvelles écoles en Alberta. Nous avons aussi des centres commerciaux dans les provinces de l'Atlantique qui ne font pas suffisamment d'affaires et qui ne sont pas rentables en ce moment. On peut croire que les propriétaires de ces centres commerciaux ont misé sur des augmentations démographiques qui ne se sont pas produites, car le volume de leurs affaires est orienté surtout . . .

Le sénateur Grosart: Je pensais surtout à l'équipement autre que celui destiné au commerce.

Mme Maxwell: Alors les écoles sont le meilleur exemple que je peux vous donner. Il est très difficile de dire dans quelle mesure les autoroutes et les ports sont utilisés, mais les mêmes problèmes peuvent se poser.

Le sénateur Godfrey: De même que dans les universités ontariennes.

Mme Maxwell: C'est un autre bon exemple, même si nous mélangeons un peu ici l'effet de l'explosion des naissances et le déplacement des populations dans les régions. Toutefois, certaines parties du pays profitent à la fois de l'explosion de naissances, dont les effets commencent à se faire sentir, et du changement des tendances migratoires.

Le sénateur Grosart: Vous commentez, à la page 9, les différences des paiements de transfert. Voulez-vous nous parler de l'impact relatif possible des paiements de transfert—pas seulement pour le transfert, mais pour tous les paiements de transfert, pour la disparité régionale par opposition à

seems to me that you are talking about something like $19 billion in transfers and a miniscule sum in DREE, about $500 million. What is the effect of DREE versus the totality of transfer payments as it relates to the disparity problem?

Ms. Maxwell: Are you asking for us to give you some sense of the relative pay-off?

Senator Grosart: Yes.

Ms. Maxwell: I do not think we have the capacity to do that, to tell you the truth. What we do see is that in some provinces the flow of development-oriented money has been a little as 10 per cent of the flow of transfer payments, and we have a sense that that is the wrong composition, if you want—that the emphasis has been too strong on just income transfers.

Senator Grosart: Is that study published?

Ms. Maxwell: No. That is what we are reflecting to you. It is not based on a study; it is based on our assessment of what we see happening. But I think what you are asking us is whether the mix should be 50-50 or perhaps predominantly development-oriented; and there I do not think we have a specific set of numbers that we could offer.

Senator Grosart: What I would be interested in is someone's assessment of the relative effectiveness of personal versus province transfers. I think you would favour an increase in the federal government transfers to the provinces, on the assumption that this would be used as federal entrepreneurism.

Mr. Beigie: That is a big assumption, senator. I am not sure we would be prepared to make it.

Senator Grosart: You would not go that far.

One final question. I am looking at the last sentence of the first paragraph on page 13. It says:

> Work must therefore begin on new concepts of equalization for the 1982 review of federal-provincial fiscal arrangements.

You have already commented on the changes that have been made more or less unilaterally, if not arbitrarily, in the equalization payments. What do you see as the kind of concepts that will now have to go into the big review of 1982 of equalization payments?

Ms. Maxwell: I have been doing a lot of thinking and talking to people about that question. I hope that six months from now I can give you a better answer than I can give you this morning.

Basically, what the equalization payment system does is use the fiscal capacity, or the revenue flows to a province, as some kind of proxy for what its needs are in order to provide basic public services. It may be that that was a good proxy ten years ago, but it seems to be diminishing in value at this point because of the distortions from the natural resource revenues.

The economists working for the Task Force on National Unity have written a background paper, which they are promising to publish, that will explore the whole idea of trying to

l'Expansion économique régionale, quelles sommes sont en cause? J'ai l'impression que nous parlons de quelque 19 milliards de dollars de transfert, somme très minime pour le ministère l'Expansion économique régionale, environ $500 millions—quel pourcentage représente le budget total du ministère par opposition à l'ensemble de paiements de transfert visant le problème de la disparité.

Mme Maxwell: Nous demandez-vous de vous dire quel est l'amortissement relatif?

Le sénateur Grosart: Oui.

Mme Maxwell: Franchement, je ne pense pas que ce soit possible. Nous voyons, cependant, que dans certaines provinces, le mouvement de l'argent consacré au développement n'est pas supérieur à 10 p. 100 des paiements de transfert. Nous avons l'impression que ce n'est pas bien équilibré, si vous voulez—qu'on a porté trop d'attention au transfert de revenus.

Le sénateur Grosart: Cette étude a-t-elle été publiée?

Mme Maxwell: Non. Ce sont nos observations, elles ne sont pas fondées sur une étude, mais sur notre évaluation de ce qui s'est produit. Vous demandez, je crois, si ce devrait être partagé à l'égalité ou plutôt orienté vers le développement. Nous n'avons pas de chiffres à vous offrir là-dessus.

Le sénateur Grosart: J'aimerais bien que quelqu'un me dise ce qu'il pense de l'efficacité relative des transferts personnels par opposition aux transferts au niveau des provinces. Vous seriez en faveur, je crois, de l'augmentation des transferts du gouvernement fédéral aux provinces, en supposant qu'ils soient utilisés pour des entreprises fédérales.

M. Beigie: Monsieur le sénateur, c'est une hypothèse hardie. Je ne suis pas certain que nous puissions le faire.

Le sénateur Grosart: Vous n'iriez pas aussi loin.

J'ai encore une dernière question concernant la dernière phrase du premier paragraphe, à la page 13:

> Il faut, par conséquent, commencer à travailler sur les nouvelles théories de péréquation pour la révision de 1982 des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Vous avez déjà parlé de changements qui ont été apportés plus ou moins unilatéralement, sinon arbitrairement, aux paiements de péréquation. A quels principes prévoyez-vous de rattacher la grande révision des paiements de péréquation en 1982?

Mme Maxwell: J'y ai beaucoup réfléchi et j'en ai discuté avec des gens. J'espère pouvoir vous donner dans six mois une meilleure réponse que celle de ce matin.

Le principe fondamental du système de péréquation est de compenser l'insuffisance des recettes fiscales d'une province afin de lui permettre d'assurer les services publics essentiels. Ce système de compensation était peut-être bon il y a dix ans, mais il semble perdre maintenant de plus en plus de sa valeur, étant donné les disparités créées par les revenus des ressources naturelles.

Les économistes qui font partie du groupe de travail sur l'Unité nationale ont rédigé un document de base qu'ils ont promis de publier et qui doit explorer la possibilité de mesurer

measure the developmental needs of a particular region, rather than the public service needs; so it would be more oriented towards a sense of the future requirements for making a region viable than it is towards the current costs of providing public services.

There are difficult measurement problems involved there, and I think that the reason the existing formula is based so strongly on revenues is because revenues are something you can measure, and that they have developed formulas they are comfortable with.

The kinds of measures that are involved in "developmental needs" seem to be variations in the unemployment rate, the variations in the earned income of the region and that sort of thing; but we will have to talk those things out and explore them in a technical sense in order to find out whether they really would be productive for the future.

There probably are even concepts other than developmental needs that should be explored at this stage. I guess I view our role in this review process as being that of the catalyst—to ask questions and spend time talking to experts in the provincial and federal governments in order to draw out their ideas, and perhaps explain them to the general public in a way that will get them more involved in the debate as well.

Senator Grosart: Before 1982, do you see any major anomalies arising, such as those that have arisen in the recent past, which would require immediate adjustment of the equalization formulas?

Ms. Maxwell: All I can tell you is that in the past two years there have been two major amendments made, neither of which were predicted.

Senator Grosart: That is correct.

Ms. Maxwell: And it seems that although the people involved in administering this formula are technically very capable, they are having a great deal of difficulty in predicting the course of the national economy, the shifts among regions, the impact of oil price changes, and so on. It would not surprise me at all if we saw more amendments. I must say that the amendment put through before Christmas is one which does provide a wide margin of safety, because it would be necessary for the province of Ontario, for example, to become a have-not province with respect to personal income tax for three years.

Senator Grosart: Yes. The task force had some problems with that, too. it is the old situation that the sums are sound, but the answers are silly.

Senator Godfrey: Before I ask my first question I would like to start out by correcting a possible misconception that people might have got from Senator Grosart. I do not want people pouring into Toronto on the misconception that they will get tickets to the National Hockey League games. I have not been able to get one for years.

The Chairman: If not, they can get tickets to the ballet.

Senator Godfrey: I would like to go back to Senator Grosart's first question as to whether or not we should be surprised

les besoins économiques d'une région, plutôt que ses besoins en matière de services publics; un tel système serait davantage axé ver s les conditions permettant d'assurer, à l'avenir, la rentabilité économique d'une région, plutôt que vers les coûts actuels de la prestation des services publics.

Il est extrêment difficile de mesurer ce genre de paramètre, c'est sans doute pourquoi la formule actuelle est essentiellement basée sur les revenus, car ceux-ci sont mesurables.

Les «besoins économiques» d'une région semblent pouvoir se mesurer par les variations du taux de chômage, les variations du revenu de cette région etc.; toutefois, il faut encore beaucoup réfléchir aux aspects techniques de ce système pour s'assurer qu'il sera productif à l'avenir.

On pourrait sans doute envisager des paramètres autres que ces besoins économiques. Je suppose que notre rôle, dans ce processus d'examen, est celui d'un catalyseur, dans le mesure où nous discutons avec les gouvernements fédéral et provinciaux pour connaître leurs idées, idées que, par la suite, nous essayons d'expliquer au grand public afin de le faire participer au débat.

Le sénateur Grosart: Pensez-vous que, d'ici 1982, nous connaîtrons des difficultés aussi graves que celles que nous avons connues récemment, exigeant un rajustement immédiat des formules de péréquation?

Mme Maxwell: Tout ce que je puis vous dire, c'est qu'au cours des deux dernières années, deux modifications importantes ont été apportées à la formule et que ni l'une ni l'autre n'avait été prévue.

Le sénateur Grosart: C'est exact.

Mme Maxwell: Même si les responsables de l'application de cette formule sont très compétents, ils ont énormément de difficultés à prévoir l'évolution de l'économie nationale, les orientations du prix du pétrole etc. Je ne serais pas du tout surprise que la formule soit encore modifiée. Je dois toutefois reconnaître que la modification qui a été apportée avant Noël assure une certaine marge de sécurité, étant donné qu'il faudrait que la province de l'Ontario, par exemple, devienne une province non nantie en ce qui concerne les impôts sur le revenu des particuliers, pendant trois ans.

Le sénateur Grosart: C'est exact. Cela avait également posé des problèmes au groupe de travail. On en revient toujours à la même chose, les données sont exactes, mais les réponses sont inadéquates.

Le sénateur Godfrey: Avant de poser ma première question, j'aimerais préciser les remarques du sénateur Grosart, qui prraient être mal interprétées par certains. En effet, je ne veux pas que tout le monde accoure à Toronto en croyant pouvoir obtenir des tickets pur le match national de hockey. Je n'ai pas réussi à en avoir un depuis des années.

Le président: Dans ce cas, ils pourront peut-être avoir des tickets pour un spectacle de ballet.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais maintenant revenir à la première question du sénateur Grosart dans laquelle il se

at the amount of economic disparity, and so on, and then I would like to refer to this table that he mentioned, in your 1979 review. What I really want to find out is this. I can recall, years ago, people talking about economic union with the United States. The suggestion was that Canada might become a sort of northern Alabama. I have not heard that expression for some time. When I look at this table and see that in the southeast of the United States manufacturing has increased by 43.7 per cent, I feel I must ask how the regional disparities in the United States actually compare to those in Canada. Taking it further, can we learn any lessons from what has happened in the southeastern United States that we can apply to Canada? Have they done things differently, in some way?

Senator Roblin: They have no unions.

Ms. Maxwell: Welt, I could talk to you about the apparent attractions of the southwest—

Senator Godfrey: I am talking about the sougheast. That's Alabama. I think it is the southeast.

Ms. Maxwell: Yes. The southeast.

Mr. Beigie: That is dominated by Georgia and the Carolinas.

Ms. Maxwell: As Senator Roblin said, there were no unions at one stage, though that is beginning to change at this point. In addition, a lot of forestry firms have moved to that part of the country since they have very fast growing trees because of the climate, and that has been an area of new development for the pulp and paper industry. I think, relatively speaking, also, those were states with relatively low taxation, compared to New England and the middle west. I think they probably were offering some industrial incentives as well, in order to attract that activity. Furthermore, the average wage was quite low, compared to that in New England and the mid-Atlantic states, so that was an extra attraction.

Of course, once you move development into that area you begin to get some changes in those forces. I think that now, for example, wages have been increasing, and from what I have read about the pulp and paper industry they have reached the stage at which the forestry base is pretty well fully exploited, so that there will not be the potential for establishing new plants in the pulp and paper industries. Perhaps Mr. Beigie would like to add to that.

Mr. Beigie: If there is one lesson to be learned from the United States experience that I think is applicable here—though it is not so much due to the presence or absence of unions, although it is a fact that that is the case—it is that the United States, and I would stress this, has a much more committed approach to letting markets work. The United States is prepared to say that regions that have a surplus of labour will not also be regions with wage rates among the highest in the nation. That is the first point. The second point is that they are nowhere near as committed to saying that wage costs, for example, should be exactly the same, although there is national bargaining, of course. There is an acceptance to a far greater degree in the United States that there will be disparities.

On this point, I think one of the difficulties we have in this country is the notion that it is only appropriate that wages

demandait si nous devions nous étonner de l'importance des disparités économiques; j'aimerais également parler du tableau qu'il a mentionné, dans votre étude de 1982. Il y a plusieurs années, on parlait d'union économique avec les États-Unis, le Canada devenant alors une sorte d'Alabama du nord. Cela fait longtemps que je n'ai pas entendu cette expression. Si je me reporte à votre tableau, je constate que, dans le sud-est des États-Unis, le secteur de la fabrication a augmenté de 43.7 p. 100. Je me demande donc comment les disparités régionales des États-Unis peuvent vraiment se comparer à celles du Canada. Peut-on même tirer une leçon de l'expérience du sud-est américain et l'appliquer au Canada? Faut-il procéder différemment?

Le sénateur Roblin: Ils n'ont pas de syndicats.

Mme Maxwell: Je pourrais vous parler de tous les agréments du sud-ouest—

Le sénateur Godfrey: Moi je parle du sud-est. Il me semble bien que l'Alabama se trouve au sud-est.

Mme Maxwell: Vous avez raison.

M. Beigie: Cette région est dominée par la Georgie et les deux Carolines.

Mme Maxwell: Comme l'a dit le sénateur Roblin, il n'y avait pas de syndicats jusqu'à présent, mais la situation est en train de changer. Par ailleurs, beaucoup d'entreprises d'exploitation du bois sont allées s'installer dans cette région, étant donné que les arbres y poussent très vite en raison du climat et, en conséquence, l'industrie de la pâte à papier a connu un essor particulier. Il convient également de signaler que ces états ont un régime d'imposition relativement modéré, en comparaison de la Nouvelle-Angleterre et du «Middle west». Je pense qu'ils ont offert des stimulants aux industries afin de les attirer sur leur territoire. De plus, le salaire moyen était assez bas, en comparaison de la Nouvelle-Angleterre et des États situés au nord des deux Carolines. C'était donc un atout supplémentaire.

Certes, lorsqu'une région commence à se développer, des changements interviennent fatalement et, par exemple, les salaires commencent à augmenter; d'après ce que j'ai lu sur l'industrie de la pâte à papier, les ressources forestières sont pratiquement toutes exploitées, de sorte que d'autres industries de pâte à papier ne pourront plus venir s'y installer. M. Beigie a peut-être quelque chose à ajouter.

M. Beigie: Si on peut tirer une leçon de l'expérience américaine pour l'appliquer au Canada, c'est que ce pays, et j'insiste là-dessus, croit davantage aux forces du marché. Tout d'abord, les États-Unis refusent que les régions ayant un excédent de main-d'oeuvre offrent en même temps les salaires les plus élevés au pays. Deuxièmement, ils ne tiennent pas autant que nous à ce que les coûts salariaux, par exemple, soient exactement les mêmes partout au pays, même s'ils ont aussi des négociations au niveau national. En résumé, les États-Unis acceptent donc davantage les disparités régionales.

A cet égard, l'une des difficultés que nous avons dans notre pays vient de ce que nous estimons que les salaires devraient

should be the same in all parts of the country, regardless of the relative position with respect to labour market tightness or looseness. And if you do not let the markets work to adjust for the differences in attractiveness and opportunity of a particular location, my view would be that you are going to lock these opportunity differentials into effect. I cannot think of another place in North America that has demonstrated more quickly or more visibly this business of accumulative causation than the southeastern region of the United States. It feeds on itself. And it has come to be a very vibrant and exciting place to go down and look at. Also, it is warm down there.

The Chairman: You have used the term "accumlative causation" before, would you like to expand on that?

Mr. Beigie: We would like to think of an easier word. We in the profession are victims of what people have said in the past, and if we were to use a different term then people would say, "What are you talking about?" and we would have to go back and say, "It is also known as"

Senator Grosart: It is growth feeding on growth.

Mr. Beigie: Yes, the notion that "Them that has gets." The process is in one sense self-feeding, but once set in motion, up or down, it continues. And that is the point.

Senator Godfrey: But how does the southeastern United States feed on itself? Surely they are going to get unions in and there are going to be demands for higher wages. So how does it feed on itself? I would imagine it should have the opposite effect.

Mr. Beigie: It will do so at a point closer to a balance of the regions than before. Of course you are right in one way. This is one thing that people who are making plans and locating in the southeastern part of the United States should take into account. It is quite predictable.

The Chairman: Would it be true to say that "cumulative causation" is a short term effect?

Mr. Beigie: No, I think it can continue for quite some time. We have been trying at the Institute to get somebody who has a clearer vision of how to express this than we do to write for us in the Accent Quebec Program, because we feel that there is an element of this in the debate as to why Toronto has done so well and Quebec seems to be in a problem situation. The cumulative causation seems to be moving in a negative direction there.

The Chairman: But your argument would be that because of structural policies, federal policies, we are not prepared to let the forces of cumulative causation work.

Mr. Beigie: No. I do not want to put a blanket label on federal policies one way or another, but I think the way I would interpret the situation is that in some respects federal policies have not contributed positively—and in some ways they have contributed negatively—to allowing the process to get started. I think that would be a more accurate way of putting it.

être les mêmes dans toutes les régions du pays, quel que soit leur taux de chômage. Si vous ne laissez pas les forces du marché compenser les différences de potentiel de chaque région, ces différences n'ont alors plus aucun effet. Je ne crois pas qu'une autre région de l'Amérique du Nord ait mieux compris et aussi rapidement que le sud-est des États-Unis ce principe de cause à effet. Il poursuit son expansion et est devenu une région très animée et très intéressante. En plus, il y fait chaud.

Le président: Vous avez parlé du principe de cause à effet; pourriez-vous nous dire ce que vous entendez par là?

M. Beigie: J'aimerais bien pouvoir trouver un terme plus facile à comprendre. Dans notre profession, nous sommes souvent victimes de ce que d'autres ont dit par le passé, et, si nous utilisons un terme différent, les gens se demandent alors ce dont nous parlons. Il faut donc alors leur expliquer que telle ou telle expression se dit également . . .

Le sénateur Grosart: Vous voulez dire que la croissance se nourrit de la croissance.

M. Beigie: Oui, et il y a également le principe que «c'est celui qui est déjà nanti qui en obtient encore davantage». Une fois ce processus enclenché, il trouve en lui-même son mouvement vers le haut ou vers le bas. C'est ce que je voulais dire.

Le sénateur Godfrey: Comment ce principe s'applique-t-il au sud-est des États-Unis? En effet, les syndicats vont apparaître et les demandes salariales seront plus élevées. Je me demande alors comment la croissance peut se nourrir de la croissance dans cette région, étant donné qu'on aurait plutôt tendance à croire le contraire.

M. Beigie: Les autres régions seront plus près de connaître cette situation qu'avant. Bien sûr, vous avez raison, d'une certaine façon, et ceux qui ont l'intention d'aller s'installer dans le sud-est des États-Unis devraient en tenir compte. Cela est tout à fait prévisible.

Le président: Pouvons-nous dire que, dans ce principe de cause à effet, il s'agit surtout d'un effet à court terme?

M. Beigie: Non, je pense que cela peut continuer pendant un certain temps. A l'Institut, nous avons essayé d'engager quelqu'un capable d'exprimer cela plus clairement et de rédiger des textes pour nous dans le cadre de «Accent Quebec Program», car, dans ces débats, on peut se demander pourquoi Toronto s'est si bien développé, alors que Québec semble avoir des difficutés. Ainsi, dans cette dernière province, le principe de cause à effet semble s'orienter vers la négative.

Le président: Vous prétendez donc, étant donné nos politiques fédérales, que nous ne sommes pas prêts à laisser fonctionner de lui-même le principe de cause à effet.

M. Beigie: Non. A certains égards, les politiques fédérales—et je me garderai bien de généraliser d'une façon ou d'une autre—n'ont pas contribué positivement au déclenchement de ce processus et l'on même parfois entravé. Je pense que c'est une façon un peu plus précise de dire les choses.

Senator Grosart: It is fairly well the Quebec view that cumulative causation will keep on moving west from Toronto before too long.

Mr. Beigie: Yes, but of course the Quebec view is very definitely that the sum total of individual federal policies that seem to have some solid base in each and every case have had the total effect of promoting the development of Toronto over that of Montreal. We have tried within the Accent Quebec program, and I want to mention a little about this, to come to grips with individual cases. For example, a case is made that the Borden Line led to a diminution of the opportunities for Quebec in petro-chemical production to the advantage of Sarnia. That was a difficult one to justify, if you look at it carefully. We have just put together, for release in the near future, an assessment of the arguments that have been made about the St. Lawrence Seaway, for example, having hurt Quebec to the advantage of Toronto and other Ontario ports. The more you look at these things the clearer it becomes. The one case I think there is a little support for is that, when we made the decision in this country that we were going to do a big sectoral deal with the United States, it was the auto industry, which has certain and natural locational advantages in Ontario, which was chosen rather than some other industry or group of industries that the United States wanted to give us.

Senator Godfrey: There was another matter brought up by Senator Grosart. You were talking about the danger of concentration of population in certain areas, and I am not certain whether you were referring just to cities, or the narrow strip of the Golden Horseshoe. But there is a typical example of that in another country, and that is Australia, where there is an enormous concentrtion in Melbourne and Sydney. Have you studied the effects in Australia to see whether or not this is bad? Can we learn something from what has happened there, or are you confining yourself to instinct?

Mr. Beigie: It is certainly not out of instinct alone, but also it is certainly not on the basis of any kind of study, superficial or otherwise, of the Australian experience. Basically, what I have in mind, in response to an earlier comment, is that it is much more concentration but not necessarily along the strip, although that raises certain kinds of questions. It is much more the high degree of urbanization that exists in the country and the social costs that we are imposing upon ourselves in consequence. It is pretty clearly established that the total social cost, the cost to a society, of having an excessive degree of concentration within too small a number of urban centres is very great, whether in terms of pollution or congestion on transportation systems, while another very high cost is what it does for the location considerations affecting land prices for residential and commercial development. This too creates quite serious problems.

Senator Godfrey: We hear in Toronto now that it is the urban sprawl which creates the problem, the lack of concentration in the centre of the city, and too much land being used. We are told that if we could only concentrate more on highrises and narrower lots and so on we would be better off.

Le sénateur Grosart: Le Québec est convaincu que ce principe de cause à effet va bientôt agir plus à l'ouest de Toronto.

M. Beigie: Certes, mais le Québec est également convaincu que l'ensemble des politiques fédérales a eu pour effet de promouvoir le développement de Toronto au détriment de Montréal. Dans le cadre du programme «Accent Quebec Program», nous avons essayé d'étudier chaque cas particulier. Par exemple, certains prétendent que le tracé de la ligne Borden a diminué le potentiel du Québec en matière de production pétrochimique, en faveur de Sarnia. Il est difficile de justifier cet argument lorsqu'on y réfléchit longtemps. Nous allons bientôt publier une évaluation des arguments qui ont été avancés au sujet de la voie maritime du St-Laurent, qui par exemple, aurait contribué au développement de Toronto et d'autres ports ontariens, au détriment du Québec. Plus vous y réfléchissez, plus cela devient clair. Ainsi, cet argument se justifie un peu lorsque l'on songe à la décision prise par notre pays de procéder à des échanges sectoriels avec les États-Unis; or, c'est l'industrie de l'automobile, pour laquelle l'Ontario offrait beaucoup d'avantages, qui a été choisie, plutôt que d'autres industries que les États-Unis voulaient également nous donner.

Le sénateur Godfrey: Le sénateur Grosart a soulevé une autre question. Vous parliez du danger de la concentration démographique dans certaines régions, et je me demande si vous parliez uniquement des villes ou de la région qui s'étend tout le long de la frontière. On en trouve un exemple typique dans un autre pays, à savoir l'Australie, où il y a une énorme concentration de population à Melbourne et à Sydney. Avez-vous étudié la situation en Australie pour voir si les effets d'une telle concentration sont positifs ou négatifs? Pouvons-nous tirer une leçon de ce qui se passe là-bas? Le cas échéant, vous contentez-vous de suivre votre instinct?

M. Beigie: Nous ne tenons pas compte uniquement de notre instinct, mais, en tout cas, nous ne nous sommes pas basés sur une étude, quelle qu'elle soit, de l'expérience australienne. A mon avis, le problème se situe davantage au niveau de la concentration démographique, et pas nécessairement le long de la frontière, même si cela pose certaines difficultés. En effet, c'est plutôt le problème de la concentration urbaine dans notre pays et des coûts sociaux entraînés qui est important. Il est maintenant généralement reconnu qu'une concentration démographique excessive dans un nombre trop limité de centres urbains entraîne des coûts sociaux exhorbitants, notamment pour la lutte contre la pollution et pour les systèmes de transport. Une autre conséquence de cette concentration urbaine est l'augmentation considérable du prix des terrains résidentiels ou commerciaux, ce qui suscite de graves problèmes.

Le sénateur Godfrey: A Toronto, certains prétendent aujourd'hui que c'est plutôt l'urbanisation tentaculaire qui pose des problèmes, c'est-à-dire le manque de concentration dans le centre de la ville et l'utilisation d'une grande superficie de terrain. Ces mêmes personnes estiment que, si la population était davantage concentrée dans des tours à appartements, sur des lots plus petits, tout irait beaucoup mieux.

Mr. Beigie: Well, when I talk about urban concentration, I am talking not only about the central core of a city, but also of these mega-cities that gobble up agricultural land through this sprawl, and create tremendous pressures for costly investments in transportation between various parts of the city and so on.

Senator Molgat: Mr. Chairman, I would like to go back for a moment to the question of comparison with the United States. Do I understand Mr. Beigie to say that there are greater disparities in the United States between different regions than we have in Canada? My reason for asking that is that we had what I understood to be a different explanation from the Economic Council, and it seems to me that in your comments you are not in accord with what they said.

Mr. Beigie: Well, I certainly do not want to get into a specific numbers game on this. But certainly over time in the United States there has been a greater degree of tolerance of differentials. There is a difference between in the notion that people have about disparities and what I have in my mind when I talk about differentials. There is no question that the United States has not, historically, taken the position that the fact that income levels and unemployment rates, and so on, have been different in different parts of the country constitutes a need for the kinds of massive action of the sorts that have been taken in this country. There is no commitment in the United States to the kinds of objectives that are explicit in the equalization program that Canada has, for example. There has been much more of a notion that it is quite appropriate to allow, for much of U.S. history, fairly massive shifts of population from the south into the north, which had consequences that many of us know.

I am concerned about the excessive domination of the statistics of "what is". If the United States took the position that for the mid-west, or west of the Mississippi all the way out to the Rockies, it is quite appropriate that there be virtually nobody in those areas, and we took another position that we were prepared to make a fairly substantial commitment of effort to keeping as much of a distribution of the population across the land mass as possible, the numbers would reflect that. The fact that there is almost no one in Utah would show that the people who do live there were attracted to stay there and probably did pretty well in relation to the national average. Or take Nevada. I guess we do not have any place in Canada that we would like to use as a nuclear testing ground. I guess I could put it that crisply, if I might.

Senator Molgat: If we take a different attitude and attempt to maintain the population in each area, are we risking in the long run the impairment of our competitive position externally in that we are persisting in uneconomic approaches on the overall view?

Mr. Beigie: Not necessarily. If we had a commitment in this country to a particular objective that made our costs higher in some respects than those in other countries, but we were prepared to accept those costs instead of trying to pass them on, then that need not affect adversely our competitive position. It is the fact that the public in general is not prepared to pay the costs of the kinds of commitments that they want their political leaders to pursue that creates the problem.

M. Beigie: Lorsque je parle de concentration urbaine, je ne parle pas seulement du cœur d'une ville, mais également de ces mégalopoles qui, en s'étendant, avalent des terres agricoles et exigent des investissements de plus en plus importants pour assurer des systèmes de transport d'un bout à l'autre de la ville.

Le sénateur Molgat: Monsieur le Président, j'aimerais revenir un instant sur cette comparaison avec les États-Unis. Dois-je en conclure que les disparités entre des régions américaines sont plus grandes qu'entre des régions canadiennes? Je vous pose cette question, car le conseil économique nous a dit exactement le contraire, et j'aimerais savoir pourquoi vous n'êtes pas d'accord avec lui.

M. Beigie: Sans entrer dans les détails, on peut dire que les États-Unis ont toujours été beaucoup plus tolérants en ce qui concerne différences entre les régions. Il y a une différence entre les mots «disparités» et «différences», que je préfère employer. Il est évident que, historiquement, les États-Unis n'ont jamais déclaré que la différence entre le niveaux de revenu et taux de chômage, d'une région à l'autre du pays, nécessite les mesures importantes qui ont été prises dans notre pays. Par exemple, les États-Unis ne se sont jamais engagés à atteindre les objectifs inhérents au programme de prérèquation canadien. Par contre, les Américains étaient tout à fait d'accord pour permettre, comme cela s'est fait assez souvent, d'importants déplacements de population du sud vers le nord. Cela a eu des conséquences que vous connaissez.

Il ne faut pas toujours ne s'en tenir qu'aux statistiques. Si les États-Unis avaient estimé normal que toute la région s'étendant entre le Mississippi et les Rocheuses soit presque inhabitée et si nous, par contre, nous nous étions engagés à déployer le maximum d'efforts pour assurer une répartition équilibrée de notre population dans tout le pays, les chiffres l'auraient montré. Vue la très faible densité de population de l'État de l'Utah, il faut croire que ceux qui y vivent s'y plaisent et jouissent sans doute d'un niveau de vie supérieur à la moyenne nationale. Ou prenons le Nevada. Nous n'avons pas au Canada d'endroit qui pourrait servir de terrain d'essai pour les explosions nucléaires.

Le sénateur Molgat: Si nous décidions de maintenir la densité de population des différentes régions, ne risquons-nous pas de saper notre compétitivité par rapport aux autres pays en raison de ces approches non rentables?

M. Beigie: Pas nécessairement. Si nous insistions sur certains objectifs qui auraient pour effet de rendre nos coûts supérieurs à ceux d'autres pays, notre compétitivité n'en serait pas nécessairement affectée, à condition, bien entendu, que nous acceptions de subir ces différences nous-mêmes plutôt que de les répercuter sur les prix. Mais c'est justement parce que le public refuse de subir les conséquences de ces choix qu'on a des problèmes.

The fact that we are a cold nation, for example, and therefore have to have greater insulation costs than is the case in the United States on average, need not mean that we will inherently be in an inferior competitive position to that of the United States if other costs, most particularly the labour and salary costs, are low enough to reflect the fact that we have as a country this disadvantage.

Senator Molgat: But then you are accepting lower wage costs or a lower standard of living than, say, the Americans, in order to offset the other higher costs.

Mr. Beigie: That follows. Yes, that follows. That is the price of being Canadian. You cannot have your cake and eat it, too.

Senator Molgat: But you do not see any major problem, if there are areas which are substantially less productive than others and we persist in building up those areas by incentives or whatever? You do not think that will impair our total competitive position?

Mr. Beigie: No. The issue is not the goals, in my view, as much as it is the mechanisms. There are certain things a country can want. What a country does not want is to pursue those goals in a way that is bound to waste resources. That is where you become relatively inefficient, it seems to me—pouring money into deadend propositions, if I may use that term.

I am much more concerned, for example, about the encouragement of gold-plated infrastructure, such as Judy's favourite example of the lighting on the Laurentian autoroute in the Montreal area. I am more worried about ignoring any kind of careful economic analysis and going ahead and pouring money into the development of certain manufacturing activities that do not stand a prayer of being successful in any kind of competitive marketplace than I am about saying that we want to offset as much as possible the locational disadvantage of a particular region of the country through putting public funding into the upgrading of transportation networks, as an example.

I would emphasize that, in terms of an economist's analysis of policy, it is most important to look at the efficiency of the means and the affordability of the objectives. Those are the two things you should look at. I would just see no way that any economist could stand up and say that the promotion of a greater degree of equality in regional opportunities is a desirable thing in the national interest. If that is what the body politic wants, fair enough, but please let us pursue that goal in ways that are efficient, so that we spend the least amount of resources necessary in achieving that objective.

The Chairman: You say no economist could say what?

Mr. Beigie: No economist, as an economist, can pass judgments on goals. This is where I think many of our economists in the current scene are not playing economics but are playing something quite different.

Senator Molgat: I can see that, as an economist, but should you not then at the same time be giving a warning, saying, "All right. That is the goal."

Mr. Beigie: Fair enough.

Le fait de devoir payer plus que les américains pour l'isolation de nos maisons à cause de notre climat très froid ne doit pas nécessairement se répercuter sur notre position concurrentielle vis-à-vis des États-Unis, à condition toutefois que ce désavantage soit compensé par des salaires moins élevés.

Le sénateur Molgat: Nous devrions donc, à votre avis, accepter un niveau de vie inférieur à celui des américains pour compenser ces coûts.

M. Beigie: C'est exact. C'est le prix à payer pour être canadien car on ne peut pas tout avoir.

Le sénateur Molgat: Ne pensez-vous pas qu'en continuant à protéger certains secteurs moins productifs grâce à des stimulants et autres mesures, nous risquons de nuire à nos possibilités de concurrencer les autres?

M. Beigie: Non, car il s'agit non des objectifs mais des moyens. Un pays ne saurait se permettre de poursuivre des objectifs entraînant un gaspillage certain. Il est inutile d'engager des capitaux dans des projets qui ne débouchent sur rien.

Je vous citerai, à titre d'exemple, le gaspillage que constitute l'éclairage de l'autoroute des Laurentides dans la région de Montréal. Il est plus grave, à mon avis, de faire fi des analyses économiques et de verser à fonds perdu de l'argent dans des secteurs manufacturiers qui n'ont aucune chance de devenir compétitifs que d'essayer de compenser les désavantages géographiques de certaines régions en utilisant l'argent de l'État pour l'amélioration du réseau routier.

Lorsqu'on cherche à juger une politique, il est essentiel de déterminer si les moyens proposés sont efficaces et si les objectifs ne dépassent pas les moyens disponibles. Aucun économiste ne prétendra qu'il est de l'intérêt national de chercher à réduire les disparités régionales. Si c'est un objectif indispensable du point de vue politique, très bien. Mais, au moins, veillons à poursuivre cet objectif par des moyens efficaces de façon à ce qu'ils coûtent le moins cher possible.

Le président: Aucun économiste n'affirmerait pareille chose, dites-vous?

M. Beigie: Les économistes n'ont pas à émettre des jugements de valeurs sur les objectifs. Les nombreux économistes qui le font actuellement trahissent ainsi leur spécialité.

Le sénateur Molgat: Vous avez peut-être raison du point de vue strictement économique, mais si ces objectifs sont maintenus, il faudrait faire une mise en garde, ne croyez-vous pas?

M. Beigie: Peut-être bien.

Senator Molgat: "But if you pursue that goal, this is how we see the eventual result."

Mr. Beigie: Precisely. The economist's job is to point out tradeoffs. That is part of democracy. If society, collectively, says, "We hear and understand those tradeoffs, but, in full knowledge of them, we still want to make this particular choice," then there is absolutely nothing that an economist, as an economist, can say about it.

The Chairman: Wait a minute. At a certain point, if the goal were to create a totally uneconomic situation, would the economist not have an obligation to do something about that?

Senator Molgat: He would just move.

Mr. Beigie: That is exactly right. The economists would be the first ones to move out.

The Chairman: Would the economist not have an obligation at that stage, though, to say that what was being done was, mechanically, virtually impossible?

Mr. Beigie: Sure.

The Chairman: So you do have a responsibility in terms of the goals at some point.

Mr. Beigie: I think you have said it. Again, our responsibility is to say loudly and clearly that these involve tradeoffs that in turn involve massive amounts of money and would have these consequences.

Senator Grosart: It depends on how Keynesian you are.

Mr. Beigie: Oh, come on now!

Senator Godfrey: Mr. Beigie, you used the expression, "the price of being a Canadian." Did you really mean that, or did you mean the price of living north of the 49th parallel? Would it make any difference if we joined the United States? Our insulation costs would not be any lower, for example. Were you really talking about being a Canadian or about the geographical location?

Mr. Beigie: A little bit of both. The creation of a border does create certain costs. I do not want to mention North Dakota, because I don't know anybody who lives there, but Minnesota, for example, is an area which has climatic disadvantages similar to those of Canada; nevertheless, there are certain mechanisms there that take place in a national market that fold that in. Those are mechanisms which do not exist here. However, you are quite correct that some of the disadvantages here stem from living north of the 49th parallel.

Senator Godfrey: We do have an oil industry which we would not have had if we had been part of the United States.

Mr. Beigie: That is right, and that separateness creates opportunities for differentiating prices on the basis of arguments which, to me, do not hold water—that Americans purchase more air conditioning than Canadians and therefore the base price of a car should be somewhat higher here in order to generate the same amount of profitability. Well, I do not know too many Minnesotans who purchase car air conditioners, for example.

Senator Molgat: I come back to my general question. Is not your view at the moment that the policies we have been pursuing, both federal and provincial, have led us into an

Le sénateur Molgat: Expliquez notamment que tels objectifs entraîneront nécessairement tels résultats.

M. Beigie: Exactement. C'est aux économistes de mettre les choses au clair. Cela fait partie de la démocratie. Si en dépit des mises en garde, un peuple fait un choix, en toute connaissance de cause, les économistes n'ont rien à ajouter.

Le président: Si cela avait pour effet de saper complètement la rentabilité, est-ce qu'il ne serait pas du devoir des économistes de lancer un avertissement?

Le sénateur Molgat: Ils iraient ailleurs.

M. Beigie: Justement ils seraient les premiers à partir.

Le président: Les économistes ne devraient-ils pas avertir que des objectifs pareils sont irréalisables dans la pratique?

M. Beigie: Bien entendu.

Le président: Vous avez donc certaines responsabilités en ce qui concerne les objectifs.

M. Beigie: C'est vrai, nous devons expliquer que la réalisation de certains objectifs ne va pas sans contreparties souvent très coûteuses et qu'ils entraîneront certaines conséquences.

Le sénateur Grosart: Cela dépend si l'on est Keynésien ou non.

M. Beigie: Allons, allons.

Le sénateur Godfrey: Lorsque vous avez dit: «le prix à payer pour être canadien», est-ce vraiment ce que vous aviez à l'esprit ou bien voulez-vous dire le prix qu'il faut payer pour vivre au nord du 49e parallèle? Si nous faisions partie des États-Unis, l'isolation des immeubles ne reviendrait pas moins chère. S'agit-il donc du fait d'être canadien ou bien de notre situation géographique?

M. Beigie: Les deux. L'existence de frontières entraîne certains coûts. Bien que le climat du Minnesota présente des analogies avec le nôtre, ce désavantage est compensé par le fait que cet État fait partie des États-Unis et est donc englobé dans le marché américain, ce qui n'est pas le cas pour nous. Certains de nos désavantages découlent effectivement du fait que nous sommes situés au nord du 49e parallèle.

Le sénateur Godfrey: Nous avons une industrie pértolière que nous n'aurions pas si nous faisions partie des États-Unis.

M. Beigie: Oui, on utilise justement le fait que nous constituons deux États distincts pour justifier des écarts de prix en faisant appel à des arguments dénués de tout fondement; ainsi d'aucuns prétende que, vu que les Américains achètent bien plus d'appareils de climatisation pour voiture que les Canadiens, nous devons payer davantage pour les voitures afin d'égaliser la rentabilité. Or je ne crois pas qu'au Minessota les appareils de climatisation marchent au mazout.

Le sénateur Molgat: Ne pensez-vous pas que nos politiques, tant fédérales que provinciales, ont affaibli notre position

eneconomic or uncompetitive overall world position? I recognize that it is a very broad question.

Mr. Beigie: That goes quite a bit further than I would be prepared to go. What I have basically said is that the pursuit of a particular sort of regional objective is not inherently going to put you in a position where you cannot compete in world markets. It is just not necessary to make that assumption.

Senator Molgat: Has the Institute done any study on this question of whether the goals that we are presently pursuing are, in fact, satisfactory goals from an economic standpoint?

Mr. Beigie: To answer your question, not in those specific terms. I would have to say, if someone asked me to do it, that my immediate reaction is, can anyone specify clearly what the goals are? I find them very fuzzy in this kind of area. Until you get them put in much more concrete terms, it is a waste of effort to try to apply an economic methodology to them. Senator Grosart raised questions, in connection with page 1, about our interpretation of the implicit goal. I wish we had one that we could have put on the paper and said, "It is very clear that Canada's regional goals are these." But you can get little pieces of a program, such as the equalization program which has a fairly explicit goal, but I do not know really what our goals are in the regional area.

Senator Molgat: You do not think those are sufficiently clearly identified?

Mr. Beigie: Not at all.

Senator Molgat: Because of the 10 provincial governments and one national, or simply because of confusion at the various levels?

Mr. Beigie: I guess my own view is that it is inherent in the nature of the political process that you do not want to be pinned down any more than necessary on goals you are pursuing. I can think of kinds of goals that you might pursue which would be quite embarrassing to put down in one way or another. The less precise the goals, the easier it is to show that you have met them.

Senator Molgat: To come back to your population table, this is simply an extension of what is happening, your projection?

Mr. Beigie: That is so.

Senator Molgat: We are told that there are great shifts in the age patterns in Canada. Have you done any studies of what this will mean to us a few years down the line, because I would gather that the mobility of our people, in part, results from the age of our people, that as our population grows older, our mobility may change.

Mr. Beigie: That is right.

Senator Molgat: Are studies going on in that derection, as to what will happen and where we will be five or ten years down the line if we persist in the present goals?

Ms. Maxwell: I have been trying, in the last few weeks, to look at the population structure of each of the provinces. I have tried to get a sense of how it has been changing over time. I have not been able to extract from the data any conclusions that made any sense to me, but it is something that needs more work.

concurrentielle dans le monde? Je n'excuse si ma question est un peu trop générale.

M. Beigie: C'est peut-être un peu forcer la note. Je prétends que la réalisation d'un objectif purement régional ne doit pas nécessairement nuire à notre compétitivité.

Le sénateur Molgat: L'institut s'est-il penché sur la question de savoir si nos objectifs actuels sont valables du point de vue économique?

M. Beigie: Non il ne l'a pas fait. Si quelqu'un m'invitait à le faire, je lui ferais remarquer que ces objectifs n'ont jamais et nulle part été clairement définis. Or en l'absence d'une définition concrète, il est inutile de les analyser du point de vue économique. Le sénateur Grosart a soulevé plusieurs questions concernant notre interprétation des objectifs implicites. Ce serait une bonne chose que de pouvoir préciser quels sont au juste les objectifs régionaux du Canada. Or malgré les bribes de différents programmes tel que le programme de péréquation, je ne saurais dire quels sont au juste nos objectifs au plan régional.

Le sénateur Molgat: Vous trouvez qu'ils n'ont pas été suffisamment explicités.

M. Beigie: Absolument.

Le sénateur Molgat: Est-ce dû au fait que nous avons un gouvernement central et dix gouvernements provinciaux, ou plutôt à la confusion qui règne à tous les niveaux.

M. Beigie: Je suppose qu'il est normal pour des hommes politiques de ne pas chercher à expliciter trop clairement leurs objectifs. Dans certains cas, cela risque d'être plutôt embarrassant. Plus ces objectifs sont flous, plus il est facile de prétendre qu'ils ont été réalisés.

Le sénateur Molgat: Pour en revenir à votre tableau sur la population, il s'agit d'une prévision à partir de la situation actuelle, n'est-ce pas?

M. Beigie: C'est exact.

Le sénateur Molgat: Il paraît que la pyramide des âges de la population canadienne est en pleine évolution. Avez-vous envisagé quelles seront les répercussions de ce phénomène d'ici quelles années, car si la mobilité est une fonction de l'âge, le vieillissement de notre population entraînera une diminution de la mobilité.

M. Beigie: C'est tout à fait exact.

Le sénateur Molgat: Avez-vous cherché à prévoir ce qu'il arrivera d'ici cinq ou douze ans, si nous maintenons nos objectifs actuels?

Mme Maxwell: Je suis justement en train d'étudier l'évolution de la situation démographique des différentes provinces. Jusqu'à présent, je n'ai pas réussi à dégager des conclusions valables; il va donc falloir continuer le travail.

Senator Grosart: You have quite a few conclusions in your *Policy Review, 1979* on demography.

Mr. Beigie: That is not on the basis of the regional dimension, senator.

Senator Grosart: That is what I was going to say. I was surprised that you make practically no reference to the regional problem in your 1979 review, although your demography studies would certainly lead you to some conclusions.

Ms. Maxwell: You are quite right that we basically cut the research at that point and stated the macro, national, level in that review; and now almost all of the effort of the policy analysis people on the staff is going into regional questions.

You have raised a very important question with respect to the age factor. Another aspect of it, which was mentioned earlier, is that the people most likely to migrate are young ones. So you get quite a different age structure in the region losing population, in the sense that there will not be as many babies born because there will not be as many people in child-bearing ages, which has major consequences for that region. So it is an area where we expect to invest some effort, not only in doing the analytical work ourselves, but in trying to find out what other research is going on in the country, so that we can tap into that as well.

Senator Molgat: I have just a quick question. When Dr. Ostry was here, because of her background in statistics, we went into detail. Do you find that the information, the data, is available and sufficient?

Ms. Maxwell: The minute you go from national to provincial, or smaller areas than provincial, the quality begins to diminish; and that is partly the pure statistical relationship between cost and gathering statistics. But I think there is also the problem, which a lot of researchers have, that it is easier to look at one set of data, even if it is an average for 10 provinces, than it is to lay out a work sheet with 10 different provinces on it, and be able to make much sense out of it. So there is a statistical problem; and there is another problem, which I guess one would call laziness on the part of the research community, so that we have only begun to explore the potential of those statistics.

Senator Molgat: But we have to get down to that.

Ms. Maxwell: We do, indeed.

Mr. Beigie: Exactly.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I am fascinated with the discussion—both the questions and the answers—and I have been reflecting upon the nature of our country. It seems to me that in the discussions that led up to Confederation, the idea of an economic bargain was an important strain in the considerations which led to the development of the country—that the union would be economically advantageous to everybody.

It is from that perception of why we are together that this whole question of reginal disparities becomes so important to Canadians, when perhaps it is not so important to Americans—because as soon as the failure of that economic advantage became apparent to one area, for reasons which had nothing to do with Confederation as such; namely, the Mari-

Le sénateur Grosart: Votre rapport pour 1979 contient néanmoins de nombreuses conclusions relatives à la démographie.

M. Beigie: Ces conclusions ne sont pas valables au plan régional.

Le sénateur Grosart: C'est justement ce que j'allais dire. J'ai été surpris de constater que le problème est pratiquement passé sous silence dans votre rapport pour 1979, alors que l'on pourrait s'attendre à ce que vous dégagiez des conclusions de vos études démographiques.

Mme Maxwell: Effectivement ce rapport fait état uniquement des résultats à l'échelon national; mais à partir de maintenant, nos spécialistes vont s'atteler aux problèmes régionaux.

Le problème du vieillissement de la population est une question fort importante. Comme on l'a dit tout à l'heure, la mobilité est essentiellement le fait des jeunes. Ainsi les régions à forte émigration subiront un vieillissement de leur population, la baisse du nombre de personnes en âge de procréer entraînant une baisse de la natalité. Nous allons donc nous atteler sérieusement à ce problème et nous devrons, bien entendu, nous tenir au courant des autres travaux de recherches effectués ailleurs dans le pays à ce sujet.

Le sénateur Molgat: Lorsque Madame Ostry a comparu devant le comité, nous avons étudié cette question plus en détail, étant donné sa vaste expérience des statistiques. A votre avis, les données existantes sont-elles suffisantes?

Mme Maxwell: Les statistiques nationales sont bonnes, mais dès qu'on passe au plan provincial ou à celui de régions plus petites encore, la qualité diminue, ce qui est dû à leur coût plus élevé. Par ailleurs, il est plus aisé d'étudier un ensemble de données, par exemple la moyenne pour les dix provinces, que d'essayer de tirer des conclusions à partir de statistiques détaillées pour chacune des dix provinces. Au fond je dois avouer que ce n'est que tout récemment que nous nous sommes rendu compte de l'intérêt que ce genre de statistiques pourraient présenter.

Le sénateur Molgat: Il va néanmoins falloir s'y attaquer.

Mme Maxwell: C'est bien ce que nous faisons.

M. Beigie: Oui.

Le sénateur Roblin: Cette discussion, monsieur le Président, est fort intéressante, tant du point de vue des questions posées que des réponses obtenues. Cela fait cinq ans que je réfléchis aux problèmes de notre pays. Lors des discussions qui ont précédé la confédération, le facteur économique était très important, les gens estimant que l'union serait économiquement avantageuse pour tous.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la question des disparités régionales est si importante pour les Canadiens, alors qu'elle l'est moins aux États-Unis; car si les avantages économiques de l'union ne sont plus ce qu'ils étaient pour telle ou telle région, et ce, pour des raisons qui n'ont rien à avoir avec la confédération en tant que telle, ce qui est le cas des

times—this question of the pressure which developed for regional considerations became overwhelming.

Added to that, the impact of the great depresssion on the finances of the western provinces provided more justification for the things that were being done. So I reconcile myself to the fact that we cannot be like the Americans. We are going to have to consider some kind of regional equalization—if we want to use that term; I don't like it—as part of our job. There is no way of getting around that.

It is interesting to see how the idea progressed, because we now have the Pépin-Robarts report, which goes to the extent of saying that each of the 11 governments is going to be sovereign, if you please, in its own right. Further, we had the logic introduced by the premier of British Columbia the other day, and espoused by Ontario to a degree, to the effect that the federal government does not represent the national interest at all but that it only represents the federal interest, and that the provinces and the federal government are equal—and who is going to arbitrate between them? Well, that is something that the Senate has been thinking about. Then we get the further recommendation in the Pepin-Robarts report—and here I would like to ask our guests what they think of it. There is going to be a new angle to equalization. As well as the regular equalization there will be a portion of the natural resource revenues, not in the mix at the present time, which is going to be distributed on some basis to all of the provinces, to help them become more sovereign in their economic development policies within their own territories. Incidentally, the effect of this, as we know from the same report, is that British Columbia and Ontario, if you please, become have-not provinces and get a share of this revenue.

As a general economic proposition, leaving politics out of account, have you any comment to make upon this recommendation of Pépin-Robarts that this is the way to go in terms of dealing with regional economic disparities?

Ms. Maxwell: Could I begin by saying that I do not believe that your interpretation of this development fund that they have proposed is the correct one, Senator Roblin? I was very confused myself by that paragraph in the report and so I called the staff of the task force and spent about an hour having it explained to me.

Senator Grosart: You could do that in connection with every page.

Ms. Maxwell: There will be a long background paper, they tell me, which will provide the details of what is a complicated idea.

One of the important points that they stressed to me is that they would like to have whatever entitlement British Columbia and Ontario would have with respect to natural resources revenues put into this fund, although it would be distributed only to the existing have-not provinces at that time. In other words, it would be distributed to those that would be considered to be have-not provinces under the over-all formula. Furthermore, the money going into the fund would come entirely from the federal government. There would not be any direct provincial contribution.

provinces maritimes par exemple, le point de vue strictement régional prend aussitôt le dessus.

De plus, les répercussions de la grande crise sur les finances des provinces de l'ouest ont justifié davantage encore les mesures prises. Nous devons admettre que nous ne pouvons pas être comme les Américains. La lutte contre les disparités régionales est donc inévitable chez nous.

L'évolution de cette idée est d'ailleurs fort intéressante; ainsi le rapport Pepin-Robarts va jusqu'à dire que les onze gouvernements provinciaux deviendront souverains. Le premier ministre de la Colombie-Britannique, appuyé dans une certaine mesure par celui de l'Ontario, a affirmé l'autre jour que le gouvernement fédéral ne représente pas l'intérêt national, mais uniquement l'intérêt fédéral, les gouvernements provinciaux et fédéral étant égaux, si bien que l'arbitrage entre eux devient impossible. Je voudrais maintenant poser quelques questions à nos invités concernant les recommandations du rapport Pepin-Robarts. Ce sera là une nouvelle façon d'envisager la péréquation; c'est-à-dire qu'en plus de la péréquation habituelle, une partie des recettes provenant des ressources naturelles qui ne font pas actuellement partie de ce qui est attribué sera distribuée de quelque façon aux gouvernements provinciaux afin de les aider à être plus autonomes dans la poursuite de leur politique économique d'expansion sur leur territoire. En passant, je dirais qu'il en résultera, comme nous l'avons appris d'après ce même rapport, que même la Colombie-Britannique et l'Ontario seront considérées comme des provinces démunies et par conséquent profiteront de cette part de recettes.

Indépendamment de toute question politique, j'aimerais savoir si vous pensez, dans l'optique économique générale, que cette recommandation de la Commission Pepin-Robarts est appropriée pour traiter de ces disparités économiques régionales?

Mme Maxwell: Je commencerai par dire que votre interprétation de ce qu'est cette caisse d'expansion proposée n'est pas juste, sénateur Roblin. Ce paragraphe du rapport m'a moi-même brouillé les idées et j'ai donc passé environ une heure avec le personnel du groupe de travail pour obtenir des explications à ce sujet.

Le sénateur Grosart: Et vous pourriez procéder ainsi pour chaque page.

Mme Maxwell: On fournira un long document sur l'historique, m'a-t-on dit, qui donnera des détails sur ce qui est une idée compliquée.

L'un des points importants que le personnel de ce groupe d'étude m'a fait remarquer, c'est qu'il voudrait que ce qu'obtiennent la Colombie-Britannique et l'Ontario à partir des recettes provenant des ressources naturelles soit versé dans cette caisse, même si ces recettes étaient alors réparties entre les provinces actuellement démunies. En d'autres termes, on fournirait ces ressources aux gouvernements provinciaux considérés comme démunis dans le cadre de la formule générale. En outre, l'argent qui sera versé à la Caisse viendra entièrement du gouvernement fédéral et il n'y aura pas de contribution directe des gouvernements provinciaux.

Senator Roblin: What about the notion that the way to do things is to give a bulk grant to the provinces, as it were, for general economic development purposes, and let them go to it?

Ms. Maxwell: What they are not clear on, I think, is whether that funding would be a substitute for what DREE, Industry, Trade and Commerce and other departments are doing now, but would be on much more of a block funding basis, where decisions would be made in consultation, but with the dominant role being played by te provincial governments, as to what the development needs of the provinces are, or whether in fact this is a new batch of funding, a new set of programs, in which case a lot of criteria, both with respect to who makes the decisions and what kinds of development will be put forward under the program, would be appropriate.

Senator Roblin: So we are pretty much in the dark on it at the moment.

Ms. Maxwell: Yes. I would argue, however, that it is good to have that idea out on the table at this stage in the game, given that our view is that the equalization formula needs to be thought out again; but I am holding my opinion about whether or not that is the right direction to go in.

Senator Roblin: My fear would be that this question of having 11 governments all running different policies in this matter becomes exacerbated under this situation.

Ms. Maxwell: Possibly, but you could also imagine that since it is federal funding, and that therefore there would be, one would expect, consultation, it might be a mechanism for coordination, or it could be turned into that.

Senator Roblin: Yes. That is not likely in today's climate. Well, I have reached a stalemate in my own mind on that point.

May I go on to the question of goals and resources? To my mind, the goals of the major thrust of our policy are clear; that is, the goals with respect to what we intend to do by means of the equalization formula and the transfer payments system. Those goals are simply to provide a standard service to all the people, anywhere in Canada, at a relatively standard tax rate. That is what it is designed to do, though it may have turned into narrowing of income a whole lot of other things, when you add the various policies that are thought of from time to time. That was the basic philosophy of the thing when it started out, namely, to make sure that wherever Canadians lived they could count on receiving a reasonable standard of service, comparable to that being received by Canadians in other parts of the country, on a standard tax demand.

I suppose that attitude arose out of the problems created by the great depression, when the tax base in some provinces was so eroded that they could not provide anything like the standards available in other places if left to their own devices. It therefore seems to me that that goal is fairly clear, and I suppose it has been reached. The question that we have to ask, now that we have reached it, is, "Do we like it?" We also have

Le sénateur Roblin: Et que pensez-vous si on fournissait la subvention dans son ensemble aux gouvernements provinciaux afin qu'ils l'utilisent à des fins d'expansion économique générale?

Mme Maxwell: Je pense que ce qui n'a pas été précisé, c'est si ce genre de financement va remplacer le financement fourni par le ministère de l'Expansion économique régionale et celui de l'industrie ou d'autres ministères. Ce financement se ferait plus sur une base de bloc de financement donné a dépenser à l'endroit où les décisions sont prises et en tenant des consultations avec le gouvernement fédéral, mais le rôle essentiel étant assumé par les gouvernements provinciaux qui tiendront compte des besoins d'expansion dans leur province respective. De toute façon, il s'agit d'une nouvelle sorte de financement par bloc, d'une nouvelle série de programmes où il faudra tenir compte de toutes sortes de critères, tant en rapport avec les personnes qui prendront les décisions qu'en rapport avec les genres d'expansion appropriée et promue dans le cadre de ces programmes.

Le sénateur Roblin: Nous ne savons donc pas, pour l'instant, où nous en sommes.

Mme Maxwell: C'est exact. Je dirais, toutefois, qu'il est bon, à ce stade, de discuter de cette idée, c'est-à-dire que nous pensons que la formule de péréquation devrait être repensée; mais, quant à savoir si cette façon de procéder est la bonne, là je réserve ma décision.

Le sénateur Roblin: Je craindrais, dans ce cas, que le fait d'avoir 11 gouvernements qui poursuivent des politiques différentes n'aggrave la situation.

Mme Maxwell: Peut-être, mais comme les fonds viendraient du gouvernement fédéral, on pourrait s'attendre à ce qu'il y ait consultation résultant en un mécanisme de coordination.

Le sénateur Roblin: Oui. Cela ne paraît pas très probable dans le climat actuel. Je ne peux plus guère faire avancer cette question.

Pouvons-nous revenir aux objectifs et aux ressources? Pour moi, les objectifs principaux de notre politique sont bien clairs du moins en ce qui a trait à la formule de péréquation ou au sustème de paiements de transfert. Il s'agit simplement de fournir à tous les Canadiens, n'importe où au Canada, un service normalisé financé par des impôts à peu près égaux. Voilà l'objectif de notre politique, même si elle a pu contribuer à restreindre les revenus et amener d'autres problèmes sous ses diverses formes au cours des années. A l'origine, elle voulait s'assurer essentiellement que les Canadiens d'une région, où qu'elle soit, reçoivent un service comparable au service offert dans les autres régions du pays, selon une imposition normalisée.

Je suppose qu'on avait décidé de procéder ainsi à cause des problèmes qu'avait créés la grande crise lorsque l'assiette fiscale dans certaines provinces avait été si compromise que ces provinces ne pouvaient plus fournir, avec leurs seuls moyens, des services comparables à ceux qui étaient donnés ailleurs. L'objectif me paraît clair et je suppose qu'on l'a atteint. Nous devons nous demander maintenant: «Sommes-nous satisfaits?

to ask, "Has it brought with it problems not envisaged in the first instance?"

The goal of remedying economic disparities is a sort of add-on. That came afterwrds. DREE is part of that, I suppose. I suppose also that we now have to ask ourselves whether this policy of providing standard services, which means unemployment insurance, transfer payments, and all the disadvantages that we now suspect are associated with that kind of thing, are really consistent with the other policy of trying to promote economic opportunity, which of course is quite a different thing from standards of services. That is something, I suppose, that we are going to have to struggle with as we get along in this committee. I certainly do not know the answer to it myself.

With regard to this question, though, of transfer payments, it seems to me that many things in life have a natural limitation, and I think we have run up against a natural limitation in the expansion or equalization of transfer services , for the simple reason that the federal government has run out of money. It has not got it and it is not going to have it for the next few years, as far as we can see. Its deficit is getting to be a very difficult question.

We have seen the effect of this happening, because with respect to transfer payments, they have been reduced from 50-50 sharing to block grants, which limits the federal input, and to that extent, certainly, it is a very different kind of deal from the one that was originally put up. The federal government has felt itself impelled to do that because of its revenue situation, and we see it again with regard to equalization. We simply have to come up with some new method of calculating that, or else it is going to become absolutely unmanageable. I think, therefore, that with respect to transfer payments and equalization we have reached a natural limit for the time being, at least with regard to what the federal government can do, because it simply does not have the money. How much more important it is, therefore, for us to try and make up our minds whether the money that is available is being spent in the right way. That is the question to which Dr. Beigie has been addressing himself.

Have you any further comments you would like to make on that? You have given us some general feelings about the fact that transfer payments may freeze an economic situation and inhibit development or natural growth, and you have given us the examples of local governments running economic policies which are counterproductive and high minimum wages, and things like that. How do you feel that that situation sits vis-à-vis some of the facts of our life, such as the endowment of natural resources being naturally different, about the impact of geography on our situation and about what are, to date, the economically centralizing tendencies of Canadian government policy?

I kept worrying the witnesses we had on Tuesday with my concern about trying to swim upstream. To what extent are we justified in trying to swim upstream as we try to equalize economic opportunities in various parts of the country?

Avons-nous, par ailleurs, créé des problèmes que nous n'avions pas prévus à l'origine?»

L'objectif qui consiste à réduire les écarts économiques est venu par la suite. Il en est résulté, entre autres, le ministère de l'Expansion économique régionale. Je suppose que nous devons nous demander maintenant si cette politique qui consiste à assurer des services normalisés, et qui entraîne l'assurance-chômage, les paiements de transfert et tous ces maux dont nous la soupçonnons, se concilie avec cette autre politique qui consiste à essayer de promouvoir l'expansion économique. Nous voilà dans un champ tout autre que celui des services normalisés. C'est là une question dont va devoir s'occuper le comité. J'ignore la réponse.

Quant à la question des paiements des transfert, on peut en dire qu'il existe beaucoup de choses dans la vie qui ont une limite naturelle. Je crois qu'il y a une limite naturelle à laquelle nous nous heurtons maintenant lorsque nous voulons étendre ou parfaire les paiements de transfert pour la bonne raison que le gouvernement fédéral a épuisé ses fonds. Le gouvernement fédéral n'a plus d'argent et n'en aura pas davantage, selon les prévisions dans les quelques années à venir. Le déficit du gouvernement fédéral devient un problème de plus en plus grave.

Nous en avons vu les résultats dans le cas des paiements de transfert qui ont été réduits; on est passé du système 50-50 à celui des subventions globales, ce qui limite l'apport du gouvernement fédéral. On peut certainement dire que le système actuel est fort différent de celui qui avait été conçu à l'origine. Le gouvernement fédéral s'est cru obligé de le faire à cause de ses revenus et nous le voyons encore une fois en ce qui concerne la péréquation. Il faut absolument trouver une nouvelle méthode de la calculer sinon la situation sera intenable. Donc, en ce qui concerne les paiements de transfert et la péréquation, je crois que nous en sommes arrivés à une limite naturelle, du moins en ce qui a trait aux possibilités du gouvernement fédéral, parce que ce dernier n'a tout simplement pas l'argent nécessaire. Il devient donc urgent de décider si les crédits disponibles sont affectés de la bonne façon. Voilà la question qu'essaie de résoudre M. Beigie.

Avez-vous autre chose à nous dire à ce sujet? Vous nous avez dit croire qu'en général les transferts de paiements peuvent geler une situation économique et gêner l'expansion commerciale ou naturelle et vous nous avez donné l'exemple de gouvernements locaux adoptant des politiques économiques gênantes, en matière de salaires minimums élevés et ainsi de suite. Comment se présente la situation lorsqu'on la compare à certains faits de la vie réelle: certains, par un caprice de la nature, sont dotés de plus de richesses naturelles que d'autres, il y a le rôle que joue la géographie et il ne faut pas oublier les politiques économiques à tendances centralisatrices du gouvernement canadien, n'est-ce pas?

J'ai causé une certaine inquiétude à nos témoins de mardi parce que je m'entêtais à nager à contre-courant. Jusqu'à quel point pouvons-nous nous justifier de nager à contre-courant en essayant d'équilibrer les disparités économiques des différentes régions du pays?

Mr. Beigie: I guess that rally depends on how much we really want to do it. I get the sense that not only is the achievement of this kind of commitment becoming more difficult, for a lot of mechanical reasons that we can talk about, but that there is, in addition—this is just a personal assessment— a reduction—in the commitment to trying. Whether or not that reflects a sense that this is money that has just been sent down a rat hole, versus a lack of commitment to the basic goals, is very difficult to find out; but I think that is something we have to talk about.

Senator Hicks: It may indicate more realism in our approaches, recognition of what is possible and what is not.

Mr. Beigie: I would just comment again at a personal level, when I think of the kind of quick changes that have taken place, and they have been building for a long time, that I would much rather cite a Proposition 13 movement in California than anything specific in a Canadian context. I think we have probably begun a very constructive set of discussions and debates that come really from a new type of tone in the discussion, a much more "Show me" type of attitude as opposed to saying, "Well, we are sitting here at the mouth of a cornucopia and the task is really to divvy up the goodies." I think it has been a constructive development in that respect. But, at the same time, I think there is a certain degree of overreaction in terms of what a government can do, in the sense that I get the impression sometimes from some of the discussions that there is a notion that an increased dollar spent by government is necessarily a wasted dollar. I think that is too strong a reaction, and I would hope that we would continue to make progress. That is certainly what we try to do and to separate out the wasteful from the productive and make sure we spend a greater share of what we do spend in the more productive categories.

The Chairman: I wonder if Ms. Maxwell wants to add something about this rather lengthy question.

Ms. Maxwell: Senator Roblin struck a number of themes that are favourites of mine as well. I have no further comments to make.

Senator Roblin: Getting away for a moment from the philosophy of the thing, we have been running through a number of budgetary arrangements that are slanted towards regional interests. In some instances, like in the case of investment credits, we keep on increasing the differentials. Have you any information as to what good that does?

Mr. Beigie: No, and I am not fully conversant with all the studies that have been done. I think it is not just the investment tax credit, but they have now started on the employment tax credit route too. Certainly, as independent analysts of relatively small capacity, we do not have the resources even to begin to attempt to do an assessment of this kind, but it is my view of government that before you go further in that direction than you have already gone, you have to have a pretty clear idea of what you have achieved thus far. That is not at all clear. Let me just add, however, that it strikes me that that kind of process, of creating an incentive that is performance oriented rather than giving out an equivalent amount of public funding over which there is really no effective market monitoring mechanism—it can be just thrown away—is probably, at

M. Beigie: Cela dépend combien le projet nous tient à cœur. J'ai l'impression qu'il est non seulement plus difficile de réaliser ce genre de chose pour toutes sortes de raisons matérielles dont nous pourrions discuter, mais qu'il s'y ajoute aussi, et il ne s'agit que d'une opinion personnelle, un élément d'essoufflement. Il est difficile de savoir si on a tout simplement le sentiment de jeter son argent par les fenêtres ou si l'on ne s'intéresse tout simplement plus à certains objectifs fondamentaux.

Le sénateur Hicks: Nous serons peut-être plus réalistes en faisant la différence entre le possible de l'impossible.

M. Beigie: Personnellement, je pense au genre de changement rapide que nous vivons et qui se prépare depuis longtemps et je préfère donner l'exemple de la Californie et de la Proposition 13 plutôt qu'un exemple précis pris dans un contexte canadien pour soulever la question de la réaction exagérée. Personnellement, je crois que nous venons d'entamer une série de discussions et de débats très constructifs et cela tient à ce que nous tenons plus à nous faire «prouver» certaines choses qu'à nous dire: «que voilà une belle corne d'abondance, il s'agit de savoir comment on se partagera la dépouille.» A cet égard, je crois que nous faisons les choses de façon plus constructive. En même temps, cependant, je crois qu'il y a certaines réactions par trop exagérées lorsqu'il s'agit de savoir ce que peut faire un gouvernement car certaines discussions me laissent parfois l'impression qu'il y a une tendance à croire que tout dollar dépensé par un gouvernement est, par la force des choses, un dollar gaspillé. Je crois que c'est là une réaction par trop exagérée et j'espère que nous pourrons faire certains progrès à ce niveau. C'est certainement ce que nous nous efforçons de faire en essayant de distinguer l'utile de l'inutile et en essayant de nous assurer que nous affectons la plus grande part des crédits aux secteurs les plus productifs.

Le président: Je me demande si Mme Maxwell veut ajouter quelque chose à cette question plutôt longue.

Mme Maxwell: Le sénateur Roblin a soulevé un bon nombre de mes questions favorites. Je n'ai rien à ajouter.

Le sénateur Roblin: Pour nous éloigner un peu de l'aspect philosophique de la question, il y a une série d'accords budgétaires qui penche en faveur des intérêts régionaux. Dans certains cas, comme celui des crédits à l'investissement, par exemple, les écarts ne cessent d'augmenter. Pouvez-vous nous dire si ces mesures sont utiles?

M. Beigie: Non, et je ne connais pas toutes les études qui ont été faites. Je crois qu'il ne s'agit pas que de crédits d'impôts à l'investissement, mais qu'il y a aussi un crédit d'impôts à l'emploi. Nous ne sommes que des petits analystes indépendants, et n'avons pas les ressources nécessaires pour faire ce genre d'évaluation, mais il me semble qu'avant d'aller plus loin dans cette voie, il faudrait que le gouvernement sache quels sont les résultats obtenus jusqu'ici. Ce n'est pas si clair que cela. Cependant, permettez-moi d'ajouter qu'en théorie il me semble qu'il vaut mieux offrir des stimulants économiques axés sur les résultats obtenus plutôt que d'affecter des crédits globaux équivalents qu'il est ensuite impossible de contrôler car cela peut mener au gaspillage pur et simple et il me semble que c'est préférable à d'autres mesures dont nous avons déjà

least in the theory of things, likely to be a more productive approach than some of the other alternatives we have tried. But I would like to see the numbers before going much further in this direction.

Senator Hicks: I should like to ask a question about Table 1. First of all, where does the data come from that deals with inter-provincial migration? I thought there were no such records available.

Ms. Maxwell: The data is compiled by Statistics Canada from a number of sources and I think—and I could be corrected on this—that they use such things as notification of change of address for family allowances, changes in the applications for driving licences and perhaps, but I am not sure of this, they also have access to the records of the Canada Pension Plan and Unemployment Insurance in order to track down movements of people. I think that Statistics Canada would be prepared to admit that it is an estimation process that they would like to improve, and in fact some of the changes we have gone through today reflect the fact when they went back to look at 1977 one year later they made some significant changes. I guess like all economists, we work with what we have.

Senator Hicks: So it is an inference from a variety of sets of data.

My second question is this: This deals only with migration among the provinces of Canada? It does not deal with migration either in or out of a province to or from places outside of Canada?

Ms. Maxwell: That is right.

Senator Hicks: I infer that from adding up the figures. How significant is this movement in comparison with the total population shift in the provinces? That is to say, if you took the in-migration from outside Canada, would that swamp these relatively small changes or would these still be significant?

Ms. Maxwell: That depends on the province you are talking about. For example, Ontario is a major recipient of immigration from abroad, and yet during the period 1971 to 1976, where we see a negative number for Ontario in that there was an outflow through inter-provincial migration, Ontario's population actually increased significantly during that period because of the inflow of immigrants.

Senator Hicks: Not counting natural increase. It increased because of the inflow from outside the country?

Ms. Maxwell: That is right. The two provinces that would be most strongly affected by international migration would be Ontario and British Columbia. In some cases they override the actual trends here, so they are significant.

Senator Hicks: So one ought not to infer too much from these figures in relation to total changes in provincial populations.

Ms. Maxwell: That is right, but I think you could make the assessment that, for example, Quebec has a lower rate of overall population growth than other provinces at this point

fait l'essai. Enfin, je préfère voir les chiffres avant de m'avancer plus loin.

Le sénateur Hicks: J'aimerais poser une question concernant le tableau 1. Tout d'abord, d'où tient-on les données concernant la migration interprovincoale. Il me semblait que ce genre de données n'existait pas.

Mme Maxwell: Les données sont compilées par Statistique Canada qui les tire de différentes sources et, au risque de me tromper, on se sert des avis de changement d'adresse pour les allocations familiales et les permis de conduire et, mais je n'en suis pas sûr, il me semble qu'on a aussi accès aux dossiers du Régime de pension du Canada et de l'Assurance-chômage pour vérifier les changements d'adresses. Je crois que Statistique Canada avouerait vouloir améliorer la méthode et certains des changements que nous avons vus aujourd'hui prouvent qu'il y a eu des modifications importantes par rapport à leur évaluation pour 1977. Je crois que nous travaillons avec les données que nous avons à notre disposition, comme tous les économistes.

Le sénateur Hicks: C'est donc une déduction à partir de différents ensembles de données.

Ma deuxième question est la suivante: il n'est question que de migration entre les différentes provinces du Canada. Il n'est donc pas question d'immigration ou d'émigration entre le Canada et les pays étrangers.

Mme Maxwell: C'est exact.

Le sénateur Hicks: C'est ce que j'avais déduit en additionnant les chiffres. Quelle est l'importance de ce mouvement comparé au changement total de la population des provinces? Autrement dit, si l'on comptait les immigrants venus de l'extérieur du Canada, ces chiffres seraient-ils encore importants ou non?

Mme Maxwell: Tout dépend de la province dont il s'agit. Par exemple, l'Ontario reçoit beaucoup d'immigrants de pays étrangers, mais pour la période de 1971 à 1976, il y a un chiffre négatif pour l'Ontario au chapitre de la migration interprovinciale, quoique la population de l'Ontario ait augmenté de façon plutôt importante pendant cette période à cause, justement, de l'immigration.

Le sénateur Hicks: Sans compter l'augmentation naturelle de la population. Elle a donc augmenté à cause des immigrants venus de l'extérieur du pays?

Mme Maxwell: C'est exact. Les deux provinces les plus fortement touchées par la migration internationale sont l'Ontario et la Colombie Britannique. Dans certains cas, cette migration sert à renverser la tendance que l'on voit ici et cela devient donc important.

Le sénateur Hicks: On ne devrait donc pas trop déduire de ces chiffres en ce qui concerne les changements dans les populations des provinces.

Mme Maxwell: C'est exact, mais je crois qu'on peut quand même constater que par exemple au Québec, le taux de croissance de la population est plus faible que dans les autres

because of the extent of the out-migration in an inter-provincial context.

Senator Hicks: And in Quebec the in-migration from beyond Canada's borders would not at all compensate for the out-migration.

Ms. Maxwell: Not significantly and certainly not sufficiently to bring the population growth up to the national average.

Senator Robichaud: Mr. Chairman, we are talking about the phenomenon of urbanization, and it seems to me that there is some sort of consensus that it is a good thing for the economoy of the country to have large centres such as Toronto or Montreal. For myself, I would not want to live there; I think Ottawa is big enough. But those who are in favour of great centres, do they ever think of what is currently happening in New York, or Cleveland for that matter, where they are in a state of bankruptcy because they are too big? There is no employment for all the people there.

Dr. Beigie: Well, I have lived in both cities—New York and Cleveland—and now I am living in Montreal and I am a little worried about continuing the string.

Senator Robichaud: Well, despite the Olympics, we are not bankrupt in Montreal yet.

Dr. Beigie: One thing to keep in mind is the whole system of municipal-state-provincial taxation arrangements. One thing that is highly attractive in Canada is that they have a much more intelligent way of handling the financial or budgetary arrangements in our cities than is the case in the United States.

Senator Hicks: Elaborate a little, please.

Dr. Beigie: Washington, D.C., is a classic example. So are St. Louis and Detroit. In the United States, as the urban core deteriorated there was a movement out of the basic tax base, and the municipal jurisdiction was unable effectively to obtain access any longer to the revenues necessary to somehow respond to the deterioration taking place. That is not the same kind of problem as we face in Canada. In the United States, the states are really nowhere near as powerful in terms of their taxation capacity as are the provinces in Canada, and the base from which the municipal jurisdiction in the United States take their funds has erroded. They have not had the Metro Toronto type of development.

I am not an urban taxation expert, but I know enough about it to know that there are significant differences between the two. The problem of the bankruptcy of Cleveland and of New York does not necessarily relate to the fact that there are a lot of people living there.

The point you raised, senator, at the beginning of your remarks was that there was a consensus that it was a good thing to have big masses of population. I think a more accurate among economists would be that there are certain advantages to having population centres of a certain size I am not sure what that would be, two million, three million—but it is quite clear that if you have cities of the size of Tokyo, with populations in the tens of millions, that is a silly way to run a country; it creates such huge costs.

provinces en ce moment, à cause de l'émigration vers d'autres provinces.

Le sénateur Hicks: Et au Québec, l'immigration en provenance de pays étrangers ne compense pas du tout l'émigration.

Mme Maxwell: Pas suffisamment et certainement pas assez pour amener le taux de croissance de la population à la moyenne nationale.

Le sénateur Robichaud: Monsieur le président, nous parlons du phénomène de l'urbanisation. Il me semble qu'il est en général reconnu que c'est une bonne chose pour l'économie d'un pays que d'avoir de grands centres tels que Toronto ou Montréal. Pour ma part, je ne pourrais y vivre. Je trouve Ottawa bien assez grand. Arrive-t-il aux partisans de grands centres de réfléchir sur ce qui se passe actuellement à New York ou encore à Cleveland, grands centres qui sont en faillite parce qu'ils sont trop importants? Il n'y a pas d'emplois pour tous les habitants.

M. Beigie: J'ai habité les deux villes, à New York et à Cleveland, et maintenant j'habite à Montréal et je m'inquiète un peu que la même chose n'arrive.

Le sénateur Robichaud: Malgré les Jeux olympiques, Montréal n'est pas encore en faillite.

M. Beigie: Il ne faut pas oublier tout le régime des dispositions fiscales entre les municipalités, les États, les provinces. Ce qui est très bien au Canada, c'est qu'on aborde d'une façon beaucoup plus intelligente les dispositions financières ou budgétaires de nos villes que c'est le cas aux États-Unis.

Le sénateur Hicks: Pourriez-vous nous donner plus de détails?

M. Beigie: La ville de Washington, district de Colombia, est l'exemple type. Saint-Louis et Détroit le sont également. Aux États-Unis, à mesure que le centre urbain se détériorait, on a cherché à s'éloigner de l'assise fiscale de base et les municipalités ont été incapables d'obtenir plus longtemps les revenus nécessaires pour contrecarrer, d'une façon ou d'une autre, la détérioration. Nous ne faisons pas face au même genre de problèmes au Canada. Aux États-Unis, les États n'ont absolument pas les mêmes pouvoirs d'imposition qu'au Canada et l'assise grâce à laquelle les municipalités percevaient leur revenu aux États-Unis est érodée. On n'a pas connu là-bas le même genre d'aménagement que dans le Toronto métropolitain.

Je ne suis pas expert en fiscalité urbaine, mais je m'y connais suffisamment pour savoir qu'il existe d'importantes différences entre les deux pays. Le problème de la faillite de Cleveland ou de New York n'est pas nécessairement relié au fait qu'un grand nombre de personnes y vivent.

Vous avez fait remarquer, Monsieur le sénateur, au début de vos remarques, qu'il était entendu que c'est une excellente chose que d'avoir de grandes masses démographiques. Je crois qu'il serait plus précis de dire, parmi les économistes, qu'il existe certains avantages à maintenir des centres de population d'une certaine taille. Je ne sais exactement quel chiffre, deux millions, trois millions d'habitants. Mais il est clair que si us avez des villes de la taille de Tokyo, dont la population se

The much more dominant theme in the industrialized world has been to try to encourage population away from the core, or to stop the trend and set up new cities where you achieve a much more viable type of centre. Again it is the fact that the individual, acting solely in response to incentives as he sees them, in moving to these big centres acts in ways that are not necessarily in accord with social interests. In fact, in many cases they are just the opposite to what the social interests would be. The term in economics is "diseconomies."

Senator Robichaud: Do you think DREE has been able to accomplish that to a degree, to prevent people of certain areas of the country from migrating to those big centres?

Ms. Caroline Pestieau, Project Manager, Accent Quebec, C.D. Howe Research Institute: Perhaps you are referring to the Economic Council's report «Living Together,» in which they point out that cities of a certain size, up to about three-quarters of a million, were necessary in order to have a certain rate of transmissin of new technologies and of productivity. Underlying the discussion this morning is the fact that we have not yet discovered a way of getting sustained growth into regions. We seem to have an alternative, to put it in exaggerated terms, that people either live on unemployment insurance in a disadvantaged region or come to Toronto or Montreal.

Senator Robichaud: And do the same thing.

Ms. Pestieau: Exactly. It would seem to be disirable to create self-sustained growth in medium-size or small to medium-size cities in some of the so-called "have-not" provinces. One would like to aim for that. Whether DREE has actually accomplished it is another question. DREE has handed out money to various projects, many of which have folded, unfortunately.

Senator Hicks: But not a large proportion of them have folded.

Senator Godfrey: We were told it was not more than 10 per cent.

Senator Hicks: I think there has been an exaggeration about DREE.

Ms. Pestieau: Yes, I think there has, but unfortunately the concentration of folded DREE projects is quite significant, particularly in the maritimes and some parts of Quebec.

Senator Godfrey: They told us they were not DREE projects but something else.

Ms. Pestieau: Maybe I had better get back to my testimony and check my assertions.

The point I wanted to make was that, although DREE has certainly created employment and prevented people from moving to Montreal and Toronto, it has not worked in a way that would set up or help sustain a small or medium-size city which would have enough of its own dynamics to receive and use new technology quickly enough. One of the interesting things in the council's report was the reference to the delay in

chiffre à des dizaines de millions, c'est très certainement une façon stupide d'administrer un pays. Les coûts sont énormes.

Dans le monde industrialisé, on est plutôt porté à tenter d'encourager la dépopulation du centre des villes ou à tenter de mettre fin à la tendance et d'établir de nouvelles villes qui constitueraient un type beaucoup plus viable de centres. Là encore, c'est que l'individu, agissant uniquement en réponse aux avantages qu'il voit à déménager dans ces grands centres, agit d'une manière qui ne concorde pas nécessairement avec les impératifs sociaux. En fait, dans de nombreux cas, les motivations de l'individu sont à l'opposé des intérêts sociaux. En économie c'est ce qu'on appelle «des économies».

Le sénateur Robichaud: Croyez-vous que le ministère de l'Expansion économique régionale est arrivé à empêcher, jusqu'à un certain point, les habitants de certaines régions du pays d'émigrer vers les grands centres?

Mme Caroline Pestieau, Chef de projet, Accent Québec, Institut de Recherche C. D. Howe: Peut-être voulez-vous parler du rapport du Conseil économique intitulé: «Vivre ensemble» dans lequel le Conseil fait remarquer qu'il faut des villes d'une certaine taille, jusqu'à 750,000 habitants afin d'assurer un certain rythme de transmission des nouvelles technologies et un certain taux de productivité. Sous-jacent à la discussion de ce matin, il y a le fait que nous n'ayons pas encore découvert de façon d'assurer un taux de croissance soutenu dans les régions. Pour exagérer un peu ou bien les gens vivent de l'assurance-chômage dans une région désavantagée, ou ils viennent dans des villes comme Toronto ou Montreal.

Le sénateur Robichaud: Pour y faire la même chose.

Mme Pestieau: Exactement. Il semblerait donc souhaitable de favoriser une croissance autonome dans des petites ou moyennes villes de certaines des provinces dites «défavorisées». Ce serait l'objectif. Mais quant à savoir si le ministère de l'Expansion économique régionale l'a réalisé, voilà un autre question. Le MEER a distribué de l'argent à divers projets dont un grand nombre, malheureusement, ont échoué.

Le sénateur Hicks: Mais ceux qui ont échoué ne représentent pas un gros pourcentage.

Le sénateur Godfrey: On nous a dit que le taux d'échec n'était pas plus de 10 p. 100.

Le sénateur Hicks: je crois que le MEER a exagéré.

Mme Pestieau: Oui, je crois, mais malheureusement le gros des projets du MEER qui ont échoué se trouvent tout particulièrement dans les Provinces maritimes et dans certaines régions du Québec.

Le sénateur Godfrey: On nous a dit qu'il ne s'agissait pas de projets du MEER, mais d'autre chose.

Mme Pestieau: Peut-être devrais-je retourner à mes dossiers et vérifier.

Ce que je voulais faire valoir, c'est que même si le MEER a certainement créé des emplois et empêché les gens de déménager à Montréal et à Toronto, le programme ne fonctionne pas de façon à établir ou à soutenir de petites ou de moyennes villes qui seraient suffisamment dynamiques pour recevoir et utiliser la nouvelle technologie rapidement. Un des aspects intéressants du rapport du Conseil, est la mention du retard

transmissin of technology out of the big urban centres, and it would seem to be desirable to have relay points, either small or medium-size cities which would act as relay points for the transmission of technology and, therefore, of increased productivity.

In my opinion, we are not talking about a choice between maintaining people in agricultural or small-town areas and encouraging them to move to Toronto or Montreal. I think we are thinking about an intermediate solution.

Mr. Beigie: Mr. Chairman, someone might clarify this point for me, but it is not my impression that DREE is all that clear about what Caroline has been describing, which is known in the jargon as "growth poles." They have made certain attempts in New Brunswick to that end. There is literature that suggests that we need growth poles which will tend to act as magnets for satellite organizations and subcontracting and so on. It is not clear to me that that is a settled issue in DREE, whereby they would regard that as a priority within their activities.

Senator Hicks: About ten years ago I attended a conference sponsored by UNESCO, consisting of economists, demographers, population experts and so on. They talked quite calmly about cities of the future of 100 million people or more. I was absolutely appalled by that when I thought of the things that would happen, if we did that. Are there any demographers or economists today who still think that that is feasible.

Mr. Beigie: Recently I was in Houston, Texas, where they were debating whether some time in the mid-21st century they should accept a population centre of 25 million or 50 million people. During the discussions some practically-oriented guy said, "I can't even get downtown now on the freeways, and they are adding 40 automobiles to the city's population every day." At some point, depending on your transportation method, the number of people who want to get into the core will require a means to get into the core that will leave nothing but road in the core. That is something of a self-correcting mechanism.

Senator Robichaud: If I may, I should like to come back to the comparisons you made this morning between the economy of the United States in certain areas and the economy of Canada in certain areas. I can say that the economy, for instance, of northern New Brunswick is practically the same as that of northern Maine, being based primarily on forestry, agriculture and fisheries. A phenomenon took place in the southeast United States. We were talking about that, saying that their forestry had improved considerably. Ms. Maxwell said it had improved, possibly to the maximum—that they could not go beyond that. I can say that their cycle of growth is much shorter than that of Canada, and that helps considerably. But they have a system of reforestation which is probably second to none in the world, with the possible exception of the Scandinavian countries. What would be your comments about the Tennessee Valley Authority, compared with the efforts that DREE is making to help the less endowed parts of Canada?

Mr. Beigie: None of us is an expert on the impact of the TVA in that area. Keep in mind, though, that that is not the kind of thing that DREE really has either the capacity or the

dans la transmission de la technologie à partir des grands centres urbains et il semblerait donc souhaitable d'établir des points de relai, soit de petites ou moyennes villes, qui agiraient comme pont pour transmettre la technologie et par conséquent pour augmenter la productivité.

A mon avis, il ne s'agit pas de choisir entre garder les gens dans des régions agricoles ou de petites villes ou les encourager à déménager à Toronto ou à Montréal. je crois que nous devons songer à une solution intermédiaire.

M. Beigie: Monsieur le président, peut-être pourrait-on me donner des précisions à ce sujet, mais je n'ai pas l'impression que le MEER est très conscient de ce dont parle Caroline, ce que nous appelons dans le jargon, «des pôles d'attraction». On a fait certaines tentatives au Nouveau-Brunswick à cette fin. Il existe des textes qui soutiennent que nous avons besoin de pôles d'attraction qui serviront d'aimant pour les organismes satellites, les sous-traitants, etc. Je ne sais au juste si cette question est réglée au ministère, ce qui leur permettrait d'y accorder la priorité dans le cadre de ses activités.

Le sénateur Hicks: Il y a environ 10 ans, j'assistais à une conférence parrainée par l'UNESCO, qui réunissait des économistes, des démographes, etc. On parlait très calmement des villes de l'avenir qui pourraient compter 100 millions d'habitants ou plus. J'avais été absolument révolté par cette idée à la seule pensée de ce qui se produirait si cela devait arriver. Existe-t-il des démographes ou des économistes qui aujourd'hui croient que c'est encore possible?

M. Beigie: Récemment, j'ai été à Houston, au Texas, où il était question de savoir si vers le milieu du XXIième siècle, on devrait accepter des centres de population de 25 ou 50 millions d'habitants. Au cours de la discussion, un homme pratique a déclaré: «je suis incapable de me rendre au centre-ville maintenant par l'autoroute, et on ajoute 40 automobiles dans cette ville à tous les jours». A un moment donné, selon votre mode de transport, le nombre de personnes voulant se rendre au centre-ville fera qu'il ne restera plus rien au centre-ville que les routes pour s'y rendre. Cela constitue en soi un mécanisme de redressement.

Le sénateur Robichaud: Si vous le permettez, j'aimerais revenir aux comparaisons que vous avez formulées ce matin entre l'économie de certaines régions aux États-Unis et au Canada. On peut comparer par exemple l'économie du nord du Nouveau-Brunswick à celle du nord du Maine, car elles dépendent essentiellement de l'exploitation de la forêt, de l'agriculture et de la pêche. Un phénomène particulier s'est produit dans le sud-est des États-Unis. Nous en avons déjà parlé. Nous disions que la condition des forêts de cette région s'est considérablement améliorée. Mme Maxwell a même dit qu'il s'agissait d'une amélioration maximale. Le cycle de croissance des forêt de cette région est beaucoup plus court que celui des forêts canadiennes, et cet élément a une importance capitale. Mais les États-Unis ont un système de reboisement incomparable, à l'exception peut-être de celui des pays scandinaves. Que pensez-vous des réalisations de la Tennessee Valley Authority, par rapport aux efforts que déploient le MEER en faveur des régions les moins favorisées du Canada?

M. Beigie: Je ne crois pas que nous soyons compétents pour analyser les résultats de la TVA. Vous ne devez pas oublié que ce genre d'entreprise ne relève pas du mandat du MEER et

mandate to do. TVA was a really massive undertaking, and whether good or bad—there are different views in the United States on the value of TVA, largely based on the ownership question. There seems to be no question that there is an important role for government to set up this growth-pole notion that I was talking about, and that seems to be what TVA has done. But there are different ways to do that. Beyond that, I am afraid we would all be going way out of our depth.

I do not think we get enough discussion of this, that types of economic activity vary greatly in terms of their spin-off effects, and there are what you might call core activities that have substantial spin-offs. It seems to be in the interest of debate in this country for individuals to say that whether it be resources, or high technology, or whatever, it is difficult to differentiate the indirect spin-off effects. I have problems with that. There are certain activities that are absolutely essential as a base for expansion of a variety of kinds. The notion of infrastructure is old in development literature. These core areas certainly include transportation facilities, and, increasingly so, energy availability. These types of things have a high magnetic effect. In the Boston area, for example, it was the educational system which had a high magnetic effect and had quite substantial spin-offs in terms of particular types of activities.

I think that what we have been saying, and certainly Judy in her commentary and in some of her policy reviews has been saying, in effect, is that these core areas are going to be different in the different regions of this country. What we want to make clear is that not every region should count on an iron and steel industry as a core, that we should really go much more toward looking quite clearly at what the reality is rather than what the desires are. We should take away the notion that there are some industries which have a high glamour appeal and some that do not. The fishing capacity in the maritimes, it seems to me, is an exciting growth potential, but the majority of economists in this country, who think that manufacturing is what it is all about, tend to focus the debate away from some of these types of alternative occupations that would have a high core potential. What we are saying essentially is that there is no place in Canada that is devoid of potential developmental bases.

The Chairman: Senator Roblin yesterday read an extract from a paper describing an examination made on behalf of DREE by the Atlantic Development Council concerning prospect in the 1980s. One of the paragraphs was interesting. It said that services in the Atlantic region had now reached 65 or 70 per cent of the gross production of the economy. I see that Senator Roblin has it. Perhaps he could read that paragraph.

Senator Roblin: It says:

> This has all led to a regional economy with an overdeveloped service industry, one that quickly recirculates the transfer dollars back to Central Canada. Service industries now account for a startling 60.6 per cent of total regional employment, while primary industry employment dropped 12.5 per cent between 1970 and 1977.

Senator Godfrey: Which article was that?

qu'il n'a pas les capacités matérielles nécessaires. On ne peut pas nier que la TVA a été une entreprise considérable et les opinions divergent aux États-Unis quant à savoir si elle a été positive ou négative et quant à la question de la propriété. Nous avons déjà parlé du concept du pôle d'expansion et je crois que comme la TVA le gouvernement a un rôle important à jouer. Mais il y a différentes façons de procéder. Au delà de cette limite, je crains que nous ne dépassions notre mandat.

Ce type d'activité économique engendre des effets secondaires extrêmement variables dont nous ne parlons pas assez. Certaines activités, que je dirais essentielles, ont des retombées appréciables. Qu'il s'agisse du domaine des ressources ou de la haute technologie, il est très difficile d'organiser un débat au Canada pour distinguer les effets secondaires indirects d'une activité précise. Je ne suis pas tout à fait d'accord. Certaines activités sont indispensables parce qu'elles conditionnent l'essor de plusieurs secteurs. En matière de développement, la notion d'infrastructure n'est pas un concept nouveau. L'existence de source d'énergie exploitables tout comme l'existence d'une infrastructure de transport font partie de ces données essentielles et elles exercent une importante force magnétique. Dans la région de Boston par exemple, le système éducatif a joué ce rôle de force d'attraction, ce qui a eu des retombées importantes dans divers domaines.

Comme l'a indiqué Judy dans l'un de ses exposés politiques, et comme nous l'avons encore dit ce matin, ces forces d'attraction diffèrent d'une région à l'autre du pays. Il est bien clair que chaque région ne peut pas compter sur la métallurgie par exemple et qu'il vaut mieux nous fonder sur la réalité que sur nos désirs. Nous aimerions nous débarasser de la croyance que certaines industries sont plus attrayantes que d'autres. Il me semble que la pêche représente un potentiel de croissance extrêmement important pour les provinces maritimes, mais les économistes du Canada ont tendance à privilégier le secteur manufacturier par rapport aux autres, et on néglige d'envisager certaines activités douées d'un potentiel important. Notre message est le suivant: regardez autour de vous. Vous verrez qu'il n'existe aucune région au Canada qui soit dénuée d'un potentiel de développement important.

Le président: Le Sénateur Roblin a lu hier un extrait d'un document parrainé par le MEER et rédigé par l'office d'expansion économique de la région atlantique au sujet de l'avenir du Canada dans les années 1980. Un paragraphe de ce document est particulièrement intéressant: le secteur des services dans la région de l'atlantique représente actuellement 65 à 70% du produit brut de cette région. Je vois que le Sénateur Roblin a ce document et il pourrait peut-être relire ce paragraphe.

Le sénateur Roblin: Voici:

> L'économie régionale s'est donc trouvée encombrée par un secteur de services surdéveloppé, ce qui a rapidement provoqué un retour des capitaux vers le Canada central. Le secteur tertiaire assure actuellement 60.6% de l'emploi régional total alors que le pourcentage de l'emploi dans le secteur primaire a diminué de 12.5% entre 1970 et 1977.

Le sénateur Godfrey: De quel article s'agit-il?

Senator Roblin: It was from the *Globe and Mail* of December 16 last. It reports on a statement by the Atlantic Development Council prepared for DREE.

Senator Hicks: But it is for the four Atlantic provinces lumped together.

Ms. Maxwell: That proportion of service activity is very close to the national average.

Senator Roblin: What is wrong with it?

Ms. Maxwell: I wonder myself.

The Chairman: You were making the point that perhaps we should move away from the traditional concept that development is in secondary manufacturing. Do you have any views on whether that should be primary development or indeed whether service industries and tertiary development are just as valid? They are obviously saying that there is something wrong with that tertiary development.

Mr. Beigie: That is right, and this dominates not just regional discussion but also national discussion about this country, that somehow a dollar of wealth that is created in one activity should be discounted, and a dollar of wealth in another kind of activity should be given a premium. I think that is a mistake, that what we should do is encourage resources to be channelled into areas where they can be productive. To say that a dollar in car assembly has a much higher value than a dollar in fish packing, and that kind of thing, is a big mistake. If we use the crikerion that we are successful in our regional policies only if we have a fairly constant distribution throughout the country of steel or copper manufacturing, I think that is exactly the wrong way to go. What we are interested in is creative value.

The Chairman: I am glad to hear you say that. What about this point that is made that the income from the service industries is circulated back to central Canada? Is that not what it says?

Senator Roblin: Yes.

Mr. Beigie: I think the question for the maritimes is that so much of the economic base is now supplied by transfers. It is well over 50 per cent. It depends on the area. It depends on the specific province.

Senator Hicks: This is one of the bad things about statistics relating to the Atlantic provinces, to which we have referred before. When you lump together Newfoundland and Nova Scotia and make an average, you do not have an accurate picture of either one.

Mr. Beigie: Exactly. If I could become a little philosophical for a brief moment. I thought your "bargain" point, Senator Roblin, was right on; but there is another strand in the discussion that goes on in Canada, and that is the old staples theory. There seems to be a notion that Canada has always been a hinterland for the United States and, extrapolating that into the Canadian context, that there is a metropole in Toronto—namely, a huge growth centre—and everything else in Canada is a hinterland to those main concentrations of power. The notion seems to be that it is typical, say, of a mining community, which is very dependent on one particular type of activity, that when that activity goes—and this is why I

Le sénateur Roblin: Il s'agit d'un article du *Globe and Mail* du 16 décembre dernier. Cet article commente un rapport rédigé par l'office d'expansion économique de la région atlantique pour le MEER.

Le sénateur Hicks: Ce rapport porte sur les quatre provinces atlantiques.

Mme Maxwell: Nous ne sommes pas très loin de la moyenne nationale.

Le sénateur Roblin: Qu'y a-t-il de mal à cela?

Mme Maxwell: Je me le demande.

Le président: Vous disiez que nous devrions nous débarrasser d'une notion qui veut que les activités manufacturières soient la clé du développement. Pensez-vous que le secteur primaire soit la clé du développement ou bien que le secteur tertiaire et les services soient tout aussi importants? On ne semble pas satisfait de l'ampleur qu'a pris le secteur tertiaire.

M. Beigie: C'est exact, et c'est ce qui domine non pas seulement les discussions régionales mais aussi tout débat national: en effet, il semble qu'il y ait des préjugés contre la richesse engendrée par certaines activités. Je crois que c'est une erreur. Nous devrions nous efforcer de canaliser les ressources vers les régions où elles peuvent être productives. Il est faux de prétendre que les profits d'une usine de montage automobile ont plus de valeur que les profits d'une entreprise de conditionnement du poisson. Je crois que nous faisons fausse route. Si nous évaluons le succès des politiques régionales en fonction d'une répartition constante dans l'ensemble du pays des activités manufacturières, métallurgie, fabrication du cuivre etc. Nous voulons créeer une plus grande richesse.

Le président: Je suis heureux de vous l'entendre dire. Vous avez parlé d'un retour des revenus du secteur tertiaire vers le Canada central? Est-ce bien cela?

Le sénateur Roblin: Oui.

M. Beigie: Les transferts assurent actuellement l'essentiel de l'économie des provinces maritimes, et c'est là le problème. Ils représentent plus de 50 pour cent, mais ce pourcentage varie en fonction des régions et des provinces.

Le sénateur Hicks: C'est l'inconvénient des statistiques dont nous disposons en ce qui concerne les provinces atlantiques. Si l'on établi une moyenne entre Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, le résultat obtenu donne une idée fausse de chacune des deux provinces.

M. Beigie: Exactement. Si vous me permettez d'aborder une question philosophique, je dirais sénateur Roblin, que votre argument sur la «négociation» est tout à fait pertinent; mais il existe une vieille théorie dont on reparle au Canada et qui s'appuie sur le principe des produits de base. On semble admettre que le Canada représente l'arrière-pays des États-Unis, et en extrapolant, on peut appliquer ce concept au contexte canadien et dire que le Canada représente un peu l'arrière-pays de Toronto, pôle indéniable de croissance et de concentration du pouvoir. Ce genre de notion se retrouve communément chez les habitants d'une petite localité qui dépend d'une seule activité, d'une mine, par exemple. Lorsque

mentioned ghost towns earlier on—everything leaves. I think a much more important objective for the country to be pursuing in order to respond to this concern is a certain minimum level of diversification of economic activity. By that I mean diversification in relationship to whether or not medium term cyclical developments could empty you out. There seems to be a notion that anything other than Toronto, Montreal, Vancouver and, increasingly, Calgary, is somehow inherently highly vulnerable to huge swings of economic activity that require some kind of anticipatory action. There is therefore this notion, that all of us are spokes in the wheel, and that the hub of the wheel is in the Toronto region, and, though less so, in the Montreal region.

I think, myself, that this is probably the wrong kind of theory to be applying to what the regional problem is in Canada. I think a much more preferable notion would be that of creating an economic base that is much more compatible with the availability of opportunity, rather than trying to have a mould, in terms of which you say that each region should have a steel industry, an airline and a car assembly plant, and so on and so forth. That is certainly the attitude of underdeveloped countries, and I think it would be the wrong attitude to adopt in this country.

The Chairman: Would a region in which the economy was based on service industries be in a dangerous, or uneconomic, or non-viable situation?

Mr. Beigie: There is a mental "set", when the word "services" is used, to the effect that everybody is cutting hair, or washing laundry; yet some of the high value growth industries today are service industries, such as, for example, computer software, and include a whole range of valuable activities that have a real sustaining power. They are going to be around for a long time.

Senator Grosart: So is hair-cutting.

Mr. Beigie: Yes, but the notion is that if you do not have any money around you won't be able to have hair-cutting. The line I have heard so often, and so have you, is that what the regions of Canada are going to get into, if they do not have manufacturing, is a situation in which we are all going to be washing each other's clothing, or clothing taken in from somewhere else.

Senator Hicks: Don't forget about lawyers and doctors, however.

Mr. Beigie: I am a bit of a movie buff, and I thought that Charlie Chaplin, in "Modern Times" was making a negative commentary on having to work at assembly lines and in manufacturing plants. Some of the most exciting types of fulfilment in the work place come from the service industries. I certainly do not put down the service industries; in fact, quite the contrary: I think the service industries are really where a lot of people want to be in the future.

Senator Godfrey: I read something in the last few months about a projection by the manufacturing industries in the United States to the effect that because of increased technology and high productivity—and I may be completely wrong in my recollection—there are going to be, around the year 2000, an extraordinarily small number of people employed in manufacturing.

celle-ci disparaît, tout le reste est voué à l'abandon, et c'est pour cette raison que j'ai parlé des villes fantômes. Il est donc indispensable que le Canada encourage un minimum de diversification de ses activités économiques. Lorsque je parle de diversification, je ne parle pas nécessairement de projets à moyen terme susceptibles de drainer la population d'une région. Beaucoup de gens sont intimement persuadés que toute région autre que Toronto, Montréal, Vancouver et, de plus en plus, Calgary est extrêmement vulnérable et exposée aux aléas de l'activité économique, ce qui exige la prise de mesures préalables. C'est un peu comme si nous étions tous les rayons d'une même roue dont le moyeu serait la région de Toronto, et dans une moindre mesure la région de Montréal.

Si l'on veut résoudre les problèmes régionaux du Canada cette théorie est sans doute la moins appropriée qui soit. Il vaudrait mieux assurer à chaque région une base économique qui serait fonction de ses ressources et de son potentiel au lieu d'imposer à chacune un cadre rigide: c'est-à-dire une aciérie, une compagnie aérienne, une usine de montage automobile etc. C'est une attitude que l'on trouve souvent dans les pays sous-développés et je pense qu'il faut absolument l'éviter.

Le président: Une région dont l'économie dépend du secteur tertiaire se trouve-t-elle dans une situation dangereuse, invivable, inéconomique?

M. Beigie: Lorsque l'on parle de «services», on suscite toujours la même image mentale, celle d'une société de coiffeurs ou de blanchisseurs; pourtant, certaines activités tertiaires ont aujourd'hui un potentiel de croissance considérable, comme par exemple les services informatiques, et elles englobent toute une série d'activités économiques très rentables. De plus, elles ne sont pas prêtes de disparaître.

Le sénateur Grosart: Cela est également vrai des coiffeurs.

M. Beigie: Oui, mais beaucoup de gens croient que s'il n'y a pas beaucoup d'argent dans une région, il n'y aura pas non plus de coiffeurs. J'ai souvent entendu dire, et vous aussi certainement, que les habitants de régions démunies d'activités secondaires seront obligés de laver eux-mêmes leurs vêtements achetés ailleurs.

Le sénateur Hicks: Il ne faut cependant pas oublier les avocats et les médecins.

M. Beigie: Je suis un peu cinéphile à mes heures et je pensais à un film de Charlie Chaplin intitulé «Les temps modernes»; il semble discréditer le fait de travailler dans une chaîne de montage ou une usine de manufacture. Travailler dans le secteur tertiaire fournit parfois une satisfaction énorme. Je ne veux absolument pas discréditer le secteur des services, bien au contraire. Nombreux sont ceux qui souhaitent y travailler à l'avenir.

Le sénateur Godfrey: J'ai lu au cours des derniers mois un document portant sur les prévisions du secteur manufacturier aux États-Unis. En effet, mais peut-être ma mémoire me trompe-t-elle, en raison de l'augmentation de la technologie et de la productivité, le secteur secondaire emploiera un nombre extrêmement réduit de personnes aux environs de l'an 2,000.

Mr. Beigie: If we could afford it, would it not be great to have machines to produce everything we needed, so that all of us could pick whatever occupation we wanted: being senators, economists, painters?

Senator Barrow: You mean in the service industries?

The Chairman: Well, that is enough of these flights of fancy. We are here on a serious subject.

Senator Robichaud: A lot of us would pick golf.

Senator Godfrey: But have you any statistics along those lines? You know that the number of people engaged in farming has gone down drastically, yet the productivity is tremendous now compared to what it was. How about manufacturing?

Mr. Beigie: Yes, it will go down. It has gone down, if you look back over history. It is going to glide. It will never hit zero, however. I am pretty confident of that. But what I am cautioning against is the idea that a nation that does not have a particular magic number or percentage of people employed in manufacturing in some sense is a nation in trouble, or an economy in trouble. I just reject that notion.

The banking industry, which is a service industry, is, for example, a value-adding activity in modern society. That is the sort of thing we want to look at. We want to look at what adds value in terms of what people want. Don't forget that a lot of the service industries around us are dominated by people who have to fix manufactured goods when they go on the fritz. Historically, every generation goes through a period such as we are going through now, again, of deep fear with regard to automation taking away all the job opportunities. Yet somebody has to build the machines in the first place, and somebody has to service them.

I reacted a little bit strongly to your notion that productivity was the cause of unemployment.

Senator Godfrey: I did not say that. I put it in a more positive fashion, I am sure.

Mr. Beigie: Well, there are people who believe that, yet I can think of all kinds of ways to create jobs, but I am not going to create much wealth in the process.

Senator Grosart: I would just like to ask a supplementary about semantics and the expression "service industries". Are the economists not making a mistake? Should you not have disaggregated this long ago? You refer to service industries, and you are bringing things in now that in terms of the original concept—and the public concept—of service industries do not make any sense.

I have called the library and asked them if they can give me anything at all to indicate that the economists have stopped using this generic term "services", which distorts the whole concept.

Mr. Beigie: There are some subclassifications of services that are used.

Senator Grosart: But you are talking still about subclassifications of services. A lot of these things are not services in that sense.

M. Beigie: Si nous pouvions nous le permettre, ne serait-il pas merveilleux que des machines produisent tout ce dont nous avons besoin, nous laissant libres de choisir la profession qui nous intéresse: sénateur, économiste, peintre?

Le sénateur Barrow: Vous voulez dire dans l'industrie des services?

Le président: Assez rêvé. Nous parlons d'un sujet sérieux.

Le sénateur Robichaud: Beaucoup d'entre nous choisiraient d'être golfeurs.

Le sénateur Godfrey: Avez-vous des statistiques à ce sujet? Vous savez que le nombre d'agriculteurs a baissé de façon spectaculaire, et pourtant la productivité de cette industrie est extraordinaire par rapport à ce qu'elle était. Qu'en est-il du secteur de la fabrication?

M. Beigie: Oui, cela va diminuer. C'est un secteur qui a perdu de l'importance, si on jette un regard en arrière. Il continuera de décliner. Il ne disparaîtra pas complètement, toutefois, j'en suis assez certain; ce qui me semble dangereux, c'est l'idée selon laquelle un pays où un certain pourcentage magique de la population active n'est pas employé dans le secteur de la fabrication a des problèmes, ou une économie malsaine. Je suis tout à fait contre cette idée.

Le secteur bancaire, qui est une industrie de service est, par exemple, un secteur qui ajoute de la valeur dans la société moderne. Voilà comment il faut aborder la chose. Il faut considérer la satisfaction des besoins des gens. Il ne faut pas oublier que bien des industries de services réparent les produits fabriqués lorsqu'ils ne fonctionnent plus. Au cours de l'histoire, toutes les sociétés ont connu des périodes comme celle que nous vivons actuellement, dominée par la crainte que l'automatisation finisse par supprimer toutes les possibilités d'emploi. Et pourtant il faut bien que quelqu'un construise ces machines et les entretiennent.

Je me suis laissé emporter lorsque vous avez dit que la productivité était la cause du chômage.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai présenté cela d'une façon plus positive, j'en suis sûr.

M. Beigie: Il y a des gens qui le croient, et pourtant il y a bien des façons de créer des emplois sans pour autant créer beaucoup de prospérité.

Le sénateur Grosart: J'aimerais seulement vous poser une question supplémentaire au sujet de l'expression «industrie des services». Les économistes ne font-ils pas erreur? N'auriez-vous pas dû clarifier cette expression depuis longtemp? Vous parlez d'industrie des services, en englobant des secteurs qui ne correspondent pas du tout à l'idée initiale et à celle qui est répandue dans le public.

J'ai demandé à la bibliothèque de faire des recherches pour savoir si les économistes ont cessé d'utiliser le terme générique «services», qui déforme le sens de cette notion.

M. Beigie: On classe les services en différentes catégories.

Le sénateur Grosart: Mais vous parlez toujours de catégories de services. Un bon nombre de ces choses ne sont pas vraiment des services.

Mr. Beigie: Well, I suppose everything is a service in a sense.

Senator Grosart: Yes. Manufacturing a bicycle is a service, I suppose. But this confuses the whole issue—I have run across it many times—and it has confused the issue right here.

Senator Barrow: Mr. Chairman, the matter of productivity has been mentioned, and I think Senator Grosart asked the question. He referred to lower productivity in certain areas, and particularly in areas of regional disparity. People say that they know there is lower productivity in the maritimes and in Quebec, and so on, but they do not know the reason for this. I wonder why they do not know the reason.

Ms. Maxwell: The reason that we do not know why productivity is lower is that productivity itself is such a complex factor. There is a good discussion of this in the Economic Council's study, "Living Together".

We tend, to a large extent, to focus on the aspects of productivity that we can measure, such as the number of workers involved, the amount of capital invested, and so on; but we need to know a lot about the quality of capital utilization, in the sense, for example, of whether the machines or the organization of the workplace represent the most efficient way of adding value to a product. There are many intangible items that involve the imagination of the management of any given plant, and that sort of thing, with regard to the way the place is organized. There are also other factors that have to do with the ready availability of services in the local community. How do you place a value on that sort of thing? I have discussed with people the very low productivity of construction sites in places like Cape Breton, for example. One of the critical factors that very seldom gets mentioned is that if the materials are not ordered on time, the whole workplace may have to shut down because it takes three weeks to get a particular piece of metal, or certain tools, or whatever it may be, shipped down from Upper Canada, as they say in Nova Scotia, to the work site. Whereas if you ran into that same particular bottleneck on a work site near Toronto, you could get a truck to deliver the material within, perhaps, twenty-four hours. Yet when you measure the productivity of that work site in Cape Breton you do not have way of taking account of the big differences in access to materials or whatever.

I gather from reading the transcript of the evidence of the council on Tuesday that they are planning to look at this productivity issue on a firm-by-firm basis in the hope that they can gain some insight into these differentials, and I think if they are successful it will be very useful.

The Chairman: What would happen if you just aggregated out, say, the cities and compared productivity? Would the productivity of Halifax, for example, be very different from the productivity of Vancouver?

Ms. Maxwell: You would run into serious problems of measurement and of defining the boundaries of Halifax and then measuring the amount of output in that area.

The Chairman: What is your suspicion? I would have thought that the difference would not be as great. They might in fact come quite close.

M. Beigie: En un sens, je crois qu'on pourrait dire que tout est un service.

Le sénateur Grosart: Oui. Je suppose qu'on pourrait dire que la fabrication d'une bicyclette est un service. Mais cela embrouille toute la question, comme j'ai pu m'en rendre compte à maintes reprises.

Le sénateur Barrow: Monsieur le président, on a soulevé la question de la productivité; c'est le sénateur Grosart, je crois, qui l'a fait en parlant de la faible productivité de certaines régions, surtout les régions défavorisées. On sait que la productivité est faible aux Maritimes et au Québec, mais on ne sais pas pourquoi. Pourriez-vous nous expliquer cela?

Mme Maxwell: Si nous ne pouvons expliquer la faiblesse de la productivité, c'est parce que cette notion elle-même est très complexe. Cette question est abordée assez longuement dans l'étude du Conseil économique appelée «Vivre ensemble».

En général, nous concentrons surtout notre attention sur les aspects de la productivité que nous pouvons mesurer, comme le nombre de travailleurs, le montant des immbilisations, et le reste; mais nous connaissons encore mal la qualité de l'utilisation des capitaux, par exemple, nous ne savons pas si les machines ou l'organisation actuelle du travail constituent les moyens les plus efficaces d'ajouter de la valeur à un produit. L'organisation d'une usine est influencée par de nombreux facteurs intangibles, par exemple, l'imagination des gestionnaires. Il faut également tenir compte de l'accessibilité des services dans le milieu. Comment évaluer ce genre de choses? J'ai parlé de la très faible productivité sur les chantiers de construction du Cap Breton, par exemple. On oublie très souvent de mentionner que, si les matériaux ne sont pas commandés à temps, tout le chantier peut être obligé de s'arrêter; il faut trois semaines pour recevoir une pièce de métal ou certains outils, qui sont expédiés du Haut Canada, comme on dit en Nouvelle-Écosse, vers les chantiers. Tandis que si la même chose se produit sur un chantier situé près de Toronto, on peut envoyer ces matériaux par camion en vingt-quatre heures. Et pourtant, lorsqu'on mesure la productivité du chantier du Cap-Breton, on ne peut pas tenir compte de ces différences dans la fourniture des matériaux, etc..

Les membres du Conseil ont dit mardi qu'ils comptent étudier la question de la productivité entreprise par entreprise, afin d'essayer de comprendre ces différences, et à mon avis cela pourrait être très utile.

Le président: Qu'arriverait-il si vous étudiiez la productivité des différentes villes et si vous la compariez? Celle de Halifax serait-elle très différente de celle de Vancouver?

Mme Maxwell: Cela poserait de sérieux problèmes que de définir les limites d'Halifax puis de mesurer sa production.

Le président: Qu'en pensez-vous? A mon avis, la différence ne serait pas si grande. De fait, ce pourrait être assez semblable.

Ms. Maxwell: I have been told that there are multi-national firms with plants in Nova Scotia, to take an example; and they may have as many as 25 plants distributed around the world, but their plants in Nova Scotia are among the most productive of all. That is because the particular company has brought technology in and has invested a lot of resources in training the local work force to be able to do the specific jobs required in order to produce that product. So there is nothing inherently impossible about having a highly efficient plant in a location like Nova Scotia, but somehow we have not been able to put together all the pieces to create more of those.

Senator Grosart: Mr. Chairman, may I first of all make the comment that I was alarmed initially at Dr. Beigie's modesty about the role of the economist in determining goals? But I am glad to say I have no more worries about it because he and Ms. Maxwell have spent most of the time defining some goals. I am rather gratified that they were prepared to do it. Practically everything they said was, "this could be the right goal," or "This could be the right way to go." Surely we have to turn to the economists to tell us whether a goal enunciated by the politicians will work. The economists cannot duck that question, and I am glad to say they never do, despite the modest disclaimer about the economist dealing only with the methodology of economics.

Mr. Beigie: I am afraid we are getting somewhat into the question of semantics here.

Senator Grosart: Perhaps. We always are when we are talking about productivity. I have been wondering if you are talking about productivity per worker or productivity per capita, which you say is the broadest possible measurement. We keep using this term "productivity" without defining it, and they are two different things if you talk about productivity per worker or productivity per capita. Speaking of productivity per worker—and here I have some sympathy with what Senator Godfrey was saying—if you introduce some technology to reduce the work force, then your productivity per worker will go up mainly because you have made another 50 or 100 people unemployed.

Mr. Beigie: It is in response to that, senator, that I try to minimize the use of the term "productivity" and talk about efficiency, which is a much more all-encompassing concept.

Senator Grosart: But you could have high productivity without efficiency. You could build a great wall or a pyramid, and it is something that will last for 5,000 years, but it is not very efficient in terms of the productivity per worker, but is highly efficient in terms of the productivity of the area or region. That is just a modest disclaimer.

I would like to come to the main question and here I refer to page 5, because I am interested in the aggregate, if there is such a thing, of the Canadian expenditure targeted towards narrowing the gaps in regional disparity, however defined. It seems to me that it is an enormous sum.

There is a table which I do not think is confidential, although it is in a document marked "Condidential". I am referring to the regional development and discussion paper or the so-called Roblin-Sauvé-Kirk paper which is still confidential, I suppose. But I would take it from the table here, which is from various sources—the Canadian Tax Foundation, The National Finances, and Provincial and Municipal Finances,

Mme Maxwell: On m'a dit que certaines sociétés multinationales qui ont une usine en Nouvelle-Écosse, par exemple, et jusqu'à 25 usines dans différentes régions du monde, considèrent leur usine de Nouvelle-Écosse comme l'une des plus productives. Cela est dû au fait que ces sociétés ont apporté certains moyens techniques et investi beaucoup de ressources pour former la main-d'œuvre locale en vue de la production requise. Il n'est donc pas impossible d'avoir une usine très efficace dans un endroit comme la Nouvelle-Écosse, mais pour une raison ou pour une autre nous n'avons pas réussi à en créer d'autres.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président j'ai été saisi d'entend monsieur Beigie parler si modestement du rôle de l'économiste dans la détermination des objectifs. Mais je suis rassuré car lui-même et Mme Maxwell viennent de définir longuement cetains objectifs. Je leur suis reconnaissant de l'avoir fait. Après les avoir écoutés, on peut se dire: «Voilà un objectif valable» ou encore, «voilà une façon utile de procéder» Nul doute que nous pouvons compter sur les économistes pour nous dire si les objectifs définis par nos hommes politiques sont réalisables. Les économistes ne peuvent pas éluder la question et je suis ravi de pouvoir dire qu'ils ne le font pas bien qu'ils prétendent s'en tenir rigoureusement à la méthodologie des sciences économiques.

M. Beigie: Je pense que vous vous aventurez sur un terrain sémantique ici.

Le sénateur Grosart: Peut-être. C'est toujours le cas quand nous parlons de productivité. Je me suis demandé si vous parliez de productivité par travailleurs ou de productivité per capita, notion que vous considérez être la plus globale qui soit. Sans cesse nous parlons de «productivité» sans définir le terme et il y a deux notions différentes suivant que nous parlons des travailleurs ou de la productivité per capita. Dans le premier cas, et ici je comprends bien les propos du sénateur Godfrey, il suffit d'un apport technologique pour réduire la main-d'œuvre, ce qui entraîne une augmentation de la productivité par travailleur mais crée cinquante ou cent chômeurs de plus.

M. Beigie: A ce propos, sénateur, j'essaie d'avoir recours le moins possible à l'expression «productivité» et de parler plutôt d'efficience qui est un concept beaucoup plus général.

Le sénateur Grosart: On peut très bien connaître une forte productivité sans efficience. On peut très bien entreprendre la construction d'une muraille ou d'une pyramide qui tiendra 5,000 ans, mais qui ne sera pas très efficiente du point de vue de la productivité par travailleur tout en étant très efficiente pour une région. Ce n'est qu'un faible démenti.

J'aimerais revenir à la question centrale, et je me reporte ici à la page 5, car ce qui m'intéresse c'est le total, s'il existe, des dépenses canadiennes qui servent à réduire les disparités régionales, quelle que soit la définition qu'on leur donne. Cela me semble être une somme énorme.

Je ne crois pas que le tableau que contient ce document confidentiel, le soit aussi. Je fais allusion ici au développement régional et au document pour fin de discussion qu'il est convenu d'appeler le document Roblin-Sauvé-Kirk, qui est encore confidentiel, si je ne m'abuse. Les sources qui ont permis l'établissement de ce tableau sont multiples: la Fondation canadienne de l'impôt, les services financiers provinciaux

the Department of Regional Economic Expansion, Annual Report, and so on, where I have these figures to begin with—that federal transfers in 1975 to 1976 taking "equalization", "specific purpose", "to municipalities", "to persons", totalled $19 billion. Add to that "provinicial transfers to persons" of $6.691 billions; then, under "Expenditures on development activity", provincial expenditures, $1.331 billion, DREE $483 million, DITC $159 million, and you have a total for "expenditures on development activity" of $1.973 billion, against a total in transfers, federal and provincial, of, let us say, $26 billion. I asked a question earlier as to the relative impact of these.

To this I would add, and ask for your comment on, the following statement from page 5 where you are dealing with revenue foregone by Alberta or the oil provinces. There you say:

> The current differential, or revenue foregone, amounts to $3.5 billion a year, a figure that just about matches current equalization payments by the federal government.

In other words this, in effect, is a $3.5 billion contribution to the problem of the disparity gap. And then you speak of the oil have-not provinces as, to use your phrase, "surrendering purchasing power".

So, what I am asking is this; has anybody attempted to aggregate the total expenditures, federal, provincial and such things as "revenue foregone" now being applied to this problem? This would take in all the things the departments are doing, where they are adjusting programs towards this particular goal. Do we know how much money we are spending in trying to solve this problem?

Ms. Maxwell: All the figures you have just mentioned senator are a composite of so many different objectives on the part of government that it is very difficult to come to terms with the question you are raising. For example, the largest single amount of specific purpose transfers from the federal government to the provinces goes to the province of Ontario.

Senator Grosart: I am not saying that all of this is in that situation. Not at all. I am just asking if you can extract from these figures the totality of expenditure on closing the gap. It would be worth having. We might decide we had better send everybody a cheque.

Ms. Maxwell: I would have to do some thinking about that. What you would end up doing, I think, is reading the legislation in each case to find out if there was any regional purpose in the program in question, and then you might have to make some kind of rough guess as to what proportion of the total budget of that program is involved.

Senator Grosart: Of course.

Ms. Maxwell: But one could, I assume, with sufficient work arrive at a number.

et municipaux, le ministère de l'Expansion économique régionale etc. De ce tableau, j'extrais les chiffres suivants: les transferts fédéraux en 1975 et 1976 sous les rubriques «péréquation», «usage particulier», «municipalités», «particuliers», representant un total de 19 milliards de dollars. A cela il faut ajouter les transferts provinciaux aux particuliers de l'ordre de 6,691,000,000 de dollars. Ensuite il y a les dépenses de développement, les dépenses provinciales de l'ordre de 1,311,000,-000 de dollars, les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale, 483 millions de dollars et les dépenses du ministère de l'Industrie et du Commerce, 159 millions de dollars. Le total des dépenses au titre des activités de développement représente 1,973,000,000 de dollars tandis que le total des transferts, fédéraux et provinciaux, est de l'ordre de 26 millions de dollars. J'ai déjà posé une question sur la portée relative de ces derniers.

Je vous demande donc votre avis sur le commentaire qui figure à la page 5. Vous signalez les revenus auxquels l'Alberta et les provinces productrices de pétrole ont renoncé. Vous dites:

> La différence de revenu s'élève à 3.5 milliards de dollars par année, chiffre qui est à peu près égal aux paiements de péréquation versés actuellement par le gouvernement fédéral.

En d'autres termes, il s'agit d'une contribution de l'ordre de 3.5 milliards de dollars qui sert au nivellement de la disparité. Vous parlez ensuite des provinces qui ne produisent pas de pétrole et vous utilisez l'expression «renoncement au pouvoir d'achat».

Voici ce que j'aimerais savoir: quelqu'un a-t-il essayé d'additionner les dépenses totales, fédérales, provinciales ou encore correspondant au revenu auquel une province renoncerait? Ce chiffre tiendrait compte de toutes les activités des divers ministères qui s'emploient à atteindre cet objectif. Savez-vous quel est le total des sommes dépensées pour résoudre ce problème?

Mlle Maxwell: Les chiffres que vous venez de citer, sénateur, correspondent à un nombre incalculable d'objectifs gouvernementaux et il serait très difficile de répondre à votre question. Par exemple, pour ce qui est des transferts du gouvernement fédéral aux provinces, la plus grande part, ou plutôt le montant le plus élevé de tous les montants versés, est versée à la province d'Ontario.

Le sénateur Grosart: Ce n'est pas ce que j'essaie de savoir. Pas du tout. J'essaie de savoir si, de ces chiffres, on peut tirer un chiffre total représentant les dépenses servant au nivellement des disparités. Il serait intéressant de le connaître. On pourrait en conclure qu'il vaudrait mieux que chacun reçoive un chèque.

Mlle Maxwell: Il me faudrait réfléchir à la question. Il faudrait lire la loi dans chacun des cas et vérifier si les programmes qui y sont décrits visent les régions; il faudrait ensuite extraire du budget total la proportion de la somme qui est versée au titre de ce programme.

Le sénateur Grosart: Bien sûr.

Mlle Maxwell: Si on faisait cet effort là, on pourrait, je suppose, obtenir un chiffre.

Senator Grosart: We find it necessary to do this in resolving a lot of policy problems. First of all, you find out how much money you are spending on it; then you decide whether you are spending it the right way; then you decide whether you should spend it at all.

M. Beigie: Senator, I would be extremely skeptical whether you could get any number within a margin of 25 per cent limits that would have even half of the people who work in this area agree that it is a realistic number. It would be another number to shoot down. The exercise is almost like trying to figure out what the value of Confederation is to any particular province in this country. It is a number that would be fraught with all kinds of problems.

Senator Grosart: That last number that you mentioned may be the one that will decide the future of this country. You say you cannot get the number, but out of the discussion about that number may come the decision that we are not going to stay as one nation. Looking for that number might lead to the question whether it is worth staying in Confederation.

Senator Godfrey: Just reverting to the question of DREE, earlier in your testimony you mentioned industries that had been subsidized to a certain extent that would not stand the test of the marketplace, and your comments were to the effect that there would be a concentration of failures in certain areas. When you talk about Clairtone, Heavy Water, Come-By-Chance, and Bricklin, they really have nothing to do with DREE whatsoever, but the statement made to us by DREE was to the effect that 90 per cent, both in numbers and in value, of the industries they have subsidized have been successful. Have you any doubt about that?

Ms. Pestieau: Well, there is one example that one could give, namely that several of them have not been subjected to market competition. In some cases DREE has subsidized the creation of production capacity in order to produce things that are under or subject to a quota system. If there were not special import restraints, those plants would not be able to sell anything.

The Chairman: I may be wrong, but I think when DREE made those statements they were referring specifically to the RDIAs, which are 20 per cent of their total expenditure.

Senator Godfrey: That is right. I am not talking of infrastructure.

The Chairman: I believe the GDAs also received considerable subsidization, and that did not go through the RDIAs. Indeed, some of the more prominent failures are more likely to have been financed through the GDAs than through the RDIAs.

Senator Hicks: Mr. Chairman, I must say that the three examples Senator Godfrey named had nothing to do with DREE at all and DREE had nothing to do with them. No one would claim that if you included Heavy Water, Clairtone and Come-By-Chance the percentage would not be more than 10 per cent.

Le sénateur Grosart: Il s'avère nécessaire pour nous de passer par là pour résoudre des problèmes de politique. Tout d'abord, il faut savoir quelle somme est engagée. Ensuite, il faut savoir si la somme est dépensée à bon escient. Ensuite il faut décider s'il vaut la peine de dépenser la somme.

M. Beigie: Sénateur, je crains que les chiffres auxquels on aboutirait auraient une marge d'erreur de 25% et je me demande si les responsables des programmes eux-mêmes admettraient que ce chiffre est réaliste. Il ne s'agirait que d'un chiffre de plus à réfuter! C'est comme si on s'employait à déterminer la valeur de la Confédération pour une province donnée. C'est un chiffre qui poserait toutes sortes de problèmes.

Le sénateur Grosart: Un chiffre comme celui dont vous venez de parler déciderait peut-être de l'avenir du pays. Vous dites qu'on ne pourrait pas calculer ce chiffre, mais si on se mettait à réfléchir à ce chiffre, on déciderait peut-être de l'éclatement du pays. On pourrait peut-être se demander s'il vaut la peine de maintenir la Confédération.

Le sénateur Godfrey: Je reviens au ministère de l'Expansion économique régional. Plus tôt, vous avez cité les industries qui ont été subventionnées dans une mesure incompatible avec les forces du marché. Vous avez parlé d'une concentration d'échecs dans certains secteurs. Quand vous parlez de Clairtone, de Heavy Water, de Come-By-Chance, de Bricklin, ces entreprises n'ont vraiment rien à voir avec le ministère de l'Expansion économique régionale, mais selon la déclaration du ministère, tant en nombre qu'en valeur, 90 pour cent des industries que le ministère a subventionnées ont réussi. Avez-vous des doutes à ce sujet?

Mme Pestieau: Et bien, on pourrait dire par exemple qu'un bon nombre d'entre elles n'ont pas été soumises à la concurrence du marché. Dans certains cas, le ministère a subventionné la création d'une capacité de production afin de manufacturer des produits qui sont assujettis à un système de quotas. Sans l'imposition de restrictions spéciales des importations, ces usines ne pourraient rien vendre.

Le président: J'ai peut-être tort, mais je crois que lorsque les représentants du ministère ont fait ces déclarations, ils parlaient précisément des ententes conclues aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional, ententes qui représentent 20 pour cent de leurs dépenses totales.

Le sénateur Godfrey: C'est exact. Je ne parle pas ici de l'infrastructure.

Le président: Je crois que de nombreuses subventions ont également été accordées aux termes des ententes cadres de développement, qui n'ont pas été soumises à la Loi sur les subventions au développement régional. De fait, certains des échecs les plus retentissants ont plus probablement été financés aux termes des ententes cadres de développement qu'aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, je dois dire que les trois exemples cités par le sénateur Godfrey n'ont rien à voir avec le ministère de l'Expansion économique régionale et que ce ministère n'a rien à voir dans ces affaires. Personne ne soutiendra que, si l'on incluait Heavy Water, Clairtone et Come-By-Chance, le pourcentage n'excéderait pas 10 p. 100.

Mr. Beigie: I feel compelled to add that as a policy analyst I think it is important to question the relevance of a high success ratio as the criterion for success. A high success ratio may confirm what some analysts suggest is a policy of DREE, basically to back something that is already going to be successful, which leads essentially to windfalls to the people who are successful in obtaining DREE grants. I think this is a pretty fundamental issue.

Senator Godfrey: That applies to any government subsidy. Money is poured into research and development: Bell Telephone gets $20 million a year from the federal government; the steel companies get their $500,000 investment tax credit. That applies so much.

Mr. Beigie: It is no wonder that people want to do away with all government. It would be so much easier to handle things.

Senator Godfrey: In my opinion, everybody wants to do away with grants for the other fellow but not for themselves.

Senator Olson: I should like to raise this matter of the new regional stresses, where this is related mostly to energy. I will be very brief. I just want some information. In the discussion of it in the paper there are some references to the tables at the back. In Table 3, for example, some very wide differences show up in fiscal capacity, with Alberta at 902.3, Prince Edward Island at 0, and Ontario at only 9.1. I understand this is not your computation, but that it has been taken from the Department of Finance. In the discussion on regional stresses, have you taken into account the possibility that some of these figures could be very dramatically changed by a different political decision by the province as to what percentage they want to take from the various industries? For example, it is a provincial government decision. We are only talking about what flows to the provincial treasury. In some cases they have decided to take 35 per cent, or as much as 65 per cent of the gross value. There may be other industries, such as uranium, perhaps forest products or some others, where there is a political decision to take a higher royalty, which may very dramatically change these figures.

Ms. Maxwell: You have raised an important point, in the sense that if more of the economic rent, as we call it, were left in the hands of the producer, we would presumably have a higher yield from the corporate income tax and less revenue flowing into royalties, or whatever is the resource oriented tax. I think the equalization formula is one that adjusts to a certain extent for the amount of the tax effort; in other words, the tax rates charged in each of the provinces. My understanding of the formula is not deep enough to be able to go any further than to raise that possibility.

Senator Roblin: I meant to explore the equalization formula question earlier. We appreciate the fact that you are going to look into that. I am wondering whether you could help the committee, or at any rate myself, with the fruits of your study when it becomes available. This will be a red hot issue before long.

M. Beigie: Je me sens pressé d'ajouter qu'à titre d'analyste de la politique, je crois qu'il est important de s'interroger sur la pertinence d'utiliser un taux élevé de succès comme critère de réussite. Si le taux de succès est élevé, cela confirmera peut-être ce que certains analystes croient être une politique du ministère de l'Expansion économique régionale, c'est-à-dire d'appuyer essentiellement des entreprises qui réussiront de toute façon, ce qui signifie des gains supplémentaires pour les gens qui parviennent à obtenir des subventions du ministère. Je crois que c'est là une question très fondamentale.

Le sénateur Godfrey: Cela s'applique à toutes les subventions gouvernementales. Des sommes importantes consacrées à la recherche et au développement. La société Bell-Téléphone obtient annuellement $20 millions du gouvernement fédéral. Les sociétés sidérurgiques obtiennent leur crédit d'impôt à l'investissement de $500,000. C'est très vrai.

M. Beigie: Il n'est pas étonnant que les gens veuillent se débarrasser de toutes les interventions gouvernementales. Les choses seraient tellement plus simples.

Le sénateur Godfrey: A mon avis, tout le monde veut éliminer les subventions aux autres, mais pas à soi.

Le sénateur Olson: Je voudrais soulever la question des nouvelles régionales, surtout en ce qui a trait à l'énergie. Je serai très bref. Je désire simplement des renseignements. Lorsqu'on aborde cette question dans le document, on fait référence au tableau en annexe. Au tableau trois, par exemple, on indique d'importantes différences dans la capacité financière, l'Alberta étant évalué à 902.3, l'Île-du-Prince-Édouard à 0 et l'Ontario à 9.1 seulement. Si je ne m'abuse, ce ne sont pas là vos calculs, ils ont été obtenus du ministère des Finances. Dans cette discussion sur les inégalités régionales, avez-vous tenu compte de la possibilité que certains de ces chiffres puissent être changés de façon subtantielle, à la suite d'une décision politique différente d'une province quant aux droits exigés des diverses industries? Par exemple, il s'agit ici d'une décision du gouvernement provincial. Nous ne parlons que des droits perçus par le trésor provincial. Dans certains cas, la province a décidé d'imposer un droit de 35 p. 100, en allant même jusqu'à 65 p. 100 de la valeur brute. Il y a peut-être d'autres secteurs, comme l'uranium, les produits forestiers où la province prendra la décision politique d'exiger des redevances plus élevées, ce qui pourrait modifier ces données de façon très importante.

Mme Maxwell: Vous avez soulevé une question importante, en ce sens que, si une plus grande part du loyer économique, comme nous l'appelons, était laissée aux mains des producteurs, nous obtiendrions présumément de ces sociétés un plus grand revenu sous forme d'impôt et un revenu moindre sous forme de redevances, peu importe la forme d'imposition sur les ressources qu'on aurait adopté. Je crois que la formule de péréquation s'ajuste en fonction des taxes imposées, autrement dit, les taux d'imposition dans chacune des provinces. Je ne comprends pas suffisamment bien la formule pour aller plus loin, alors je ne fais que souligner cette possibilité.

Le sénateur Roblin: Je voulais en savoir plus sur la question de la formule de péréquation, tout à l'heure. Nous apprécions le fait que vous allez étudier cette question. Pourriez-vous aider ce comité, ou moi-même du moins, en nous faisant connaître le résultat de votre étude quand elle sera disponible? Avant longtemps, cette question sera très discutée.

Ms. Maxwell: I do not have a timetable for the research output on that as yet, but I would certainly be prepared to keep in touch with the staff of your committee and share with you, as early as possible, any results that we do come up with.

Senator Roblin: That would certainly help me.

The Chairman: It would certainly help; thank you.

Honourable senators, our next hearing will be on Tuesday, February 20 at 2.30 p.m., when we shall hear from Dr. Fleck who started Fleck Industries. He was also the Deputy Minister of Industry and Tourism for the Province of Ontario and is now a visiting scholar at Harvard.

Senator Godfrey: He used to be vice-president of the National Ballet.

The Chairman: Honourable senators, I was twitted earlier in this meeting by Senator Godfrey, as I usually am, for using the word "astonished"; but after hearing the witnesses, I am not in the least astonished at their accomplishments. I think they recognize, from the pressure I have been under, from senators, that senators would have liked to go on questioning them all afternoon. They have cut way back on the questions which they would have liked to ask had they had the opportunity. I think that is the greatest compliment we can pay you. Thank you very much.

The committee adjourned.

Mme Maxwell: Je n'ai pas encore d'échéancier quant à cette étude, mais je suis certainement disposée à garder le contact avec le personnel de votre comité et à partager avec vous, le plus tôt possible, tous les résultats que nous pourrions obtenir.

Le sénateur Roblin: Cela m'aidera certainement.

Le président: Cela serait certainement utile.

Merci. Honorables sénateurs, notre prochaine réunion aura lieu mardi le 20 février à 14 h 30. Nous recevrons M. Fleck qui a fondé la société *Fleck Industries*. Il a également été sous-ministre de l'Industrie t du Tourisme de l'Ontario et il est présentement professeur invité à Harvard.

Le sénateur Godfrey: Il a également été vice-président du ballet national.

Le président: Honorables sénateurs, plus tôt ce matin, comme d'habitude le sénateur Godfrey m'a reproché d'avoir utilisé le mot «étonné»; ayant entendu les témoins, je n'en suis pas moins étonné par leurs réalisations. Les témoins auront compris, par les pressions qu'ont exercées sur moi les sénateurs, que ces derniers auraient voulu poursuivre leurs questions tout l'après-midi. Ils ont réduit de beaucoup le nombre de questions qu'ils auraient voulu poser s'ils en avaient eu la possibilité. Je crois que c'est le plus grand compliment qu'on puisse vous faire. Merci beaucoup.

La séance est levée.

APPENDIX "8A"

NEW STRESSES ON REGIONAL POLICY IN CANADA

Paper presented to the
Senate Standing Committee on Finance
by the staff of the
C. D. Howe Research Institute

February 8, 1979

Staff member participating:

Carl E. Beigie, President
Ms. Judith Maxwell,
Director,, Policy Analysis
Ms. Caroline Pestieau,
Project Manager, Accent Québec
Mrs. Gennifer Sussman,
Research Economist

TABLE OF CONTENTS

General Principles

Why the Regional Question Is Important

New Regional Stresses

Energy

Income Disparities

Interprovincial Barriers

Labor-Market Barriers

Government Purchasing Policies

Capital Market Barriers

The Objectives of This Committee

Footnotes

Tables

1. Interprovincial Migration Trends in Canada, 1961-81

2. Gross Domestic Product per Capita, by Province, as a Percentage of Gross Domestic Product per Capita in Canada, 1970 and 1977

3. Index of Fiscal Capacity for Natural Resource Revenues, by Province, 1977/78

4. Personal Incomes per Capita As a Percentage of Personal Income per Capita in Canada, 1970 and 1977

5. Ratio of Provincial Average Weekly Earnings to the Canadian Average, 1970 and 1978

Appendix: List of C. D. Howe Research Institute Publications on Regional Issues

This paper is being written at an intermediate stage in the Institute's current work on regional policy. As part of its Accent Québec program the Institute has commissioned a number of studies investigating economic aspects of the Canada-Quebec relationship. Eight studies in this series have been published and another six are in progress. In addition, a number of projects are under way on the broader aspects of

APPENDICE «8A»

NOUVELLES DONNÉES SUR LA POLITIQUE RÉGIONALE AU CANADA

Document présenté au
Comité sénatorial des finances nationales
par le personnel du
C.D. Howe Research Institute

le 8 février 1979

Membres participants:

Carl E. Beigie, président
Md. Judith Maxwell,
directeur, Analyse de la politique
Md. Caroline Pestieau,
directeur de projets, Accent Québec
Mme Gennifer Sussman,
économiste chargée de recherches

TABLE DES MATIÈRES

Principes généraux

Pourquoi la question régionale est-elle importante?

Nouvelles tensions régionales

Énergie

Disparités en matière de revenus

Obstacles interprovinciaux

Obstacles au marché de la main-d'œuvre

Politique gouvernementale en matière d'achat

Obstacles au marché des capitaux

Objectifs de ce Comité

Renvois

Tableaux

1. Migration interprovinciale au Canada, 1961-1981

2. Produit intérieur brut par habitant, par province, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut par habitant au Canada pour 1970 et 1977

3. Indice de la faculté contributive en ce qui concerne les revenus provenant des ressources naturelles, par province, pour 1977-1978

4. Revenu personnel, par province, exprimé en pourcentage du revenu personnel des canadiens pour 1970 et 1977

5. Rapport entre la moyenne provinciale des gains hebdomadaires et la moyenne canadienne pour 1970 et 1978

Annexe: Liste des études publiées par l'Institut de recherche C.D. Howe portant sur des questions d'envergure régionale.

Ce document est rédigé parallèlement à la réalisation du travail courant de l'institut sur la politique régionale. Dans le cadre de son programme Accent Québec, l'institut a commandé un certains nombre d'études sur les aspects économiques des relations Canada-Québec. Huit études de cette série ont déjà été publiées et six autres sont en cours. En outre, un certain nombre de projets ont été entrepris sur les aspects plus

regional policy that will result in publications by the Institute and by one of its committees, the Canadian Economic Policy Committee, during the course of 1979.[1/] We are therefore at a stage where we can provide a general perspective on regional issues and raise what we hope will be useful questions in the Committee's continuing work on this aspect of Canada's economic policy. However, we are not now in a position to put forward specific policy proposals.

We would like to begin by stating a few general principles and then go on to discuss two aspects of the regional problem: Why the issue is important in Canada now, and what new regional stresses have emerged in the 1970s. We will close with some brief comments on this Committee's examination of regional issues.

General Principles

We must be clear as to the premise, or premises, underlying regional policy before we can begin to evaluate the policies that have been adopted in the past. The basic premise seems to have been that the economic situation in a region should not be allowed to deteriorate to the point where relative economic benefits and opportunities are no longer sufficiently attractive to sustain a viable population base. This premise is based on a complex set of social and political preferences that place great value upon roots and tradition. If this is our premise, the real problem for regional policy arises in establishing a viable set of objectives for policy and then developing a practical policy approach that will enable the country to meet them.

Policy objectives in Canada have generally been phrased cautiously: "reducing regional disparities" has been a widely accepted phrase in the context of the goals of economic policy.[2] This objective is open to widely varying interpretations, however. Does it mean that we are aiming for less disparity in economic opportunity or for less disparity in income? These two goals are not necessarily compatible, for an emphasis on narrowing income disparities could actually lead to results that increase disparities in economic opportunity. To take one simple example, if wages in a region are raised artificially toward the national average, the higher operating costs may discourage entrepreneurs from locating in the region. There would thus be a situation where the welfare of the employed in a region improves at the expense of others who are unable to find work because the increase in relative wages has discouraged some job creation. To take another example, the ready availability of transfer payments to persons in the poorer regions may have discouraged some individuals from moving to new locations where their economic opportunities would improve.

The evidence suggests that income disparities between Ontario and the poorer regions have narrowed considerably in the 1960s and 1970s. Yet, regional problems are now considered to be more severe, if anything, than they were ten years ago. This dissatisfaction may be due to the failure to define objectives or to the failure to develop adequate policies to realize agreed objectives.

vastes de la politique régionale et donneront lieu à des publications par l'institut et l'un de ses comités, le Comité sur la politique économique canadienne, au cours de l'année 1979.[1] Nous sommes donc actuellement en mesure d'offrir un exposé global sur les questions régionales et de soulever des questions qui, nous l'espérons seront utiles à la poursuite des travaux du Comité sur cet aspect de la politique économique canadienne. Toutefois, nous ne sommes pas encore prêts à soumettre des propositions politiques précises.

Nous aimerions d'abord énoncer quelques principes généraux et aborder ensuite deux aspects du problème régional: pourquoi la question revêt-elle actuellement tant d'importante au Canada et quelles sont les nouvelles données régionales qui se sont imposées durant les années 70. Nous terminerons par quelques brèves observations sur l'étude des questions régionales par ce Comité.

Principes généraux

Nous devons préciser la ou les prémisses qui sous-tendent la politique régionale avant de commencer à évaluer les politiques qui ont été adoptées par le passé. La prémisse fondamentale semble avoir été qu'il ne faut pas laisser la situation économique d'une région se détériorer au point que les avantages et les possibilités économiques ne soient plus suffisamment intéressants aux yeux de la population. Elle se fonde sur un ensemble complexe de préférences sociales et politiques qui font qu'on accorde une grande importance aux racines, et à la tradition. Si nous la faisons nôtre, le problème qui se pose réellement en matière de politique régionale consiste à établir un ensemble viable d'objectifs politiques et à élaborer une approche pratique qui permette au pays de les atteindre.

Au Canada, les objectifs politiques ont généralement été formulés de façon très prudente: l'expression «réduire les disparités régionales» a été largement reprise dans le contexte des objectifs d'une politique économique.[2] Ces objectifs se prêtent à des interprétations très diverses. Signifient-il que nous devons miser sur une réduction des disparités existant entre les possibilités économiques ou les revenus? Ces deux orientations ne sont pas nécessairement compatibles, puisque le fait d'insister sur la réduction des disparités de revenus pourrait en réalité accroître l'écart qui existe entre les possibilités économiques. En voici un exemple simple: si les salaires d'une région sont haussés artificiellement pour se rapprocher de la moyenne nationale, l'augmentation subséquente des coûts d'exploitation pourra décourager les entreprises de s'y installer. Si bien que la situation des employés d'une région s'améliore aux dépens de ceux qui ne peuvent trouver du travail parce que la hausse des salaires relatifs a ralenti la création de certains types d'emplois. En voici un autre exemple: la facilité avec laquelle s'effectuent les paiements de transfert aux personnes des régions démunies peut avoir découragé certains particuliers de s'installer dans de nouvelles régions où les possibilités économiques pourraient être meilleures.

Force nous est de constater que l'écart de revenus entre l'Ontario et les régions pauves s'est considérablement réduit durant les années 60 et 70. Pourtant les problèmes des régions sont actuellement considérés comme plus graves qu'il y a dix ans. Ce mécontentement peut être imputable au fait qu'on n'a pas réussi à se donner des objectifs ou à élaborer des politiques appropriées pour atteindre ceux qui avaient été acceptés.

The main theme of this paper will be that, irrespective of this problem of defining objectives, it is becoming more difficult to establish any given degree of equality among the regions of Canada. This increase in difficulty has occurred partly because of the sudden increase in the value of the resource wealth of the western provinces, particularly that of Alberta, but there have been other important forces at work as well.

Why the Regional Question Is Important

The dissatisfaction with past policy results and with the definition of policy objectives would in itself provide a reason for this committee of the Senate to examine the regional question. There are at least two other reasons that are even more important, however.

First, Canada is at a stage in its economic history where it is essential that it put together a framework of economic and commercial policies for the 1980s in order to take advantage of its changing comparative advantage in world markets. Canada, as well as each of its provinces, is active in international trade. The recent depreciation of the Canadian dollar and the changing patterns of trade among countries create major new opportunities for Canadian industry. But these opportunities can be exploited only if major adjustments are made in federal policies—commercial, competition, and industrial incentive policies. Some kind of a consensus view of the appropriate Canadian economic structure of the 1980s must be developed before such adjustments can take place. This in turn requires a consensus with respect to economic development goals among ten provinces and one federal government. Yet each province, and each region, has goals that can compete with, or even conflict with, those of other provinces or regions. Resource-rich provinces tend to favor more openness to international trade than do those with a heavy commitment to manufacturing, for example.

The federal government, in choosing its course on economic policy, is forced to consider regional conflicts and to be aware of the consequences for each region. This emphasis on regional development goals has increased in the 1970s as the resource-rich provinces in the West have acquired more economic clout in federal-provincial negotiations. These increased demands on federal policy are particularly difficult to handle, for two reasons:

† Federal-provincial conferences are not particularly efficient forums for decision-making, or even for consensus formation.

• The twenty-three industry task forces set up by the First Ministers' Economic Conference in 1978 put forward numerous recommendations for policy changes by federal and provincial governments.

La ligne directrice de ce document est que, sans égard à ce problème qui consiste à se donner des objectifs, il est de plus en plus difficile d'assurer un certain degré d'égalité entre les régions du Canada. Cette aggravation tient en partie à l'augmentation soudaine de la valeur des richessess des provinces de l'Ouest, notamment de l'Alberta, mais d'autres forces importantes ont aussi joué.

Pourquoi la question régionale est-elle importante?

Le mécontentement éprouvé face aux résultats de cette politique et à la définition d'objectifs de principe constituerait en lui-même une raison suffisante pour que ce Comité sénatorial étudie la question régionale. Par ailleurs, il en existe au moins deux autres qui sont encore plus importantes.

Premièrement, le Canada est arrivé à un stade de son histoire économique où il devient essentiel d'élaborer la structure de politiques économiques et sociales pour les années 1980 qui lui permette de profiter de l'amélioration de sa situation sur les marchés mondiaux. Le Canada de même que chacune de ses provinces, est très actif dans le domaine du commerce international. La dévaluation récente du dollar canadien et la nouvelle physionomie des échanges commerciaux ont suscité de nouvelles occasions très importantes pour l'industrie canadienne. Mais on ne pourra en profiter qu'en modifiant considérablement les politiques fédérales dans les domaines du commerce, de la concurrence et des encouragements offerts à l'industrie. Il conviendrait d'arriver à un genre de consensus quant à la structure économique qui conviendra le mieux aux Canada dans les années 1980 avant d'apporter ces modifications. Toutefois pour cela, il faudra aussi trouver un concensus en ce qui concerne les objectifs fixés à l'expansion économique des dix provinces et du gouvernement fédéral. Or, chaque province et chaque région a ces propres objectifs qui peuvent concurrencer ceux des autres provinces ou régions et même donner lieu à des conflits. Les provinces riches en ressources naturelles ont tendance à favoriser davantage une augmentation du commerce international que celles dont l'activité se concentre dans le secteur de la fabrication, par exemple.

Avant de déterminer l'orientation qu'il doit donner à sa politique économique, le gouvernement fédéral doit nécessairement tenir compte des conflits régionaux et des répercussions que cette politique aura sur chaque région. On a commencé à mettre en relief les objectifs de l'expansion régionale dans les années 1970, à mesure que les provinces de l'Ouest riches en ressources naturelles acquéraient économiquement plus de poids dans les négociations fédérales-provinciales. Cette recrudescence des exigences relatives à la politique fédérale est particulièrement difficile à traiter, et ce, pour deux raisons:

• Les conférences fédérales-provinciales ne facilitent pas particulièrement le processus décisionnel ni même l'obtention d'un consensus.

• Les vingt-trois groupes de travail chargés d'étudier l'industrie établis lors de la Conférence des premiers ministres sur l'économie en 1978 ont recommandé de nombreux changements de politique aux autorités fédérales et provinciales.

The federal government must therefore set economic and industrial policies sensitive to the manifold interests of ten provinces and dozens of businesses and labor representatives.

Second, a number of provinces have begun to press with greater vigor than ever for a better deal from Confederation. Quebec has elected a government pledged to achieve greater autonomy for that province. And the changing value of the resource endowment of the three western provinces—Alberta, British Columbia, and Saskatchewan—has put them in a position to place greater demands on national economic policy. Specifically, these provinces want to use the economic rents generated by their resources to diversify and strengthen their economies, and they resent any national policy barriers—such as energy policy or commercial policy—that hamper their progress. In the cases of both Quebec and the West, the fundamental policy issue becomes the question of whose welfare is being maximized. Is it the welfare of a specific province or region or is it the welfare of the country as a whole?

In the past, the role of the central government has been interpreted as follows: to maximize the economic well-being of the country and then to redistribute incomes in order to share the benefits of economic activity across all the provinces. With the advent of provincial demands for autonomy in the 1970s, however, that sharing or equalizing process is becoming more difficult to achieve because of the changing dimensions of the disparities and because of resistance to economic developments that lead to efficiency gains for the country as a whole but that create costs for a specific province or region.

In summary, regional issues are important now because they could be a barrier to the formation of policies needed to equip Canada to pay its way in the world economy and because of new challenges that arise with respect to the method and the principles involved in the traditional sharing of national welfare.

New Regional Stresses

The new stresses we would like to discuss today arise from energy, income disparities, and new barriers to interprovincial trade. This is by no means a complete list of the factors that could be considered.

Energy

The effect of the rapid shift to higher energy prices has been to shift purchasing power from central and eastern Canada to the three western provinces, mainly Alberta. This new purchasing power rests in the hands of the provincial governments, the oil and gas industry, and individuals earning incomes affected by energy production. The sudden increase in purchasing power and in living standards triggers economic forces that in turn affect other parts of the country. Basically, the people of Alberta have two choices in using this purchasing power.

Par conséquent, le gouvernement fédéral doit élaborer des politiques économiques et industrielles sensibles aux intérêts multiples des dix provinces et des dizaines de représentants du monde des affaires et du travail.

Deuxièmement, un certain nombre de provinces ont commencé à exiger avec une vigueur encore jamais vue que leur situation au sein de la Confédération soit améliorée. Le Québec a élu un gouvernement qui s'est engagé à obtenir une plus grande autonomie pour cette province. Et le changement de valeur des richesses naturelles des trois provinces de l'Ouest, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, les a mises en mesure d'exiger beaucoup plus d'une politique économique nationale. Ces provinces veulent plus particulièrement, se servir des avantages qu'elles tirent de leurs ressources pour diversifier et renforcer leur économie, et elles verraient d'un mauvais œil tout obstacle que pourrait leur imposer une politique nationale de l'énergie ou du commerce susceptible de nuire à leur progrès. Dans le cas du Québec et des provinces de l'Ouest, la question fondamentale consiste à déterminer de qui on entend améliorer le sort. S'agit-il d'améliorer celui d'une province ou d'une région en particulier ou de tout le pays?

Par le passé, le rôle du gouvernement central a été interprété de la façon suivante: améliorer la situation économique du pays pour redistribuer ensuite les revenus de manière à faire profiter toutes les provinces des bénéfices tirés de l'activité économique. Toutefois, depuis les années 1970 où les provinces ont commencé à demander plus d'autonomie, ce processus de partage ou de peréquation devient beaucoup plus difficile à appliquer en raison de l'écart plus grand des disparités et de la résistance à certains programmes d'expansion économique qui améliorent le rendement du pays dans son ensemble, mais coûtent chers à une province ou à une région en particulier.

En résumé, les questions régionales sont très importantes à l'heure actuelle car elles pourraient nuire à l'élaboration des politiques nécessaires pour aider le Canada à se tailler une place dans l'économie mondiale. Il faut également tenir compte des nouveaux défis que suscitent la méthode et les principes à appliquer dans le partage traditionel du bien-être national.

Nouvelles tensions régionales

Les nouvelles tensions que nous aimerions aborder aujourd'hui concernent les domaines de l'énergie, des écarts de revenu et des nouveaux obstacles au commerce interprovincial. Ce n'est toutefois pas une liste complète des facteurs qui mériteraient d'être considérés.

Énergie

La hausse rapide des prix de l'énergie a eu pour effet de transférer le pouvoir d'achat des provinces centrales et de l'est du Canada au trois provinces de l'Ouest et surtout à l'Alberta. Ce nouveau pouvoir d'achat des gouvernements provinciaux provient de l'industrie du pétrole et du gaz et des profits individuels qu'assure la production de l'énergie. L'augmentation soudaine du pouvoir d'achat et des niveaux de vie déclenche des forces économiques qui, à leur tour, influent sur d'autres parties du pays. Essentiellement, la population de l'Alberta à deux façons possibles d'utiliser ce pouvoir d'achat.

- They can spend and invest it locally, with the result that there will be a tendency for people to migrate into the province to take up the jobs and earn the incomes available there.

- They can invest their new wealth in economic activities in the rest of the country or abroad, earning interest, dividends, and profits on these investments.

So far, Alberta has chosen overwhelmingly to spend and invest locally in order to diversify its economy and to promote the development of the more expensive resource base—oil sands, heavy oil, oil and gas in deeper deposits, and coal—that will provide incomes and jobs in the future, when the current inventory of cheap energy is depleted. This investment in new industry and resources reflects the choices of industry and government—although the government has made loans, at market rates, to several of the poorer provinces. These loans amount to about 5 percent of the current assets of the Alberta Heritage Trust Fund, which receives 30 percent of the province's oil and gas revenues. At the same time, Alberta, British Columbia and Saskatchewan have accepted a very gradual transition to world energy prices at a significant opportunity cost. The current differential, or revenue foregone, amounts to $3.5 billion a year, a figure that just about matches current equalization payments by the federal government.[3]

In making this choice of local development over investment outside the province, Alberta has set in motion forces with repercussions for the other regions, particularly for those that are net importers of oil and natural gas. By definition, this means the seven provinces from Manitoba east. Basically, these seven provinces are surrendering purchasing power that would otherwise be used for either consumption or investment transactions chosen according to their own priorities. They are therefore left with less vigorous economic activity than they would otherwise have, and this leads to a wide variety of consequences:

- Incomes, profits, and employment are lower than would otherwise be the case in the seven energy-consuming provinces because Alberta is saving a high proportion of the revenue gain rather than spending or investing it in fixed assets.

- Tax revenues are lower than they would otherwise be in the seven importing provinces because of the lower incomes and profits. Thus, if provincial governments try to maintain the same level of public services, their deficits will be larger than they would otherwise be.

- Tax revenues are higher in the resource-rich provinces, with the result that tax rates can be reduced and public services improved. The recent provincial grant to eliminate municipal debt and thus reduce property taxes in Alberta is an example.

- The increase in economic activity in the resource-rich provinces leads to job opportunities which attract in-migration, leading to significant new demands for social

- Elle peut dépenser et investir localement, mais on notera alors une tendance à la migration dans la province pour occuper les postes et gagner les revenus qu'elle offre.

- Elle peut investir ses nouvelles richesses dans les activités économiques du reste du pays ou à l'étranger, ce qui lui rapportera des intérêts, des dividendes et des profits.

Jusqu'à maintenant, l'Alberta a choisi d'emblée de dépenser et d'investir localement afin de diversifier son économie et de promouvoir la mise en valeur d'une gamme de ressources plus coûteuses—sables bitumineux, huile lourde, pétrole et gaz naturel en dépôts plus profonds, et charbon—qui engendreront des revenus et des emplois dans l'avenir, lorsque l'inventaire actuel de l'énergie à bon marché sera épuisé. Cet investissement dans la nouvelle industrie et les nouvelles ressources représente le choix de l'industrie et du gouvernement—même si le gouvernement a consenti des prêts, au taux du marché, à plusieurs des provinces moins nanties. Ces prêts s'élèvent à environ 5% de l'actif actuel de l'*Alberta Heritage Trust Fund*, qui reçoit 30% des revenus de la province, tirés du pétrole et du gaz naturel. En même temps, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont accepté une transition très progressive vers les prix énergétiques mondiaux à un coût remarquablement avantageux. L'écart actuel, ou revenus perdus, s'élèvent à environ $3.5 milliards par année, ce qui correspond à peu près aux paiements actuels de péréquation effectués par le gouvernement fédéral.[3]

En optant pour l'expansion locale plutôt que pour l'investissement à l'extérieur de la province, l'Alberta a mis en branle des forces qui auront des répercussions dans les autres régions, plus particulèrement dans celles qui sont essentiellement importatrices de pétrole et de gaz naturel. Par définition, il faut entendre les sept provinces à partir du Manitoba vers l'Est. En principe, ces sept provinces renoncent à un pouvoir d'achat qu'elles auraient autrement pu utiliser pour la consommation ou pour des transactions d'investissement choisies conformément à leurs propres priorités. Aussi, leur activité économique s'en retrouve moins vigoureuse, ce qui entraîne toute une suite de conséquences:

- Les revenus, les profits et l'emploi sont plus faibles qu'ils ne l'auraient été autrement dans les sept province consommatrice d'énergies parce que l'Alberta épargne une assez forte part des gains plutôt que de les dépenser ou de les investir dans des immobilisations.

- Les revenus fiscaux sont plus faibles dans les sept provinces importatrices en raison de revenus et de profits moins élevés. Ainsi, si les gouvernements provinciaux essaient de maintenir au même niveau les services publics, leurs déficits seront plus accentués qu'ils n'auraient été autrement.

- Les revenus fiscaux sont supérieurs dans les provinces riches en ressources, ce qui entraîne l'allègement du fardeau fiscal et l'amélioration des services publics. La récente subvention provinciale visant à supprimer la dette municipale et réduire ainsi les impôts fonciers en Alberta en est un exemple.

- La recrudescence de l'activité économique dans les provinces riches en ressources entraîne un accroissement des possibilités d'emplois qui attirent la migration inté-

capital such as housing, schools, and public transit. This migration may reduce unemployment in the energy-importing provinces, but it also leaves them with a smaller tax base and, in some cases, with a surplus of social capital.

Some of these effects can reinforce each other. For example, the existence of low tax rates in Alberta may attract people and firms just as much as the availability of jobs.

Table 1 provides a summary of interprovincial migration trends since 1961. Note that Alberta and Saskatchewan, which were at one time losing population, have begun to attract a wave of migration. Quebec continues to lose population, and the pace has accelerated in the past two years. Ontario which had also been losing population through interprovincial migration in the first half of the 1970s, became a net gainer from migration in 1978. It also continues to gain from international immigration. The three Maritime provinces attracted in-migration in the early 1970s for the first time in decades, and this trend continues at a slower pace. The outflow of people from Manitoba has increased in the past two years. Migration into British Columbia slowed in 1976-77, when the mining and forestry sectors were depressed, but the inflow resumed at a vigorous pace when the economy improved in 1978. Clearly, the economic opportunities in the West, especially in Alberta, have become a magnet attracting an influx of population.

Another aspect of the impact of the energy price increase on the distribution of economic activity in the country is illustrated in Table 2, which shows gross domestic product per capita for each province as a percentage of the national average. This is the broadest possible measure of activity in each province. Note that in 1970 the disparities ranged from 53 percent of the national average for Prince Edward Island to 118 percent for Ontario, which was then the highest. By 1977, the most recent year for which data are available, the range was from 50 percent for Prince Edward Island to 134 percent for Alberta. In the meantime, Ontario's position had dropped sharply, to 109 percent of the national average. These figures are not measures of income disparities as such—they are really measures of fiscal capacity, the ability of the province to generate incomes and, eventually, tax revenues.

Another way of expressing this new source of regional disparities, shown in Table 3, is to measure the fiscal capacity of each of the provinces with respect to all natural resource revenues,[4] taking into account the revenues of the three western provinces not included in the equalization formula. The range between the provinces here is from zero for Prince Edward Island to 902 percent of the national average for Alberta. These natural resource revenues account for 8 percent of the revenues subject to equalization and for about 32 percent of the total payments under this program.

rieure, laquelle suscite à son tour d'importantes nouvelles demandes de capital social comme le logement, les écoles et le transport public. Cette migration peut entrainer une diminution du chômage dans les provinces importatrices d'énergie, mais elle les laisse également avec une assiette fiscale réduite et, dans certain cas, avec un surplus de capital social.

Certains de ces effets peuvent se conjuguer. Par exemple, les taux peu élevés d'imposition en Alberta peuvent attirer la population et les sociétés, tout comme les possibilités d'emplois.

Le tableau I donne un résumé de l'évolution de la mobilité interprovinciale depuis 1961. Il convient de noter que l'Alberta et la Saskatchewan dont la population était, à une époque, en net recul, se repeuplent. Le Québec continue à perdre sa population, mais à un rythme qui s'est accéléré au cours des deux dernières années. L'Ontario qui, au cours des années 1970 à 1975, avait également enregistré une baisse de population due à la mobilité interprovinciale, s'est nettement redressé en 1978 tout en continuant à bénéficier de l'immigration internationale. Les trois provinces Maritimes se sont repeuplées au début des années 1970 pour la première fois depuis des décennies bien que le rythme se soit ralenti. Le dépeuplement du Manitoba s'est accéléré au cours des deux dernières années. La Colombie-Britannique a connu un ralentissement de population en 1976-1977, au moment de la dépression dans les secteurs miniers et forestiers, mais cette tendance s'est apparemment renversée avec l'amélioration de l'économie en 1978. Cependant, de toute évidence, les possibilités économiques de l'Ouest, notamment celles de l'Alberta, sont devenues un pôle d'attraction pour la population.

Le Tableau 2, illustre un autre aspect des conséquences de la hausse des prix de l'énergie sur la répartition de l'activité économique au pays: il indique le produit intérieur brut par habitant pour chaque province en pourcentage de la moyenne nationale. C'est la mesure la plus complète de l'activité dans chaque province. On remarque qu'en 1970, les disparités s'échelonnaient de 53% de la moyenne nationale pour l'Île-du-Prince-Édouard à 118% pour l'Ontario, qui détenait alors le record. Les chiffres de 1977, qui sont les plus récents dont nous disposons, s'échelonnent de 50% pour l'Île-du-Prince-Édouard à 134% pour l'Alberta. Entre 1970 et 1977, la situation de l'Ontario a connu une baisse spectaculaire, atteignant 109% de la moyenne nationale. Ces chiffres ne constituent pas une mesure des disparités des revenus en tant que telles, ils mesurent plutôt les possibilités fiscales, la capacité de la province à produire des revenus et, finalement, les revenus fiscaux.

Il existe une autre manière d'évaluer cette nouvelle source de disparités régionales, comme le montre le Tableau 3: il s'agit de mesurer les capacités fiscales de chaque province en ce qui concerne tous les revenus provenant des ressources naturelles,[4] en tenant compte des revenus des trois provinces de l'Ouest qui ne sont pas inclus dans la formule de péréquation. Les provinces s'échelonnent alors de 0% pour l'Île-du-Prince-Édouard à 902% de la moyenne nationale pour l'Alberta. Ces revenus représentent 8% des revenus assujettis à la formule de péréquation et environ 32% de l'ensemble des versements effectués au titre de ce programme.

These extreme disparities in fiscal capacity have important repercussions for the current system of federal-provincial fiscal arrangements. They have added considerably to the federal cost of equalization. Indeed, Ottawa has been forced to introduce major amendments to the equalization formula—first in 1974, to avoid paying equalization on all the resource revenues earned by the three western provinces, and again in 1978, in order to avoid the possibility of paying equalization to Ontario.[5] In sum, it has become increasingly expensive to share incomes on the basis of the past formula; as a result, the formula has been amended in a way which makes it increasingly arbitrary. (*Another aspect of the arbitrariness of the whole process of equalization became evident at the November First Ministers' Conference, when representatives of Quebec and the Atlantic provinces actually argued in favor of an $800 million oil price increase in January, 1979, because they would receive an extra $64 million in equalization from Ottawa as a result. These representatives appeared to ignore the cost to the energy-user and to the economy at large in order to gain the benefit of greater equalization.*)

The major conclusion to be drawn from this brief description of the changing value of the resource base in Canada is that higher energy prices make it more difficult for the federal government to carry out its role as the redistributor of income because the differences in fiscal capacity among the provinces have become so large. There is still some question as to whether these energy imbalances represent a permanent or a temporary stress on the fiscal arrangements. The large inflow of economic rents to the province and the oil and gas industry can be expected to diminish as high-cost energy production begins to replace current production from low-cost sources. There are clear differences of opinion in Alberta about when this will begin and how dramatic the impact will be on revenue flows. We believe that the current imbalances will probably persist well into the 1980s. The economic rents on some of the new sources, such as oil sands and heavy oil, will be modest, but the rent on some of the new conventional sources, such as those found recently in the West Pembina and Elmworth areas, will sustain oil and gas revenues earned in Alberta for some time to come.

Income Disparities

We pointed out at the beginning of this paper that income disparities among the provinces have been narrowing. This is illustrated in Table 4, which shows personal income per capita in each province as a percentage of the national average. The difference between the lowest and the highest province has narrowed considerably in recent years—from a range of 63 to 118 percent of the National average in 1970 to a range of 68 to 110 percent in 1977. Note the remarkable changes in the relative positions of the provinces over this period. Ontario's position has declined sharply, and British Columbia has risen

Ces disparités extrêmes dans les possibilités fiscales ont d'importantes répercussions dans le système actuel des accords fiscaux entre le fédéral et les provinces. Elles augmentent considérablement les coûts fédéraux de péréquation. En réalité, Ottawa a été contraint d'apporter des modifications majeures à la formule de péréquation, tout d'abord en 1974 pour éviter de verser la péréquation sur tous les revenus provenant des ressources naturelles des trois provinces de l'Ouest, puis à nouveau en 1978, afin d'éviter l'éventualité d'un versement de péréquation à l'Ontario.[5] En résumé, il est devenu de plus en plus onéreux de partager les revenus selon l'ancienne formule; par conséquent, la formule a été modifiée d'une façon qui accentue son caractère arbitraire. (Un autre aspect du caractère arbitraire de tout le processus de péréquation est devenu évident lors de la Conférence des premiers ministres de novembre, quand les représentants du Québec et des provinces de l'Atlantique se sont prononcés en faveur d'une augmentation de $800 millions du prix du pétrole en janvier 1979, grâce à laquelle ces provinces recevraient un versement supplémentaire de péréquation de $64 millions d'Ottawa. Ces représentants semblaient ignorer le coût de l'opération pour les utilisateurs d'énergie et pour l'économie canadienne dans son ensemble pour ne considérer que le bénéfice des versements de péréquation plus importants.)

La principale conclusion à tirer de cette brève description de la valeur changeante des ressources de base au Canada, c'est que la hausse des prix de l'énergie augmente les difficultés du gouvernement fédéral à assumer son rôle de répartiteur des revenus, car le disparités entre les provinces en matière de possibilités fiscales se sont creusées. On se demande toujours si ces déséquilibres en matière énergétique représentent une tension permanente ou temporaire dans les accords fiscaux. On peut s'attendre à ce que les importants apports de revenus économiques à la province et à l'industrie du pétrole et du gaz diminuent lorsque la production d'énergie à des coûts élevés commencera à remplacer l'actuelle production à partir de sources peu coûteuses. On note sans doute des divergences d'opinions en Alberta quant à la date à laquelle ce phénomène s'amorcera et quant aux conséquences qu'il aura sur l'évolution des revenus. Nous croyons que l'actuel déséquilibre se maintiendra sans doute jusqu'aux années 80. Les revenus économiques de certaines sources nouvelles comme les sables bitumineux et l'huile lourde seront modestes, mais ceux de certaines nouvelles sources conventionnelles, comme celles qu'on a découvertes récemment dans les secteurs de West Pembina et d'Elmworth maintiendront pendant un certain temps le niveau des revenus que l'Alberta tire du pétrole et du gaz.

Disparités en matière de revenus

Au début du présent document, nous avons indiqué que les disparités en matière de revenus entre les provinces ont diminué. Cette tendance apparaît au tableau 4, qui montre le revenu par habitant dans chaque province en pourcentage de la moyenne nationale. La différence entre les extrêmes a considérablement diminué ces dernières années: l'échelle était de 60 à 188 p. 100 de la moyenne nationale en 1970 et elle est passée de 68 à 110 p. 100 en 1977. Veuillez remarquer les changements importants dans les positions relatives des provinces, pendant cette période. L'Ontario a considérablement reculé,

to the top rank. The positions of Saskatchewan, Alberta, Quebec, and Newfoundland have improved markedly. There have been modest improvements in the positions of Prince Edward Island, Nova Scotia, and New Brunswick, and the position of Manitoba is unchanged. (*While Alberta's position with respect to personal income has certainly improved, the change is nowhere near as dramatic as in the data shown in Table 2. This difference exists because the Table 2 data on GDP per capita include the resource revenues accruing to corporations and governments. Table 4 includes only the incomes received by individuals.*)

These changes in the relative positions of the provinces obviously reflect important underlying changes in the structure of the Canadian economy, but we do not feel that we have found a full explanation of all the changes that have taken place in this period. Some of possibilities include:

- Differences in the provincial distribution of transfer payments. Only 11 percent of personal income in Ontario is composed of transfer payments, compared to 16 percent in Quebec and 29 percent in Newfoundland. Moreover, transfers to persons in the 1970s increased at an average annual rate of less than 2 percent in Ontario, compared to nearly 5 percent in Quebec. These differences have occurred because there are more people, in relative terms, in Quebec and in the Atlantic provinces who qualify for such programs as unemployment insurance.

- Differences in the trends in average wage rates in the provinces. As Table 5 shows, disparities in average weekly earnings have narrowed considerably in the 1970s. Ontario's average wage has dropped from 104 percent of the national average in 1970 to parity with the national average in 1978, while wages in Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Saskatchewan, Alberta, and British Columbia have all increased relative to the national average.

We are not entirely certain why these changes in wage differentials have occurred. The decline in Ontario's position seems to reflect two factors: a greater concentration of new job creation in the service industries, where average weekly wages are lower than they are in other industries; and an above-average success in creating jobs for people under the age of twenty-five, whose early-career wages would be below the average for more mature workers. In contrast, job creation in the western provinces has been primarily in the resource sector, where wages tend to be high even for young workers.

There have also been a number of institutional changes in the Canadian economy that have probably contributed to the narrowing in wage differentials. Without going into detail, those that need examination are:

- The introduction of national bargaining into sectors such as transportation and public services. If workers all across the country are paid the same wage, then they tend to set a standard that will be imitated by others in local communities with no national linkages. There has also

tandis que la Colombie-Britannique se range en première place. La Saskatchewan, l'Alberta, le Québec et Terre-Neuve enregistrent aussi une amélioration notable. Une modeste amélioration pour l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick et aucun changement pour le Manitoba. (Bien que le revenu des particuliers marque une certaine amélioration en Alberta, cela reste loin des chiffres du tableau 2. Cette différence vient de ce que les chiffres du tableau 2, P.N.B. par habitant tiennent compte des revenus des corporations et des gouvernements. Le tableau 4 ne consigne que les revenus des particuliers.)

Ces modifications dans les positions relatives des provinces, sont l'expression de profonds et importants changements dans la structure de l'économie canadienne, mais nous n'avons pas le sentiment d'avoir trouvé toutes les explications possibles. Au rang de ces dernieres citons:

- Les différences dans la répartition provinciale des paiements de transfert. Dans l'Ontario, 11 p. 100 du revenu des particuliers sont le fait de transferts, alors qu'au Québec ce sont 16 p. 100 et 29 p. 100 pour Terre-Neuve. D'autre part, ces transferts à des particuliers, se sont accrus dans les années 70 d'une moyenne annuelle de moins de 2 p. 100 dans l'Ontario, comparativement à près de 5 p. 100 au Québec. Ces différences viennent de ce que le Québec et les provinces maritimes comptent relativement plus de bénéficiaires de ces régimes, comme celui de l'assurance-chômage.

- Des disparités dans l'évolution des salaires moyens provinciaux. Si l'on se reporte au tableau 5, on constate qu'elles ont diminué considérablement dans les années 70, en ce qui concerne les salaires hebdomadaires moyens. Le salaire moyen de l'Ontario est tombé de 104 p. 100 de la moyenne nationale en 1970 pour lui devenir égal en 1978, tandis que l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique enregistrent des salaires qui ont tous augmenté par rapport à la moyenne nationale.

Nous ne sommes pas certains des causes à attribuer à ces variations des disparités entre salaires. Le recul de la position de l'Ontario semble provenir de l'action de deux facteurs: d'une part, un plus grand nombre d'emplois dans les industries de service, où les salaires hebdomadaires moyens sont plus bas que dans d'autres secteurs; d'autre part, un succès au-dessus de la moyenne de la création d'emploi pour une population qui n'a pas atteint 25 ans, et dont les premiers salaires sont inférieurs à la moyenne des ouvriers expérimentés. Par contre, la création d'emplois dans les provinces de l'ouest a affecté d'abord l'industrie des matières premières, où les salaires tendent à être élevés, même pour de jeunes ouvriers.

Il s'est produit aussi dans l'économie canadienne certaines modifications institutionnelles qui ont probablement contribué à ce resserrement des différences salariales. Sans nous attarder aux détails, il faut soumettre à examen:

- L'adaptation de négociations à l'échelle nationale à des secteurs comme les transports et les services publics. Si tous les ouvriers et employés reçoivent la même rémunération, ils sont alors portés à établir une norme qui sera adoptée par d'autres dans des collectivités locales isolées.

been the tendency for groups of workers in one city to demand equal pay with those in other cities, regardless of differences in work rules, living costs, or the financial status of the employer.

• The decision to decentralize part of the federal public service. This leads to the question of whether public service employees should be paid according to local wage standards or should be able to claim a premium for the "hardship" of being moved out of Ottawa.

• Provincial minimum wage legislation. Some of the poorer provinces have legislated higher minimum wages than has Ontario. The wages of many employees are tied to the minimum wage in one way or another, and it therefore has an impact on the whole wage structure of the province.[6]

The reduction in disparities in average wages can be attributed both to changes in the composition of employment in some provinces and to changes in the institutional procedures for determining wages. Depending on the objectives that are set for regional policy, this reduction in disparities could be viewed as a sign of success. However, as was pointed out earlier, the narrowing of wage differentials will not necessarily contribute to the total welfare of a region, unless the wage shift can be justified on the basis of the region's economic performance. Higher wages generated by a richer resource endowment or by a better productivity performance can be supported by the local economy. However, wages boosted purely by legislative mandate or by a change in the bargaining process could actually sap the economic potential of the region if this means that overall production costs will not be competitive. Under these conditions, the process of job creation will be stunted.

Apart from these fundamental economic aspects of the question of wage differentials, the recent trend also raises problems with respect to the financing of interregional transfer payments. One of the major reasons why Ontario was on the verge of qualifying for equalization in 1978 was that its personal income per capita had declined to 109 percent of the national average from 118 percent in 1970.[7] The relatively slow growth in personal income in Ontario has led to slower growth in personal income taxes collected by Ottawa and Ontario from taxpayers in that province. This in turn has had consequences for the willingness of Ontario's political leaders to see the province's income be used to finance transfers to other provinces and upon the ability of the federal goverment to make those transfers. (*Ontario taxpayers pay about 40 percent of the personal income taxes received by the federal government and therefore provide the largest single contribution to the funds that the federal government uses in its role as a redistributor of income. Alberta, with its smaller population and lower average personal income per capita, contributes much less to federal revenues.*)

On peut également noter la tendance de certains groupes d'ouvriers qui dans une ville demandent à être rémunérés comme leurs collègues d'autres villes, sans égard pour les différences dans la réglementation du travail, le coût de la vie, ou la capacité de payer de l'employeur.

• La décision de décentraliser une partie de la fonction publique. Ce qui nous conduit à poser la question de savoir si les fonctionnaires devraient être rémunérés selon les normes de traitement locales ou s'ils devraient avoir la possibilité de réclamer une «indemnité» pour les inconvénients que leur cause leur déplacement d'Ottawa.

• La législation provinciale sur le salaire minimum. Certaines provinces parmi les plus pauvres, ont fixé un salaire minimum supérieur à celui de l'Ontario. Les salaires de bien des employés sont indexés sur ce salaire minimum, d'une façon ou d'une autre, ce qui ne manque pas d'avoir une influence sur toute la structure salariale de la province.[6]

On peut attribuer cette diminution des disparités dans les salaires moyens à l'évolution de la structure de la main-d'œuvre dans certaines provinces ainsi qu'aux modifications apportées au processus institutionnel de fixation des salaires. Selon les objectifs de la politique régionale, cette diminution des disparités peut être interprétée comme un signe de succès. Cependant, comme on l'a mentionné antérieurement, le rétrécissement de l'écart entre les salaires ne contribuera pas nécessairement au bien-être d'une région à moins que le rendement économique de la région ne puisse justifier ce mouvement des salaires. Une économie locale peut très bien absorber des salaires plus élevés engendrés par des ressources plus nombreuses ou une meilleure productivité. Toutefois, des salaires survoltés simplement par voie législative ou par modification dans le processus de négociation collective peuvent en réalité saper le potentiel économique de la région si cette situation implique que les coûts de production, dans leur ensemble, ne seront pas compétitifs. Dans ces conditions, le processus de création d'emplois sera interrompu.

Mis à part ces aspects économiques fondamentaux de l'écart des salaires, la tendance récente soulève aussi des problèmes concernant le financement des paiements de transfert interrégionaux. L'une des raisons principales pour lesquelles l'Ontario a failli avoir droit à la péréquation en 1978, c'est que son revenu personnel par tête d'habitant est passé de 118 p. 100 en 1970 à 109 p. 100 de la moyenne nationale.[7] La croissance relativement lente des revenus personnels en Ontario a amené une augmentation plus lente des impôts sur le revenu des particuliers qui sont versés à Ottawa et à l'Ontario par ses contribuables. En retour, cette baisse a moins incité les chefs politiques de l'Ontario à voir les revenus de la province utilisés pour financer des paiements de transfert aux autres provinces; de même, cette diminution a eu des conséquences sur les possibilités du gouvernement fédéral d'effectuer ces transferts. (Les contribuables ontariens paient environ 40 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers que perçoit le gouvernement fédéral et, par conséquent, l'Ontario est la province qui fournit le plus au fonds que le gouvernement fédéral utilise pour redistribuer les revenus. L'Alberta, avec une population moins importante et un revenu personnel moyen par tête

The advent of this change in Ontario's own fiscal position has led the premier of Ontario, Mr. William Davis, to make the following statement at the November First Ministers' Conference.

> Ontario has always supported federal activities to promote income growth in all regions of the country. I view regional development policies as an integral part of a continuing effort to maintain and strengthen a truly national economy. In some years, Ontario taxpayers pay into the federal treasury over $2 billion more than they get back in federal programs and transfer payments. As long as national and regional economic development policies are working well, we do not object to that.
>
> Our concern is that the present programs of regional development tend to weaken our economy without necessarily strengthening the low income regions.
>
> We do not have the perception at this time that regional development is in fact working as well as it might. I worry about the future of Canada when I see disparities that have developed because of the build-up of enormous cash surpluses in one region while low income regions are suffering unacceptably high rates of unemployment and high levels of taxation . . . .
>
> I would caution that Ontarians do not share the view that the way to strengthen the low-growth regions of Canada is by weakening the Ontario economy. Nor do they believe that it can be done by artificially diverting industries to regions where they would not otherwise locate. We do not possess an infinitely deep pool of wealth for redistribution. To trade off competitive industrial development so as to achieve a better regional distribution of incomes is a terribly expensive strategy which we can no longer afford.
>
> Ontario's position on these matters is, that inefficiencies in the delivery of effective regional development impose a cost on all Canadians. One of the first requirements of a federated system of government is that its regional development programs be effective. It is also the other side of the desire to achieve equity: the responsibility to see that the taxpayer's money is properly and effectively spent and not wasted.[8]

In summary, the changing pattern of income disparities in Canada has created significant new challenges for regional policy.

- There is the risk that the very process of narrowing wage differentials could hamper the further economic development of a region if the higher wages in the poorer provinces cannot be justified in economic terms. This would arise because of the potential conflict between reducing income disparities and reducing disparities in economic opportunity.

d'habitant moins élevé, contribue moins aux revenus du fédéral).

Cette modification de la situation fiscale de l'Ontario a amené le premier ministre de l'Ontario, M. William Davis, à faire la déclaration suivante à la conférence des premiers ministres tenue en novembre:

> L'Ontario a toujours appuyé le gouvernement fédéral dans ses efforts pour promouvoir une croissance des revenus dans toutes les régions du pays. Je considère les politiques de développement régional comme une partie intégrale d'un effort permanent visant à maintenir et à renforcer une véritable économie nationale. Certaines années, les contribuables ontariens versent au trésor fédéral plus de $2 milliards de plus que ce qu'ils retirent des programmes fédéraux et des paiements de transfert. Dans la mesure où les politiques nationales et régionales de développement économique vont bon rain, nous ne nous opposons pas à cette situation.
>
> Ce qui nous inquiète, c'est que les programmes actuels de développement régional ont tendance à affaiblir notre économie sans nécessairement fortifier les régions à faible revenu.
>
> Nous ne croyons pas actuellement que le développement régional se réalise, en fait, comme il le devrait. Je suis inquiet de l'avenir du Canada lorsque je constate que des disparités se sont formées suite à une accumulation d'énormes excédents financiers dans une région, alors que les régions à faible revenu subissent des taux élevés et inacceptables de chômage et de taxation . . .
>
> Je me garantis que les Ontariens ne sont pas d'accord avec le fait que pour renforcer les régions à faible croissance du Canada, il faille affaiblir l'économie de l'Ontario. Les Ontariens ne croient pas non plus que l'on puisse arriver à ces fins en éloignant artificiellement des industries de régions où elles devraient s'implanter et pas ailleurs. Nous ne possédons pas une richesse infinie qui doit être redistribuée. L'échange d'un développement industriel compétitif contre une meilleure répartition régionale des revenus est pour nous une stratégie très coûteuse que nous ne pouvons plus nous offrir.
>
> La position de l'Ontario sur ces questions est la suivante: l'inefficacité des programmes de développement régional est très coûteuse pour tous les Canadiens. L'un des premiers devoirs d'un système fédératif de gouvernement est de veiller à ce que ses programmes de développement régional fonctionnent bien. Par le fait même, on veut aussi en arriver à un système équitable: on tient à ce que l'argent du contribuable soit adéquatement et efficacement dépensé et non gaspillé.[8]

En résumé, les modifications dans les différences de revenus au Canada ont créé d'importants nouveaux défis que devra relever une politique régionale.

- On risque toujours que le processus même de rétrécissement des écarts des salaires nuise au développement économique d'une région si des salaires élevés dans des provinces pauvres ne peuvent être justifiés en termes économiques. Il en sera ainsi à cause des conflits possibles entre le fait de vouloir diminuer les disparités de revenu et les disparités dans les possibilités économiques.

• The change is also leading the richer provinces, especially Ontario, to question the cost and the efficiency of existing policy and to raise issues about the appropriate means of financing regional policy.

• Finally, the shift in disparities has contributed to unexpected shifts in equalization entitlements that have forced the federal government to make arbitrary amendments to the equalization formula. The formula is therefore losing its basic rationale, which is to transfer sufficient revenues to provide a minimum standard of public service in each province without excessive fiscal effort on the part of the poorer provinces. Work must therefore begin on new concepts of equalization for the 1982 review of federal-provincial fiscal arrangements.

Interprovincial Barriers

One of the consequences of provincial emphasis on economic autonomy in the 1970s has been the emergence of a wide variety of barriers to interprovincial movements of labor, goods, and capital. In each case, a province has justified its interventions on the basis of the provincial interest without considering the cumulative impact on the national interest generated when the integrated common market is not allowed to function properly. This trade-off between efficiency and the pursuit of narrow interests is a classic dilemma in international economic relations, and as we have discovered in one of the studies in progress in the Accent Québec program, it is no easier to deal with in the federal-provincial context. We cite below a few examples of the barriers that have emerged in the 1970s.

Labor Market Barriers

Existing barriers that inhibit the free movement of tradesmen, professionals, or the general population include:

- provincial rules with respect to pension portability;
- provincial intervention in the movement of construction workers across the Ontario-Quebec border;
- regulations governing the licensing of professionals, such as doctors, nurses, lawyers, and so on.

In addition, a number of other barriers could come into effect fairly soon:

- Growing pressure for provincial as opposed to national manpower policies could lead to barriers to interprovincial mobility.
- Pressure for differential tuition fees for university students from outside the province in which the university is located could have the same effect.

Finally, the wide variation in tax effort among the provinces, with very high tax rates in Quebec and low rates in Alberta, affects the mobility of the labor force.

• Cette modification amène aussi les provinces riches, en particulier l'Ontario, à s'interroger sur les coûts et l'efficacité de la politique actuelle, de même que sur les meilleures façons de financer la politique régionale.

• Enfin, le changement intervenu dans les disparités de revenu a provoqué des changements inattendus au chapitre des droits aux paiements de péréquation contraignant ainsi le gouvernement fédéral à les modifier arbitrairement. La formule perd donc son but premier qui est celui de transférer suffisamment de revenus dans chaque province pour assurer des services publics répondant à la norme minimale, sans accroître pour autant les contributions fiscales des provinces les plus pauvres. C'est pourquoi, il faut commencer par élaborer de nouveaux principes de péréquation pour l'examen des dispositions fiscales fédérales-provinciales de 1982.

Obstacles interprovinciaux

L'accent mis sur l'autonomie économique des provinces au cours des années 70 a été la cause de toutes sortes d'obstacles au mouvement de main-d'œuvre, des marchandises et des capitaux entre les provinces. Dans chaque cas, la province concernée a justifié ses interventions en invoquant ses propres intérêts sans tenir compte de l'incidence cumulative d'une telle politique sur les intérêts nationaux ainsi créée lorsque le marché commun n'a pas la possibilité de fonctionner convenablement. L'équilibre entre l'efficacité et la poursuite d'intérêts marginaux constitue le dilemme classique des relations économiques internationales, équilibre qui, comme nous l'avons constaté dans l'une des études en cours effectuées dans le cadre du programme Accent Québec, n'est pas plus facile à atteindre dans le contexte fédéral-provincial. Voici quelques-uns des obstacles qui ont émergé dans les années 70.

Obstacles du marché de la main-d'œuvre

Les obstacles qui empêchent la libre circulation des hommes de métier, des professionnels ou de la population en général sont notamment:

- les règlements provinciaux en ce qui concerne la transférabilité des pensions;
- l'intervention provinciale dans la circulation des employés de la construction d'un côté et de l'autre de la frontière Ontario-Québec;
- les règlements régissant l'octroi de permis aux professionnels, comme les médecins, les infirmières, les avocats etc.

En outre, on prévoit l'apparition d'autres obstacles à court terme, à savoir:

- La pression croissante pour une politique provinciale en matière de main-d'œuvre pourrait créer des obstacles à la mobilité interprovinciale dans ce domaine.
- Les pressions faites pour obtenir des droits d'inscription différents pour les étudiants universitaires provenant d'une autre province ne pourraient avoir les mêmes effets.

Enfin, la disparité des impositions fiscales dans les provinces—taux élevés au Québec et taux peu élevés en Alberta—influe sur la mobilité de la main-d'œuvre en général.

Government Purchasing Policies

A number of provinces have clear guidelines discriminating in favor of local suppliers of goods and services. The decisions that have received the most publicity in the past are those involving the purchase of transportation vehicles in Quebec and Ontario. There have also been examples of provinces bidding, at least implicitly, for the location of new plants by offering contracts for large new supplies.

Capital Market Barriers

During the 1970s, there has been a vigorous debate about the regional balance of the assets and liabilities of banks and other financial institutions which have imposed moral suasion, if not actual legislation, on investment policies of these institutions. These policies are, of course, provincial versions of existing federal policies.

More recently, the Quebec and British Columbia governments have intervened to prevent takeovers of local firms by Canadian firms based in other provinces. In both cases there was concern that the takeover would lead to a transfer of the head office, and thus of decision-making powers, to another part of the country.

Finally, there has been the example of the Ontario and federal governments jointly bidding for the location of an automotive plant.

The provinces have clearly been assuming new responsibilities in economic management and are concentrating more of their effort on the development of their own "economic space." This has, to a certain extent, put them into competition with each other and into conflict with national policies. This trend in provincial policy tends to lead to interprovincial barriers that carry potential costs in the form of lost efficiency for the country as a whole. Moreover, these barriers tend to accumulate rather quickly as this provincial approach becomes embedded in the policy process.

In summary, we have outlined three basic trends in this paper:

- the shift in economic activity toward Western Canada and the changing balance of fiscal capacity among the regions;
- the new difficulties that arise in implementing the equalization formula developed in the 1960s;
- the cutting up of Canadian economic space by provincial governments who are assuming new responsibilities for economic development.

The Objectives of This Committee

In embarking on the present enquiry, this Committee has raised three questions:

1. Should the Canadian federal government pursue regional development, and if so, why?

Politique gouvernementale en matière d'achat

Un certain nombre de provinces établissent des directives discriminatoires en faveur de fournisseurs de biens et services locaux. Les décisions qui, dans le passé, ont été les mieux accueillies sont celles qui concernent l'achat de véhicules de transport au Québec et en Ontario. Il y a également eu des provinces qui pratiquaient la surenchère du moins implicitement, pour y encourager l'implantation de nouvelles usines, en offrant des contrats pour la fourniture d'importantes quantités d'équipement nouveau.

Obstacles au marché des capitaux

Au cours des années 70, on a assisté à un débat des plus animé sur l'équilibre régional de l'actif et du passif des banques et autres institutions financières, ce qui a imposé des pressions morales, si ce n'est législatives, sur les politiques d'investissement de ces institutions. Ces politiques sont évidemment des versions provinciales des politiques fédérales existantes.

Récemment, les gouvernements du Québec et de la Colombie-Britannique sont intervenus pour empêcher la mainmise de firmes locales par des entreprises canadiennes situées dans d'autres provinces. Dans les deux cas, les gouvernements respectifs étaient préoccupés par le fait que la mainmise puisse entraîner le transfert du siège social et par là celui de la prise de décision vers une autre province.

Enfin, les gouvernements de l'Ontario et d'Ottawa pratiquaient la surenchère en vue d'encourager l'implantation d'une nouvelle usine automobile.

Les provinces ont donc assumé de nouvelles responsabilités en matière de gestion économique et se concentrent davantage sur le développement de leur propre «bulle économique». Ce qui, dans une certaine mesure, a pour effet de susciter la concurrence entre elles et de les mettre en conflit avec la politique nationale dans ce domaine. Ces politiques provinciales ont tendance à créer des obstacles d'une province à l'autre entraînant des frais en puissance, en raison de la perte d'efficacité que subit le pays dans son ensemble. En outre, ces obstacles ont tendance à s'accumuler assez rapidement au fur et à mesure que cette approche des provinces devient un élément intégral du processus fixant les politiques.

En résumé, nous avons défini trois tendances fondamentales dans ce document:

- Le déplacement de l'activité économique vers l'Ouest du Canada et le nouvel équilibre de la faculté contributive entre les régions;
- Les nouvelles difficultés dues à l'application de la formule de péréquation mise au point dans les années 60;
- Le découpage du contexte économique canadien par les gouvernements provinciaux qui assument de nouvelles responsabilités quant au développement économique.

Objectifs de ce Comité

En abordant cette enquête, le Comité s'est posé trois questions:

1. Le gouvernement fédéral devrait-il viser le développement régional et, dans l'affirmative, pour quelles raisons?

2. What should the government's regional development goals be?

3. What means should be used, and by whom?

We are not yet in a position to speak to the third question with any authority. However, we do put forward the following comments in response to the first two questions.

As far as the first question is concerned, we would simply point out that federal actions inevitably have significant regional implications. The real question is whether these effects will be inadvertent because regional aspects of the policy are ignored in the policy formulation process or whether they will be deliberate, reflecting a careful consideration of regional strengths and weaknesses. Given the growing economic clout of the provinces and their heightened sensitivity to the effects of national policy on their welfare, we see no alternative for the federal government but to become much more sensitive to the regional repercussions of its policies.

As far as the second question is concerned, we would argue that there is a need to establish and agree upon a basic premise for regional policy that can be elaborated into a set of objectives that do not cost the country more than it can afford in efficiency.

These objectives should encompass not only the need to reduce the disparities between the poor provinces and the national average, but also the need to develop a decision-making process that will enable the federal and provincial governments to adopt compatible economic objectives.

To illustrate this point we would remind the Committee of the evidence put forward by Professor Courchene and Professor Higgins. Professor Courchene has argued that past federal policies have not provided sufficient incentive for the provinces to take into account the development consequences of many of their own actions. Professor Higgins has emphasized the need to examine development in the poorer provinces at the level of specific groups of communities, not at the level of whole provinces or regions. In the current decision-making framework there is a distinct possibility that the country will end up with eleven incompatible industrial strategies.

Finally, the provincial objectives need to be refined so that they are internally consistent. In recent months the Atlantic Development Council and the Atlantic Provinces Economic Council have published studies intended to frame a development strategy for the 1980s.[9] In both cases, they have put forward interesting and useful ideas for regional policy but have tended to set multiple objectives that combine both income and economic opportunity targets. As we have explained, there is a risk that these targets will be incompatible.

In the past, the main thrust of regional policy, measured in terms of the allocation of dollars spent, has been the transfer of income to the poorer regions. That policy is now being challenged as unsatisfactory. The first task that faces all of us interested in this question is to try to generate a broader consensus on the appropriate objectives for regional policy in the 1980s.

2. Quels devraient être les objectifs du gouvernement pour réaliser le développement régional?

3. Quels moyens faudra-t-il utiliser et qui devrait s'en charger?

Nous ne sommes pas encore en mesure de répondre de façon certaine à la troisième question. Toutefois, nous voudrions faire les commentaires suivants à propos des deux autres.

Pour ce qui est de la première question, nous dirons simplement que les gestes que fait le gouvernement fédéral ont inévitablement d'importantes conséquences régionales. La question véritable est de se demander si ces conséquences seront fortuites parce que les politiques définies ne tiennent pas compte des aspects régionaux, ou si elles seront délibérées, les politiques tenant vraiment compte des points forts et des lacunes des régions. Étant donné l'importance croissante des provinces, qui réagissent de plus en plus aux politiques nationales, il nous paraît inévitable que le gouvernement fédéral s'intéresse davantage aux répercussions de ses politiques sur les régions.

Pour ce qui est de la deuxième question, il nous semble nécessaire d'établir et de fixer certains principes fondamentaux relatifs aux politiques régionales, qui peuvent être groupés en un ensemble d'objectifs qui ne seraient pas onéreux en ce sens que leur efficacité serait certaine.

Ces objectifs devraient viser non seulement à diminuer les disparités entre les provinces démunies et la moyenne nationale, mais aussi à développer un processus décisionnel qui permettra au gouvernement fédéral et à ceux des provinces d'adopter des objectifs économiques compatibles.

Pour illustrer cela, nous rappellerons au Comité le témoignage de MM. Courchene et Higgins. Selon M. Courchene, les politiques anciennement adoptées par le gouvernement fédéral n'ont pas suffisamment encouragé les provinces à tenir compte des conséquences sur leur développement d'un grand nombre de leurs décisions. M. Higgins a insisté sur la nécessité d'examiner le développement des provinces les plus démunies par rapport à certaines collectivités et non pas relativement au niveau de toute la province ou de l'ensemble des régions. D'après la configuration actuelle du processus décisionnel, il est fort possible que le Canada se retrouve avec onze stratégies industrielles incompatibles.

Finalement, les objectifs des provinces doivent être revus pour avoir une logique interne. Ces derniers mois, le conseil de développement de la région de l'Atlantique et le Conseil économique des provinces atlantiques ont publié des études ayant pour but de définir une stratégie de développement pour les années 80.[9] Les deux conseils ont présenté des idées intéressantes et utiles pour une politique régionale, mais ils ont eu tendance à fixer des objectifs multiples qui font intervenir des facteurs de revenus et de possibilités économiques. Comme nous l'avons déjà dit, il y a un risque que ces objectifs soient incompatibles.

Dans le passé, l'orientation essentielle des politiques régionales sur le plan de l'allocation des subventions a consisté à transférer les revenus aux régions les plus démunies. On conteste maintenant le bien-fondé de ces transferts. La première tâche qui se pose à ceux d'entre nous qui s'intéressent à cette question est d'essayer de fixer un consensus plus vaste

Footnotes

[1] A list of Accent Québec and other regional studies published is included in Appendix 1.

[2] The Economic Council of Canada's *First Annual Review* used the phrase "balanced regional development" to express the economic goal for Canada (*Economic Council of Canada, First Annual Review* [Ottawa: Queen's Printer, 1964], p. 25).

[3] The average domestic prices for crude oil and natural gas in 1978 were lower than the export prices by an average $4.99 per barrel and 91¢ per Mcf, respectively. The total revenue foregone on domestic production was in the order of $3.5 billion.

[4] Fiscal capacity is a standardized measure of a tax base developed by the federal and provincial governments in order to determine the equalization entitlement of each province. It is calculated by dividing each province's share of total natural resource revenues by its share of the population.

[5] The amendments in Bill C-26 excluded revenue from the sale of Crown leases, and it disentitled any province whose personal income per capita is above the national average in the current two previous fiscal years. (*Minister of Finance, Bill C-26,* An Act to amend laws relating to fiscal transfers to the provinces [Ottawa: Queen's Printer, 1978]).

[6] For a discussion of the impact of Quebec's minimum wage, see Pierre Fortin, *Une évaluation de la politique québécoise du salaire minimum sur la production, l'emploi, les prix et la répartition des revenus* (*Quebec:* Government of Quebec, 1978).

[7] Ontario's share of the corporate income tax base has also been declining in recent years from 25 percent of the national total in the 1960s to about 20 percent in recent years. This has probably occurred because of the weak profit performance of manufacturing firms since the mid-1970s and because of the very strong profits in the oil and gas industries located in western Canada. However, there has been a noticeable improvement in manufacturing profits in the past year.

[8] Hon. William G. Davis, notes for opening statement to the Conference of First Ministers on the Economy, November 27-29, 1978 (*Document 800-9/033*).

[9] Atlantic Development Council of Canada, *The Atlantic Region of Canada:* Economic Development Strategy for the Eighties (*Ottawa:* Government of Canada, 1978); and Atlantic Provinces Economic Council, The *Atlantic Vision:* A Development Strategy for the 1980's (*Halifax, 1978*).

quant aux objectifs appropriés à donner aux politiques régionales dans les années 80.

Renvois

[1] La liste des études effectuées dans le cadre du programme Accent Québec et des autres études régionales figure à l'annexe 1.

[2] Dans le *Premier Exposé annuel* du Conseil économique du Canada, l'expression «expansion régionale équilibrée» désigne l'objectif économique du Canada (Conseil économique du Canada, *Premier Exposé annuel;* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964, p. 25).

[3] Les prix canadiens moyens pour le pétrole et le gaz naturel bruts en 1978 étaient inférieurs aux prix à l'exportation: la différence moyenne était de $4.99 le baril et 91 cents par Mpc. Les pertes en ce qui concerne le revenu global de la production intérieure s'établissaient à $3.5 milliards.

[4] La faculté contributive est la mesure comparative de l'assiette de l'impôt mise au point par les gouvernements fédéral et provinciaux afin de déterminer le montant de péréquation auquel a droit chaque province. Le résultat est obtenu en divisant le pourcentage des revenus des ressources naturelles de chaque province par le pourcentage de population de chaque province.

[5] Les modifications du bill C-26 suppriment les revenus provenant de la cession des concessions de la Couronne; en outre, selon ces modifications, les provinces dont le revenu par habitant est supérieur à la moyenne nationale en ce qui concerne les deux années financières précédentes, n'ont plus droit de recevoir les paiements de péréquation. (Ministre des Finances, *Bill C-26,* Loi visant à modifier certaines lois relatives à des transferts fiscaux aux provinces. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1978).

[6] Pour un aperçu des répercussions du salaire minimum du Québec, consulter l'étude de Pierre Fortin, *Une évaluation de la politique québécoise du salaire minimum sur la production, l'emploi, les prix et la répartition des revenus* (Québec: Gouvernement du Québec, 1978).

[7] La part de l'Ontario de l'impôt sur les sociétés a également diminué ces dernières années puisqu'elle est passée de 25% du total national dans les années 1960 à 20% ces dernières années. Ceci est vraisemblablement dû aux faibles profits que l'industrie à accumulés depuis 1975 et aux énormes bénéfices que les industries de pétrole et de gaz de l'ouest du Canada ont réalisés. On remarque cependant une nette amélioration de la situation dans le secteur industriel depuis l'année dernière.

[8] L'honorable William G. Davis: notes portant sur la déclaration préliminaire lors de la Conférence des premiers ministres sur l'économie, du 27 au 29 novembre 1978 (Document 800-9/033).

[9] Conseil de développement de la région de l'Atlantique, *The Atlantic Region of Canada:* Economic development strategy for the eighties (Ottawa: gouvernement du Canada, 1978); Conseil économique des provinces atlantiques, *The Atlantic Vision:* A development strategy for the 1980's (Halifax, 1978).

TABLE 1

Interprovincial Migration Trends in Canada, 1961-81 (number of persons)

	Net Migration Flows			
	1961-66	1966-71	1971-76	1976-81[a]
Newfoundland	−15,213	−19,344	−1,857	−10,020
Prince Edward Island	−2,970	−2,762	3,754	5,015
Nova Scotia	−27,124	−16,395	11,308	2,118
New Brunswick	−25,679	−19,598	16,800	11,270
Quebec	−19,859	−122,735	−77,609	−174,752
Ontario	85,368	150,710	−38,560	5,190
Manitoba	−23,471	−40,690	−26,827	−28,305
Saskatchewan	−42,094	−81,398	−40,752	21,912
Alberta	−1,984	32,006	58,570	127,735
British Columbia	77,748	114,965	92,285	44,442
Yukon and Northwest Territories	−4,722	5,241	2,889	−4,605

[a] Assuming the 1976-78 rates are sustained for the five-year period.

Source: Statistics Canada, *International and Interprovincial Migration in Canada, 1961-62 to 1975-76* (Ottawa, 1978). Data for 1976-78 to be published in March, 1979.

TABLEAU 1

Migration interprovinciale au Canada, 1961-1981 (nombre de personnes)

	Mobilité de la population nette			
	1961-66	1966-71	1971-76	1976-81[a]
Terre-Neuve	−15,213	−19,344	−1,857	−10,020
Île-du-Prince-Édouard	−2,970	−2,762	3,754	5,015
Nouvelle-Écosse	−27,124	−16,395	11,308	2,118
Nouveau-Brunswick	−25,679	−19,598	16,800	11,270
Québec	−19,859	−122,735	−77,609	−174,752
Ontario	85,368	150,710	−38,560	5,190
Manitoba	−23,471	−40,690	−26,827	−28,305
Saskatchewan	−42,094	−81,398	−40,752	21,912
Alberta	−1,984	32,006	58,570	127,735
Colombie-Britannique	77,748	114,965	92,285	44,442
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	−4,722	5,241	2,889	−4,605

[a] En supposant que les tendances observées pour 1976-1977 se maintiendront durant les cinq prochaines années.

Source: Statistique Canada, *Migration internationale et interprovinciale au Canada*, de 1961-1962 à 1975-1976 (Ottawa, 1978). Les statistiques pour les années 1976 à 1978 seront publiées en mars 1979.

TABLE 2

Gross Domestic Product per Capita, by Province, as a Percentage of Gross Domestic Product per Capita in Canada, 1970 and 1977

	1970	1977
Newfoundland	55.6	53.1
Prince Edward Island	53.4	50.4
Nova Scotia	69.7	66.7
New Brunswick	64.1	63.7
Quebec	90.2	87.9
Ontario	118.1	109.6
Manitoba	90.7	91.3
Saskatchewan	78.1	96.7
Alberta	108.4	134.0
British Columbia[a]	105.9	111.0
Canada[b]	100.0	100.0

[a] Includes the Territories.

[b] Includes the Territories.

Source: Based on data from Statistics Canada.

TABLEAU 2

Produit intérieur brut par habitant, par province, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut par habitant au Canada, pour 1970 et 1977

	1970	1977
Terre-Neuve	55.6	53.1
Île-du-Prince-Édouard	53.4	50.4
Nouvelle-Écosse	69.7	66.7
Nouveau-Brunswick	64.1	63.7
Québec	90.2	87.9
Ontario	118.1	109.6
Manitoba	90.7	91.3
Saskatchewan	78.1	96.7
Alberta	108.4	134.0
Colombie-Britannique[a]	105.9	111.0
Canada[b]	100.0	100.0

[a] Comprend les Territoires du Nord-Ouest.

[b] Comprend les Territoires du Nord-Ouest.

Source: Statistique Canada.

TABLE 3

Index of Fiscal Capacity[a] for Natural Resource Revenues[b], by Province, 1977/78

Newfoundland	41.5
Prince Edward Island	0
Nova Scotia	3.6
New Brunswick	11.2
Quebec	10.5
Ontario	9.1
Manitoba	12.5
Saskatchewan	139.0
Alberta	902.3
British Columbia	115.9
Canada	100.0

[a] Each province's share of total natural resource revenues divided by its share of population.

[b] Includes oil and gas revenues not included in the equalization formula.

Source: Department of Finance, based upon revenue and tax base data used in the December, 1977, estimate of equalization for fiscal year 1977/78.

TABLEAU 3

Indice de la faculté contributive[a] en ce qui concerne le revenu obtenu des ressources naturelles[b], par provinces pour 1977-1978.

Terre-Neuve	41.5
Île-du-Prince-Édouard	0
Nouvelle-Écosse	3.6
Nouveau-Brunswick	11.2
Québec	10.5
Ontario	9.1
Manitoba	12.5
Saskatchewan	139.0
Alberta	902.3
Colombie-Britannique	115.9
Canada	100.0

[a] Le pourcentage du total des revenus tirés des ressources naturelles de chaque province divisé par le pourcentage de sa population.

[b] Y compris les revenus de la vente du pétrole et du gaz naturel dont la formule de péréquation ne tient pas compte.

Source: Ministère des Finances: Renseignements portant sur les revenus et sur l'assiette de l'impôt utilisés en décembre 1977; prévisions de la péréquation pour l'année financière de 1977-1978.

TABLE 4

Personal Income per Capita, by Province, as Percentage of Personal Income per Capita in Canada, 1970 and 1977

	1970	1977
Newfoundland	63.5	68.2
Prince Edward Island	66.6	67.2
Nova Scotia	77.5	79.5
New Brunswick	72.1	75.1
Quebec	88.8	93.2
Ontario	118.6	109.3
Manitoba	93.0	93.0
Saskatchewan	72.5	92.4
Alberta	99.4	104.3
British Columbia[a]	109.0	110.1
Canada[b]	100.0	100.0

[a] Adjusted to exclude the Territories.

[b] Includes the Territories.

Source: Based on data from Statistics Canada.

TABLEAU 4

Revenu personnel, par province exprimé en pourcentage du revenu personnel des Canadiens pour 1970 et 1977

	1970	1977
Terre-Neuve	63.5	68.2
Île-du-Prince-Édouard	66.6	67.2
Nouvelle-Écosse	77.5	79.5
Nouveau-Brunswick	72.1	75.1
Québec	88.8	93.2
Ontario	118.6	109.3
Manitoba	93.0	93.0
Saskatchewan	72.5	92.4
Alberta	99.4	104.3
Colombie-Britannique[a]	109.0	110.1
Canada[b]	100.0	100.0

[a] Montant rajusté en tenant compte de l'exclusion des Territoires du Nord-Ouest.

[b] Ne comprends pas les Territoires du Nord-Ouest.

Source: Statistique Canada.

TABLE 5

Ratio of Provincial Average Weekly Earnings to the Canadian Average, 1970 and 1978

	1970	1978
Newfoundland	93	92
Prince Edward Island	66	72
Nova Scotia	82	84
New Brunswick	82	86
Quebec	96	100
Ontario	104	100
Manitoba	91	90
Saskatchewan	91	95
Alberta	101	104
British Columbia	109	114
Canada	100	100

Source: Based on Statistics Canada data.

TABLEAU 5

Rapport entre la moyenne provinciale des gains hebdomadaires et la moyenne canadienne pour 1970 et 1978

	1970	1978
Terre-Neuve	93	92
Île-du-Prince-Édouard	66	72
Nouvelle-Écosse	82	84
Nouveau-Brunswick	82	86
Québec	96	100
Ontario	104	100
Manitoba	91	90
Saskatchewan	91	95
Alberta	101	104
Colombie-Britannique	109	114
Canada	100	100

Source: Statistique Canada.

APPENDIX

LIST OF C. D. HOWE RESEARCH INSTITUTE PUBLICATIONS ON REGIONAL ISSUES

Accent Québec

1. *Why Do the Balances Differ on Federal Receipts and Expenditures in Quebec?*, a Staff Report.

2. *Quebec's Vulnerability in Energy*, by Carl E. Beigie and Judith Maxwell.

3. *On the Meaning of "Economic Association,"* by Roger Dehem.

4. *Bilingualism:* An Economic Approach, by Albert Breton.

5. *The Quebec Textile Industry in Canada*, by Caroline Pestieau.

6. *Canada's Official-Language Minorities*, by Richard J. Joy.

7. *The Structure of Quebec's Exports*, by Carmine Nappi.

8. *Taxes and Expenditures in Quebec and Ontario:* A Comparison, by Judith Maxwell and Gérard Bélanger, with Penny Basset.

Other

1. *Policy Review and Outlook, 1978:* A Time for Realism, edited by Judith Maxwell.

Chapter 4: Canadian Federalism: Bargaining and Sharing

Chapter 5: Shifting Regional Patterns: Geography and Econmics

Chapter 6: Energy Bargaining in a Regional Context

2. *HRI Observations*, No. 17, *Regional Disparities:* The Economic Challenges for Confederation, by Judith Maxwell (April, 1978).

3. *Regional Incentives and Private Investment*, by David Springate (September, 1973).

ANNEXE

LISTE DES ÉTUDES PUBLIÉES PAR L'INSTITUT DE RECHERCHE C.D. HOWE PORTANT SUR DES QUESTIONS D'ENVERGURE RÉGIONALE

Accent Québec

1. *Why do the balances differ on federal receipts and expenditures in Quebec?*, rapport rédigé par une équipe.

2. *Quebec's Vulnerability in energy*, par Carl E. Beigie et Judith Maxwell.

3. *On the Meaning of "Economic Association"*, par Roger Dehem.

4. *Bilingualism:* An Economic approach par Albert Breton.

5. *The Quebec Textile Industry in Canada*, par Caroline Pestieau.

6. *Canada's Official-Language Minorities*, par Richard J. Joy.

7. *The structure of Quebec's Exports*, par Carmine Nappi.

8. *Taxes and Expenditures in Quebec and Ontario:* A Comparison, par Judith Maxwell et Gérard Bélanger avec l'aide de Penny Basset.

Autres

1. *Policy Review and Outlook, 1978:* A Time for Realism, revue par Judith Maxwell.

Chapter 4: Canadian Federalism: Bargaining and Sharing

Chapter 5: Shifting Regional Patterns: Geography and Economics

Chapter 6: Energy Bargaining in a Regional Context

2. *HRI Observations*, No. 17, *Regional Disparities:* The Economic Challenges for Confederation, par Judith Maxwell (avril 1978).

3. *Regional Incentives and Private Investment* par David Springate (septembre 1973).

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the C.D. Howe Research Institute:

Dr. Carl E. Beigie, President and Chief Executive Officer;
Ms. Judith Maxwell, Director, Policy Analysis;
Ms. Caroline Pestieau, Project Manager, Accent Québec.

In attendance from the C.D. Howe Research Institute:

Mrs. Gennifer Sussman, Research Economist.

De l'Institut de recherche C.D. Howe:

M. Carl E. Beigie, président et administrateur;
Md. Judith Maxwell, directeur de l'analyse de la politique;
Md. Caroline Pestieau, directeur de projet, Accent Québec.

Aussi présent:

Mme Gennifer Sussman, économiste chargée de recherches.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable Douglas D. Everett

Tuesday, February 20, 1979

Issue No. 9

Eighth Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESS:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 20 février 1979

Fascicule nº 9

Huitième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

26844—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	Neiman
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	Neiman
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Members d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 2nd November, 1978. Page 89.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine in detail and report upon the Estimates of the Department of Regional Economic Expansion for the fiscal year ended the 31st March, 1978;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the two preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-Verbaux du Sénat du jeudi 2 novembre 1978. Page 89

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner en détail les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale pour l'année financière close le 31 mars 1978, et à faire rapport à ce sujet.

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déférés au Comité, et

Que le Comité soit autorisé à tenir des réunions durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 20, 1979
(14)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to continue their examination of the Department of Regional Economic Expansion.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Barrow, Godfrey, Molgat, Neiman, Smith (*Colchester*), Steuart. (8)

In Attendance: Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre and Mr. Richard Egelton from the Parliamentary Library.

The following witness was heard:

Dr. James D. Fleck, Visiting Professor of Canadian Studies in Business and Public Management, Harvard University.

At 5:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 FÉVRIER 1979
(14)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour poursuivre l'étude du ministère de l'Expansion économique régionale.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Barrow, Godfrey, Molgat, Neiman, Smith (*Colchester*) et Steuart. (8)

Aussi présents: M. Peter Kemball du Centre parlementaire et M. Richard Egelton de la Bibliothèque du Parlement.

Le témoin suivant est entendu:

Dr James D. Fleck, professeur invité d'Études canadiennes en gestion des Affaires et de l'État, Université Harvard.

A 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 20, 1979

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to examine the Department of Regional Economic Expansion.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we now resume our hearings on the Department of Regional Economic Expansion. We are honoured to have with us a man who is, I believe, known to all of you here. He has had an incredibly broad career. I refer to Dr. J. D. Fleck. Dr. Fleck gained his doctorate in business administration from Harvard. He did something that always fascinates me, and I stand in awe of people who have done this: he graduated from UTS. Dr. Fleck has started his own business, Fleck Industries. He was associated with Jim Gillies, who was study director to this committee in our study on Growth, Employment and Price Stability and is well known to all of us as a founder of the Faculty of Administrative Studies at York University. He was Deputy Minister of Industry and Tourism for the Government of Ontario, chief executive officer in the office of the Premier, and Secretary of the Cabinet in Ontario prior to that. He was international president for the YPO, which is a considerable compliment to him because I gather that is a very aggressive, competitive organization. Presently he is William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies in Business and Public Management at the John F. Kennedy School of Government at Harvard.

I understand, Dr. Fleck, that you have an opening statement.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, may I comment that Dr. Fleck was also vice-president of the National Ballet of Canada when I was the president. He saved us from bankruptcy on one occasion by persuading banks to give us another loan.

The Chairman: That was the sort of person you needed.

Senator Godfrey: Yes, and we did not have too many assets to pledge.

Dr. James D. Fleck, visiting Professor of Canadian Studies in Business and Public Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University: Mr. Chairman, I do not have a prepared opening statement. I would make a few comments that would relate to a topic outline that I dictated to Mr. Cocks. It is really to touch on the questions that I know the committee is addressing. My role, as I understand it, is that I do not come here as an expert in regional development. That is something that I may share with many others. I know that with several witnesses you have had, this is a main area of interest for them. That is not the case in my own situation. I was asked to give a somewhat impressionistic review of what the committee has done and to indicate those arguments which, in my particular situation, I found more compelling, to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 février 1979

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour examiner le ministère de l'Expansion économique régionale.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons les audiences sur le ministère de l'Expansion économique régionale. Nous avons l'honneur d'avoir parmi nous un homme que vous connaissez tous, je crois. Il a eu une carrière extrêmement florissante. Je veux parler de M. J. D. Fleck. M. Fleck a obtenu à Harvard un doctorat en administration des affaires. Il a aussi un diplôme qui m'a toujours impressionné, et j'admire les gens qui ont réussi à l'obtenir; il est diplômé de UTS. M. Fleck a créé sa propre entreprise, Fleck Industries. Il était associé à Jim Gillies; ce dernier a été rattaché à ce comité en tant que directeur pour le compte du Comité des études sur la croissance, l'emploi et la stabilité des prix, et nous le connaissons surtout comme le fondateur de la faculté des études administratives à l'université York. Il a été sous-ministre de l'Industrie et du Tourisme au gouvernement de l'Ontario, directeur en chef du bureau du premier ministre, et secrétaire du Cabinet en Ontario avant cela. Il a été le président international de YPO, et c'est tout à son honneur, puisque cette organisation est très compétitive. Il est, à l'heure actuelle, professeur invité de la fondation William Lyon Mackenzie King pour les études canadiennes en administration des affaires et en administration publique, la J. F. Kennedy School of Government à Harvard.

M. Fleck, vous comptez, je crois, faire une déclaration préliminaire.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, j'aimerais ajouter que M. Fleck a aussi été vice-président du National Ballet of Canada lorsque j'en étais président. A une certaine époque, il nous a tiré des griffes de la faillite en convaincant les banques de nous consentir un autre prêt.

Le président: C'est le genre de personne qu'il vous fallait.

Le sénateur Godfrey: Oui, et nous n'avions pas beaucoup d'actifs à donner en garantie.

M. James Fleck, professeur invité des Études canadiennes en administration des affaires et en administration publique, John F. Kennedy School of Government, Université Harvard: Je n'ai pas préparé de déclaration préliminaire. J'aimerais faire quelques commentaires qui se rattachent à l'exposé du sujet que j'ai dicté à M. Cocks. J'aimerais parler des questions que le Comité étudie. Mon rôle, si j'ai bien compris, n'est pas de venir témoigner en tant qu'expert en matière de développement régional. C'est une compétence que je partage avec plusieurs autres personnes. Je sais que plusieurs témoins que vous avez entendus se spécialisent dans ce secteur. Ce n'est pas mon cas. On m'a demandé de faire un exposé schématique des travaux du Comité, d'énoncer les arguments que j'ai jugé plus importants, d'en expliquer la raison, et ensuite de profiter de l'occasion de discuter avec les membres du Comité à ce sujet.

[*Text*]

indicate why, and then to have an opportunity to get into a dialogue with members of the committee on this subject.

The first question that was posed was: Should the federal government undertake activities to assits with regional development, and why? To my way of thinking, there is not really much choice in Canada. It is so much a part of our history that it is one of the things that make us different, I guess, from our neighbours to the south, in some ways. I feel that it is there. To me the question is not whether we do it, but how much of it can we do, how much of it can we afford in resources, and also how can we make it effective in the sense of providing development that can grow itself rather than needing sustained sustenance over time?

One of my main concerns—it was one of my main concerns in Ontario—is Canada's ability to be internationally competitive. I guess I have the feeling that that is one of the paramount requirements for Canada. Again, it relates to how much we can afford to do. If there is a concern that I have had over the years, it is the feeling that governments collectively have been more concerned with distribution of income and less concerned with creation of wealth than I, as a businessman, would like to see happen. Recognizing that in these things one is always trying to find a balance, my feeling is that is has swung a little too much toward the redistribution and not enough toward the wealth creation side. So, in terms of regional development, to me, it is something that one undertakes; but the question is, how much of it can one afford and how can you get the best results possible for it?

Comments that were made by some of your witnesses impressed me. One was made by Professor Courchene when he was here. When he was talking about regional development, he indicated that while he may be presenting points of view that would suggest everything should change immediately, he also recognized that it had to be gradual and you had to work these things out over time. He said:

> I am arguing that we cannot, for political and humane reasons, let the market work on people immediately . . . .but that there should be a movement towards reinforcing market forces and phasing it out over time.

I would be supportive of those notions, that the direction I would like to see one moving in is learning more, to the market than would be the case now, and where that is one's goal, recognizing that there are many times, of course, when government needs to intervene. He also made the point, and I would also make it, that our main concern should be our ability to be competitive with the U.S. and not to get too far out of line with the U.S., because again I feel it is often a luxury we cannot afford unless we are in a strong economic position. In the U.S., less resources go to regional development. There the marketplace is the main determinant of where jobs go. I will touch on some research during my comments which relates to that.

I liked Carl Beigie's comment where he said economists

[*Traduction*]

La première question qu'on m'a posée est la suivante: le gouvernement fédéral doit-il prendre des mesures en vue de favoriser le développement régional, et pourquoi? Pour ma part, j'estime que nous n'avons pas beaucoup de choix au Canada. C'est une situation qui fait partie intégrante de notre histoire et c'est une des choses qui nous distingue, il me semble, de nos voisins du Sud. J'estime que le besoin existe. D'après mois, il ne s'agit pas de savoir s'il faut intervenir, mais bien de décider dans quelle mesure nous pouvons le faire, de quelles ressources nous disposons, et comment les mesures que nous prenons peuvent être efficaces pour que les régions, après un certain temps, deviennent auto-suffisantes.

Un de mes principaux soucis, et c'est le même que pour l'Ontario, c'est l'aptitude du Canada à être compétitif sur le plan international. Je crois que ce doit être un des principaux objectifs du Canada. Cela dépend toujours des moyens dont nous disposons. J'ai depuis plusieurs années l'impression que les gouvernements, dans leur ensemble, se soucient plus de la répartition du revenu de que la création de richesses et, en tant qu'homme d'affaires, il me semble qu'il faut changer cette orientation. J'admets qu'il faut d'abord chercher à atteindre un certain équilibre, mais je suis convaincu qu'on insiste trop sur la répartition des revenus et pas assez sur la création des richesses. Ainsi, il me semble qu'il faut agir de manière à favoriser le développement régional; mais nous devons chercher à savoir dans quelle mesure nous pouvons agir, et comment faire pour obtenir les meilleurs résultats possibles.

Certains des témoins que vous avez entendus ont fait des commentaires qui m'ont impressionné. L'une a été formulée par M. Courchene, alors qu'il se trouvait ici. Lorsqu'il a parlé du développement régional, il a précisé que bien qu'il puisse présenter des points de vue donnant à penser que tout devait changer immédiatement, il a également admis que ces changements devaient être progressifs et qu'il était nécessaire de les mener à bien en les échelonnant dans le temps. Il a déclaré:

> Je prétends que, pour des raisons politiques et humaines, nous ne pouvons pas laisser le marché influencer immédiatement les gens . . . mais qu'il devrait y avoir un mouvement visant à renforcer graduellement les forces du marché.

Je l'approuve en ce sens que j'aimerais qu'on accorde au marché une place plus importante que ce n'est le cas actuellement: or, tel est l'objectif, en admettant bien entendu les nombreuses circonstances où le gouvernement doit intervenir. Il a également signalé et je vais le faire aussi, qu'en ce qui concerne les États-Unis, nous devons principalement nous préoccuper d'être compétitifs sans nous écarter trop de leurs normes parce qu'une fois encore, je pense que c'est très souvent un luxe que nous ne pouvons pas nous permettre, à moins d'être dans une position économique forte. Aux États-Unis, moins de ressources sont consacrées au développement régional et le marché joue un rôle déterminant en ce qui concerne les emplois. Au cours de mes observations, j'aborderai quelques recherches qui se rattachent à ce sujet.

J'ai apprécié la remarque de Carl Beigie lorsqu'il a déclaré que les économistes:

[*Text*]

> . . . look at the efficiency of the means and the affordability of the objectives.

I thought that was a nice, succinct way of putting it. Mr. Lessard's comments, in his presentation, I thought, had a lot of common sense in them. I will touch on two which impressed me. He said:

> . . . the disparities between regions will not be ameliorated by tinkering with the system or by simply injecting a lot of cash into the slow-growth regions. What is needed is long-run far-reaching structural change so that the development process in the underdeveloped areas will advance of its own momentum.

I agree with those notions very much. He also talked about the difficulties. He said:

> Sometimes the glib pronouncements on all-purpose cures for the regional problem in Canada amaze me. The fact of the matter is we can't move large chunks of capital and large numbers of people overnight and we can't create skills and uncover resources overnight. Balanced growth and orderly development is a long, complicated process that holds out no fast or easy solutions.

What he said that concerned me is:

> Strategic planning and intervention is very much in the infancy stage in Canada. We are optimistic that the benefits of our policies are going to be felt in the future.

I had a little cause for concern, because if they are in the infancy, I would like to keep them there. With my definite bias toward market forces, the notion of even more intervention is not something that appealed to me in that particular area.

Courchene said that his definition of industrial strategy was to:

> . . . let the market work until you know where it isn't going to work and then you have government interfere.

He used that to move into his concern about the sectoral studies that had been done by the federal government. His concern was, of course, that each industry would just be saying what would be good for it and that that would not provide an over-all approach.

I do not agree with his criticisms of the sectoral studies, but I do agree with the notion that where possible one should be trying to let the market forces work, and where one feels that the results that come from that are not acceptable politically, then the government should intervene; but it should be the exception, rather than the rule.

With regard to what the government's regional development goals should be, what I did in this section and in the following section was to indicate preferences for one type of policy over another type of policy, and then I thought I would expand on those. I said, with regard to regional development goals, that economic development and productivity improvement should be preferred to income gap closing. There was quite a bit of

[*Traduction*]

> . . . considèrent l'efficacité des moyens et l'accessibilité des objectifs.

Je pense qu'il s'agit là d'une bonne façon succincte d'exprimer les choses. Les observations de M. Lessard, au cours de son exposé je crois, avaient beaucoup de bon sens. Je vais en aborder deux qui m'ont intéressé. Il a déclaré:

> . . . Les disparités entre les régions ne disparaîtront pas en rafistolant le système ou en injectant simplement beaucoup d'argent dans les régions à développement lent. Nous avons besoin de modifications structurelles de longue haleine et de large portée afin que le processus de développement dans les régions sous-développées progresse à son rythme acquis.

J'approuve beaucoup cette façon de voir les choses. Il a également parlé des difficultés et a déclaré:

> Parfois les déclarations éhontées sur les remèdes-miracle destinés à remédier aux problèmes régionaux du Canada me surprennent. Le fait est que nous ne pouvons pas déplacer du jour au lendemain de gros capitaux et un grand nombre de personnes ni créer des compétences et découvrir des ressources dans ce même laps de temps. Une croissance équilibrée et un développement ordonné constituent un processus long et compliqué qui n'offre pas de solutions rapides ou faciles.

J'ai été préoccupé lorsqu'il a déclaré:

> La planification et l'intervention stratégiques en sont au stade de l'enfance au Canada. Nous espérons que nous ressentirons à l'avenir les bénéfices de nos politiques.

J'avais quelques raisons d'être préoccupé parce que si elles sont «dans l'enfance» j'aimerais qu'elles y restent. Ayant un préjugé à l'égard des forces du marché, l'idée d'une intervention supplémentaire ne me séduit pas dans ce domaine particulier.

La définition de la stratégie industrielle de M. Courchene était la suivante:

> Laissez le marché fonctionner jusqu'à ce que vous sachiez qu'il a atteint ses limites et faites alors intervenir le gouvernement.

Il a utilisé ce principe lorsqu'il s'est penché sur des études sectorielles qu'avait effectuées le gouvernement fédéral. Bien entendu, ce qui le préoccupait, c'est que chaque industrie déclare simplement ce qui lui serait favorable et que cela ne fournisse pas une approche globale.

Je ne suis pas d'accord avec ses critiques sur les études sectorielles, mais je suis d'accord pour dire que, lorsque cela est possible, on doit essayer de laisser s'exercer les forces du marché, puis, si l'on estime que les résultats qui en découlent ne sont pas acceptables du point de vue politique, alors le gouvernement doit intervenir. Toutefois, cela doit être l'exception plutôt que la règle.

Quant à ce que devraient être les objectifs du gouvernement en matière de développement régional, ce que j'ai fait dans la présente section, comme dans la suivante, c'est d'indiquer les préférences pour un type de politique par rapport à un autre, pour discuter ensuite de façon plus approfondie de la question. En ce qui concerne les objectifs de développement régional, j'ai déclaré que le développement économique et l'amélioration de

[*Text*]

testimony given before this committee on that particular subject. Sylvia Ostry said that it is better to invest in human beings, so that they become more self-reliant. I would agree with that notion. I think there is an old Chinese proverb about teaching a man to fish being better than giving him a fish, and I guess that economic development along the lines of trying to give him a fishing rod is better than giving him a fish. I think that is perhaps the direction in which we should be moving. Certainly in terms of regional development the productivity growth rates, as pointed out by the Economic Council, in Quebec and the maritimes, have kept up, and it may be that some part of the economic development work that has been done by DREE and the various governments can take some of the credit for it; but there is still a very substantial productivity gap between the Atlantic provinces and Quebec and the rest of Canada. It is that gap that provides a very great concern about the ability of those areas to really grow over a period of time, and to be competitive.

Dr. Courchene mentioned that as a result of these gap closing policies the poorer regions of the country have been saddled with too many people relative to their economic potential, and the current thrust of policy is such that there exist incentives for even more people to move into these high unemployment areas. That, of course, is not, in my view, a result that we should desire.

A second heading that I have here is that absolute minimum levels or standards are preferred to relative and equal levels. Mr. Higgins, in his testimony, pointed out the very high growth rate that would be required in the Atlantic provinces and in Quebec to catch up with the rest of Canada. I believe he gave a figure that indicated that Newfoundland would have to have 162 per cent of the national rate, together with some assumptions that he had made, to reach the average of the rest of the country by the year 2001. All this brings home, of course, is that the quarry, in the sense of the other parts of the country, is not sitting still, it is growing as well, so that if you really do want to try and bring up the regions that are not in that position, it requires fantastic and, I would think, largely unobtainable growth rates to be able to do that.

Dr. Courchene said that the appropriate federal input would be to provide a minimum support role throughout the country. Perhaps this level would be adequate for, say, rural Canadians. I notice that Senator Roblin, in some of his comments, talked about a safety net notion, and again the notion of some minimum level. Certainly, to me, the notion of some minimum level which would be available to all Canadians makes a lot more sense than the notion that all Canadians should somehow either have equal opportunity or an equal level; so that this notion of minimum levels makes a lot more sense than somehow trying to get every area up to every other area. Again, it is a simple notion, but if you are thinking in equality terms, you may be left with policies that are going to be dysfunctional.

[*Traduction*]

la productivité devaient être préférés à la suppression des écarts de revenu. Il y a eu beaucoup de témoignages fournis devant le présent Comité à ce sujet. Madame Sylvia Ostry a déclaré qu'il est préférable d'investir dans les êtres humains afin qu'ils aient plus confiance en eux-mêmes. Je suis d'accord avec elle. Je songe ici à un vieux proverbe chinois selon lequel il est préférable d'enseigner à un homme à pêcher que de lui donner un poisson. Je pense que le processus économique qui consiste à lui donner une canne à pêche est meilleur que celui de lui donner un poisson. Je crois qu'il s'agit là de la direction vers laquelle nous devons nous orienter. Il est certain qu'en termes de développement régional les taux de croissance de la productivité se sont maintenus au Québec et dans les Maritimes, comme l'a indiqué le Conseil économique, et il est possible qu'une partie du travail de développement économique qu'ont réalisée le MEER et divers gouvernements y ait contribué. Toutefois, il existe toujours un très important écart de productivité entre les provinces atlantiques et le Québec et le reste du Canada. C'est cet écart qui nous préoccupe beaucoup et nous nous demandons si ces régions pourront vraiment se développer au cours d'une période donnée et devenir compétitives.

M. Courchene a indiqué qu'à la suite de ces politiques de suppression des écarts, les régions les plus pauvres du pays avaient vu arriver un trop grand nombre de personnes par rapport à leur potentiel économique et que l'objectif actuel de la politique incitait encore davantage les gens à s'installer dans ces régions où le chômage est élevé. Bien entendu, à mon avis, cela n'est pas un résultat souhaitable.

D'après une deuxième rubrique que j'ai ici, les niveaux minimaux absolus ou normaux sont préférés à des niveaux relatifs et égaux. Dans son témoignage, M. Higgins a signalé le taux de croissance très élevé qui serait nécessaire dans les provinces atlantiques et au Québec pour rattraper le reste du Canada. Parmi quelques-unes des hypothèses qu'il a formulées, je crois qu'il a donné un chifre qui indiquait que Terre-Neuve devrait atteindre 162 p. 100 du taux national avant l'année 2001 pour rejoindre la moyenne du reste du pays. Tout cela prouve que la région, par rapport à l'ensemble du pays, n'est pas en train de stagner mais de se développer, de sorte que si vous désirez amener ces régions à un niveau de développement qu'elles n'ont pas à l'heure actuelle, cela exigera des taux de croissance fantastiques.

M. Courchene estimait que le rôle approprié du gouvernement fédéral consisterait à assurer un appui minimal dans tout le pays. Ce niveau serait peut-être adéquat, pour les Canadiens vivant dans les régions rurales par exemple. Je remarque que le sénateur Roblin a parlé à un certain moment d'un filet de sécurité et d'un certain niveau minimal. Quant à moi l'idée d'un certain niveau minimal à la portée de tous les Canadiens me paraît beaucoup plus sensée que l'idée voulant que tous les Canadiens aient, de quelque façon, des chances égales ou des niveaux économiques égaux; cette notion donc de niveau minimal est de loin plus sensée que celle d'essayer de relever une région afin qu'elle atteigne le niveau d'une autre région. Une fois de plus, il s'agit d'une idée simple, mais si vous pensez à

[*Text*]

My third heading is that employment growth is preferred to focusing on the unemployment level. A lot of people do not realize, as was pointed out in some of the testimoney, that Canada has had one of the highest growth rates, in its emplyed work force, of any country in the world. Of course, the problem has been that the work force itself has grown at an even faster rate, and you therefore have the higher unemployment level; but those unemployment levels are partially due to decisions made by individuals now to become a part of the work force where they were not a part of the work force in the past. I refer to second and third wage earners in the family. We all know of many examples of that.

To me, a focus on getting growth in employment makes more sense than focusing just entirely on the unemployment rate itself. Further in reference to that, I will comment in this section on the question of manufacturing as well. Certainly in the DREE exercise the bulk it not all of the direct incentives to industry that they are providing are to manufacturing rather than to service industries. There are some incentives going to tourism now, but mostly they are going to service, commercial and other types of of activity.

One reason why this happens, in my view, is that it is much more difficult to look after the competitive problem that I know Senator Godfrey raised a couple of times in the hearings. He was concerned about what impact a grant being received by a company had on the competitors of that company, and how the government takes that into account, and how you get a lot of complaints about that, ecetera. It was pointed out that that did not seem to be a very significant problem. Certainly as you move into service industries and retail establishments, and so on, it is going to be much more likely that when you are helping one outfit, the neighbour down the street sees that as impacting on him in a competitive way, and he is not happy about it unless he gets the same. Once you do that, of course, you get everybody feeling they should get as much as the next person.

It is certain that it would require a much higher budget, and also a tremendous amount of manpower. As you move into these areas the size of firms goes down, and the number of people, bureaucrats, that you would require to deal with them would be much greater.

Carl Beigie, in his testimony, said that it would be good to encourage resources to be channelled into areas where they can be productive. One of the concerns of manufacturing is that we really do not have a handle on what links there are, if any, between manufacturing and the service industries. There are some that say that services are a growing portion of the total and we really do not have to worry about manufacturing any more because the service part will take up that slack. Then

[*Traduction*]

l'égalité, vous pourriez vous retrouver avec des lignes directives non fonctionnelles.

En troisième lieu, je veux vous parler du fait qu'il vaut mieux créer des emplois que de se préoccuper du taux de chômage. Un grand nombre de personnes ne se rendent pas compte, comme certains témoins l'ont déjà souligné, que, au Canada, le taux de croissance de la population active ayant un emploi a été l'un des plus élevés au monde. Le problème réside naturellement dans le fait que, l'ensemble de la population active s'étant lui-même accru à un rythme encore plus rapide, on se retrouve avec un taux de chômage encore plus élevé—mais ces taux de chômage élevés sont dus en partie à l'apparition au sein de la population active de personnes qui n'en faisaient pas partie auparavant. Je veux parler des deuxième et troisième gagne-pains de la famille. Nous en connaissons tous de nombreux exemples.

Quant à moi, j'estime qu'il est beaucoup plus sensé de s'attaquer à la création de nouveaux emploie plutôt que de se consentrer sur le taux de chômage lui-même. Un peu plus tard, je traiterai également de cette question à propos de l'industrie manufacturière. C'est aux industries manufacturières, plutô qu'aux industries du secteur tertiaire, que le MEER accorde automatiquement la plupart de ses stimulants sinon tous. Certaines subventions sont maintenant accordées à l'industrie touristique, mais la plupart d'entre elles vont au secteur tertiaire, au secteur commercial et à d'autres types d'activités.

Une des raisons à cela, à mon avis, c'est qu'il est beaucoup plus difficile de s'attaquer au problème de la concurrence dont a parlé à une ou deux reprises le sénateur Godfrey au cours des délibérations. Il se préoccupait de savoir quelle répercussion pouvait avoir, sur le plan de la concurrence, une subvention reçue par une société, dans quelle mesure le gouvernement en tenait compte et combien de plaintes étaient déposées à son sujet, etc. Il a été signalé que cela ne semblait pas constituer un problème très important. Certes, dès que vous faites affaire avec des industries du secteur tertiaire et des commerçants de détail, etc, cette situation est beaucoup plus susceptible de se présenter que lorsque vous aidez une seule personne; le voisin du bout de la rue estime que cela l'empêche de soutenir la concurrence et veut obtenir le même traitement. Dès que vous le faites vous déclenchez naturellement, une réaction en chaine, à savoir que chacun estime avoir tout autant droit que l'autre à un coup de pouce.

Il est certain que cela exigerait un budget beaucoup plus élevé ainsi qu'une main d'œuvre importante. Dès que vous vous immiscez dans ces domaines, l'importance des entreprises diminue alors que le nombre de personnes—des bureaucrates—dont vous auriez besoin pour vous occuper de ces entreprises serait beaucoup plus élevé.

Carl Beigie, déclarait, lorsqu'il a comparu, qu'il serait bon d'encourager la direction à canaliser les ressources vers des domaines susceptibles d'être productifs. Un des problèmes de l'industrie manufacturière, c'est que nous ne pouvons vraiment pas savoir quels liens existent, le cas échéant, entre les industries manufacturières et les industries du secteur tertiaire. Certains prétendent que les industries du secteur tertiaire prennent de plus en plus d'importance et que nous ne devons

[*Text*]

there are others who say that that is not a very realistic point of view. The growth of services is related in some direct way to the growth of manufacturing, and if you do not get a growth of manufacturing you will not in fact have the services required to support it. They say that the two are interrelated.

There has not been—or, if there has, I am not aware of it—good research in this particular area that enables us to get a good fix on what that relationship is, and this, of course, would have an important impact on what policies one might develop in the area of economic and regional development.

It is also very difficult to measure success in this area. I noted in one area Mr. Lessard mentioned that the incentives program was 90 per cent successful because 90 per cent of the firms are still in business. I was not sure that one can necessarily conclude success from that. If I have enough money I can assure that 100 per cent of firms will still be in business, but it might not mean that they are productive or efficient. It might just mean that they have been getting a continuing number of grants over a sustained period of time. This brings home the real difficulty of measuring success in this area.

The minister, at a later stage, said that it is difficult to estimate how much of the success we have encountered in these programs is directly due to our own policies and how much is due to cyclical and external forces. In a statistical sense, he said, it is just not possible to measure and disaggregate the effects of these various forces. Again, I would agree. It is very difficult even if you are doing a good job, to prove whether you are doing it or not.

In the area of what means should be used, and by whom, I have a preference for private sector subsidy as opposed to public sector infrastructure. This partly relates to measurement. If it is difficult to measure success in the private sector, I would say it is impossible to measure it in the public sector. The public sector infrastructure is certainly politically safer because it is hard to know whether it has been beneficial or not beneficial, and you are less liable to have a Bricklin, although I hasten to add that Bricklin was not a DREE project, as I understand it. But you can certainly see the failures in the industrial subsidy side much more quickly than you see them in the public infrastructure.

Senator Godfrey: But you must have public infrastructures in order to be successful. Who is going to pay if it isn't the public?

Dr. Fleck: Well, you have basic equalization payments that go to the provinces and usually they would be using those. In fact, one of the notions behind equalization payments initially was this idea of a common level of services across the country or some minimum level of services across the country, whereas

[*Traduction*]

vraiment plus nous en faire au sujet de l'industrie manufacturière car le secteur tertiaire absorbera ce ralentissement. D'autres estiment qu'il ne s'agit pas d'un point de vue très réaliste. La croissance des industries du secteur tertiaire est directement reliée d'une certaine façon à la croissance de l'industrie manufacturière et, si vous ne parvenez pas à faire accroître cette industrie, vous ne disposerez pas des services nécessaires pour l'appuyer. D'après eux, les deux sont liées.

Il n'y a jamais eu, du moins je n'en connais aucune, de bonnes recherches effectuées dans ce domaine particulier qui nous permettent de nous faire une bonne idée de ce qu'est ce lien; cela, aurait, il va sans dire, une répercussion importante sur les politiques qui pourraient être élaborées dans le domaine de l'expansion économique régionale.

Il est également très difficile d'évaluer le succès dans ce domaine. J'ai remarqué, dans un domaine mentionné par M. Lessard, que le programme de subventions constituait une réussite à 90 p. 100 parce que 90 p. 100 des entreprises fonctionnaient encore. Je ne suis pas certain qu'on puisse nécessairement déduire à partir de cela que le programme a été un succès. Si je dispose de suffisamment d'argent, je puis m'assurer du fonctionnement de la totalité des entreprises mais cela ne signifie pas pour autant qu'elles sont productives ou efficaces. Cela peut tout simplement signifier qu'elles ont obtenu un certain nombre de subventions pendant une période soutenue. Cela pose le problème de la mesure du succès dans ce domaine.

Le ministre a dit, un peu plus loin, qu'il est difficile d'estimer quelle part du succès obtenu dans ces programmes peut être directement imputable à nos propres politiques et quelle part est imputable aux forces cycliques et extérieures. Dans un sens purement statistique, il a déclaré, qu'il est tout à fait impossible de mesurer et de dissocier l'effet de ces diverses forces. Je suis de nouveau d'accord avec lui. Il est très difficile, même si vous faites du bon travail, de prouver que vous atteignez le but visé.

Quant à savoir quel moyen devrait être utilisé et par qui, je dois dire que j'accorde ma préférence aux subventions accordée, au secteur privé, par opposition à une infrastructure axée sur le secteur public. C'est en partie une question d'évaluation. S'il est difficile de mesurer la réussite du secteur privé, il est pratiquement impossible d'évaluer celle du secteur public. L'infrastructure de ce dernier est certainement politiquement plus sûre parce qu'il est difficile de savoir si elle s'est révélée profitable ou non, et les chances d'avoir une affaire Bricklin y sont moins élevées, bien que je m'empresse d'ajouter l'entreprise Bricklin n'était pas un projet du MEER. Il est certainement plus facile de déceler les lacunes du secteur industriel que celles de l'infrastructure du secteur public.

Le sénateur Godfrey: Mais pour réussir il faut des infrastructures publiques. Qui va payer, si ce n'est la population?

M. Fleck: Des paiements de péréquation sont versés aux provinces et généralement elles s'en servent. En réalité, au départ l'un des principes qui sous-tendaient les paiements de péréquation la volonté était d'établir dans tout le pays un niveau de services uniforme ou du moins minimal, alors qu'au-

[*Text*]

you now move into additional arrangements to move money into the provinces that are getting close to block grants. This is what I tend to prefer. The difficulty on the other side is that it is very natural, looking at it from the government's point of view rather than from the provincial point of view, that they are worried about the budgetary constraints they have and so they will tend to want to move that money into infrastructure-type activities. One of the concerns is that in developing that infrastructure it may be distorted, because from the province's point of view it may be a ten-cent dollar if it is in Newfoundland, or a 25-cent dollar if it is in some parts of the Maritimes. So the road between A and B may be built, even though it may be a very questionable infrastructure investment, just because it is a ten-cent or 25-cent dollar. So the distortions that come in as a result of that constitute one of the concerns that I have. Another concern is that this would tend to move it more toward infrastructure than would otherwise be the case, just because the government thinks of itself as being separate from the province so they try to look after their own needs first.

The Chairman: I suppose the maintenance of infrastructure could also be a cost problem.

Dr. Fleck: Of course, but less so in the sense that it would be a problem for the province. It may be getting a ten-cent dollar, but then it may be less likely to get the ongoing funds.

The Chairman: The idea is to make the province competitive, and in terms of capital outlay it may well do that, but in terms of servicing that capital outlay it may make a difference.

Dr. Fleck: Yes, and it may give it less room to manoeuvre in the future.

Senator Smith (Colchester): I want to dissent very vigorously from the idea that infrastructure is a bad thing.

Dr. Fleck: I would certainly agree with you, if anybody said it was a bad thing.

Senator Smith (Colchester): I thought, with all respect, Dr. Fleck, that that is what you were saying in a general way.

Dr. Fleck: In all of these there are preference for certain types of investments or certain types of policies over other policies. My feeling is that in most of those areas where I am saying that something is preferred to something else, both are going to be necessary to some extent. My feeling would be that the balance has been tipped too heavily toward the infrastructure side and not enough toward economic development or the development of firms or the development of jobs in an ongoing sense.

Senator Smith (Colchester): I suppose you get into the question really as to which can come without the other. Are you going to attract any industrial enterprise unless services are available in the sense of infrastructure and are tolerable?

[*Traduction*]

jourd'hui on tend à conclure des ententes supplémentaires pour injecter de l'argent dans l'économie des provinces qui obtiennent pratiquement des subventions globales. Pour ma part, c'est ce que je préfère. Par ailleurs, la difficulté tient au fait qu'il est bien naturel, si l'on étudie la question du point de vue du gouvernement plutôt que des provinces, de s'inquiéter des restrictions budgétaires qu'il faut respecter, c'est pourquoi on essaiera de préférence d'injecter cet argent dans des activités d'infrastructure. Il est aussi inquiétant de penser qu'au cours de l'élaboration de cette infrastructure il risque d'y avoir des distorsions; des écarts de rentabilité d'une province à l'autre pour chaque dollar investi: 10c. pour Terre-Neuve, ou 25c. s'il s'agit d'une autre région des Maritimes. Mais la route entre les points A et B pourra être construite, même s'il s'agit d'un investissement très contestable du fait de ces écarts de rentabilité. Ce sont ces écarts qui me préoccupent surtout. Je suis aussi inquiet du fait que, pour cette raison, l'argent irait plutôt vers les infrastructures, vu que le gouvernement se considère comme étranger à la province et qu'il tente de répondre d'abord à ses besoins.

Le président: Je suppose que l'entretien de l'infrastructure pourrait aussi susciter des problèmes pécuniaires.

M. Fleck: Évidemment, mais dans une moindre mesure puisque le règlement du problème incomberait à la province. Elle pourrait obtenir une subvention de l'ordre de 10c. par dollar mais elle serait alors moins susceptible d'obtenir les fonds correspondants.

Le président: Le but est d'assurer à la province un pouvoir de concurrence; en termes de dépenses de capital il pourrait très bien en être ainsi, mais en ce qui concerne le traitement de ces dépenses les choses pourraient être bien différentes.

M. Fleck: Sans compter que la marge de manœuvre pourrait être réduite à l'avenir.

Le sénateur Smith (Colchester): Je m'élève avec fermeté contre cette idée voulant que l'infrastructure soit une mauvaise chose.

M. Fleck: Je suis tout à fait d'accord avec vous, en supposant que quelqu'un l'ait affirmé.

Le sénateur Smith (Colchester): Je croyais, monsieur Fleck, que c'était ce que vous affirmiez, de façon générale.

M. Fleck: Certains types d'investissement ou certaines politiques sont préférés à d'autres. J'ai l'impression que dans la plupart de ces domaines où l'on préfère une chose à une autre, les deux sont pourtant nécessaires, du moins dans une certaine mesure. A mon avis, la balance a penché trop fortement en faveur de l'infrastructure et pas assez du côté du développement économique, des entreprises ou de la création d'emplois.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suppose que vous en arrivez au fond à demander si l'on peut avoir l'un sans l'autre. Croyez-vous qu'il soit possible d'attirer une entreprise industrielle quelconque sans lui offrir de services d'infrastructuredécents?

[*Text*]

Dr. Fleck: They need to be tolerable. But as they move toward gold-plated, I become concerned. They need to be tolerable, but there is usually a large gap in range between tolerable and the level of services that one finds. I have seen roads built in certain areas that may get no more than 30 or 40 cars in a day, and yet they are up to a very high standard.

Senator Smith (Colchester): I agree that there may have been infrastructures of various sorts that have been overbuilt, including roads. I think that by and large those are not the choice of the province, but they are really faced with the situation that you take what you get, even if you think it is crazy, because otherwise you get nothing.

Dr. Fleck: Again the concern I have is that because of the way in which the funds come to the provinces, the province's decision making is not unfettered in its choices as between economic development and infrastructure. If it can get a ten-cent project in infrastructure, but it cannot get it if it is in some other form of economic development, then it will tend to the infrastructure. I tend more towards block grants and the notion that you want to try and move the decision more toward the region or the province. But if it is moved there, they have to be able to make decisions on the basis of the trade-offs, and, I presume, also live with the consequences.

Senator Godfrey: But will it not work better if you have a basic infrastructure?

Dr. Fleck: The market forces will work, and having a basic infrastructure is part of the market forces. Infrastructure is not a single thing, it is a whole range of things, so surely you have to have infrastructure. But the question is how much you have to have and how you arrive at decisions in terms of determining how much is enough. Sometimes you get very large investments in infrastructure that are very unlikely to have any significant payoff. It is a chicken-and-egg type of situation, and you have to have some infrastructure before you get the development, but often it is overdone in the hope that development may come. But if you are more worried about the development, then you can often add later to the infrastructure.

The second item I have in terms of what means should be used and by whom, deals with economic development subsidies being preferred to income supplement. Here the C.D. Howe people, in their testimony, mentioned that if transfers are used to finance current operations of provincial governments (and the current operations might be slightly different from the building of a capital infrastructure) or current consumption of the family, then there is little payoff in the form of job creation and sustained growth, but it goes back to the point about wanting to try to get economic development that will sustain itself. Transfers may in fact impede job creation by creating notions of complacency and also increased costs which would make the area more non-competitive than it would otherwise be.

An item I saw in an article in *Fortune* magazine a couple of years ago talked about the movement of jobs to the southwest

[*Traduction*]

M. Fleck: Ils doivent être décents. Mais lorsqu'on les perfectionnent à outrance, je m'inquiète. Il existe en général un écart considérable entre la décence et le niveau des services offerts. J'ai vu dans certaines régions des routes où ne passent pas plus de 30 à 40 voitures par jour, et encore satisfont-elles à des normes très élevées.

Le sénateur Smith (Colchester): Je reconnais qu'il se peut que des infrastructures de divers types aient été trop élaborées, notamment des routes. Je pense qu'en règle générale ce n'est pas ce que souhaitait la province. Mais il faut bien songer qu'il faut prendre ce qu'on vous offre, même si vous pensez que c'est stupide parce que sinon vous n'obtenez rien du tout.

M. Fleck: Je m'inquiète aussi du fait qu'en raison de la manière dont les fonds sont versés à la province, ces dernières ne sont pas libres de choisir entre le développement économique et l'infrastructure. Si elle peut obtenir un projet d'infrastructure à 10c., mais que cette offre ne tient pas en matière de développement économique, la province optera pour l'infrastructure. Je suis plutôt favorable aux subventions globales et au principe que vous défendez et qui consiste à se rapprocher des régions ou des provinces. Mais pour cela, elles doivent être en mesure de prendre des décisions en tenant compte des tributs à payer et, je pense, des conséquences qui en découlent.

Le sénateur Godfrey: Mais arriverons-nous à de meilleurs résultats avec une infrastructure de base?

M. Fleck: Les forces du marché entreront en jeu et l'infrastructure de base en fait partie. L'infrastructure n'est pas un élément isolé, mais un ensemble d'éléments. C'est pourquoi il faut avoir une infrastructure. Mais il s'agit de savoir quelles doivent en être l'ampleur et l'importance. On investit quelquefois beaucoup dans une infrastructure qui ne sera vraisemblablement pas rentable. C'est un cercle vicieux puisqu'il faut être doté d'une certaine infrastructure avant de pouvoir prendre de l'expansion, mais qu'on dépasse souvent la mesure dans l'espoir que cette expansion suivra. Mais si l'on s'intéresse davantage à l'expansion, on pourra étoffer l'infrastructure un peu plus tard.

Le second point concernant les moyens à employer et ceux qui s'en chargeront, traite de la préférence qu'on accorde aux subventions à l'expansion économique plutôt qu'au supplément de revenu. A ce propos, les représentants de l'institut C.D. Howe ont déclaré, au cours de leur témoignage, que si l'on avait recours aux transferts pour financer les activités courantes des gouvernements provinciaux, qui seraient un peu différentes de la création d'une infrastructure financière ou des besoins normaux d'une famille il ne fallait pas s'attendre à ce que cela soit très favorable à la création d'emplois et à la croissance soutenue. Mais il ne faut pas oublier qu'on veut obtenir une expansion économique durable. En fait, les transferts risquent de freiner la création d'emplois en faisant naître un faux sentiment de sécurité et en élevant les coûts, ce qui pourrait réduire encore davantage la position concurrentielle de la région.

Il y a deux ans, j'ai relevé dans la revue *Fortune*, un article sur la concentration des emplois dans le sud-ouest des États-

[*Text*]

of the United States, and it quoted the mayor of Houston as saying, "If you want to work, Houston is the place to come to, and if you don't want to work, New York is the place to go to." I would say that part of that would be the difference between money that was going into economic development and money that was going into income supplements. Certainly, if one did not want to work, a place that has a higher income supplement has certain attractions.

Urban preferred to rural. I think it was Professor Higgins who talked about growth poles and how he did not see a great deal of radiating out from whatever industry might be set up—i.e., the notion of additional benefits coming from the surrounding region. Other testimony indicated that perhaps there was some. The Economic Council were a little stronger on the growth pole idea, and an additional notion I would add comes out of some work that was done by a chap called Glen Jenkins which has to do with moving from one job to another. They did studies, I believe, in Quebec—Canadair, perhaps—and another study was done somewhere in the Maritimes. He was looking at the amount of time and the difficulty for somebody laid off in finding other employment when a plant closed. As one would expect, it took a much longer time in the Atlantic provinces, and in some cases the problem was only solved for the individual concerned by leaving that particular area and moving somewhere else in Canada. In Quebec the period was not as long and it was of much less cost being a metropolitan area. The notion there is that when you get large metropolitan areas—and they do not have to be above a million and half—there seem to be economic benefits to having an area of that size. You also make it easier for people to be job mobile. Jenkins touched on that.

In another study done at MIT, a man by the name of David Birch has done studies in the United States to show that the job loss rate is pretty well constant across the United States. Roughly 8 per cent a year of all jobs die or cease to exist. The differences among regions are not in the job loss rates but are in the creation of new jobs and the expansion of existing facilities. That says two things to me. First, one needs to have a situation where people can be job mobile, where there will be other opportunities. Of course, if you have small centres that is much more difficult to do. Second, the concentration should be on the creation of jobs rather than on just the maintenance of existing jobs. His data base is from Dunn & Bradstreet files, I believe. I know the data base he used is available in Canada as well, but I do not know what the findings here would be. My guess would be that, if anything, the job change rate would be somewhat less. But it was the uniformity of it across the country that surprised me. If that, in fact, were the case here as well, then again that might be an important bit of information in terms of the development of policy.

[*Traduction*]

Unis, à propos de quoi le maire de Houston avait déclaré ceci: «Si vous voulez travailler, il faut aller à Houston, mais si vous ne voulez pas travailler, allez alors à New-York». Je crois qu'il faut faire une distinction entre l'argent qui sert à l'expansion économique et celui qui contribue au supplément de revenu. Il est évident que pour quelqu'un qui ne veut pas travailler, toute région qui bénéficie d'un supplément de revenu élevé n'est pas dépourvue de charme.

La préférence des régions urbaines aux régions rurales—je crois bien que c'est le professeur Higgins qui a parlé des pôles de croissance en disant qu'il ne voyait pas très bien les avantages qu'une industrie quelconque pouvait offrir à la région où elle était située. D'autres témoignages ont cependant indiqué qu'il en existait peut-être. Le Conseil économique s'est plus clairement prononcé sur cette notion des pôles de croissance à laquelle est venue s'ajouter une autre, à la suite de certains travaux effectués par un dénommé Glen Jenkins sur la mobilité professionnelle. Je crois que des études ont été faites au Québec—à Canadair, peut-être—et dans les Maritimes. M. Jenkins a examiné combien de temps mettait un employé mis à pied par une entreprise qui fermait ses portes, pour se trouver un autre emploi et le degré de difficulté auquel il devait faire face. Comme prévu, cela prenait beaucoup plus de temps dans les provinces Maritimes, et, dans certains cas, l'intéressé n'avait d'autre choix que de quitter sa région et s'installer ailleurs au Canada. Au Québec, la période était moins longue et moins coûteuse puisqu'on se trouvait dans une région métropolitaine. Cela signifie que dans les grandes régions métropolitaines, qui ne doivent pas nécessairement compter plus d'un million et demi d'habitants, la mobilité professionnelle ne présente pas de grosses difficultés. On s'intéresserait donc davantage aux régions dont l'importance confère certains avantages économiques. On mettrait également l'accent sur la mobilité professionnelle. Jenkins l'a d'ailleurs signalé.

Dans le cadre d'une autre étude faite par le MIT, un dénommé David Birch a effectué des recherches aux États-Unis tendant à prouver que le taux de perte d'emplois est à peu près le même dans toutes les régions de ce pays. Chaque année, environ 8 p. 100 de tous les emplois disparaissent ou sont abolis. Les différences entre les régions ne résident pas dans les taux de perte d'emplois mais dans la création de nouveaux emplois et le développement de services existants. J'en conclus deux choses: d'abord, les gens doivent pouvoir avoir une mobilité professionnelle, il faut que la région offre d'autres possibilités d'emplois. Il est évident qu'il sera beaucoup plus difficile de retrouver cette situation dans les plus petits centres. En deuxième lieu, on devrait mettre l'accent sur la création d'emplois plutôt que sur le maintien des emplois déjà existants. Je crois que ses données proviennent des dossiers de la Dunn and Bradstreet. Je sais que les données dont il s'est inspiré sont également disponibles au Canada, mais je ne sais pas ce qu'elles révèleraient ici. Je crois que le taux de mobilité professionnelle serait moins élevé dans notre pays. Mais c'est l'uniformité dans tout le pays qui m'a surpris. Si c'était également le cas ici, ces renseignements se révèleraient précieux pour l'élaboration d'une politique.

[*Text*]

I have suggested that assumed risk is preferred to subsidized cost. What I mean by that is that in many industrial-type projects, the type of assistance that is required in certain of them is really a risk assumption. My guess would be that the Bricklin situation is one where it would have been difficult to finance somewhere else just in terms of people being willing to take on the risk. The reason it located in the particular area, therefore, was that it found a way of getting financed there. On the other hand, in other situations the subsidy program seems to be to make a particular operation cost competitive that might not be otherwise. That is what I call subsidizing cost.

Usually the subsidizing cost is going to be an ongoing thing, or is more likely to be, or it is one where, after a period of time when the subsidies are gone, it is more likely that the firm will cease to exist. The assumption of risk is politically more difficult because then the ones that do not work out will be more visible and, just by the fact that you have higher risk projects, the chances are that a fair number of them will not work out. But those that do might be quite successful. I would think that for a region the assumed risk policy might have some more appeal.

The Chairman: Will you explain the assumed risk policy again, please?

Dr. Fleck: A company, if it is setting up in some places, just wants to be able to see that its costs will be no greater than they would in some other parts of the country. So you might give a transportation subsidy to enable it to move to the market. Or it might be that the cost of land or the cost of labour or some other cost would be subsidized in some way to make it competitive.

In other situations it is not so much the cost but the fact that it is a risky venture to start with and it just may be difficult to get the capital that would be required to make that particular investment, because people will not be willing to take the risk.

I used Bricklin as an example. I am not that familiar with it, but I would guess the risk factor there would have been an important element in it, and that is why it was going where it was going, because it had government or various types of support that were willing to assume a risk that the commercial banks or other lenders would not be willing to assume in relation to the potential returns that were there.

It may make more sense, even though it is politically more difficult, to follow a strategy that is trying to find a high risk, which usually means a potentially high return as well as the potential of going bankrupt. If you are skilful in selecting a range of these, you will find some will work out and if you have enough of those you can do quite well. Usually the cost differentials may not be that great in one location as to another so that the profit generation might be sufficient to overcome them. That is the notion.

[*Traduction*]

J'ai laissé entendre au financement des coûts que le risque était préférable. Ce que je veux dire, c'est que le genre d'aide que nécessitent de nombreux projets industriels implique un certain risque. J'ai l'impression que dans le cas de la Bricklin, peu de personnes étaient prêtes à risquer de financer cette société ailleurs; c'est pourquoi on l'a construite dans une région où l'on était disposé à le faire. Par ailleurs, dans d'autres cas, ces programmes semblent viser à rendre les coûts d'exploitation concurrentiels alors qu'ils ne le seraient pas normalement. C'est ce que j'appelle financer les coûts.

En général, ce financement est permanent ou est plus susceptible de l'être. Dans cette situation, une société cessera probablement d'exister quand on aura cessé de la subventionner. Dans le cas du risque possible, la situation est plus difficile au point de vue politique, parce que les sociétés non rentables apparaîtront immédiatement et, par le seul fait que vous êtes en présence de projets qui comportent de plus grands risques, il est fort probable qu'un nombre appréciable d'entre eux ne seront pas rentables. Mais les sociétés rentables pourraient être très prospères. Je crois que cette politique du risque possible aurait peut-être plus d'attraits pour une région.

Le président: Pouvez-vous m'expliquer de nouveau la politique de risque possible, je vous prie?

M. Fleck: Une société qui s'établit dans une région déterminée veut s'assurer que ses frais ne seront pas plus élevés là où elle s'installe que dans d'autres parties du pays. C'est pourquoi le gouvernement pourrait lui accorder une subvention de déplacement pour lui permettre de s'établir là où se trouve son marché. On pourrait aussi subventionner le prix du terrain ou le coût de la main-d'œuvre ou toute autre dépense de façon à ce que son marché soit concurrentiel.

En d'autres cas, la difficulté ne réside pas tant dans le coût que dans le fait que l'établissement de la société représente une entreprise hasardeuse et qu'il risque d'être difficile d'obtenir le capital nécessaire pour procéder à cet investissement, parce que les gens ne sont pas prêts à prendre le risque.

J'ai mentionné la Bricklin à titre d'exemple. Ce n'est pas que je connaisse bien ce cas, mais j'ai l'impression que le facteur risque aurait été un élément très important; c'est pourquoi la situation se présentait ainsi, parce que cette entreprise bénéficiait de l'appui du gouvernement ou d'autres organismes qui étaient prêts à prendre un risque que les banques commerciales ou autres n'étaient pas prêtes à prendre, par rapport à sa rentabilité possible.

Il est peut-être plus sensé, même si cela est plus difficile au point de vue politique, d'avoir recours à une stratégie du risque, qui sous-entend autant la possibilité d'un rendement élevé que la possibilité d'une faillite. Si vous faites un choix judicieux, votre succès est assuré. En général, les différences de coûts entre deux régions ne sont pas assez grandes pour que les bénéfices réalisés ne réussissent à les maîtriser. Voilà comment s'explique cette notion.

[*Text*]

The Chairman: I do not understand what you mean by subsidized cost, because even in the assumed risk situation you are subsidizing some costs. You are saying that because the risk is greater, the regional differentiation is not as noticeable. Is that it?

Dr. Fleck: And the need for continued subsidization of cost may be less because, if the high risk pays off, there should be a high profit, because again high risk should be capable of producing a higher profit base to enable it to cover itself over the future.

The Chairman: You are talking of an ongoing contribution in one form or another.

Dr. Fleck: Especially in operations that are in places they should not be in from an economical point of view.

Senator Molgat: You are not referring there to one-shot subsidized costs as, for example, land.

Dr. Fleck: No. One time capital subsidized costs do not concern me. I am positive on that.

I suggest that small indigenous projects should be preferred to large complex projects. In Judith Maxwell's testimony she referred to Prince Edward Island, and I believe Mr. Higgins did as well, and the success they felt they had with some small projects. I remember talking to some people there about industrial malls they had developed with small firms and that these had worked out quite well. I also had that feeling coming out of David Birch's research, because again in the United States they found that about 66 per cent or nearly two-thirds of net new jobs came from small firms, firms with under 50 employees, I believe. That surprised me. There is quite a volatility in that. There were a lot of deaths of jobs in that same group, but in terms of both what was lost and what was gained, still two-thirds of it came from small companies. A fairly small percentage of it came from the very large firms, which ran counter to what my natural feelings would have been, but would be supportive again of the notion of trying to support those operations that are small and indigenous.

I also feel they have a greater chance of sustaining themselves in the local area than would be the case with the large ones, and again that tends to support that notion.

I suggest that block grants should be preferred to conditional grants. I touched on this before in terms of how I would like the decisions to be based on the full costs for the provinces rather than on subsidized dollars.

I was wondering how one might try to get some review of the peformance of provinces when it was done on a block grant basis. One notion that came to mind was the thought of getting an outside review group every year or every couple of years to be comprised of knowledgeable people outside government who might review the performance of a province in terms of how it had used the money in economic development and who would publish a report which would provide some public exposure.

[*Traduction*]

Le président: Je ne comprends pas ce que vous voulez dire par financement des coûts, parce que même dans le cas d'un risque possible, vous financez certains coûts. Vous dites que, parce que le risque est plus grand, la différence régionale n'est pas aussi remarquable. Est-ce exact?

M. Fleck: Et il ne sera peut-être pas nécessaire de continuer à financer les coûts car s'il a été rentable de prendre un risque élevé, le profit réalisé sera élevé, puisque des risques élevés devraient entraîner des bénéfices plus élevés capables de courir les risques futurs.

Le président: Vous parlez d'une mise de fonds continue, sous une forme quelconque.

M. Fleck: Tout particulièrement dans le cas des exploitations, qui se trouvent dans des localités peu avantageuses d'un point de vue économique.

Le sénateur Molgat: Vous ne parlez pas là de coûts subventionnés en une seule fois, comme par exemple dans le cas de terrains?

M. Fleck: Non. Je ne me préoccupe pas de coûts financés en une seule fois. J'en suis sûr.

J'estime qu'aux grands projets complexes, il faudrait préférer de petites activités locales. Dans son témoignage, Judith Maxwell et M. Higgins je crois ont parlé de l'Île-du-Prince-Édouard, et tous les deux ont évoqué les succès qu'ils ont eus avec certains petits projets. Je me souviens d'avoir parlé dans cette province à certaines personnes, au sujet de petites entreprises qui avaient créé des complexes industriels dont les résultats étaient très satisfaisants. J'avais eu aussi ce même sentiment au sujet des recherches de David Birch, parce que là encore les États-Unis ont constaté qu'environ 66%, soit près des ⅔ des nouveaux emplois nets étaient attribuables aux petites entreprises, ayant je crois moins de 50 employés. Cela m'avait étonné. Il y a une très grande instabilité parmi les petites entreprises. Beaucoup d'emplois ont disparu dans ce même groupe, mais si l'on tient compte de ceux qui se perdent et de ceux qui se gagnent, les ⅔ proviennent encore des petites entreprises. Les très grandes sociétés comptent pour un très petit pourcentage, ce qui est contraire à ce que j'aurais cru instinctivement, ce qui prouve encore une fois la notion qui consiste à encourager les petites exploitations locales.

J'estime aussi qu'elles ont beaucoup plus de chances de se maintenir dans de petites agglomérations que dans de grandes, ce qui vient aussi étayer ce principe.

Il faudrait, selon moi, donner la préférence aux subventions globales plutôt qu'aux subventions conditionnelles. J'en ai déjà parlé en disant que je voudrais que les décisions soient fondées sur la totalité des coûts pour les provinces plutôt que sur le montant de la subvention.

Je me demandais comment on pourrait évaluer les réalisations des provinces si l'on procédait par subventions globales. J'ai pensé que chaque année ou tous les deux ans on pourrait charger un groupe d'étude constitué de spécialistes extérieurs au gouvernement d'évaluer les réalisations des provinces, de déterminer en particulier comment elles avaient utilisé cet argent pour le développement économique. Ce groupe publierait un rapport qui serait rendu public. Pour un besoin inté-

[*Text*]

That would make it a little more difficult for a short-term internal provincial need to be met by funds that were really intended, even though in a block grant form, for a longer term economic development.

The Chairman: Would you care to contrast block grants with tax incentive systems?

Dr. Fleck: A tax incentive system, as I understand it, would be the incentive to the individual firm or person concerned. Is that what you mean by an incentive system?

The Chairman: A regionally differentiated tax system, I guess.

Dr. Fleck: The decision then moves to the individual or to the firm, whereas on a block grant it is money that is going to provincial government, and then they are making the decisions. Often the problem with the tax incentive is that you have to make a profit before you get whatever benefit the tax incentive may have, unless you are moving towards a negative income tax or something of that sort. But for many firms, especially small firms, the benefit of a tax incentive comes a little further down the road. I find tax incentives usually tend to be more beneficial to larger firms than smaller firms.

Again a tax incentive tied in with a marketplace notion is one that I should have a bias towards. I am not downplaying that. But where you are trying to get something started, I find that businesses are usually quite concerned that they do not know how long a differential tax will be there. They much prefer the grant in the hand than the tax incentive in the bush that may or may not be there a few years down the road, because stability of government policy is not a characteristic they think is well developed these days.

The Chairman: I can't help but be amazed at some of the deals in oil world, for instance, that people are lining up to get into that border on an act of madness in terms of rational investments, but because they can write that off against other income that seems almost totally to captivate them.

Dr. Fleck: There has to be a potential. Some people get so caught up trying to reduce taxes that they forget that you have to make something first before you are really ahead of the game, no matter how big your tax writeoff is.

The Chairman: To illustrate that, I make the point that tax incentives seem to have a very strong attraction for people.

Dr. Fleck: For the individual a tax incentive does. Obviously if he is in a high income situation, that presumes that he can write off whatever he is doing in the starting up of a small business against his other income; and that can be a very powerful incentive. There is no question about that.

The Chairman: I see your point. They tend to be less attractive—small firms over large firms.

Dr. Fleck: My preference here was block grants to conditional grants. I put unit costs preferred to output per man hour. I mention that because there is a tendency sometimes to

[*Traduction*]

rieur à court terme, une province aurait un peu plus de difficultés à affecter des fonds qui étaient en fait destinés à un développement économique à plus long terme, même si la subvention est globale.

Le président: Puis-je demander de comparer les subventions globales avec les systèmes de stimulants fiscaux?

M. Fleck: D'après mon interprétation, un système de stimulant fiscaux servirait d'incitation pécuniaire à une entreprise ou à un particulier. Est-ce bien ce que vous entendez pas ce système?

Le président: J'imagine que ce serait un système fiscal différencié par région.

M. Fleck: La décision est ensuite prise par le particulier ou par la société, alors lorsqu'il y a une subvention globale, les fonds arrivent au gouvernement provincial qui décide ensuite quoi en faire. Le problème qui se pose souvent à propos des stimulants fiscaux, c'est qu'il faut faire un profit avant de bénéficier de l'avantage prévu d'après ces stimulants, à moins de se diriger vers un impôt sur le revenu négatif ou une situation de ce genre. Mais bien des sociétés, et tout particulièrement les petites entreprises, les avantages que présentent les stimulants fiscaux ne sont pas immédiatement accessibles. Ces stimulants ont tendance, selon moi, à avantager surtout les grandes entreprises.

Je favoriserais personnellement un stimulant fiscal en rapport avec la conjoncture du marché. Je ne minimise pas la question. Lorsqu'une entreprise essaie de démarrer, ce qui la gêne beaucoup de façon générale c'est qu'elle ne sait pas combien de temps s'appliquera la différence d'impôt. Elle préfère de loin une subvention acquise à une promesse de stimulant fiscal qui pourra ou non être maintenu par la suite, parce qu'elle sait que de nos jours la stabilité des politiques gouvernementales n'est pas une caractéristique très sûre.

Le président: Je ne peux m'empêcher d'être étonné à propos de certaines opérations qui se font sur le marché du pétrole par exemple, où des gens se ruent pour investir comme des fous, sous prétexte qu'ils peuvent déduire ces placements de leurs autres revenus—chose qui semble les captiver totalement.

M. Fleck: Il faut qu'il y ait des possibilités. Certains sont tellement obnubilés par la volonté de diminuer leurs impôts qu'ils oublient que quelle que soit l'importance de leurs réductions fiscales, pour être vraiment gagnant il faut qu'ils réalisent d'abord certains profits.

Le président: Pour illustrer cela, disons que les stimulants fiscaux semblent présenter un attrait tout particulier.

M. Fleck: C'est vrai pour les particuliers. Évidemment, si un contribuable a un revenu très élevé, cela suppose qu'il peut en déduire ce qu'il gagne en faisant démarrer une petite entreprise, ce qui peut constituer une très forte incitation, c'est évident.

Le président: Je le conçois fort bien. Ils sont moins intéressants pour les petites entreprises que pour les grandes.

M. Fleck: Ma préférence à cet égard penche du côté des subventions globales plutôt que des subventions conditionnelles. Je situe les coûts unitaires par rapport à la production par

[*Text*]

concentrate on the notion of productivity. I feel it is very important to combine the notion of productivity with that of wage rates. Just getting more output per man hour—say you get 5 per cent more output per man hour, which means that productivity has gone up 5 per cent—but wages have gone up 20 per cent, so that on a unit cost basis you have actually fallen behind. So if you are worried about international competitiveness, you have to put the two together; and, of course, that could get one into the situation that the fact, as was pointed out by several of the people testifying, that the income gap has been closed and that wage rates have moved up in the Atlantic provinces and Quebec is not necessarily good for economic development. There is sometimes a price to pay, and the price to pay of a lower individual wage rate may be one of the inducements that brings in economic development. Certainly that has happened in the U.S. to a significant extent. There has been a very major move the south and southwest.

Province or region preferred to federal government. Here it would be a preference for decentralization of decision closer to the situation. I realize that DREE itself has decentralized its operations. But, of course, the decision is still largely a federal one in relation to their activities, as they would say should be the case, given the fact that they are putting up the money.

But I feel it is important that these decisions do move out closer, that the provinces would be in a better position to make the judgments especially if you move to smaller projects. As you will see, many of my policy preferences are interrelated. If one is moving toward smaller indigenous type projects, you require more know-how that is on the scene. That again, to my way of thinking, is something that would be more naturally provincial government or even at the municipal level. It also ties in—and I will touch on that when I talk about the necessity, in number 13, of analytical capability of provinces preferred to central capability.

Once again it seems to me that one of the ways that the federal government can help is in trying to help provide and develop that analytical capability for the provinces, through training, through lending people, through having people come and work with the federal government for a while. What you really want to try to do is to build up and develop that analytical capability in the various regions.

Common market preferred to balkanization. This also relates to the international competitiveness. But one of the real concerns in Canada at the present time is that even though one-quarter of our gross national product is exported, and that the GATT negotiations are moving us in the direction of freer trade, we do not even have free trade within Canada. If anything, the situation is getting worse. In my view, the low income regions will lose that sort of game. It is one of those areas where as these non-tariff barriers, and other types of restrictions in government purchasing policies, build up, it will

[*Traduction*]

heure-homme. En effet, on a parfois tendance à insister sur la notion de productivité. Il me semble très important de la combiner avec les taux de salaires. Si la production est plus importante par heure-homme—si par exemple chaque heure-homme augmente la production de 5 p. 100, alors que les salaires ont augmenté de 20 p. 100, il y a en fait une régression quant au coût unitaire. De la même façon, si on se préoccupe de concurrence internationale, il faut considérer les deux aspects à la fois; et naturellement, comme l'ont indiqué plusieurs des témoins, à la longue, l'écart des revenus devient nul et celui des taux de salaires augmente—comme dans les Provinces atlantiques et le Québec—ce qui n'est pas nécessairement bon pour le développement économique. Il y a parfois un prix à payer, et le prix à payer sur un taux moins élevé de salaire individuel peut être une des incitations qui favorise le développement économique. C'est sûrement ce qui s'est passé aux États-Unis de façon significative. Il y a eu un très grand mouvement vers le sud et le sud-ouest.

Faut-il accorder la préférence aux provinces ou aux régions plutôt qu'au gouvernement fédéral? J'opterais pour une décentralisation des décisions prises plus près du contexte. Je constate que le Ministère de l'Expansion économique régionale a décentralisé ses activités. Bien entendu, les décisions qui ont trait aux activités du ministère relèvent en grande partie du gouvernement fédéral, chose qu'ils accepteraient d'ailleurs eux mêmes, puisque les fonds sont fournis par le gouvernement fédéral.

A mon avis, il importe que les décisions relèvent des provinces puisqu'elles sont mieux placées pour reporter des jugements surtout dans le cas ces projets de moindre envergure. Comme vous pourrez le constater, bon nombre de mes actions politiques préférées sont intimement liées. Si on opte pour des projets de moindre importance de type local, il faut faire appel aux ressources locales. Encore une fois, à mon avis, il s'agit de questions qui relèvent naturellement du gouvernement provincial, voire des autorités municipales. Toutes ces questions sont liées entre elles; j'aborderai d'ailleurs cet aspect lorsque je parlerai de la nécessité, au numéro 13, d'avoir recours aux ressources analytiques des provinces plutôt qu'à celles du gouvernement central.

Il me semble que l'une des façons dont le gouvernement fédéral pourrait apporter son aide serait d'offrir et d'améliorer les ressources analytiques des provinces, par le biais de la formation, du prêt de personnel, ou encore en invitant des gens à venir travailler au gouvernement fédéral pendant un certain temps. Ce qu'il faut vraiment faire, c'est constituer et améliorer les ressources analytiques des régions.

Le marché commun de préférence à la balkanisation. La question est également liée à la compétitivité internationale. Or, l'une des principales préoccupations au Canada, à l'heure actuelle, réside dans le fait que même si nous exportons 25 p. 100 de notre produit national brut et que les négociations du GATT nous orientent vers le libre-échange, cette forme de commerce n'existe pas au Canada. En fait, la situation se dégrade. A mon avis, les régions défavorisées sortiront pendantes. La situation se détériorera dans ces régions à mesure que les obstacles non tarifaires et autres types de restrictions

[*Text*]

become a more serious situation. It is the type of thing where unless everyone agrees that it either be eliminated or cut back substantially, nothing will happen. No one wants to make the first move. I think that very few provinces would be free of guilt in this particular area. It is just not a game that will make winners.

One of our concerns is that we are such a small market, as it is, with 22 million people. The standard concern is that we are the only Western nation other than Australia that does not have access to a market of over 100 million people. We cannot even free up our own market within this country. So I have real concerns about that particular area and about the gradual growing up of regional and provincial policies that prefer that particular area. In the long run that will have very negative results for us as a country.

Senator Austin: Dr. Fleck, would you let me reflect on the points you have just made—that one, and the points you are making on items 6 and 8? It seems to me that the further decentralized the process becomes, the more likelihood there is to see the generation of interprovincial conflict over economic development activities. We have seen this historically with certain types of industries. I think you are familiar with the problems between Ontario and Quebec, of job sourcing, downstream processing, farming commodities, and so on. I would think that your point 9 is somewhat in contradiction to what you are seeking to see happen with respect to block grants and decentralization of decision-making and local control. We may well find, for example, that provinces start qualitative countervails of one kind or another to defend themselves against competitive economic activity.

Dr. Fleck: I would see this as one policy in a mix of policies, that perhaps has to be negotiated. Perhaps we need treaties among the provinces. After all, in GATT we are negotiating many of these same types of issues among countries. There has not been a substantial effort, that I am aware of, to talk about the problems that are associated with these various barriers I have just mentioned. This is something that we just seem to be realizing. It is evolving, it is happening. It may be that as you get a mix of policies, one of the trade-offs of that mix of policies, of moving more to block grants than conditional grants, would be the agreement to eliminate or reduce those sort of barriers. I think it is a very important one, and it would be unfortunate if we moved in the block grant way and we did not have some way, or some agreement, on reducing those sorts of barriers.

The Chairman: It is interesting that in the Common Market that is an ongoing concern. While it is a concern here in Canada, there is almost no mechanism for resolving that concern. It just happens, and people retaliate rather than talk about it.

Senator Austin: Over the years I have watched the European common market, ever since the Treaty of Rome in 1954.

[*Traduction*]

contenues dans les politiques d'achat du gouvernement s'accumuleront. A cet égard, tous s'accordent à dire que si les obstacles ne sont ni supprimés ni réduits notablement, rien ne se produira. Mais personne ne veut faire le premier pas. A mon avis, bien peu de provinces sont sans reproche à cet égard. Personne n'est gagnant à ce genre de jeu.

La difficulté vient de ce que notre pays, constitue un marché avec ses 22 millions d'habitants, assez restreint. En fait, nous sommes la seule nation occidentale, mis à part l'Australie, qui n'a pas accès à un marché de plus de 100 millions de personnes. Nous ne parvenons même pas à affranchir notre propre marché intérieur; cette situation m'inquiète beaucoup, et ce d'autant plus que les politiques régionales et provinciales qui englobent de plus en plus cet aspect des échanges commerciaux ne cessent de prendre de l'ampleur. A long terme, il ne peut en résulter que des effets négatifs pour le Canada.

Le sénateur Austin: Monsieur Fleck, j'aimerais formuler quelques commentaires au sujet des points que vous avez soulevés, en particulier ce point-ci ainsi que ceux que vous abordez aux articles 6 et 8. A mon avis, plus le processus est décentralisé, plus il y a risque de conflits interprovinciaux en matière d'activité de développement économique. De tels conflits se sont déjà produits à l'égard de certains types d'industrie. Je pense que vous êtes au courant des problèmes qui existent entre l'Ontario et le Québec en matière de création d'emplois, de traitement d'aval, d'équipement aratoire, etc. Votre point nº 9 semble entrer en contradiction avec ce que vous espérez voir se produire au chapitre des subventions globales, de la décentralisation du processus décisionnel et du contrôle local. Il est possible, par exemple, que des provinces adoptent des mesures compensatoires qualitatives afin de se protéger contre une activité économique concurrentielle.

M. Fleck: Je verrais une telle politique comme élément d'un ensemble de politiques qui pourraient faire l'objet de négociations. Les provinces devraient peut-être conclure des accords. Après tout, dans le cas des négociations du GATT, nous négocions de nombreuses questions semblables avec d'autres pays. Autant que je sache, on ne s'est pas beaucoup occupé des problèmes reliés aux divers obstacles dont je parlais. Il me semble que nous venons tout juste d'en prendre conscience. Or, ces problèmes se posent déjà. Il est possible que dans le cas d'un ensemble de politiques, l'un des choix qui se pose, lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut opter pour les subventions globales plutôt que pour les subventions conditionnelles, devrait prendre la forme d'un accord visant à éliminer ou à réduire de tels obstacles. Il s'agit d'un choix très important et il serait dommage que nous options pour la formule de subventions globales sans trouver de moyen ou sans conclure un accord qui permettrait de réduire de tels obstacles.

Le président: Il est intéressant de noter que dans le Marché commun, ce problème constitue une incessante préoccupation. Or, le même problème se pose au Canada et nous ne disposons d'aucun mécanisme pour le résoudre. Le problème est bien réel, mais nous préférons adopter des mesures de représailles plutôt que de négocier.

Le sénateur Austin: J'ai surveillé l'évolution du Marché commun européen depuis la signature du traité de Rome en

[*Text*]

I happened to be a graduate student at that time, and this area fell into my area of curiosity. I have watched Europeans struggle to get some form of central decision-making ability, and yet here in Canada, where we have had that central decision-making—and where I think, at least on a general datum, it has been successful; we are one of the best economic success stories in the world—we seem to be experimenting with decentralization and forces of balkanization. The reason why we have not had to worry about treaties between provinces is that we have had a national Parliament which could be used as a forum for advocacy by our regions and ultimately as a decision-making place.

Frankly, I wonder whether, with your experience in provincial government, you would not be concerned that our less economically well-to-do provinces would find it much more difficult to obtain equity by head-on negotiation with the wealthier provinces than they would in a forum such as Parliament, where decision-making is often somewhat distant from the immediate interests of a provincial region.

Dr. Fleck: The difficulty I would have there is this, that I know we have Parliament, but it seems to me that some of these areas, jurisidictionally, are not within the scope of Parliament, as I would see it at the present time. Let us take the purchasing power of an hydroelectric company, and some of the standards that might be set up in various provinces. I think the problem is a serious one.

Senator Smith (Colchester): Anyway, you do not negotiate with Parliament, really. That, theoretically, may be the fact, but actually you negotiate with the federal government.

Dr. Fleck: I do not see a forum at the present time for dealing with these, Senator Austin.

Senator Austin: We have had two, historically. The oldest one has been called "caucus". That is on the side of the executive part of our government. Parallel to that there is the process in the house itself of opposition and the seeking of political support. More recently we have developed the direct negotiating process of federal-provincial conferences, and below the tip of that iceberg there is an enormous process of meetings and activities at the level of civil servants, both federal and provincial, all of which I would say constitute a negotiating process.

It seems to me—and my bias comes from my common law training—that I prefer to build up from practice to principles. The practice has found a way of moving the pendulum this way and that way in accordance with what are perceived to be the requirements of any particular region or any particular government, at any particular time.

Senator Steuart: Are we not exaggerating this balkanization idea? I think it is pure exaggeration. I just do not think it exists to that extent. I think it is a sort of academic exercise designed to pick up a few little things like Quebec barring some workers from Ontario, and a little bit of preference with regard to purchasing. On the whole, though, I think you are

[*Traduction*]

1954. A l'époque, j'étais étudiant diplômé et je m'intéressais à la question. J'ai vu les efforts qu'ont déployés les Européens pour instituer une certaine forme de pouvoir central décisionnel. Or, au Canada, où existe déjà une telle forme de pouvoir décisionnel, qui, de façon générale, fonctionne bien (le Canada est l'une des plus belles réussites économiques du monde) nous semblons être aux prises avec des problèmes de décentralisation et de balkanisation. Si nous n'avons pas eu à négocier des accords entre provinces, c'est que nous disposons d'un Parlement national qui peut servir de tribune aux régions pour faire valoir leurs intérêts et où, en dernier ressort, des décisions sont prises.

Je me demande franchement si, compte tenu de l'expérience que vous avez acquise au gouvernement provincial, vous ne craindriez pas que les provinces moins nanties trouvent plus difficile d'obtenir satisfaction dans le cadre de négociations menées de front avec les provinces plus riches qu'en ayant recours à une tribune telle que le Parlement où les décisions sont souvent prises indépendamment des intérêts immédiats des provinces.

M. Fleck: Un problème se pose: nous disposons d'un Parlement, mais du point de vue juridictionnel, certains de ces domaines ne relèvent pas de la compétence du Parlement, du moins dans le contexte actuel. Prenons par exemple le pouvoir d'achat des sociétés hydro-électriques et certaines normes qui pourraient être instituées dans diverses provinces: le problème est de taille.

Le sénateur Smith (Colchester): De toute manière, vous ne négociez pas vraiment avec le Parlement; en théorie, peut-être, mais en fait vous négociez avec le gouvernement fédéral.

M. Fleck: Je ne connais actuellement aucune tribune où il soit possible de discuter de ces questions, monsieur le sénateur Austin.

Le sénateur Austin: Il y en a toujours eu deux. Le plus ancien a été appelé «caucus». C'est-à-dire du côté de l'exécutif de notre gouvernement. Parallèlement à ce système, nous pouvons également recourir, à la Chambre, aux mécanismes de l'opposition et de la recherche d'un appui politique. En outre, nous avons élaboré dernièrement le système de négociation directe que constituent les conférences fédérales-provinciales. Et, sous cet ensemble, nous avons les nombreuses réunions et activités organisées au niveau des fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ce qui constitue globalement, à mon avis, un processus de négociation.

Je préfère, sans doute en raison de ma formation en droit coutumier, m'appuyer sur la pratique plutôt que sur des principes. Cette méthode permet d'adapter à tout moment les différentes politiques aux besoins perçus comme étant ceux d'une région ou d'un gouvernement particulier.

Le sénateur Steuart: Ne sommes-nous pas en train d'exagérer cette idée de balkanisation? J'estime que oui. Je crois qu'on a amplifié la réalité. Il s'agit, à mon avis, d'un genre d'exercice futile qui consiste à relever quelques faits peu importants tels que l'exclusion par le Québec de certains travailleurs ontariens et l'application d'une politique préférentielle en ce qui a trait

[*Text*]

exaggerating this in order to try to make a big case out of it. I do not think the case exists, actually.

Senator Austin: It does in the field of agriculture.

Senator Steuart: Oh, well, if it does, tell me about it.

Senator Austin: Look at eggs, chickens, turkeys.

Senator Steuart: Well, look at them, then. They cross boundaries like nothing, and if you think they do not do that, you do not know what you are talking about.

Dr. Fleck: The wire and cable industry would be an example of where various regional plants have been set up, largely because they were encouraged by provincial governments to do so. In fact, I think in some cases indications were made that if that did not happen there would be difficulties. Changes occur in provincial governments, the firms are sitting there with plants, and they are not getting much business. Then the next government comes along and there is another variation in the situation.

Senator Steuart: Yes, to the extent of about one-tenth of 1 per cent of what interests us.

Dr. Fleck: I think that it is 40 per cent, now, of our GNP, that goes to government. The percentage that government gets becomes larger and larger.

Senator Steuart: I still think you are exaggerating.

The Chairman: Let us look at it from another point of view for a moment. I am thinking of the astonishingly large oil revenues in Alberta, which, as far as one can tell, are largely being used to encourage development in Alberta, almost on a "beggar thy neighbour" basis.

Senator Steuart: That is an invention of Manitoba because they do not have any oil. Why do you refer to "beggar they neighbour"? They are only charging the ordinary world price. We never talked about "beggar thy neighbour" when Ontario charged the world price for power.

The Chairman: That is right; but there does seem to be an element in Alberta's thinking to the effect that because of what were perceived as injustices suffered by the peripheral provinces at the hands of the central provinces, this is the time to get their own back. I cannot buy that as a rational policy.

Senator Smith (Colchester): With respect, I do not think they are trying to get their own back.

Senator Steuart: I do not think it is rational either. On the other hand, I cannot view the fact that Alberta is charging the world price for oil, when they are only getting 40 per cent of

[*Traduction*]

aux achats. Dans l'ensemble, je pense que vous exagérez les faits afin d'en faire une grosse affaire. Je ne crois pas que cette situation existe réellement.

Le sénateur Austin: Elle existe réellement dans le domaine de l'agriculture.

Le sénateur Steuart: Et bien, si c'est le cas, donnez-moi des précisions.

Le sénateur Austin: Prenons, par exemple, la question des œufs, des poulets et des dindes.

Le sénateur Steuart: Et alors? Ils traversent les frontières sans aucun problème et si vous ne le croyez pas, vous ne savez pas de quoi vous parlez.

M. Fleck: Nous pouvons citer comme exemple la question de l'industrie des fils et des câbles. En effet, cette industrie a construit plusieurs usines régionales surtout parce que les gouvernements provinciaux l'encourageaient de le faire. En fait, je crois que dans certains cas, tout indiquait que si de telles industries n'étaient pas construites, les provinces auraient à faire face à des difficultés. Des changements se produisent chez les gouvernements provinciaux et les sociétés qui ont installé des usines ne font pas de bonnes affaires. Puis un nouveau gouvernement est élu et il y a un autre changement de situation.

Le sénateur Steuart: Oui, dans environ 10 de 1 p. 100 des cas qui nous intéressent.

M. Fleck: A l'heure actuelle, je pense qu'il s'agit de 40 p. 100 de notre PNB qui est versé au gouvernement. Le pourcentage que le gouvernement obtient s'accroît de plus en plus.

Le sénateur Steuart: Je crois quand même que vous exagérez.

Le président: Examinons la situation d'un autre point de vue pour le moment. Je pense ici aux revenus pétroliers étonnement importants tirés par l'Alberta. D'après ce qu'on peut voir, ces revenus sont surtout affectés à la mise en valeur de l'Alberta, presque au détriment des autres provinces.

Le sénateur Steuart: C'est une invention du Manitoba parce que cette province ne possède pas de pétrole. Pourquoi dites-vous que c'était au détriment des autres provinces? L'Alberta ne fait que vendre son pétrole au prix courant du marché mondial. Nous ne disions pas que l'Ontario profitait des autres provinces lorsqu'elle vendait son énergie au taux mondial.

Le président: C'est exact, mais l'attitude de l'Alberta semble être un peu justifiée. En effet, cette province estime qu'étant donné les injustices subies par les provinces périphériques en raison des politiques appliquées par les provinces centrales, c'est maintenant le moment pour elle de leur rendre la monnaie de sa pièce. Je ne peux pas considérer ce raisonnement comme étant rationnel.

Le sénateur Smith (Colchester): Sauf tout le respect que je vous dois, je ne crois pas que l'Alberta agit ainsi dans un désir de vengeance.

Le sénateur Steuart: Je n'estime pas, non plus, qu'il s'agit d'une attitude rationnelle. D'autre part, étant donné que l'Alberta n'obtient que 40 p. 100 des bénéfices, il m'est impossible

[*Text*]

the profit, as a policy of "beggar thy neighbour". They may talk that way because it is good for home consumption.

The Chairman: I never said anything about their charging world prices. I am an advocate, and always have been, of market prices being charged. That is not where the problem lies.

Senator Steuart: I still think we are making too much of this.

Senator Smith (Colchester): I am inclined to agree with Senator Steuart. It is true that you can look around and pick an instance here and there to support the argument, but if you look over the whole field I really do not think you have a case at all. As far as Alberta is concerned, I come from a province where the price of oil is even more important than it is in most other parts of Canada, and I wish Alberta would sell it cheaper. I do not subscribe to the idea, however, that they are only trying to get revenge for bad treatment they have received in the past. I think they feel just as Nova Scotia would if it were able to—as it may—make an extraordinary improvement in its utilization of its resources of the sea, namely, fish. They would want to make sure that the people who have the fish, in the sense of provincial or regional ownership of it, and in the sense of the people who catch the fish and process them, get a fair reward for whatever it is that they have to sell, which has not been their experience for a very long time—in fact, almost since Confederation.

Senator Steuart: You would want $4 a pound for your codfish. You would want everything the market would bear, and I do not blame you.

Senator Smith (Colchester): But we would not be taking revenge on anybody. It would be a case of having at last a resource that people want and are ready to pay for.

Senator Austin: I think Dr. Fleck's comments may have been misconstrued a bit by Senator Steuart and Smith, because I understood Dr. Fleck to be saying that he preferred common market of free flow of goods to a balkanization situation. The line of questioning I was developing was with regard to what I thought was a contradictory point that was made earlier, which was that he preferred provincial or regional control of input, to federal government status in the analytical and decision-making process. He also said that he would prefer the federal government to support these regions in block grant form rather than by way of conditional arrangements. I think I was the one, along with you, Mr. Chairman, who took the responsibility for being concerned with the problem of balkanization in this country. I frankly wonder how anyone can fail to notice the enormous tide of provincial authority which has rolled on over the last 10 years, and in fact was referred to, I thought, quite accurately, by Judith Maxwell in her evidence before this committee. I wonder how anyone can fail to notice that, as the province seek more economic control of their affairs, they are challenging the national government's control of a lot of those affairs.

[*Traduction*]

de considérer le fait que l'Alberta vende son pétrole au tarif mondial, comme une politique visant à appauvrir les autres provinces. Elle tient peut-être ce langage parce que cela aide la politique intérieure.

Le président: Je n'ai jamais critiqué le fait qu'elle faisait payer le tarif mondial. Je soutiens et j'ai toujours soutenu qu'il fallait faire payer les tarifs du marché mondial. Ce n'est pas là le problème.

Le sénateur Steuart: Je crois quand même que nous accordons trop d'importance à cette question.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suis porté à approuver le sénateur Steuart. Il est exact qu'on peut regarder autour de soi et choisir au hasard un cas à l'appui d'un argument. Toutefois, lorsque j'examine tous les aspects de la question, j'estime que la plainte n'est vraiment pas fondée. Revenons-en à l'Alberta. Je viens d'une province où le prix du pétrole est beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres régions du Canada et j'aimerais que l'Alberta le vende moins cher. Cependant, je ne suis pas d'accord que cette province essaie de se venger du mauvais traitement qu'elle a subi dans le passé. Je crois qu'elle réagit de la même façon que la Nouvelle-Écosse réagirait si elle était capable, comme ce sera peut être le cas, de tirer un meilleur parti de ses ressources de la mer, soit le poisson. Elle voudrait s'assurer que les personnes qui possèdent le poisson, soit la province, les régions et même les personnes qui prennent et traitent le poisson, reçoivent un bon prix pour les produits qu'elles ont à vendre, ce qui n'a pas été le cas depuis très longtemps, en fait presque depuis la Confédération.

Le sénateur Steuart: Vous réclameriez $4 la livre pour votre morue. Vous aimeriez obtenir tout ce que le marché pourrait supporter, et je ne vous en blâme pas.

Le sénateur Smith (Colchester): Mais nous ne nous vengerions pas sur quelqu'un. Il s'agirait de posséder enfin une ressource que les gens désirent se procurer et seraient prêts à en payer.

Le sénateur Austin: Je crois que les commentaires de M. Fleck ont peut être été mal interprétés par les sénateurs Steuart et Smith, parce que j'ai cru comprendre qu'il disait qu'il préférerait un marché commun au sein duquel des marchandises circuleraient librement, à une situation de balkanisation. Le genre de questions que je voulais poser concernait un point soulevé plus tôt et que je jugeais contradictoire. En effet, j'avais cru comprendre qu'il préférerait que les provinces ou les régions contrôlent l'entrée des produits et que le gouvernement ne participe pas au processus d'analyse et de prise de décision. Il a également indiqué qu'il aimerait que le gouvernement fédéral aide ces régions en leur versant des subventions globales plutôt qu'en concluant avec elles des accords conditionnels. Je me suis inquiété, comme vous, monsieur le président, du problème de la balkanisation dans ce pays. Je me demande franchement comment il est possible de ne pas se rendre compte que les pouvoirs des provinces se sont considérablement accrus depuis les 10 dernières années, ce que Judith Maxwell n'a pas manqué de préciser, avec raison, dans son témoignage devant ce comité. Je me demande comment il peut échapper aux gens qu'au fur et à mesure que les provinces

[*Text*]

The Chairman: Surely what is worse is the attitude that if fortune smiles on a province that province has no obligation to the nation. That is what I find terrifying.

Senator Austin: I agree with those who have said that no provinces has either diabolically or diametrically taken that position, but there certainly has been rhetoric in our country from some provinces at some times that gives the impression that they are entitled to look after the interests of the people living in the provinces first—I was nearly going to say "provincial citizens"—and that the rest of the country will have to negotiate directly with them to get a share of those benefits. However, perhaps we might let Dr. Fleck finish his presentation and then come back to whatever issues might arise, because I have much more to say on this subject if this is going to occupy us.

The Chairman: It may not preoccupy us, but I think we ought to give the other end of the room about two more minutes.

Senator Steuart: I don't want to disagree, but, as the price of oil goes up, Alberta and Saskatchewan tend to become more and more provincial. Our biggest problem is taking all this seriously. That is what I think is happening in this paper; we are taking it too seriously. This will pass.

Senator Smith (Colchester): I think we are getting into the whole field of provincial rights versus federal rights, if I may use that term which seems to be popular at the moment. But it would also seem to me that we are going a long way from the business of regional disparities. If we want to get into a debate on regional or provincial rights versus federal rights, all right, I always find it an interesting subject, but I don't think that that is what this committee should be concerning itself with at the moment.

The Chairman: Well, senator, I shall not adjudicate on that at this particular point, but your feeling on it is noted.

Senator Smith (Colchester): I just want to make it clear that I was not at the moment finding any fault with Dr. Fleck. I was dealing with the totally objectionable proposition enunciated by Senator Austin.

Senator Austin: I would like to have a summary of what you thought was objectionable in what I said.

The Chairman: Well, perhaps we can come back to it.

Dr. Fleck: My next point deals with migration subsidies preferred to old job maintenance. In his testimony Professor Courchene was comparing the Saskatchewan farmer with the Newfoundland fisherman and he mentioned that income maintenance sometimes results in people staying in an area when they otherwise might have moved out. There is even more cost associated with making economic prisoners of some of the

[*Traduction*]

cherchent à élargir leurs pouvoirs économiques dans les affaires qui les concernent, elles contestent en même temps les pouvoirs que le gouvernement fédéral détient sur bon nombre de ces affaires.

Le président: Ce qui est sûrement pire, c'est l'attitude selon laquelle lorsque la fortune sourit à une province, cette dernière ne ressent aucune obligation envers le pays. Je trouve cela terrifiant.

Le sénateur Austin: Je suis d'accord avec ceux qui ont dit qu'aucune province n'avait adopté cette attitude de façon aussi machiavélique et négative, mais d'après les propos tenus dans certaines provinces, on a parfois l'impression que celles-ci se croient autorisées à veiller avant tout aux intérêts de leurs citoyens—j'allais dire de leurs «citoyens provinciaux»—et que le reste du pays n'a alors qu'à négocier directement avec elles pour obtenir sa part des avantages en question. Cependant, nous pourrions peut-être laisser M. Fleck terminer son intervention puis revenir aux questions qu'elle pourrait susciter, car j'ai bien d'autres choses à dire sur le sujet qui nous occupe.

Le président: Souhaitons qu'il ne nous préoccupe pas, mais je pense que nous devons laisser la parole encore deux minutes aux sénateurs de l'autre bord.

Le sénateur Steuart: Je suis assez d'accord avec vos propos, et il faut reconnaître qu'à mesure que le prix du pétrole monte, l'Alberta et la Saskatchewan ont de plus en plus tendance à accorder la priorité aux intérêts provinciaux. Notre problème vient de ce que nous prenons tout cela au sérieux. C'est ce qui apparaît dans ce document. Nous prenons cela trop au sérieux. Cela devrait changer.

Le sénateur Smith (Colchester): Pour reprendre une formule à la mode, il me semble que nous abordons le domaine des droits fédéraux par opposition aux droits provinciaux. Mais il me semble également que nous nous éloignons considérablement du sujet des disparités régionales. Si nous voulons aborder le débat des droits régionaux ou provinciaux par opposition aux droits fédéraux, je trouverais toujours ce sujet intéressant, mais je ne pense pas que ce soit de cela que le Comité doive se préoccuper actuellement.

Le président: Je ne trancherai pas cette question, sénateur mais nous avons pris note de votre point de vue.

Le sénateur Smith (Colchester): Je voudrais indiquer clairement que je n'adresse pas le moindre reproche à M. Fleck. Je traitais simplement de l'intervention très criticable du sénateur Austin.

Le sénateur Austin: Pourriez-vous m'indiquer, en résumé, ce que vous avez trouvé de criticable dans mes propos?

Le président: Nous pourrions peut-être y revenir plus tard.

M. Fleck: Je voudrais maintenant parler des subventions aux migrants de préférence au maintien des emplois existants. Dans son témoignage, M. Courchene a comparé les agriculteurs de la Saskatchewan aux pêcheurs de Terre-Neuve, et il a indiqué que le maintien des revenus encourageait parfois les gens à demeurer dans une région qu'ils auraient normalement dû quitter. Il est bien coûteux de faire ainsi des prisonniers

[*Text*]

people in some of the areas. For some people it is better that they stay and for others they would be better off if they left. In that particular exchange Senator Austin said that the problem was just the process of adjustment but who pays for the process of adjustment. The minister said that one of the best indicators of success was that people tended to stay in the Atlantic region instead of moving to central Canada. That again shows the difficulty of measuring what success is because you can just as easily take either side of that argument as to whether it is better or not better.

Senator Austin: Dr. Courchene took the other side.

Dr. Fleck: Yes, in that case, he was all for the Saskatchewan farmers who suffered the problems of rationalization, as I think he put it. I guess my point would be that if they are trying to maintain an old job that is not productive or is inefficient, then one should not discourage migration. To me there is a difference between not discouraging and openly encouraging migration.

The federal department preferred to the range of differential policies with unknown costs. This touches on a variety of differential rates that now apply to different parts of the country, and the difficulty in getting any sort of a handle on what it is costing the country—and this gets back to the wealth of the nation and how it gets divided up—at least if it is a regional grant of various sorts you can get some sort of handle on what the associated costs are. When you get into the differential investment credit rates and differential employment rates then, to some extent I think it becomes confusing for the businessman to know exactly what it is he is getting for all of this. And I question to what extent it really then makes an impact on individual decisions. It may well be that somebody who happens to be there would be the beneficiary and if so, then it is a windfall. But if it is changing that rapidly, then I question how much it really impacts on decisions. Businessmen do not like uncertainty. I think businessmen tend to say, "Tell us what you are willing to do for us; tell us what the rules are and then we will try to play whatever the game is that is in town." But it is this notion that it is going to change tomorrow an the notion of uncertainty that sometimes gives the impression that government or politicians like uncertainty. Businessmen do not like that at all. So if you are really trying to attract business and trying to bring about economic development, then you must have something that is predictable and that has some stability to it. These to my way of thinking are much more powerful motivaters for business. I have touched on the analytical capability, and I have touched on the concern with non-tariff barriers and regulations. I guess again there is a feeling that different regions of the country have to be careful not to get out too far in advance, and this applies to Ontario, in my opinion, as well as others. In enacting legislation in relation to environmental concerns or wage rates or health and safety, all of these are very desirable goals, but if you allow yourself to get too far in advance, particularly of our

[*Traduction*]

économiques dans certaines régions. Dans certains cas, il est souhaitable que la personne concernée reste où elle est, alors que dans d'autres cas, elle aurait intérêt à quitter la région. A ce moment de la discussion, le sénateur Austin a dit qu'il ne s'agissait pas simplement d'un processus d'ajustement, mais qu'il fallait se demander qui en assurait le coût. Le ministre a dit que l'un des signes les plus évidents de succès était le fait que les gens avaient tendance à rester dans les provinces atlantiques au lieu de se déplacer vers le centre du Canada. Cela montre encore comment il est difficile de mesurer le succès, car on peut tout aussi bien défendre les deux thèses opposées de cet argument.

Le sénateur Austin: M. Courchene s'est prononcé contre la thèse du ministre.

M. Fleck: Oui, si je comprends bien, en l'occurrence, il a pris le parti des agriculteurs de la Saskatchewan qui ont dû affronter des problèmes de rationalisation. Selon moi, si l'on essaie de maintenir à tout prix un emploi qui n'est pas productif ou qui est inefficace, il ne faudrait pas non plus dissuader les candidats à la migration. Pour moi, il y a une différence entre le fait de ne pas s'opposer à la migration et celui de la favoriser ouvertement.

Le ministère fédéral a préféré opter pour un éventail de politiques différentes, dont les coûts sont inconnus. On aborde ici le problème de différents taux appliqués actuellement dans les diverses régions du pays, et de la difficulté qu'i y a à se faire une idée de ce qu'il en coûte au pays; on en revient au problème de la richesse de la nation et de sa répartition; du moins, lorsqu'il s'agit des différentes subventions régionales, on peut avoir une certaine idée des coûts qui y sont associés. Lorsqu'on en vient aux différences dans les taux de crédit aux investissements et dans les taux d'emploi, l'homme d'affaires qui voudrait savoir exactement ce qu'il peut en tirer se trouve tout embrouillé. Et je me demande dans quelle mesure tout cela a véritablement des répercussions sur les décisions individuelles. Il en résulte parfois un bénéfice inattendu pour quelqu'un qui se trouvait là par hasard. Mais en cas de changement aussi rapide, je me demande quelles peuvent être véritablement les répercussions sur décisions. Les hommes d'affaires n'aiment pas l'incertitude. A mon avis, ils ont tendance à vouloir savoir ce que l'avenir leur réserve; ils veulent connaître les règles du jeu avant de commencer à jouer. Mais c'est l'incertitude du lendemain qui donne parfois l'impression que le gouvernement ou les politiciens aiment l'incertitude. Les hommes d'affaires n'aiment pas ça du tout. Si l'on veut véritablement attirer les entreprises pour susciter le développement économique, il faut pouvoir prévoir ce qui va se passer, il faut une certaine stabilité. Voilà, selon moi, les facteurs de motivation les plus puissants pour les entreprises. Je me suis interessé aux capacités analytiques, aux barrières et à la réglementation non tarifaires. Il me semble que certaines régions du pays devraient éviter de prendre trop d'avance; c'est notamment le cas de l'Ontario, ainsi que de certaines autres provinces. Elles adoptent des lois concernant des préoccupations environnementales, le taux des salaires, ou la santé et la sécurité, qui constituent autant d'objectifs louables, mais en prenant trop d'avance, notamment sur nos principaux concur-

[*Text*]

main competitors which are the United States, we can again find ourselves at a competitive disadvantage. It seems to me that one has to take these into account in developing policies and try to phase out desirable ends over a period of time so that we are sure that we can afford them as we go along.

That concludes my comments.

The Chairman: You have been interrupted down the line, but I think it was in the best interests of the subject we are discussing. Our lead questioner is Senator Austin.

Senator Austin: Mr. Chairman, it has not been difficult to be patient, because Dr. Fleck has given a remarkably cogent overview of the issues we are considering in connection with this particular study. I found myself wishing that I had had a paper to work from in order to prepare some questions.

Dr. Fleck, the point I want to start at is the one that you touched on very early in your comments when you referred to Canada's remaining internationally competitive economically. You mentioned it at the end as well, in respect to interprovincial commerce as well as international commerce. It seems to me, by way of an observation on which I would like you to comment, that the international business situation for Canada is getting even more competitive and more difficult than it has been. The world economy has slowed up, the purchasing power of some of our traditional customers has been diminished somewhat, and we have in particular the presures of the third world countries, the so-called LDCs looking for markets for commodities, many of which can be directly competitive with Canadian industry.

Then, if I may wrap that into your second major issue, the question of federal-provincial dynamics and say in parenthesis that I agree that to the extent that it is practical—and I do not know the limits either—the provinces must be fully involved in priority-setting, the analytical process and the decision making with respect to regional goals and regional development, yet the federal government necessarily has to interface in the international marketplace and in the international competitive situation. Can the federal government move away from an overall kind of attempt to rationalize an industrial strategy, rationalize a commercial strategy for Canada and leave the provinces to what might almost be a wilderness of individual decisions taken in isolation of the overall competitive factor?

That tilts me back away from your recommendation that we deal with the block grants in preference to conditional grants and that we prefer the province to the federal government. I wonder whether you think I am being too theoretical in view of that overall issue.

Dr. Fleck: I don't think of it as being too theoretical. My natural inclination is for less government in the sense that an industrial strategy, for me, is the government trying more to create a climate that is receptive to business. That would include regulations, taxes and a whole variety of policies that can relate to that. But it is more in that area that I see a role for government than in the area of direct government intervention, sort of picking this industry and saying we should provide

[*Traduction*]

rents que sont les Américains, nous pourrions nous retrouver dans une situation concurrentielle désavantageuse. Il me semble qu'il faut tenir compte de tout cela pour établir les politiques de développement, et essayer de concilier les objectifs souhaitables sur une certaine période pour s'assurer que la pays se permettre de les poursuivre.

C'est tout ce que je voulais dire.

Le président: Vous avez été interrompu dans vos propos, mais je pense que c'était dans l'intérêt de la bonne compréhension du sujet dont nous discutons. C'est le sénateur Austin qui est chargé de diriger les questions.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, il ne nous a pas été difficile d'être patients, car M. Fleck a présenté un aperçu remarquablement convaincant des questions particulières que nous étudions actuellement. J'aurais aimé disposer d'un document à partir duquel j'aurais pu préparer quelques questions.

Monsieur Fleck, je voudrais commencer par ce que vous avez dit au début à propos de la nécessité, pour le Canada, de demeurer économiquement concurrentiel sur le plan international. Vous avez parlé du commerce interprovincial ainsi que du commerce international. Il me semble—et j'aimerais avoir vos commentaires à ce propos—que la situation concurrentielle du Canada sur le plan international est plus difficile que jamais. L'économie mondiale s'est ralentie, et le pouvoir d'achat de certains de nos clients traditionnels a quelque peu diminué; nous sommes soumis, en particulier, à des pressions venant de pays du tiers-monde, de pays en développement qui cherchent des débouchés pour leurs produits de base, lesquels entrent souvent en concurrence directe avec des produits canadiens.

Pour en venir à votre deuxième argument: il s'agit des rapports entre le fédéral et les provinces; je reconnais que, dans la mesure du possible, les provinces doivent participer directement à l'établissement des priorités, au processus analytique et aux prises de décisions concernant les objectifs régionaux et le développement régional. Cependant, le gouvernement fédéral a nécessairement tendance à jouer un certain rôle sur le marché international et dans la concurrence internationale. Le gouvernement fédéral peut-il abandonner sa tentative de rationalisation générale de la stratégie industrielle et commerciale, et laisser les provinces à la merci d'une prolifération incontrôlée de décisions individuelles prises, au mépris des conditions de concurrence?

Cela m'écarte un peu de la recommandation que vous avez faite, d'adopter un système de crédit global de préférence à des crédits conditionnels, et de faire passer la province avant le gouvernement fédéral. J'aimerais savoir si j'ai envisagé un peu trop théoriquement cette question d'ordre général.

M. Fleck: Pas du tout. Je suis partisan de moins de dirigisme en matière de stratégie industrielle et, pour moi, l'état devrait s'en tenir à créer un climat favorable aux affaires. On pourrait avoir recours à la réglementation, aux impôts et à toute une gamme de programmes correspondants. C'est donc plus dans ce sens que je conçois le rôle du gouvernement, que par une action directe de type interventionniste, consistant à vouloir apporter une aide supplémentaire à telle ou telle

[*Text*]

it with additional incentives, or taking a much more activist role in business. Therefore I do not see it as being incompatible to have the federal government, as the central government, helping to provide this investment climate or business climate and at the same time have the regions and provinces largely making the individual decisions that would relate to the economic development in their particular areas, because if you have that type of climate and you have a reasonably competitive situation, those are also going to provide very positive forces, from my point of view, on those provinces in making those decisions.

The part of it that is difficult, in my mind, is that if the provinces feel that it is an unending flow of funds coming from the central government over an indefinite period of time, that makes it more difficult to get the types of incentives that I am talking about. But it is not impossible, because once again, if they know they are getting some flow of funds and are able to get positive economic development of the self-sustaining type, that of course would freeze up future funds to do even more of the same. Again I do not find that incompatible.

Senator Austin: If I can press you a little further, this is a matter of concept, and you have been dealing in your remarks with these concepts. We have a series of countries with planned economies, if you like. Then we have a series of countries, of which Japan would be the most noticeable example, in which you have a combined government and private sector plan for the economy and a central bank account to fund those plans. We then have a number of other examples. France, for instance, guides investment in a deliberate way. The Germans do a certain amount of guiding. You cannot read about it in the books, but the small club certainly is in great touch with one another and it is a reasonably small country and it is easy for people to know one another.

I wonder whether we can, by going on in our traditional ways, expect seriously to be competitive with countries that have national data accumulations, national analytical and planning functions and national execution and implementation capabilities. Can we go on across this enormous country making individual regional decisions, and will they all add up to the most viable and practical plan?

Dr. Fleck: Let me touch the first part of your comments, where you range across western Europe and over to the Orient and say that I still tend to look south of the border first. I recognize, of course, that 70 per cent of our trade moves in that direction and vice versa in terms of what is coming into this country. I certainly do not see that as a highly planned economy along the lines you have mentioned.

I have spent some time in Europe and in Japan both, and I just feel that while we are always different from everybody else we are closer to the American mentality and busines type of operation than we are to those other countries that you have mentioned.

I just do not have confidence in the capability of government to pick the winners and to develop them. It is a judgment, but that is where I sit on that particular judgment at the present time.

[*Traduction*]

industrie, ou à vouloir participer de façon plus directe aux affaires. Je ne vois donc aucune contradiction à ce que le gouvernement fédéral, instance centrale, participe à la création d'un climat d'investissement et de relations commerciales, laissant en même temps aux régions et aux provinces toute latitude d'entérimer les politiques adaptées à leurs situations, parce que le type de climat que j'ai évoqué et une situation raisonnablement concurrentielle, apportent alors aux provinces l'énergie nécessaire à la mise en œuvre de ces politiques.

Le point délicat réside, à mon avis, dans le fait qu'il sera plus difficile de mettre en place les politiques de développement auxquelles je pense, si le gouvernement central se pose en face des provinces comme source intarissable de financement. La chose n'est tout de même pas impossible, puisque, pour me répéter, l'apport de capitaux qui serait bien secondé par un développement économique faisant appel à ses propres ressources, permettrait de geler certains fonds prévus, pour recommencer l'opération ailleurs. A mon avis il n'y a donc pas incompatibilité.

Le sénateur Austin: Si vous le permettez, j'irai un peu plus loin, et dirai, que c'est l'affaire de concept et, qu'au fil de votre argumentation, vous avez eu recours à ces concepts. Il y a d'une part, les pays qui planifient leur économie et, d'autre part, ceux dont le Japon serait l'exemple le plus remarquable, où le gouvernement et le secteur privé coopèrent en matière de planification et font appel à une banque centrale pour le financement. En troisième lieu il y a les pays qui dirigent délibérément l'investissement, comme la France et, dans une certaine mesure, l'Allemagne. Cà ne se trouve pas dans les livres, mais je suppose que les membres du petit club sont suffisamment en contact les uns avec les autres dans un pays suffisamment petit pour permettre aux gens de se connaître.

Je me demande, pour ma part, si en suivant notre tradition nous pouvons sérieusement nous aligner avec des pays qui ont un système centralisateur des données, des organismes nationaux d'analyse et de planification ainsi que des organes nationaux d'exécution et de mise en application. Notre pays est immense, pouvons-nous prendre les décisions régionales qui se résumeraient au total par un plan viable et praticable?

M. Fleck: Permettez-moi de répondre au premier volet de votre argumentation, où il est question à la fois de l'Europe de l'Ouest et de l'Orient, pour vous répondre que je commence par regarder du côté de notre plus proche voisin. Je constate, bien sûr, que 70 p. 100 de nos échanges dans les deux sens se font avec ce pays. Je ne vois pas qu'il y ait là de planification très développée, comme celle dont vous avez pu faire état.

Je suis allé en Europe et au Japon, et tout en ayant le sentiment de notre différence, je serais enclin à nous comparer aux Américains, quant à la mentalité et au type de pratique commerciale.

Je n'ai pas confiance dans la capacité du gouvernement de repérer les meilleurs et de les encourager. C'est un jugement, mais voilà où j'en suis.

[*Text*]

We have to remain, in my view, competitive with the U.S. I think it is possible for us to do this in many areas. The automotive pact, for one, has shown that it is possible to produce on a competitive basis in a reasonably sophisticated industry. It is not front-end technology, certainly, but is a reasonably sophisticated industry with high efficiency standards. We can be competitive and do a good job. I am certainly one of those that would be looking at opening up other areas of trade with the U.S.

Moving that back to regional development, which I want to try to do because that is how you phrased the question, and that is why I talk about trying to help analytical capabilities and so on.

But I have less confidence in the notion that the federal government should actually carry out those policies and therefore also to take partial responsibility for the failure of those policies when they do not work. I would like to put more of the onus on the regions concerned and then try to help them develop their capabilities to take on that responsibility.

Senator Austin: Let me turn to a different subject. In the annual report for 1977-78 of the Department of Regional Economic Expansion there is a statement on page 7 having to do with their statistical highlights. The department says, in one of its points in this list, that since the incentives program started in 1969, DREE has helped to create an estimated 130,000 direct jobs. The expected capital investment associated with this activity is more than $3.2 billion.

I wonder whether you have a comment on that particular statement as a claim on DREE's part to be effective, and whether you would comment again, as you did earlier in passing on the methodology for determining whether these regional programs are indeed effective. How can you tell the difference? I am not arguing that this statement I have just mentioned is right or wrong, but how can you tell what would have been there anyway or what the private sector would have put there, if the programs had not been available?

Dr. Fleck: That, I might add, is the usual problem of trying to compare what is with what would have been, if you had not done something. Fortunately, we usually do not know, and that allows for a variety of arguments on each side of virtually every issue.

Well, 130,000 jobs and $3.2 billion. A quick calculation would indicate that that would come out to nearly $30,000 a job, which I understand is their upper limit on what they provide for potential new operations of that sort.

If, in fact, you could provide a job that would not have been there otherwise, for $30,000, I would say that was a pretty good deal. My guess is that if it is claimed that 130,000 jobs were created, I am sure there were a lot less actually created, and I am positive there were not any more, because that is the nature of these reporting operations.

It is very difficult to tell. I also note that only 20 per cent of DREE's budget it in these types of incentives, and that DREE itself is only about 20 per cent or 25 per cent of transfers to the

[*Traduction*]

Je pense que nous devons rester capables de nous mesurer avec les Américains, ce qui à mon avis nous est fort possible dans de nombreux domaines. L'exemple de l'accord sur l'automobile a prouvé qu'il était possible de rester compétitif dans tout secteur suffisamment évolué. Sans doute, il n'est pas là question d'une technologie d'avant-garde, mais c'est une branche suffisamment complexe, avec des normes d'efficacité élevées, où nous pouvons rester compétitifs et faire un bon travail. Je fais partie de ceux qui seraient partisans d'ouvrir aux Américains d'autres domaines de nos échanges.

Pour revenir au problème du développement régional, objet de votre question, il faudrait, à mon avis, tenter d'apporter certaines ressources à certaines régions, plutôt que d'essayer de les subventionner, ce qui m'amène à vouloir encourager les compétences analytiques.

Mais je suis moins en faveur d'une solution qui fait supporter au gouvernement fédéral le poids de ces politiques et, par voie de conséquence, de leurs échecs possibles. Je serais plutôt disposé à mettre l'accent du côté des régions, pour ensuite éventuellement leur venir en aide et à se prendre en charge.

Le sénateur Austin: Permettez-moi de changer de sujet. Dans le rapport annuel 1977-1978 du ministère de l'Expansion économique régionale, la page 7 donne un aperçu de leurs performances statistiques. Le ministère déclare que depuis le démarrage du programme de développement, en 1969, il a contribué à créer environ 130,000 nouveaux emplois. Ce qui correspond à un investissement de plus de $3.2 milliards.

J'aimerais connaître vos remarques, à propos de cette déclaration du MEER vantant son efficacité, et j'aimerais savoir si, comme vous l'avez déjà fait, vous pourriez appliquer vos méthodes qui permettent d'évaluer l'efficacité de ces programmes régionaux. Comment pouvez-vous conclure? Je ne conteste pas la déclaration du ministère, mais comment pouvez-vous dire ce qui se serait passé sans cette intervention, ou ce que le secteur privé aurait mis en place?

M. Fleck: Il est toujours difficile de savoir quelle aurait été la situation si l'on n'avait rien fait. Par bonheur, nous ne pouvons pas le savoir, ce qui justifie les arguments de part et d'autre.

Voyons: 130,000 emplois et $3.2 milliards. Un calcul rapide montre que cela représente $30,000 par emploi, ce qui est à la limite supérieure, je crois bien, de ce que le ministère peut allouer dans ce genre d'opérations.

Si vous pouviez effectivement créer pour $30,000 un emploi qui n'aurait pu exister sans le programme, je dirais que c'est une assez bonne affaire. Même si l'on prétend que 130,000 emplois ont été créés, je suis certain que ce chiffre ne correspond pas à la réalité, car telle est la nature de rapports de ce genre.

C'est une question très difficile. Je remarque également que le MEER consacre seulement 20 p. 100 de son budget à ce genre d'encouragements, et que ses activités comptent pour

[*Text*]

regions; and when we consider 20 per cent of 20 per cent, we are getting down to a very small number—4 per cent, to be precise. Again, I would argue that if that is 4 per cent of the total, that what we are trying to move into direct job development type activities should be increased. I would not be with Mr. Higgins in saying that the total amounts should be substantially increased.

Senator Austin: Taking the total transfer, you may find that if you go for new job creation you may also be carrying a much higher social support program for a period of time. There will be a lag time until you get a successful new job creation program going. We do not seem to add into our numbers the social support costs of those programs. We only tend to look at the direct cost and not the total cost.

Dr. Fleck: I do not know what opportunities there are with the 200-mile fishing limit—one reads a lot about that—but certainly the notion of trying to help develop those industries where there is some economic sense, or some common-sense sense, to their being there in the first place, to me should be just exploited to the extreme. That type of activity is where you do want to be putting your dollars, because again it has some chance of sustainability. This notion of sustainability is paramount in my mind, and that is where a lot of effort should go in trying to find those.

I am interested in the work that Sylvia Ostry described, that the Canada Council will be doing. I guess it is a "better now than never" type of thing, where it is trying to move down to the micro level. It is my feeling that one often learns a lot more there than in the upper heights.

Senator Austin: The word "sustained" that is used takes me back to that international competitive concept that you were arguing for earlier, because we can only sustain, in any scale of growth, in those areas by ensuring that it can stay competitive both in terms of the domestic and international markets.

Dr. Fleck: One strong feeling I have is again with our proximity to the U.S. and our exposure to the American media. The expectation in Canada is for a reasonably high standard of living fairly close to the U.S. that is ingrained. It is very hard to run against. Also, given the size of our country, it is virtually impossible for us to become a closed shop, just a market within ourselves, and come anywhere near sustaining that standard of living that is the expectation of most Canadian citizens. To me it forces us, therefore, into an outward-looking country, whether we like it or not; and that forces us, to my mind, to be very concerned about that competitive side. I do not see us having any other options if we want that standard of living, and there is no question that we do. Most Canadians, in my view, are not willing to give up much of that standard of living for many of the other socially desirable policies about which I hear from time to time.

[*Traduction*]

seulement 20 ou 25 p. 100 des transferts de fonds vers les régions. Lorsque l'on calcule 20 p. 100 de 20 p. 100, nous arrivons à un chiffre très faible, soit à 4 p. 100 pour être précis. S'il s'agit de 4 p. 100 du total que nous essayons de consacrer à ce genre d'activités pour la création directe d'emplois, je ne dirais pas qu'il faille y mettre davantage. Je ne partage pas l'opinion de M. Higgins qui souhaiterait une augmentation substantielle.

Le sénateur Austin: Si vous prenez la somme totale du transfert, vous verrez qu'en l'affectant au programme de création d'emplois, la fraction nécessaire à l'aide sociale sera bien plus importante, pendant un certain temps. Il s'écoulera un certain temps, avant que le programme puisse bien fonctionner. Nous ne semblons pas tenir compte des coûts de l'aide sociale rattachés à ces programmes. Nous sommes portés à ne considérer que les coûts directs et à oublier l'ensemble.

M. Fleck: Je ne connais pas les possibilités inhérentes à la nouvelle limite territoriale de 200 milles pour la pêche. Ce sujet a fait couler beaucoup d'encre mais, d'après moi, nous devrions mettre nettement de l'avant l'idée du développement des industries dont l'existence est d'abord logique, voire même justifié sur le plan économique. Ce sont des entreprises de ce genre qu'il faut subventionner, parce qu'elles ont des chances de se maintenir. Cette notion de «rentabilité» est très importante et nous justifie de faire beaucoup de recherche.

Je m'intéresse au projet de travail du Conseil des arts du Canada que nous a décrit Sylvia Ostry. C'était sûrement le temps ou jamais d'exécuter un tel programme qui permettra au Conseil de reprendre contact avec la réalité. J'estime qu'il y a souvent beaucoup plus à apprendre là que dans les hautes sphères.

Le sénateur Austin: Votre emploi du terme «rentabilité» me fait penser au concept de la concurrence internationale que vous avez mis de l'avant plus tôt, car nous ne pouvons parler de concurrence dans ces secteurs, peu importe l'échelle de croissance, qu'en veillant à demeurer concurrentiel tant sur les marchés canadiens que sur les marchés internationaux.

M. Fleck: Je ne puis m'empêcher d'accorder beaucoup d'importance au fait que nous soyons voisin des États-Unis et exposés aux médias américains. Les Canadiens s'attendent à un niveau de vie raisonnablement élevé qui correspond en quelque sorte à celui des États-Unis. C'est un fait bien établi qu'il est très difficile de contester. De plus, étant donné la grandeur de notre pays, il nous est presque impossible d'évoluer en vase clos, c'est-à-dire de ne dépendre que de notre marché intérieur, et de maintenir en même temps le niveau de vie auquel la plupart des Canadiens s'attendent. A mon sens, cela nous oblige à devenir un pays axé sur l'extérieur, que cela nous plaise ou non. Or nous devons accorder beaucoup d'importance à la concurrence. Je ne vois aucune autre solution pour assurer le maintien de ce niveau de vie auquel tient incontestablement les Canadiens. J'estime que la plupart des Canadiens ne sont pas prêts à sacrifier leur niveau de vie pour ces politiques sociales plus souhaitables dont on entend parler de temps à autre.

[*Text*]

Senator Austin: I agree totally with the political foundation that you outline, that Canadians expect to be fairly close to the United States in their standard of living, and Canada would not be a success in political terms unless we continued to be fairly close. In fact, the federal government, over many decades, has recognized that as a sustaining inarticulate promise of policy.

I wonder whether you would comment on the argument that if what we transfer to the provinces under the DREE program turns out to be only sustaining, what you called economic prisoners—only sustaining some marginal economic operation—we should find a new way to phase out of those sustaining programs, even at the cost of important transfers of people to other parts of Canada. In other words, should we only sustain those activities in our lesser developed regions which do come onstream as economically self-supporting over a period of time, or do we have a political obligation to keep a net which you have heard talked about before?

Dr. Fleck: I do not have problems with the net notion. In fact, I would support that. It then comes down to how high up the net is. In terms of that, I would most likely be closer to Professor Courchene, where his net was set fairly low, so that there was not an incentive to want to remain in the net. So some minimum level, yes; also that the notion that it has to be very gradual when it relates to where people live and to where they have had expectations built up over a long period of time. Those are not things that can be changed with impunity by political facts of life. It is something that one aims at over a long term. But if you are not able to develop areas that are sustaining, with whatever level you have—again, if your level is not as high as it is now in some areas, that may be easier to do. I think that in some parts there is some tendency to price oneself out of the market, in terms of wage rates. If one is still not able to, then I think one should be supportive of migration programs—again, not forcing people, but allowing that as an opportunity that will be subsidized by government.

Senator Austin: Mark Daniels of DREE showed us some numbers, earlier in our evidence, which demonstrated a reverse flow back to the maritime provinces from central Canada, particularly during periods of slow growth in Canada. Dr. Courchene came along and explained that as our system having failed by virtue of its attractiveness—this immigration pull back to the maritimes—for its support rather than for its economic new generation.

Dr. Fleck: I guess another reason is that some people might prefer to live in the maritimes. That is the case with respect to many people. If there were not the opportunities they thought were going to be elsewhere in Canada, I could imagine that, all

[*Traduction*]

Le sénateur Austin: Je suis entièrement d'accord avec vous pour ce qui est du fondement politique que vous venez d'énoncer. Il est vrai que les Canadiens s'attendent de suivre d'assez près le niveau de vie des États-Unis et que le Canada ne réussirait pas sur le plan politique s'il en était autrement. En fait, le gouvernement fédéral reconnait cet état de chose depuis de nombreuses décennies, en tant que politique soutenue, mais mal exprimée.

Pourriez-vous commenter la proposition voulant que les transferts aux provinces, dans le cadre du programme MEER ne font que maintenir en place ce que vous appelez des prisonniers économiques, c'est-à-dire ne font qu'assurer la survie de quelques activités économiques marginales, et que nous devrions trouver, par conséquent, un nouveau moyen pour éliminer progressivement ces programmes de maintien économique, même si cela implique d'importants déplacements de personnes dans d'autres régions du pays. En d'autres termes, devrions-nous appuyer dans les régions moins développées seulement les entreprises qui sont susceptibles de devenir économiquement autonomes après un certain temps ou sommes-nous obligés politiquement de tendre un filet comme il en a été question précédemment?

M. Fleck: Les chiffres nets ne me gênent aucunement. En fait, je serais prêt à les appuyer. Il est question de déterminer le montant auquel ils s'élèvent. A cet égard, mon avis se rapprocherait vraisemblement plus de celui de M. Courchene, qui a établi son filet de sécurité à un niveau passablement peu élevé afin que nul ne désire demeurer dans ce filet. Par conséquent, je dirais oui s'il s'agissait d'un niveau minimum; il y a également la notion selon laquelle le tout doit être très graduel lorsqu'il est question de la région au sujet de laquelle les citoyens ont entretenu des espérances depuis fort longtemps. Il ne s'agit pas de tendances que des faits politiques peuvent modifier impunément. Cette modification doit se faire à long terme. Cependant, si vous ne pouvez pas mettre en valeur des régions qui deviendront viables, quelque soit le niveau . . . Cette méthode serait peut-être plus facile à appliquer, si encore une fois votre niveau n'est pas aussi élevé que celui que connaissent actuellement certaines régions. A mon avis, dans certaines régions, on a tendance à exiger des prix ne satisfaisant pas au marché, et ce en raison du taux des salaires. Si le tout est impossible, il faudrait, à mon avis, appuyer les programmes d'immigration . . . sans, je le répète, contraindre le citoyens, mais en leur offrant cette possibilité qui sera subventionnée par le gouvernement.

Le sénateur Austin: Mark Daniels du MEER nous a cité, au début de la séance, quelques chiffres qui illustrent le retournement de la tendance, les gens du centre du Canada revenant dans les provinces maritimes particulièrement au cours des périodes où le Canada connaît une croissance lente. M. Courchene nous a expliqué que, comme notre méthode a échoué, les gens reviennent dans les Maritimes dont l'économie est subventionnée plutôt que d'être dynamique.

M. Fleck: Je pense qu'une autre raison c'est que certains pourraient préférer vivre dans les maritimes. Il en est ainsi bon nombre. Si le conditions qu'ils espéraient n'existent pas, j'imagine que, à conditions égales, ils pourraient fort bien reve-

[*Text*]

things being equal, they could quite easily move back—which would partially lend support to Professor Courchene but it would not be a complete answer.

Senator Austin: His feeling was that we had made supported life in the maritimes more comfortable, and although they could not have the standard of living that others might want in Ontario they had a standard of living that was attractive to them in the maritimes because of that support.

Dr. Fleck: I find it difficult to think that a supported life would be more attractive than an unsupported life. If the opportunities are there to move above, I would still feel that most people would want to do that. If through a variety of reasons we are not able to offer jobs, then I think that could happen; but if we do a good job of offering job opportunities, I think that is less likely to happen.

Senator Austin: I want to ask a question with respect to the U.S. study that you mentioned. You recalled that about 66 per cent of new jobs came from small business creation, where you had 20 or fewer employees. I wondered whether the study you had access to told you how long those new jobs in small business continued. Were they sustained jobs?

Dr. Fleck: I am sure they would have the data to do that, because with this particular approach they identify and track each firm; so it should be possible to determine what you are saying. The particular study that I saw did not make that point. It talked about net. So whether one firm went out in two years and another took its place, net there was that creation.

Senator Austin: I have this lingering wonder about whether jobs in larger industries do not tend to continue longer than jobs in small businesses, which have a relatively high failure rate; but I have not come to any conclusions on that.

Dr. Fleck: They definitely have a higher rate of failure, so certainly a lot of them would be fairly short term. The point would be that a lot of new ones would be being created, and there would be more opportunities. This ties in with the idea that it is better to be in a decent, medium-sized population area, so that you can take advantage of these other opportunities, whereas if you are in an isolated region it is much more difficult.

Senator Austin: I am interested in that point, and I would like to get to it by asking you a bit about the Ontario Development Corporation which was set up during a period of time in which you were directly involved in the advisory process for the government of Ontario. How did the Ontario government conceive then, and how does it approach now, the problem of regional development in the province of Ontario?

Dr. Fleck: Well, in Ontario, of course, we had the Ontario Development Corporation, which had two satellite corporations called the Eastern Ontario Development Corporation and the Northern Ontario Development Corporation, that had boards for those two particular regions. Those two boards

[*Traduction*]

nir . . . ce qui appuyerait partiellement l'avis de M. Courchene mais ce qui ne constituerait pas une réponse complète.

Le sénateur Austin: Selon lui, nous avons rendu la vie plus agréable dans les Maritimes et, même si ces provinces ne pouvaient jouir du même niveau de vie que l'Ontario, ce niveau de vie les satisfait en raison des subventions.

M. Fleck: Il m'est difficile de croire qu'une économie subventionnée aurait plus d'attraits qu'une économie dynamique. Si nous offrons des conditions permettant d'améliorer leur situation je penserais encore que la majorité des gens resterait. Si, pour diverses raisons, nous ne pouvons pas offrir d'emplois, je pense qu'il y aurait exode mais; dans le cas contraire, l'exode n'aurait vraisemblablement pas lieu.

Le sénateur Austin: J'aimerais poser une question au sujet de l'étude américaine que vous avez mentionnée. Vous avez noté que 66 p. 100 des nouveaux emplois provenait de la création de petites entreprises n'embauchant pas plus de 20 employés. Je me demande si cette étude précisait combien de temps ces nouveaux emplois ont duré. S'agissait-il d'emplois permanents?

M. Fleck: Je suis sûr qu'ils possèderaient des renseignements à ce sujet, parce que, avec cette approche, ils identifient et dépistent chaque entreprise. Il devrait donc être possible de répondre à votre question, mais il n'en était pas question dans cette étude que j'ai lue. Ces chiffres étaient nets. Par conséquent, qu'une entreprise ferme ses portes après deux ans et soit remplacée par une autre, cette création n'en avait pas moins eu lieu.

Le sénateur Austin: Je me pose depuis longtemps la question suivante: les emplois au sein des industries les plus importantes ne durent-ils pas plus longtemps que celles au sein des petites entreprises, qui ont un taux d'échec relativement élevé? Je n'ai cependant pas encore trouvé de réponse.

M. Fleck: Les petites entreprises ont assurément un taux d'échec plus élevé, ce qui signifie que bon nombre d'emplois ne seraient qu'à court terme. L'essentiel serait qu'il y aurait une importante création d'emplois et qu'il y aurait plus de perspectives. Ce facteur s'allie bien avec l'idée selon laquelle il est préférable de se trouver au sein d'une région de densité moyenne, ce qui permet de tirer profit des autres perspectives, au lieu d'être dans une région isolée, où la situation est beaucoup plus compliquée.

Le sénateur Austin: Cette question m'intéresse et j'aimerais poser une question au sujet de la Société de développement de l'Ontario (Ontario Development Corporation), qui a été établie lorsque vous étiez conseiller pour le gouvernement ontarien. Comment le gouvernement ontarien envisageait-il et envisage-t-il le problème de l'expansion régionale en Ontario?

M. Fleck: Écoutez, il y a bien sûr, la Société de développement de l'Ontario, qui coiffe deux sociétés, soit la Société de développement de l'Est (Eastern Development Corporation) et la Société de développement du Nord (Northern Development Corporation). Ces deux sociétés s'occupent de ces deux

[*Text*]

passed on the individual loans, and were represented on the central board, which was the Ontario Development Corporation, and the central board made policy. That is how it worked.

The regional incentives were not that great, really. There were interest rate differentials that may amount to a couple of percentage points. There was a program of interest-free money for a period of five years. But they were not what I would call major incentives, and the amounts involved were fairly small. I do not think they would be more than $80 million to $100 million a year at the outside. For a province of the size of Ontario, and for the regions involved, those are not, in my view, large amounts—certainly not large in relation to what you see flowing through DREE, or by way of transfer payments.

It was a program that I would say was of some help, but was not a major one.

Senator Austin: It was directed to small, indigenous projects, rather than to large, complex projects.

Dr. Fleck: That is correct. The amount of $500,000 was the upper limit on loans, so again that is not going to be a major corporation type activity.

Senator Austin: Did it prefer urban activity to promoting new rural development?

Dr. Fleck: No. It was related only to whether the proposed activity was eastern or northern. It was more in manufacturing; in fact, manufacturing and tourism would be the two areas covered, and it did not get into service and commercial areas.

Senator Austin: Do you feel that Ontario is today taking a more aggressive attitude towards economic development in Ontario than previously, when it seemed to be almost automatic that if something happened it would happen in Ontario?

Dr. Fleck: I think that for many years the feeling was that Ontario was the zero base against which incentives were offered to go to other parts of Canada. The natural place to go to would be Ontario, and you offered incentives to try and attract industry to other parts of the country. I think Ontario, certainly, no longer feels complacent. If anything, Ontario's competition is not just with other parts of Canada, it is with Illinois, Ohio and New York State. There is real concern that Canada and Ontario are not getting enough new industry, and so there certainly is quite an aggressive program going on to try and attract industry to the province.

Senator Austin: One of the evidences of that aggressive program was a recent large cash payment to an automobile company to establish a new activity in Ontario. That sort of thing does not seem to fit the kind of regional development program that we are looking at. Or does it?

Dr. Fleck: As you know, every situation has its unique qualities, and one of the things that did make the automotive

[*Traduction*]

régions. Elles s'occupent des prêts particuliers et elles sont représentées au sein de la société centrale, soit la Société de développement de l'Ontario, qui s'occupe de l'élaboration de la politique à suivre. C'est la façon dont le tout fonctionne.

Les stimulants régionaux n'avaient pas en fait une telle incidence. Il y avait des taux d'intérêt qui pouvaient varier de quelques points de pourcentage. Un programme prévoyait l'octroi d'un montant sans intérêt pour une période de cinq ans, mais il ne s'agissait de stimulants que je taxerais d'importants, et les montants étaient relativement peu élevés. Je ne pense pas qu'ils étaient supérieurs à $80 ou $100 millions par année. Étant donné la taille de l'Ontario et des régions en cause, il ne s'agissait pas, à mon avis, de montants importants . . . du moins certainement pas par rapport aux crédits versés par l'intermédiaire du MEER ou des paiements de transferts.

Je dirais que c'était un programme quelque peu utile mais il n'était pas important.

Le sénateur Austin: Il visait les petits projets plutôt que les gros.

M. Fleck: C'est juste. La limite des prêts était de $500,000; encore une fois, il ne s'agira pas d'une activité du type de celles des grandes sociétés.

Le sénateur Austin: Favorisait-il les activités urbaines plutôt que le développement rural?

M. Fleck: Non. Le critère était le lieu d'exécution de l'activité proposée, l'est ou le nord. Il visait principalement la fabrication et le tourisme, mais non les services ou le secteur commercial.

Le sénateur Austin: A votre avis, l'Ontario a-t-elle aujourd'hui face à l'expansion économique dans la province une attitude plus dynamique que dans le passé, où il semblait presque automatique que si quelque chose devait se passer, ce serait en Ontario?

M. Fleck: Je pense que, pendant de nombreuses années, on avait l'impression que l'Ontario était le point zéro et que les encouragements offerts visaient l'orientation vers d'autres parties du Canada. L'endroit normal où aller était l'Ontario, mais on offrait des encouragements pour essayer d'attirer l'industrie dans d'autres parties du pays. Je ne pense toutefois pas que l'Ontario se sente encore aussi suffisante, car elle doit soutenir la concurrence, non seulement des autres parties du Canada mais aussi de l'Illinois, de l'Ohio et de l'État de New-York. On s'inquiète vraiment de ce que le Canada et l'Ontario ne reçoivent pas assez de nouvelles industries. L'Ontario a donc certainement un programme très dynamique pour essayer d'attirer l'industrie dans la province.

Le sénateur Austin: L'une des preuves de l'existence de ce programme est le récent versement d'une somme importante à une société d'automobiles pour que celle-ci crée une nouvelle activité en Ontario. Mais ce genre de chose ne semble pas cadrer avec le type de programme d'expansion régionale que nous examinons, n'est-ce pas?

M. Fleck: Comme vous savez, chaque situation est unique. Voici l'un des éléments qui a rendu la situation de l'industrie

[*Text*]

situation a little different was that with this retooling of the automotive industry and down sizing, there were maybe half a dozen plants that were up there floating around and that were going to come down somewhere. Once such plants do come down and are located, it is unlikely that there will be any major, new site investment for many years, because with down sizing there is excess capacity, for one thing, developing from the increase in the number of plants, so that you either got those plants or they went elsewhere. You could talk about them later, but they would be gone, and there was real concern that Canada was not getting a sufficient amount of the new investment being made in the automotive industry, and of the new jobs. Certainly in that one particular venture it was a co-operative activity between Canada and Ontario to try and land that plant. As you are all well aware, I am sure, there were hopes that there would be an aluminum foundry and engine plant of General Motors that it was hoped would land somewhere else in Canada. Ours happened to land earlier.

Senator Austin: That is protecting an established, highly developed industrial region, whereas we are looking here at growth in regions that do not have much in the way of economic activity today.

Dr. Fleck: I would say that is so, the way you put it. The other side of the subject is that Ontario, or Canada, relative to the United States, in that particular situation, felt perhaps somewhat the same way that the Atlantic provinces must feel relative to the rest of Canada, sometimes. There are parallels.

Senator Austin: One of the things that worries me most is the lack of United States sensitivity to regional development policies in other countries, and particularly this one—that was the point you made in your comments—and therefore their lack of understanding of the investment program we have in this country, and therefore, again, their countervail plan, such as that exemplified in the Michelin Tire situation.

Dr. Fleck: Of course, there was the recent decision, as well, that I saw in the paper today with regard to Honeywell. There is hope, as you are probably aware, that as a result of the GATT negotiations the U.S. will remove the requirement in terms of which they do not have to have proof of injury. In the Michelin Tire case that was an important part of the deal. If the amendment that is likely to take place after the GATT negotiations had been in there at the time of the Michelin Tire case, there would not have been a countervailing duty, unless material injury had been proved to the industry in the States. The likelihood of that happening as a result of something coming out of Canada is a lot less than it would be in the case of any other countries, because we would be providing a fairly small part of the market.

Senator Austin: You passed quickly over the question of why we should have programs like this, and I do not disagree with your conclusion that it is not a very important subject to look at; but historically, the maritime provinces, to pick a few,

[*Traduction*]

de l'automobile quelque peu différente de celles des autres. En raison du remaniement de cette industrie, dont les entreprises on été réduites sur le plan de leur envergure, quelque six usines se sont retrouvées comme suspendues dans les airs; elles devraient donc retomber quelque part. Mais une fois ces usines établies ailleurs il était peu vraisemblable qu'elles fassent avant de nombreuses années de nouveaux investissements dans l'emplacement car, avec une diminution de leur importance, elles se retrouvaient avec une capacité excessive, en raison de l'accroissement du nombre d'usines. Donc, ces usines se sont établies ailleurs, soit au Canada, soit à l'étranger. Nous aurions pu en parler plus tard, mais elles auraient pu être déjà parties et on se souciait aussi, véritablement, de ce que le Canada n'obtenait pas assez sur le plan des nouveaux investissements et des nouveaux emplois dans l'industrie de l'automobile. Certes, dans ce cas particulier, il s'agissait d'une entreprise conjointe du Canada et de l'Ontario visant à établir cette usine. Et vous n'êtes sûrement pas sans savoir qu'on espérait que s'établissent ailleurs au Canada une fonderie d'alluminium et une usine de moteurs de General Motors. La nôtre s'est établie un peu plus tôt.

Le sénateur Austin: On protégeait une région industrielle bien établie, alors que nous examinons ici la question de la croissance des régions qui ne sont pas le centre d'une grande activité économique à l'heure actuelle.

M. Fleck: Comme vous dites. Il faut se rendre compte en outre que, dans ce cas particulier, l'Ontario, ou le Canada, se sentent peut-être un peu dans la même situation par rapport aux États-Unis que se sentent parfois les provinces Maritimes par rapport au reste du Canada. Leurs rapports respectifs sont parallèles.

Le sénateur Austin: Ce qui m'inquiète le plus, c'est le peu de sensibilisation que les États-Unis manifestent à l'égard des politiques d'expansion régionale des autres pays, et en particulier du nôtre—c'est ce que vous avez souligné dans vos remarques—et, partant, leur incapacité de comprendre notre programme d'investissement, carence qui les amène à exiger des droits compensateurs, comme ils l'ont fait dans le cas de la société Michelin.

M. Fleck: Naturellement, il y a eu aussi le cas de Honeywell dont on parle dans les journaux d'aujourd'hui. On espère, comme vous le savez probablement déjà, que suite aux négociations du GATT, les États-Unis cesseront d'exiger qu'on leur prouve qu'il n'y a pas préjudice. Dans l'entente conclue avec la société Michelin, cet aspect a été très important. Si l'amendement qui sera probablement adopté à la suite des négociations du GATT avait existé à l'époque de l'entente avec la société Michelin, il n'y aurait pas eu de droit compensateur, à moins que l'on ait réussi à prouver que l'entente nuisait à l'industrie américaine. La possibilité que cette situation se produise suite à une mesure prise par le Canada est beaucoup moins forte qu'elle ne le serait dans le cas d'un autre pays, car nous n'approvisionnerions qu'une toute petite part du marché.

Le sénateur Austin: Vous avez passé très vite sur la question de savoir quels motifs devraient nous inciter à nous doter de tels programmes, et je ne vous blâme pas de trouver que cette question n'est pas très importante; mais historiquement, les

[*Text*]

were talking about being made a separate tariff and customs region of Canada in order to provide incentives for development. DREE filled that concern.

I do not think this country is prepared yet to provide differential customs and tariff agreements to its regions. I know Ontario is not prepared to see that happen.

Dr. Fleck: I hope not. Again, it would reinforce my notion of at least a common market for Canada. You see, what we have had happening is that we are raising the barriers to investment at the same time as we are lowering the barriers to trade. I am not sure that as a country that is going to be good for us in the long term.

Senator Austin: Are you referring to FIRA in particular?

Dr. Fleck: Yes. Nationalistic notions. Let us put it that way.

Senator Austin: Or were you referring to Premier Bennett and the CPR, or something like that?

Dr. Fleck: No. I was talking, again, in terms of the whole country, rather than in terms of areas within the country. I would, of course, be concerned about British Columbia and the CPR, even though I can understand it. But the country, while attempting to discourage a certain type of investment, at the same time is encouraging or will be encouraging more trade.

Senator Austin: It seems to me that one of the key reasons why we should be assisting, aside from moral reasons or reasons of general political stability in our country, has to do with the marvelous question that Dr. Ostry asked in her presentation, as to whether the maritime provinces should not have the same opportunity to devalue their currency as does Iceland in order to become economically competitive; and obviously the answer is no, but the rest of us owe them something because they do not have the opportunity to do that.

Coming to the maritime provinces, I wonder whether in terms of growth pole concepts you have any thoughts on centralizing economic activity in the maritime provinces. One of our problems is that we seem to give four provinces the same kind of treatment whereas if we had a sort of maritime union there could be a growth pole somewhere in the Maritimes and everybody could benefit more or less equally from it. If you had a growth pole in New Brunswick today, the people of Nova Scotia would not benefit from it. This concept of territoriality seems to be getting in the way. Do you think I can lead you down that dangerous path?

Dr. Fleck: No.

Senator Austin: Is Senator Smith (Colchester) still here?

Senator Smith (Colchester): I am still here, but I am gradually losing patience with such talk.

Dr. Fleck: From an economic point of view it is not difficult to say that that makes all sorts of sense, but I do not have

[*Traduction*]

Maritimes, pour ne citer qu'un petit exemple, espéraient qu'on les traite comme une région distincte en matière de tarif douanier, pour favoriser leur développement. Le MEER a tenu compte de cette préoccupation.

Je ne crois pas qu'à l'heure actuelle, le Canada soit prêt à créer différentes zones douanières au sein de son territore.

M. Fleck: J'espère qu'il n'en sera pas ainsi. Je le répète, cela me convaincrait davantage de la nécessité de créer au moins un marché commun au Canada. Vous voyez, à l'heure actuelle, nous voulons freiner l'investissement et en même temps abolir les barrières commerciales. Je ne sus pas sûr que cette attitude soit avantageuse pour le pays à long terme.

Le sénateur Austin: Faites-vous notamment allusion à l'Agence de contrôle de l'investissement étranger?

M. Fleck: Exactement. Je songe aux attitudes purement nationalistes. Disons que c'est cela.

Le sénateur Austin: Ou bien songiez-vous au premier ministre Bennett et au CP, ou à quelque chose du genre?

M. Fleck: Non. Je songeais, une fois de plus, à la situation du pays dans son ensemble, plutôt qu'à la situation de ses régions respectives. Naturellement, je n'oublierais pas le problème de la Colombie-Britannique et du CP, bien que je comprenne la situation. Mais ici, au pays, nous tentons de freiner un certain type d'investissement, tout en favorisant ou en tentant de favoriser les échanges commerciaux.

Le sénateur Austin: Il me semble que l'une des principales raisons qui devraient nous inciter à les aider, mis à part les raisons morales ou les raisons de pure stabilité politique, c'est que, comme le docteur Ostry a si bien posé le problème dans sa présentation, nous devrions peut-être nous demander si nous ne devrions pas permettre aux Maritimes de dévaluer leur monnaie, au même titre que l'Islande, afin d'accroître leur compétitivité sur le plan économique. Bien sûr, on ne devrait pas faire cela, mais chacun de nous devrions faire quelque chose pour elles, parce qu'elles n'ont pas la possibilité d'assurer leur propre développement.

Pour en revenir aux provinces Maritimes, je me demande si, en termes de pôles de croissance, vous songez à centraliser leur activité économique. Le problème, c'est que nous semblons accorder le même traitement à ces quatre provinces alors que si les Maritimes formaient un tout, un pourrait établir un pôle de croissance quelque part dans les Maritimes dont tous bénéficieraient plus ou moins également. Si le pôle de croissance était au Nouveau-Brunswick aujourd'hui, la population de la Nouvelle-Écosse n'en bénéficierait pas. Cette idée de territorialité semble en quelque sorte nous gêner. Croyez-vous que je pourrais vous entraîner sur cette pente dangereuse?

M. Fleck: Non.

Le sénateur Austin: Le sénateur Smith (Colchester) est-il toujours parmi nous?

Le sénateur Smith (Colchester): Je suis toujours ici, mais je perds de plus en plus patience devant de telles discussions.

M. Fleck: Du point de vue économique, il est facile de dire que cela a bien du bon sens. Mais je ne connais pas assez

[*Text*]

enough knowledge of the particular background and mores and politics of the region to know whether that has any likelihood or not.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, I would be very glad to participate in that debate, although I am much more concerned with the practicalities of life than with some of the theories that Senator Austin is putting forward. I do not intend that as being in any way a criticism of Dr. Fleck.

I think I have to begin by saying what I am sure some of you have heard before, that Canada would not exist as a separate country but for the subsidization, or whatever you want to call it, which has been afforded to industries in the country since 1867 and, no doubt, before that. One of these, and perhaps for a time it was the most important, was the national tariff policy which enabled central Canada's industries to set up and to succeed until today it is the backbone of the country. It also permitted the country to industrialize until other times when other provinces had the chance to achieve success through natural resources. So, to me, if you are going to talk about Canada at all as a separate country, you cannot possibly at the very beginning of the discussion separate yourself from the problem of artificial incentives to industry.

I do not begrudge the fact that this policy to which I have referred has created a very strong central portion of the country. Indeed, I am happy that that is so because it means that the country is stronger. I do not want to infer that I decry or feel wronged because there was a policy which brought about that growth. You may not believe it from what I say, but I am not at all jealous of the success of any part of the country, particularly the central part, because I believe that if those parts of the country grow, it makes the rest of the country stronger with it, and so it is good for the rest of us. But it seems to me that while they may not necessarily have reached a satisfactory position in competition with the United States and the world, still they have reached a pretty high level in that particular field of endeavour and now it is time to turn to some kind of artificial stimulation which will give the parts of the country which have not succeeded so far in industrial development an opportunity to find out if the same sort of thing, or a variation thereof, may not help them to make progress. It seems to me that that is what regional disparity really is concerned with.

Can we find some method of artificial stimulation or assistance for the Atlantic provinces which will enable them to do this for themselves? This would be the better way, because I realize it was the individual initiative in central Canada which took advantage of the opportunities presented by government aid rather than the government itself. Therefore, to me, it seems not to be a question of whether to try to provide something which, it is hoped, would alleviate regional disparity, but, rather, how and to what extent the country can afford it—and perhaps an equally strong consideration is the extent to which the country cannot afford it. But is it simply prepared to allow the Atlantic provinces to deteriorate, to remain nice rural places where one can spend one's vacation, or should it be part of the policy of Canada to see if those provinces and

[*Traduction*]

l'histoire, les coutumes et la situation politique de la région pour savoir si c'est possible ou non.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, je serais très heureux de participer à cette discussion bien que je m'intéresse beaucoup plus aux côtés pratiques de la vie qu'à certaines des théories que le sénateur Austin nous expose. Ce n'est pas du tout une critique à l'endroit de M. Fleck.

Je répéterai tout d'abord ce que plusieurs d'entre vous ont déjà entendu dire sans doute, à savoir que le Canada ne serait pas un pays indépendant aujourd'hui n'étaient-ce les subventions—appelez-les comme vous voudrez—qu'on a accordées aux industries du pays depuis 1867 et, sans aucun doute, depuis plus longtemps. Un de ces modes de subvention, à une certaine époque, peut-être, le plus important, était la politique tarifaire nationale qui a permis la création et le développement des industries du centre du Canada qui font aujourd'hui encore, la force du pays. Cette politique a également permis au pays de s'industrialiser jusqu'à ce que les autres provinces aient réussi à exploiter leurs ressources naturelles. Si vous voulez donc parler du Canada en tant que pays indépendant, vous devez, à mon avis, tenir compte, au départ, des encouragements artificiels donnés aux industries.

Je ne suis pas du tout fâché que cette politique ait créé un Canada central très fort. J'en suis, au contraire, très heureux parce que cela veut dire que le pays est plus fort. Il ne faudrait pas s'imaginer que je dénonce la politique gouvernementale qui est à l'origine de cette croissance ou que je m'en plains. A m'entendre vous ne le croiriez peut-être pas, mais je n'envie pas du tout le succès de n'importe quelle région du Canada, particulièrement la région centrale, parce que je crois que si diverses régions du Canada s'épanouissent, le reste du pays devient plus fort et nous en profitons tous. Mais il me semble que même si ces régions ne sont peut-être pas encore dans une position concurrentielle satisfaisante envers les États-Unis et le monde en général, elles ont quand même atteint un niveau assez élevé dans ce domaine particulier, et il est maintenant temps de recourir aux encouragements artificiels pour donner à celles qui ne se sont pas encore industrialisées, la possibilité de savoir si la même politique ou une variante, ne les aiderait pas à progresser. C'est là le véritable objectif de la politique d'équilibre économique entre les régions.

Y a-t-il une méthode d'encouragement ou d'aide artificielle qui permettrait aux provinces de l'Atlantique de réaliser, toutes seules, ce progrès? Ce serait la meilleure façon de procéder, puisque c'est grâce à l'initiative individuelle que le centre du Canada a pu tirer profit de l'aide gouvernementale et non au gouvernement lui-même. Il me semble donc qu'il ne s'agit pas de savoir si l'on doit offrir quelque chose qui, on l'espère, contribuera à faire disparaître certaines disparités régionales, mais plutôt comment et dans quelle mesure le pays pourrait se le permettre, ou ne pas se le permettre, ce qui est également important. Mais le pays est-il simplement prêt à laisser les provinces atlantiques se dégrader et rester ce qu'elles sont, c'est-à-dire une jolie région rurale où l'on va passer ses vacances, ou bien la politique du Canada ne devrait-elle pas

[*Text*]

the people in them cannot enjoy some of the benefits—and I grant you that progress is not all enjoyment—that other areas enjoy now? There are many economic theories that I have heard argued over a great many years, and I do not think that Dr. Fleck, from what he has said, would find fault with my assertion that there is a great variety of economic theories which some people feel ought to be applied to this particular problem. I am certainly not saying that there is only one way of doing it.

The point I want to make with this dissertation and background is that really we have no choice. It is not a question of whether we are going to try, to the best extent we can, certain programs to alleviate regional disparity and have a more fully developed country; it is simply a question of what is the best way to do it, and to what extent. Can we do it? Can the central government afford to do it; or, even more important, can the central government afford not to do it? I realize it is a question of money.

Just to use an old argument, which I am sure Dr. Fleck and all who are here listening have heard before, in order to provide jobs in some parts of the country the outlying parts of the country have had to pay substantially more for many of the products they have used than indeed would be the case if this artificial assistance had not been given over the years. Again, I do not begrudge that. That assisted in the development of the country. But without that higher price paid by the citizens of Canada for the products of central Canada, that success would not have taken place, or it would have taken place to a much lesser degree.

The thought of using money belonging to the central government—in the sense that it is taxes raised by the central government, but of course it belongs to the people—to experiment—and that is all you can do—with ways to help this growth in less developed parts of the country is not only fair and reasonable but is good common sense. One of the things which perhaps we hear a great deal of is that, if you help people too much, you encourage them to be lazy; or if you make a way of life such that they can get enough to eat end keep warm without too much exertion, they will lose their desire to make progress, to work. I do not believe that. I suppose there are individuals who would be affected that way, but I do not think you can apply that to any region of Canada as a general principle. Therefore, it seems to me that that is an argument that ought to be put aside pretty quickly.

Attention, of course, is always drawn to what people allege are the mistakes or the failures, where you can point to some specific enterprise or object. I notice that Dr. Fleck referred to Bricklin. I am not from New Brunswick so that does not affect me particularly in any personal sense, but I look at that a good deal differently from the way in which many people do. I am not sure how Dr. Fleck looks at it, but I think Bricklin came there primarily because people in authority in New Brunswick were convinced that here was an opportunity which they should not miss. The other factors that would make it possible for them to go there, that Dr. Fleck mentioned, must have existed, of course, but they were really trying a new idea which cost a great deal of money but turned out wrong. But, surely,

[*Traduction*]

viser à ce que ces provinces et leurs habitants jouissent des bienfaits, non sans mélange, qui sont le lot des autres régions développées? J'ai entendu beaucoup de discussions sur nombre de théories économiques, et je ne crois pas que M. Fleck, d'après ses propos, trouverait à redire sur mon opinion voulant qu'il y ait beaucoup de théories économiques qui, d'après certains, devraient être appliquées pour résoudre ce problème. A mon avis, il n'y a pas qu'une seule solution.

Ce que j'ai voulu dire dans mon exposé, c'est que nous n'avons vraiment pas le choix. Il ne s'agit pas de savoir si nous allons essayer, de notre mieux, certains programmes pour atténuer les disparités régionales de façon que le pays puisse se développer davantage, mais de trouver la meilleure façon d'y parvenir et dans quelle mesure. Pouvons-nous le faire? Le gouvernement fédéral peut-il se le permettre ou, ce qui est même plus grave, ne pas se le permettre? Je sais que c'est une question d'argent.

Pour employer un vieil argument que M. Fleck et tous ceux qui sont ici ont déjà sans doute entendu, je dirai que pour créer des emplois dans certaines régions du pays, les régions isolées ont dû payer considérablement plus cher un bon nombre de produits qu'elles ont utilisés, ce qui n'aurait pas été le cas si ces encouragements artificiels n'avaient pas été accordés au fil des ans. Mais je ne m'en plains pas, car ce programme a contribué au développement du pays. Mais un tel succès eut été impossible si les Canadiens n'avaient pas payé plus cher les produits provenant du centre du Canada, ou bien le résultat eut été beaucoup moins satisfaisant.

L'idée de se servir de fonds appartenant au gouvernement central c'est-à-dire des impôts levés par ce gouvernement, mais qui appartiennent évidemment au peuple—pour essayer—c'est tout ce qu'on peut faire—divers moyens de contribuer à cette croissance dans des régions moins développées du pays, est non seulement juste et raisonnable, mais logique. On entend souvent dire que si on aide trop les gens, on les encourage à être paresseux; ou que si on leur donne les moyens de vivre et d'être au chaud sans trop se fatiguer, ils ne voudront plus ni progresser ni travailler. Je ne crois pas à cela. Je suppose que des personnes pourront être touchées de cette façon, mais je ne pense pas que vous puissiez appliquer ce principe général à aucune région du Canada. Par conséquent, il me semble que c'est là un argument que l'on se doit d'oublier très rapidement.

Bien sûr, on remarque toujours ce que les gens considèrent comme des erreurs ou des échecs, lorsqu'il s'agit d'une entreprise particulière ou d'un objectif précis. Je note que M. Fleck a parlé de la société Bricklin. Je ne suis pas du Nouveau-Brunswick, aussi cela ne me touche pas particulièrement de façon personnelle, mais je considère cette question bien différemment de nombreuses autres personnes. Je ne sais pas comment M. Fleck envisage la question, mais je crois que la société Bricklin s'est installée là principalement parce que les autorités du Nouveau-Brunswick étaient convaincues qu'il y avait là une occasion à saisir. Les autres facteurs qui ont rendu possible l'implantation de la société là-bas, et que M. Fleck a mentionnés, doivent avoir existé, bien sûr, mais la société,

[*Text*]

that is the best you can do with regional disparity in your attempts to improve it? You cannot expect to do everything right, no matter how many economists, lawyers or other kinds of people you have round you to tell you what to do. It is a trial-and-error task that has to take place and it will cost a good deal of money. No government, whether it is provincial or federal, can expect to become engaged in a program which will not cost a great deal of money and which will not involve a great many of what people will call mistakes or failures.

It is an old principle of learning, I think, that in order to be successful one must make mistakes. If you do not make mistakes, you are probably not making very much progress. That is a concept which really is not accepted by governments or politicians—at least not to any particular degree.

I have occupied sufficient time to indicate the kind of background that I think, having been engaged both in successes and what people call failures, this whole subject must be considered against. I thank you for listening to me. At least I have been able to relieve myself of a few of my strong feelings.

The Chairman: Perhaps we could have Dr. Fleck's comments on your points. It seems to me you have made three major points. First, that regional development policy must exist, if for no other reason than historical reasons, although there are other reasons as well; second, that the subsidization of people does not necessarily create a condition in which they do not want to assist in the development of their regional economy; and, third, that in regional development policy it is essential that you take risks which may result in mistakes, but that there is no other way of going about the process of regional development.

I do not know whether I have summarized you fairly.

Senator Smith (Colchester): I think that is fair.

The Chairman: Perhaps Dr. Fleck would like to comment on those three points.

Dr. Fleck: Certainly. In terms of the tariff policy, of course my feeling is that tariffs will be coming down somewhat so that, although there may be costs, all parts of Canada should at least benefit in the sense that consumer prices should be somewhat less as that happens. It may be that the costs that would be borne are more likely to be in central Canada than in other parts of the country. That is one of the terms we have coming out of these GATT negotiations.

In terms of risks, I agree with you on that notion as I mentioned in terms of my understanding of Bricklin. I do not have too much problem with government taking substantial risks, especially where the other principals concerned are putting up some money, too. I become a little more concerned when, occasionally, I hear about government-sponsored projects in which the equity owners have put up a fairly nominal amount whereas the government has put up great gobs of money. I then get concerned. But where the individuals

[*Traduction*]

réellement, essayait une nouvelle idée qui a coûté beaucoup d'argent et qui s'est avérée peu rentable. Mais certes, c'est ce que l'on peut faire de mieux quand on essaie d'éliminer les disparités régionales. On ne peut pas s'attendre à ce que tout marche sur des roulettes, peu importe le nombre d'économistes, d'avocats ou d'autre spécialistes dont vous vous entourez. Il faut procéder par essais et erreurs et cela coûte cher. Aucun gouvernement, provincial ni fédéral, ne peut s'attendre à s'engager dans un programme qui ne coûtera pas cher et qui n'impliquera pas beaucoup de ce que les gens appellent des erreurs ou des échecs.

C'est là un vieux principe d'apprentissage, je crois, pour réussir, on doit faire des erreurs. Sinon, on n'accomplit probablement pas beaucoup de progrès. C'est là une notion que n'acceptent pas vraiment les gouvernements ni les politiciens.

J'ai pris suffisamment de temps pour vous faire part des données documentaires qui, je crois, ayant déjà connu et des succès et ce que les gens appellent des échecs, devraient permettre de considérer l'ensemble de la question. Je vous remercie de m'avoir écouté. Au moins, j'ai pu exprimer certaines choses que j'avais sur le cœur.

Le président: Peut-être M. Fleck aimerait-il faire part de ses observations sur ces questions. Il me semble que vous avez soulevé trois grandes questions. D'abord, on doit avoir une politique de développement régional au moins pour des motifs historiques, même si je crois qu'il y a aussi d'autres raisons qui la justifient; deuxièmement, le fait d'accorder des subventions à des personnes ne signifie pas nécessairement qu'elles ne voudront pas participer au développement de leur économie régionale; troisièmement, dans cette politique de développement régional, il est essentiel de prendre des risques qui aboutiront peut-être à des échecs, mais il n'y a aucune autre façon de s'en tirer.

Je ne sais pas si j'ai bien résumé votre pensée.

Le sénateur Smith (Colchester): Je crois que si.

Le président: Peut-être M. Fleck aimerait-il faire ses remarques sur ces trois questions.

M. Fleck: Certainement. En ce qui concerne la politique tarifaire, bien sûr, j'estime que les tarifs seront réduits quelque peu de sorte que, même si l'on doit effectuer des déboursés, toutes les régions du Canada vont au moins en bénéficier, en ce sens que les prix à la consommation devraient être quelque peu moins élevés à ce moment-là. Il se pourrait que le centre du Canada fasse, plus que les autres régions du pays, le frais de cette politique. C'est là une des questions que nous avons réglées aux négociations du GATT.

Pour ce qui est des risques, je suis d'accord avec vous sur cette notion comme je l'ai mentionné au sujet de la Bricklin. Je ne m'oppose pas tellement à ce que le gouvernement prenne des risques importants, surtout lorsque les principaux débiteurs en cause investissent également. Je m'inquiète davantage lorsque j'entends parfois parler de projets parrainés par le gouvernement pour lesquels les actionnaires ont investi un montant dérisoire tandis que le gouvernement a affecté des sommes considérables. C'est alors que je m'inquiète. Il faut que les

[*Text*]

concerned have also put up substantial amounts of money so that they will be at risk and their losses will go, that is the sort of partnership I think the government should be in with the private sector, because individuals do not like to lose money and there will be a great deal of incentive on their part to try to make sure that the operation goes well.

On the point about subsidization or income support schemes, I have no way of knowing whether that dampens their ardour for work or not. I guess one of the concerns you read about is that, if a community or if people over a long period of time, maybe through one or two generations, become used to a welfare-type situation so that it becomes a normal expectation, that has to be dampening to initiative. It just certainly is not desirable. But I guess there is just as high an onus on the government to see that that does not happen in the first place, by helping to provide a climate that will be conducive to the development of business, which I guess brings me back full circle.

The Chairman: I think the argument that is brought to bear in relation to the transfer fees was that it did not so much make people unwilling to work as it inhibited the processes of adjustment that were essential to a viable regional development process; and if those adjustments did not take place. then all you did was raise the cost threshold. It was not that you could not do anything about it, but that you were going to do it at a higher cost. That is how I understood it.

Dr. Fleck: My feeling there would be that if you have a strong subsidy program, it has to make it more difficult to then bring about the economic development. But that does not mean that it is not desirable. I am certainly not an advocate of letting them beg in the streets before you are going to have a climate that will provide the incentive for people to work. Again, I would go back to that safety net notion, of trying to see that there is some minimum level provided, and then the incentives to work above that.

Senator Barrow: Dr. Fleck, do you have any comments to make on the user-pay concept of transportation insofar as the regions are concerned?

Dr. Fleck: I would have to confess to my past, because I was involved in a federal task force on the goals and objectives of the Ministry of Transport a few years back. At that time the user-pay concept was pushed pretty hard. I am, by and large, an advocate of a user-pay approach to transportation, or to virtually anything. Even if one is providing subsidies to those users, I would still like the user to be the one who is making the decision about the use of the particular resource, rather than just providing the resource as some sort of free service so that choices are not made among them. If you are going to subsidize transportation, I would rather do it in a way that provides the person who is going to need the transportation with the subsidy, and then he selects from among the modes of transport that will be available, rather than provide the subsidies directly to various modes, because I think you are going to end up with a more efficient use of the transportation.

Senator Barrow: Would you mind telling me how you would do this?

[*Traduction*]

particuliers intéressés aient également investi des sommes importantes de façon que les risques soient aussi les leurs. C'est ce genre d'association que j'entrevois pour le gouvernement avec le secteur privé, parce que les particuliers n'aiment pas perdre leur argent et que cette crainte les poussera à faire pour le mieux.

Au sujet des systèmes de subvention ou de soutien du revenu, je n'ai aucune façon de savoir si cette méthode tempère l'ardeur au travail ou non. L'une des principales craintes formulées à ce sujet, est la suivante: si une collectivité ou une population, pendant une longue période, peut-être une ou deux générations, s'habitue à une situation d'assistance sociale de sorte qu'elle la considère peu à peu comme un dû, cette situation, normalement, tue l'initiative. On peut certainement dire que cela n'a rien de souhaitable. J'imagine qu'il incombe également au gouvernement de veiller à ce que cette attitude ne s'installe pas, en aidant à créer un climat favorable à l'expansion de l'entreprise, ce qui, je crois, complète la boucle.

Le président: Ce qu'on veut dire, je crois, au sujet des paiements de transfert, ce n'est pas tant qu'ils diminuent l'incitation au travail mais bien qu'ils nuisent aux processus de rajustement essentiels à une expansion régionale saine; et si ces rajustements n'avaient pas lieu, on ne faisait que hausser le seuil des coûts. Il ne faut pas croire qu'on ne pouvait rien faire, mais que les coûts seraient plus élevés. C'est de cette façon que je l'ai compris.

M. Fleck: J'estime qu'avec un programme de subvention fort, il devient plus difficile de réaliser une expansion économique. Toutefois, il ne faut pas croire que ce programme n'est pas souhaitable. Je ne suis certainement pas en faveur de laisser la population mendier dans les rues pour qu'il y ait incitation au travail. Il faudrait assurer un certain minimum garanti, puis de laisser jouer les incitations au travail.

Le sénateur Barrow: Monsieur Fleck, avez-vous quelque chose à dire au sujet du principe du paiement par l'usager des transports dans la mesure où il s'applique aux régions?

M. Fleck: Je dois vous confesser que j'ai fait partie du groupe fédéral d'étude sur les buts et objectifs du ministère des Transports, il y a quelques années. A cette époque, le principe du paiement par l'usager était chaudement préconisé. Je suis dans l'ensemble en faveur de ce principe dans presque tous les domaines. Même si on donne des subventions à l'usager, je voudrais néanmoins que ce soit lui qui décide d'utiliser une ressource particulière, plutôt que de fournir la ressource comme un genre de service gratuit, ce qui enlève le choix à l'usager. Si on veut subventionner les transports, je préfèrerais que ce soit en subventionnant la personne qui devra utiliser les transports, et que celle-ci ensuite choisisse parmi les différents modes de transport offerts, et non qu'on subventionne directement les divers modes de transport. Je crois qu'ainsi nous utiliserons efficacement les transports.

Le sénateur Barrow: Pourriez-vous me dire comment vous procéderiez?

[*Text*]

Dr. Fleck: If I knew that, I guess I would be rich.

Senator Barrow: But you gave an answer—

Dr. Fleck: I gave an answer in terms of a philosophical approach that, if I were trying to develop a system, I would hope would be the underpinning of developing that system. I am not advocating this as a way, but you might do it in a way that you subsidized a firm's transportation costs, either up to some percentage of their transportation or some limit, of so much a hundredweight on what it was they were shipping; but you let them ship by whatever method they wanted to ship. That would be an answer in terms of how you would try to move the decision to the decision-maker. That might be very difficult administratively, but that is the way in which I would be moving—trying to get the decision into the hands of the person using the resources rather than in the hands of the person providing that resource.

The Chairman: Dr. Godfrey, in his paper, makes the point, I believe, that due to spiralling fuel costs, transportation will become more and more expensive, and that by virtue of that there will be an automatic regional development, because transportation costs will get so high that you will not be able to ship in from centralized plants.

Dr. Fleck: Again, that depends on what percentage transportation is in the cost of your product. There are lots of products where, no matter how high fuel costs become, transportation will not be a major factor in terms of the shipment of that particular product. It is the relation of the value of the product relative to the cost of transporting it. It is the same as fuel costs in heating a plant or electricity costs for running a manufacturing concern.

In my own small business, back in the days of cheap energy, transportation, fuel, heating and electricity costs were a minuscule proportion of the costs—less than one per cent. So if they doubled or tripled it, it would be up to 2 p. 100 or 2.5 p. 100. That still would not be something that meant the survival of the company. However, if it is a large and bulky product, such as a refrigerator, that might well be the case.

The Chairman: So when you located Fleck Industries, transportation was not a consideration—distance?

Dr. Fleck: That is right. We were shipping mainly by truck—120 miles from Toronto—and we were shipping all over Ontario. As it turned out, my rate for Toronto was not much more than from one side of Toronto to the other. A lot of the costs were associated with just getting through the city. This goes way back. It was something like 50 cents a hundredweight—that was back in the early 1950s—to transport from one part of Toronto to another, but it was 70 or 75 cents from Toronto to Tillsonburg where we located. It was not a major factor. There were other compensating pluses which offset that.

The Chairman: Was any consideration given to locating in the Maritimes?

[*Traduction*]

M. Fleck: Si je le savais, j'imagine que je serais riche.

Le sénateur Barrow: Mais vous avez donné une réponse!

M. Fleck: Je vous ai exposé les principes. Si j'essayais d'élaborer un système, j'espère que je pourrais m'en tenir à ces principes. Je ne propose pas nécessairement cette méthode, mais on pourrait y arriver en subventionnant les frais de transport d'une société, soit à un certain pourcentage des coûts, soit jusqu'à une certaine limite, soit encore en versant une certaine somme par quintal de produit expédié. Mais il faudrait la laisser choisir son mode d'expédition. Ce serait une moyen de laisser la décision à celui qui doit la prendre. C'est peut-être très difficile à réaliser, administrativement, mais c'est cette méthode que j'adopterais . . . essayer de laisser la décision à la personne qui utilise la ressource plutôt qu'à celle qui la fournit.

Le président: M. Godfrey, dans son document, a souligné je crois qu'en raison de la hausse vertigineuse des coûts de l'essence et des carburants, les transports deviendront de plus en plus coûteux et qu'il devra y avoir automatiquement une expansion régionale. En effet, les frais de transport seront si élevés qu'il sera impossible d'expédier à partir d'usines centralisées.

M. Fleck: A nouveau, cela dépend du pourcentage que le transport représente dans les coûts du produit. Pour un grand nombre de produits, peu importe la hausse des prix des carburants, le transport ne représentera pas un facteur important. Il s'agit de considérer la valeur du produit par rapport au coût de son transport. Il en va de même pour les coûts du fuel pour le chauffage d'une usine ou les frais d'électricité pour faire fonctionner une usine de fabrication.

Dans ma propre petite entreprise, aux beaux jours de l'énergie bon marché, les coûts de transport, de carburant, de chauffage et d'électricité représentaient une portion infime de tous les coûts—moins de 1 p. 100. De sorte que s'ils doublaient ou triplaient, ils s'élèveraient simplement à 2 p. 100 ou à 2.5 p. 100. Il ne s'agit tout de même pas là d'une menace pour la survie de la compagnie. Toutefois, dans le cas d'un produit lourd et volumineux, comme un réfrigérateur, cela pourra fort bien être le cas.

Le président: Lorsque vous avez choisi l'emplacement des industries Fleck, le transport—la distance—n'est pas entré en ligne de compte.

M. Fleck: Non. Nous expédions surtout nos produits par camion dans tout l'Ontario et nous sommes situés à 120 milles de Toronto. En fait, mon tarif pour Toronto n'était pas beaucoup plus élevé pour un côté de la ville par rapport à l'autre. Bien des coûts étaient liés au simple fait de traverser la ville. Il y a très longtemps, c'est-à-dire au début des années 50, il en coûtait environ 50c. pour transporter 100 livres de marchandise d'un quartier de Toronto à un autre, mais 70 ou 75 c. pour transporter le même poids de Toronto à Tillsonburg où nous nous trouvons. Ce facteur n'était pas tellement important, car nous étions avantagés à plusieurs autres égards.

Le président: Avez-vous pensé à vous établir dans les Maritimes?

[*Text*]

Dr. Fleck: Locating in the Maritimes? Part of it would be a stable work force.

The Chairman: But did you give any consideration?

Dr. Fleck: Did I give any consideration? No, because I was born in Toronto; I had been raised in Toronto; I was from Toronto. I was in somewhat the same position as someone in the Maritimes who wanted to remain in the Maritimes because there were certain attractions of that particular area. When I was starting, the market I was looking at was largely in Ontario. It wasn't something where I looked at the possibility of looking elsewhere. Given that my market was there, it would not have made a lot of sense to do that. But had I been born in the Maritimes and grown up there it would have been possible for me to have located that plant in the Maritimes. But it would have been based on where I wanted to live.

Senator Barrow: But surely, Dr. Fleck, you would not have located in the Maritimes because it would have been uneconomical to do it, if your market was in the Toronto area, because of transportation costs?

Dr. Fleck: Not necessarily. Certainly the business I was in was a very competitive business, where labour costs would have been a factor; but if the labour costs in the Maritimes were as high or higher than they were in the part that was near the market, that would certainly not have been an incentive.

Senator Barrow: But your transportation costs would be much higher. It is a bulky product that you produce.

Dr. Fleck: It most likely would be. Where I find you get into big differences is where you start moving into rail, and that type of thing. With a truck you would be able to do it. I agree that it would be highly unlikely, given the nature of the market for this particular product. Another factor would be the time: you would have to be able to give very rapid service and get the product to the plant overnight. Those would all be factors that would work against location in the maritimes. But certainly some of the customers we had were in the maritimes. But it would be less likely, I agree.

Senator Barrow: Under the Foreign Investment Review Act there is a provision that industries cannot be taken over by foreign corporations without very serious review of them. Do you think it might be of any use to think about doing the same thing in regions, where, in a region like the Atlantic provinces, an industry, if it is successful, is often purchased by a company or a group of people in central Canada and is then phased out and supplied from Toronto, Montreal, or wherever. This has happened time and time again in the Atlantic provinces. Do you think anything might be done to prohibit this, or to restrict it? Do you think that would be good, or bad, or what?

[*Traduction*]

M. Fleck: Nous établir dans les Maritimes? Une partie des employés seraient permanents.

Le président: Néanmoins, y avez-vous pensé?

M. Fleck: Y-ai-je pensé? Non, parce que je suis né à Toronto, j'ai grandi à Toronto et je suis torontois. J'étais dans la même situation qu'un habitant des Maritimes qui ne veut pas quitter sa région parce qu'il y est attaché. Lorsque j'ai commencé, le marché vers lequel mon entreprise était orientée se trouvait en grande partie en Ontario. Il n'était pas question que je cherche des clients ailleurs. Par conséquent, il aurait été insensé de m'établir dans les Maritimes. Par contre, si j'y étais né et y avais grandi, il se peut que j'y aurais établi mon usine. Néanmoins, mon choix aurait été fait en fonction de l'endroit où je voulais vivre.

Le sénateur Barrow: Étant donné que votre marché se trouvait dans la région de Toronto, il est certain, M. Fleck, que vous ne vous seriez pas établi dans les Maritimes, car une telle décision n'aurait pas été rentable en raison des coûts de transport.

M. Fleck: Pas nécessairement. Il est vrai que j'avais beaucoup de concurrents et qu'il fallait tenir compte des coûts de la main-d'œuvre. Néanmoins, si dans les Maritimes la main-d'œuvre coûtait autant ou plus que dans la région où se trouvait mon marché, ce facteur aurait sûrement été un stimulant.

Le sénateur Barrow: Mais les frais de transport auraient été beaucoup plus élevés. C'est un produit volumineux que vous fabriquez.

M. Fleck: Ils le seraient très probablement. C'est lorsqu'on pense à utiliser le chemin de fer ou certains moyens de transport semblables qu'on se rend compte que les frais de transport sont beaucoup plus élevés. On peut transporter la marchandise par camion, mais j'avoue, cependant, que cette solution serait très peu probable étant donné la nature du marché vers lequel ce produit est orienté. Un autre facteur serait le temps: le producteur doit fournir un service très rapide et le produit doit être transporté à l'usine au cours de la nuit. Tous ces éléments font en sorte qu'il ne serait pas avantageux de s'établir dans les Maritimes. Il est vrai, cependant, que certains de nos clients se trouvaient dans cette région, mais je ne choisirais pas, sans doute, de m'y installer.

Le sénateur Barrow: Une disposition de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger prévoit que les entreprises ne peuvent pas être achetées par des sociétés étrangères sans un examen approfondi. Pensez-vous qu'il serait utile qu'une loi semblable vienne protéger certaines régions, notamment les provinces de l'Atlantique où, bien souvent, une entreprise prospère est achetée par une société ou un groupe de personnes du Canada central qui réduisent progressivement ensuite les activités de l'entreprise en l'approvisionnant de Toronto, de Montréal ou d'ailleurs. Cette situation s'est produite de nombreuses fois dans les provinces de l'Atlantique. Pensez-vous qu'on pourrait trouver une certaine forme d'interdiction ou de restriction? Pensez-vous que ce serait souhaitable?

[*Text*]

Dr. Fleck: I think it would be bad. At least I can be definite on that. I say that partly because I am not convinced even about the advisability of some of the FIRA activities in that area. One of the things one should be concerned about is the attractiveness of setting up the business for the person who is setting it up, and the more difficult it is for that person to sell his business at some later stage the less attractive it is for him to be in business in the first place. That certainly is a factor. The price for a Canadian firm will go down if there are going to be fewer bidders for it.

What we are usually trying to keep is the status quo, in some sense. After all, if we have a business that is doing well and has good people running it, we like them to keep on running it. Certainly that would be the most desirable thing. But if those people want to sell, or get out of business for some reason, such as a health problem, or any number of other reasons, I think you are going to find it more difficult to develop industries if there is a business climate that is less attractive for them, and it will be less attractive for them if they have difficulty finding a market for their business at any given time. Therefore the notion that you somehow have to get the government in, reviewing whether it is in the best interests of the area where such a thing is happening, is not necessarily a good one. I realize that that has some attraction for government, but my personal view is that it causes more trouble, and is more disadvantageous, than the benefits to be obtained from it, because it is one of those additional factors that make the business climate less attractive.

That is a long-winded answer, but I do feel that way about that question.

Senator Godfrey: With regard to your general philosophy, I gathered before I left, earlier on, that you just want to allow the market forces to work.

Dr. Fleck: I am very much of a qualified market forces man, though my natural inclination is in that direction. I recognize, however, that there are cases and situations where government feels the need to move in, though I would rather have that be the exception, than encourage the notion that government somehow has to orchestrate everything, plan what is going to happen, choose winners and losers and have direct interventionist policies. I feel that the role of government should lie rather in the area of trying to create a climate in which the market will have a reasonable opportunity to work. It is not that I think the market is perfect, but it is something like the old saw about democracy, to the effect that though it is not perfect, it is the best thing we have for the present.

Senator Godfrey: Take Ontario. There are regions in Ontario that have economic problems. The Ontario government wanted to assist them, and, instead, the federal government intervened, which is one of the Ontario government's beefs about the whole DREE program. One example of what they did, that I would like to refer to, is that of Collingwood. There used to be one grain elevator there, plus a shipyard and a small cannery that eventually went out of business. The government made this a designated area under the Income Tax Act, and it has never looked back. I can think of one particular industry that went there, or established a branch plant there,

[*Traduction*]

M. Fleck: Je ne le pense pas, et mes idées là-dessus sont bien arrêtées. Je suis de cet avis parce que je ne suis même pas convaincu de l'utilité de certaines des activités de l'Agence d'examen de l'investissement étranger dans cette région. Il ne faut pas oublier que l'entrepreneur doit, pour lancer une entreprise, y trouver un certain intérêt; or, plus il est difficile pour cette personne de vendre son entreprise plus tard moins il y a intérêt à se lancer en affaire. C'est un facteur à considérer. Le prix des entreprises canadiennes va diminuer s'il y a moins d'acheteurs qui s'y intéressent.

Dans un sens, ce que nous essayons habituellement de faire, c'est de maintenir le statu quo. Après tout, si une entreprise est prospère et que ce sont des personnes compétentes qui la dirigent, nous voulons que ces dernières continuent à la diriger. Il n'y a pas de doute que c'est ce qu'il y a de plus souhaitable. Néanmoins, si ces personnes veulent vendre ou se retirer des affaires pour quelque raison, notamment pour des raisons de santé, je pense qu'il sera plus difficile de faire fructifier les entreprises si le climat est moins intéressant ou si les propriétaires ont du mal à trouver preneur. Par conséquent, l'intervention du gouvernement n'est pas nécessairement souhaitable, car elle peut fort bien ne pas servir les intérêts de la région. Je me rends compte que cela a un certain intérêt pour le gouvernement, mais, à mon avis, les problèmes et les inconvénients dépassent de loin les avantages, étant donné que c'est l'un des nombreux facteurs qui rendent le climat des affaires moins intéressant.

Cette réponse est très longue, mais c'est ainsi que je vois la situation.

Le sénateur Godfrey: J'ai cru comprendre avant de partir que, en règle générale, vous voulez simplement permettre aux forces du marché d'agir.

M. Fleck: J'ai bien des réserves, mais c'est bien de ce côté-là que vont mes préférences. J'admets, cependant, qu'il y a des cas et des situations où le gouvernement sent qu'il doit intervenir bien que je préfère que ce soit l'exception, plutôt que d'encourager le gouvernement à tout organiser, à planifier, à choisir les gagnants et les perdants et à appliquer des politiques carrément interventionnistes. Je pense que le rôle du gouvernement est plutôt d'essayer de créer un climat dans lequel les forces du marché auront une bonne chance de jouer. Ce n'est pas que je pense que le marché soit parfait, mais il en va comme pour la démocratie: c'est ce que nous avons de mieux pour le moment.

Le sénateur Godfrey: Prenons l'exemple de l'Ontario. Il y a des régions dans cette province qui éprouvent des problèmes économiques. Le gouvernement de l'Ontario a voulu leur venir en aide, mais le gouvernement fédéral est intervenu à sa place par l'entremise du programme du ministère de l'Expansion économique régionale, ce dont le gouvernement ontarien s'est plaint. L'un des exemples auxquels j'aimerais faire allusion est celui de Collingwood. Il y avait à cet endroit un silo à grains, un chantier de construction naval et une petite conserverie qui a fini par fermer ses portes. Le gouvernement a fait de cette zone une région désignée aux fins de la Loi de l'impôt sur le

[*Text*]

and is doing very well. They say that in retrospect they probably would not do it again but, having done it, because of its attractions, there they are. They feel that perhaps they are not as well off as if they had built an extension to their main plant, which is somewhere else, but still as I say, there they are, and in addition to them there are 25 or 30 other industries in Collingwood now. That all started, as I say, with the government making it a designated area for tax purposes. The government only rewarded success, of course. They only subsidized people who were successful, because if you were successful you saved income tax.

Dr. Fleck: Well, I think those sorts of policies can make marginal, and sometimes significant, differences. Again, that would be an incentive. But it is the government setting a policy that allows individual decision-makers to decide what they want to do that counts.

Related to that, my own experience has been that where communities miss out is in not encouraging the businesses that they have. The glamorous part of the activity is bringing in the new business. I believe, if you look at the statistics, you find that many, many more jobs are created by the expansion of existing operations, where there are all sorts of reasons why the people who are there want to stay there and expand there. Providing help, assistance, support and encouragement are more important in those areas. I know of towns in Ontario that have wanted to develop a program, and we would go out and talk to some of the existing industries and find that one or two of them were thinking of leaving, because they were getting a real hassle from the mayor, for instance, about getting additional land, or because there were pollution requirements put on them that were seen to be unreasonable. This notion of trying to create a climate where business feels welcome is so important.

Senator Godfrey: I was thinking of another instance that I know of, in this case a company that wanted to build a plant. They had a market survey done and decided that they would go to Edmonton. They went out to Edmonton to have a look at the situation, but in the end they just built an extension of the plant that they had already back in Ontario. For one thing, the land was too expensive, secondly, they did not have public transport, and also there was no climate, as you say. They saw the people in Edmonton and finally threw their hands up in disgust and came back to Ontario. I once tipped a newspaper reporter to write a story about it. You hear so much about the west, and how they want to attract industry, but yet, here they had a perfect opportunity to do just that and they muffed it.

Dr. Fleck: The location of plants—especially medium sized and small ones—is not necessarily always based on economic

[*Traduction*]

revenu, et il ne s'en est plus jamais occupé. Je connais une entreprise en particulier qui est allée s'installer ou plutôt établir une succursale à cet endroit, et ses activités vont très bien. Les dirigeants disent qu'ils ne recommenceraient probablement pas l'expérience, mais maintenant qu'ils s'y sont établis en raison des avantages offerts, ils y restent. A leur avis, ils ne se tirent peut-être pas aussi bien d'affaire que s'ils avaient agrandi leur usine principale, qui est située ailleurs, mais je le répète, ils sont installés dans cette région et, avec eux, il y a 25 ou 30 autres entreprises à Collingwood maintenant. Le tout a commencé, je le répète, lorsque le gouvernement a fait de cette zone une région désignée. Bien entendu, le gouvernement ne récompense que le succès. Il ne subventionnait que ceux qui réussissaient, parce que si vous réussissiez, vous pouviez épargner de l'impôt.

M. Fleck: Je pense que ces genres de politiques peuvent changer légèrement les choses, et parfois sensiblement. Là encore, i s'agirait de stimulant. Mais ce qui compte, c'est que le gouvernement adopte une politique qui permet aux décisionnaires de faire des choix.

A ce sujet, d'après ma propre expérience, des localités perdent de bonnes occasions en ne favorisant pas le développement des entreprises déjà implantées. Évidemment, ce qui impressionne le plus, c'est d'attirer de nouvelles entreprises. Si vous consultez les statistiques, vous constaterez que l'on crée beaucoup plus de nouveaux emplois grâce à l'expansion des entreprises existantes; il y a toute sorte de raison pour lesquelles les chefs d'entreprises peuvent demeurer dans ces localités et assurer l'expansion de leurs entreprises. Dans ces régions il est plus important de leur fournir de l'aide, des encouragements et de leur accorder son appui. Je connais des villes en Ontario qui ont voulu élaborer un programme, et nous sommes allés parler à certains des dirigeants des industries qui y sont implantées, et nous avons découvert qu'un ou deux d'entre eux envisageaient de quitter la région, parce que le maire leur créait des difficultés, par exemple, au sujet de l'acquisition de terrains supplémentaires ou parce qu'on leur imposait des mesures anti-pollution qu'ils considéraient comme irrationnelles. Il est très important que les entreprises si sentent bien accueillies.

Le sénateur Godfrey: Je pensais à un autre cas que je connais. Il s'agit ici d'une société qui voulait construire une usine. Elle a fait procéder à une étude de marché et a décidé qu'elle s'implanterait à Edmonton. Ses dirigeants se sont rendus à Edmonton pour étudier la situation, mais au bout du compte, ils ont ajouté une annexe à une usine qu'ils avaient en Ontario. Pour commencer, le terrain était trop coûteux, deuxièmement la zone n'était pas desservie par des transports publics, et également il n'y avait pas ce climat favorable. Ils ont rencontré le autorités d'Edmonton et finalement dégoûtés ils ont renoncé à leur projet et sont revenus en Ontario. Une fois, j'ai mis un journaliste au courant de ce cas, afin qu'il écrive un article à ce sujet. Vous entendez dire tant de choses au sujet de l'Ouest qui voudrait attirer des industries, mais pourtant, l'occasion de le faire lui était offerte, et il l'a ratée.

M. Fleck: L'emplacement des usines, particulièrement des petites et moyennes usines, n'est pas forcément toujours fondée

[*Text*]

considerations. It can often be based on where the principal would like to live, for instance.

The Chairman: You did a paper called "Industrial Incentives—Their Impact on Canada-U.S. Relations." In that paper you referred to a study done by the Economic Council on regional development policy. I think it was given by the chairman at that time, André Raynauld, to the Fourth Annual Conference of the Atlantic Canada Economics Association, in Fredericton. I think that is the paper you were referring to.

Dr. Fleck: I am not sure, but carry on. It may come back.

The Chairman: It it does not, then the question falls flat. As I understand it, in that paper Dr. Raynauld was trying to establish the argument that there was very little, in a policy sense, that could be done about regional development. He came to some conclusions at the end of the paper which were supported by a number of tables. The conclusions were that the margin for intervention in a free enterprise economy is very limited, and that the impact of such intervention can even be dangerous because of the distortion it creates. In any case, he said, it is impossible to pursue two objectives at the same time. If the objective is to improve productivity, it turns out that the major reductions in income disparities do not result from such measures but from transfer payments. If the objective is to reduce employment disparities, as opposed to employment creation as such, then the policy has been a failure.

I was sitting beside you on the plane reading the paper. I read it once, and then I read it again—I am referring to the Raynauld paper—and I did not think that the conclusions that he came to were buttressed by the argument leading up to those conclusions.

Dr. Fleck: Well, that paper is not one that I read prior to writing the talk that I gave on incentives. I heard about that when I was talking to some people that were involved in regional development, just trying to get some general background information before coming here, so that any conclusions I might have drawn in that paper were without the benefit of Mr. Raynauld's paper.

In terms of Mr. Raynauld's paper I would tend to agree more with his first conclusion than I would with his second one.

The Chairman: The dangers of it?

Dr. Fleck: That is right.

The Chairman: That it is a limited area.

Dr. Fleck: Yes. Well, you talk about the income supplements there, and then you talk about the job creation side. I find it more difficult to see where he got his second conclusion than I do to see where he got his first.

The Chairman: You were talking earlier about when you were operating the plan in Ontario you stayed away from

[*Traduction*]

sur des considérations économiques. Elle peut être souvent fondée sur l'endroit où le chef d'entreprise voudrait vivre, par exemple.

Le président: Vous avez rédigé une exposé intitulé: «Industrial Incentives—Their Impact on Canada-U.S. Relations». Dans ce document vous avez mentionné une étude sur la politique de développement régional effectuée par le Conseil économique. Je pense que le président en fonction à ce moment-là, M. André Raynauld, l'a remis à la 4e conférence annuelle de l'Atlantic Canada Economics Association qui a eu lieu à Fredericton. Je pense que c'est le document que avez mentionné.

M. Fleck: Je n'en suis pas sûr, mais poursuivez, cela peut me revenir.

Le président: Si ce n'est pas ce document, la question tombe à l'eau. D'après ce que je comprends, dans ce document, M. Raynauld essayait d'expliquer, que sur le plan des politiques, il y avait très peu de choses qu'on pouvait faire pour favoriser le développement régional. A la fin de son exposé, il est arrivé à des conclusions étayées par un certain nombre de tableaux. Les conclusions étaient que les possibilités d'intervention dans une économie basée sur la libre entreprise sont très limitées et que cette intervention peut même être plus néfaste qu'utile à cause des bouleversements qu'elle entraîne. De toute façon, selon lui, il est impossible de poursuivre deux objectifs à la fois. Si l'on vise à améliorer le rendement, on se rend compte que les principales réductions des écarts de revenu ne découlent pas de ces mesures mais des paiements de transfert. Par contre, si l'on vise à réduire les disparités dans l'emploi par opposition à la création d'emplois comme telle, alors les politiques ont échoué.

Pendant que j'étais assis près de vous dans l'avion, j'ai lu le document de M. Raynauld. Je l'ai même parcouru deux fois et je ne crois pas que les conclusions auxquelles il est arrivé puissent découler de l'argument exposé.

M. Fleck: Je n'ai pas lu ce document avant d'écrire mon exposé sur les mesures incitatives. J'en ai entendu parler en discutant avec certaines personnes s'occupant de développement régional et j'ai simplement tenté de recueillir une documentation de base avant de venir ici; les conclusions que j'ai pu tirer dans ce document ne tenaient donc pas compte de celui de M. Raynauld.

A propos de ce même document, j'aurais plus tendance à approuver sa première conclusion que sa deuxième.

Le président: Les risques que cela comporte?

M. Fleck: C'est bien cela.

Le président: Il s'agit d'un sujet restreint.

M. Fleck: Oui. On parle tantôt de suppléments de revenu et tantôt de création d'emplois. Je trouve qu'il est plus difficile de comprendre de quelle façon il est arrivé à sa deuxième conclusion qu'à sa première.

Le président: Vous disiez tout à l'heure, en parlant de l'époque où vous administriez le régime en Ontario, que vous

[*Text*]

service and commercial industries, and this is an area that does trouble the committee a lot because industrial development programs have largely preferred primary industries to infrastructure systems or secondary industry by myriads of grants and taxes and concessions of that kind. But when it came to the commercial industries or the service industries, they have largely backed off—that is, with certain exceptions like tourism.

Dr. Fleck: I think that where Ontario is concerned one reason that would be given is the notion that service and commercial industries depend upon the growth of manufacturing industries. Another additional reason would be just the straight question of budget. In terms of the internal workings of the Ontario government, we had a limited amount of money that was going to go to industry and tourism. I moved in there at a time when Ontario was moving into a restraint stance, and so there was not going to be any major infusion of funds into industry. If we were going to move into retail and commercial, it is just a job we would not be capable of doing. The numbers are so large and the budget would be so small that, in my opinion, it would be crazy to take that on when there was some question about whether we even had enough to do an effective job so far as manufacturing was concerned. So it would not be that I do not think that you could usefully do it. Let me put it this way. If you can usefully do it in manufacturing, then I would also think you could do it in commercial and retail, but the resource need would be that much greater. But if you are trying to concentrate on developing jobs in the Maritimes, there might be some point in looking at that if what Birch is saying about the situation in the States turns out also to be the situation in Canada. Of course, I would want to see that work done first. If most of the job creation comes at the small end of the scale, and if your job loss is fairly constant, what you need to worry about is the job creation side to a greater extent than has been the case in the past. Maybe one could make a good argument that we should be worrying less about large manufacturing concerns and more about smaller manufacturing concerns and also these other areas as well. I would argue that job creation should be one of the more important goals of the regional development program.

Senator Austin: I want to end my questioning by dealing with the role of the crown corporations in combatting regional disparities Ontario has created a few to do specific tasks, and the federal government has also created a few to carry out specific tasks. Do you see the crown corporations having an important role in implementing regional policy, or would you largely leave the direction of implementation to a stimulated private sector?

Dr. Fleck: Well, following the format I used in preferring A to B, I would prefer the private sector to the crown corporation, generally speaking. I wonder if you could give me some specific examples.

Senator Austin: Well, one instance would be where a crown corporation would take over activities which the private sector no longer wished to sustain but which was vital to a community—perhaps a single enterprise community such as DEVCO or

[*Traduction*]

vous teniez à distance du secteur des services et du secteur commercial; cette attitude inquiète grandement le Comité car les programmes de développement industriel ont beaucoup plus aidé le secteur primaire que celui des infrastructures ou le secteur secondaire en lui accordant un grand nombre de subventions, d'avantages fiscaux et de concessions de ce genre. Mais les programmes ont été beaucoup moins généreux pour le secteur commercial ou les industries de service. On relève évidemment certaines exceptions comme le tourisme.

M. Fleck: Je crois qu'en ce qui concerne l'Ontario, une des raisons qu'il faut donner est la conception selon laquelle le secteur commercial et celui des services sont liés à l'essor du secteur manufacturier. Comme autre raison, citons la question de budget elle-même. Pour son fonctionnement interne, le gouvernement de l'Ontario n'avait que des sommes restreintes à consacrer à l'industrie et au tourisme. Je suis entré en fonction à une époque où le gouvernement de l'Ontario imposait des restrictions budgétaires et il n'y allait donc pas y avoir d'injection massive de fonds dans l'industrie. Si nous avions voulu nous attaquer au secteur commercial et à celui de la vente au détail, il nous aurait tout simplement été impossible de le faire. Les chiffres étaient si élevés et le budget si restreint qu'à mon avis, il aurait été stupide de s'attaquer à ce problème au moment où nous nous demandions si nous pourrions même agir efficacement dans le secteur manufacturier. A mon avis, nous n'aurions pas pu tout faire à la fois. En d'autres termes, si vous pouvez relever le secteur manufacturier, vous pouvez également venir en aide au secteur commercial et à celui de la vente au détail, mais les fonds nécessaires seraient beaucoup plus importants. Si vous voulez vous concentrer sur la création d'emplois dans les Maritimes, il conviendrait peut-être d'y penser, si ce que Birch prévoit pour les États-Unis se produit également au Canada. Évidemment, j'aimerais que ce projet soit prioritaire. Si la création d'emplois passe au second rang et si les pertes d'emplois sont assez constantes, il faut accorder plus d'importance à la création d'emplois que par le passé. On pourrait également dire qu'il est préférable de se préoccuper davantage des petits manufacturiers que des grandes entreprises et d'autres domaines méritent également notre attention. Je suis d'avis que la création d'emplois devrait être l'un des principaux objectifs du programme de développement régional.

Le sénateur Austin: J'aimerais conclure ma série de questions en traitant du rôle des sociétés d'État dans la suppression des disparités régionales. Les gouvernements de l'Ontario et du Canada en ont constitué quelques-unes pour s'attaquer à des tâches précises. Croyez-vous que les sociétés d'État aient un rôle important à jouer dans l'application des politiques régionales ou laisseriez-vous plutôt l'initiative à un secteur privé qui serait subventionné?

M. Fleck: De façon générale, en suivant le raisonnement qui m'a amené à préférer la première solution à la deuxième, je laisserais l'initiative au secteur privé plutôt qu'à des sociétés d'État. Pourriez-vous me fournir certains exemples précis?

Le sénateur Austin: Prenons par exemple le cas d'une société d'État qui prendrait en charge des activités que le secteur privé ne veut plus assurer mais qui sont vitales pour une collectivité; il pourrait s'agir d'un centre urbain regroupé

[*Text*]

SYSCO in Nova Scotia. I can think of new crown corporation activity on a scale so large that indigenous, private sector activity was not prepared to take it on or thought the risk factor too high, such as the AECL activity in Glace Bay under provincial government sponsorship in the heavy water project there. In both cases, federal and provincial, the commercial objective has failed, and I can think of other cases where crown corporations were established to do something which normally would be done by commercial firms, such as the Maritime Power Corporation which may well advance the concept of more efficient energy development in the maritime provinces. In Ontario the Government of Ontario created the Ontario Energy Corporation for a specific task. I am not sure how regional that was. Quebec has the James Bay Corporation; and, coming back to Ontario, we have Ontario Hydro which has had enormous regional impact. Those are illustrations.

I can see, for example, in theory the government of a province wanting to further the fishing industry and setting up a crown corporation to be the purchaser of commodities supplied by the private sector. The Freshwater Fish Marketing Board on the Prairies is an example, and there is a number of other examples. I could go on and on across the country. So far I have not mentioned any created by an NDP or CCF government.

Senator Godfrey: Well, what about British Columbia?

Senator Austin: Well, the NDP in British Columbia took over a pulp operation which was losing money and was located in a single enterprise community, and turned it into something successful, although it is argued by its opponents that it was the world market that turned it into something successful.

The Chairman: They took over a chicken operation and made a small fortune out of it by selling it off.

Senator Austin: They took over a viable chicken operation, which was privately owned, and sold it.

The Chairman: It was hardly viable. The company that owned it was closing it down and, as I recall it, Mr. Barrett said, "No, you are not going to close it down" and he bought it for $5 million. I see that Mr. Bennett sold the last part of it the other day for something in excess of $14 million.

Senator Austin: That is an interesting case, because as I understand it, Mr. Chairman, that particular operation was having difficulty because of the problems of other chicken producers and the way in which it competed. After the province took it over, it was able to rationalize its behaviour with its competition—if I can hide what I mean in that phrase—and continued to be run by the same man they bought it from. The private owner sold it and carried on with the management by contract and made a great success of it.

My question to Dr. Fleck is this: Do you see crown corporations in regional development activities; and, if so, in what kind of role? We will not suspect you of being socialistic.

[*Traduction*]

autour d'une seule entreprise comme DEVCO ou SYSCO en Nouvelle-Écosse. Ce pourrait être le cas d'une nouvelle société d'État dont les activités seraient si importantes que le secteur privé local ne pourrait les prendre en charge ou considérerait les risques trop élevés; pensons à l'EACL qui exploite à Glace Bay, grâce à des subventions du gouvernement provincial, une usine d'eau lourde. Dans les deux cas, fédéral et provincial, l'objectif commercial a échoué et je pourrais citer d'autres cas où des sociétés de la couronne ont été créées pour accomplir une tâche qui aurait pu normalement être accomplie par des entreprises commerciales, comme la Maritime Power Corporation qui pourrait très bien faire progresser le concept d'un développement plus efficace de l'énergie dans les provinces maritimes. Le gouvernement de l'Ontario a créé l'Ontario Energy Corporation dans un but précis. Je ne suis pas certain de son aspect régional. Il y a au Québec la Corporation de la Baie James et si nous revenons en Ontario il y a l'Hydro Ontario qui a eu des répercussions régionales énormes. Voilà des exemples.

Ainsi, je pourrais citer en théorie un gouvernement d'une province qui désire développer l'industrie de la pêche et qui crée une société de la couronne pour acheter les installations fournies par le secteur privé. L'Office de commercialisation du poisson d'eau douce des Prairies en est un exemple, et il en existe un bon nombre d'autres. Je pourrais continuer à en citer partout au pays. Jusqu'à maintenant, je n'en ai pas mentionné qui aient été créées par un gouvernement du NDP ou du CCF.

Le sénateur Godfrey: Et la Colombie-Britannique?

Le sénateur Austin: Eh bien, le NDP en Colombie-Britannique a nationalisé l'exploitation des pâtes et papiers qui perdait de l'argent et qui était concentrée en une unique entreprise et en a fait un succès, même si ses adversaires soutiennent que c'est grâce au marché mondial.

Le président: On a nationalisé une petite entreprise de poulets et réalisé une petite fortune en la vendant.

Le sénateur Austin: On a pris en charge une exploitation rentable du secteur privé et on l'a vendue.

Le président: Elle était à peine rentable. L'entreprise qui en était le propriétaire devait fermer ses portes et je me souviens que M. Barrett a dit: «Non, vous n'allez pas fermer» et il l'a achetée $5 millions. M. Bennett en a vendu la dernière partie il y a quelque temps pour un montant dépassant $14 millions.

Le sénateur Austin: Voilà un cas intéressant, parce que, si je comprends bien, monsieur le président, cette entreprise faisait face à des difficultés à cause d'autres producteurs de poulets et de la façon dont elle leur faisait concurrence. Après la prise en charge par la province, elle a pu faire concurrence aux autres et continuer d'être dirigée par la même personne de qui on l'avait achetée. Le propriétaire l'a vendue, en a continué la gestion par contrat et en a fait un succès.

Ma question à M. Fleck est celle-ci: Envisagez-vous des sociétés de la couronne dans des activités d'expansion régionale et, dans l'affirmative, dans quel rôle? Nous ne vous soupçonnerons pas d'être socialiste.

[*Text*]

Dr. Fleck: The bias again would not be pro the crown corporation. I would be partly trying to look at why it was set up in the first place, and, as you know, there can be a variety of reasons why that might happen. The standard one is that it allows more flexibility, in that it does not have to go through civil servants and Treasury Board and all that sort of thing. Another is that it will act as a political buffer for the government in relation to whatever activities are taking place in the marketplace. The concern I have, of course, is that it usually ends up competing in some sense with the private sector in the market, and that, to my way of thinking, usually does bring distortion. I know that another of the reasons also given for crown corporations is so that government will know what is going on in the marketplace. It becomes a sort of intelligence operation. My concern would be more long term because in some ways it has the worst elements of both worlds, in the sense that it lacks some of the political control. While the electorate usually holds the government equally responsible for the activities of crown corporations and government departments, in practice the government has less political control over crown corporations than would be the case with its own operations. So the government pays some penalties in that situation because the public does not understand the difference.

At the same time it may lack some of the incentives of the private sector operating in that business environment, especially over the long term. Often it works very well in its early stages, usually because some dynamic type is sent in to hold the flag or carry the torch, or whatever it is, in the early days of the operation. Then a few years later, as that person moves out and someone else moves in who may not have the same stellar talents, it starts to go downhill. It is usually difficult to do anything about that and you can get some pretty tired operations over a period of time.

In that sense I guess it is not a vehicle that I look to as sort of a solution to a problem, although there may be places where it works.

Senator Austin: I was tying my question into your fourth point, assumed risk. It is one way a province can assume risk.

Dr. Fleck: That is correct.

Senator Austin: Or that the federal government can assume risk.

Dr. Fleck: And I think it is most likely that these will be used in innovative ways in the future. I just really have not had a chance, I guess, to develop a point of view that is supportive of it. Maybe that is because I have negative feelings towards it in the first place.

Senator Austin: Well, Syncrude would be an example of innovation in terms of practice, and Ontario has participated in that.

Dr. Fleck: I guess I see more of a reason for it when you get into these almost megaprojects, where it is a most limited part of the private sector that could move into that area and where there is a concern that government should be involved in order

[*Traduction*]

M. Fleck: Le préjugé encore ici ne serait pas en faveur des sociétés de la couronne. Je vais essayer de vous expliquer en partie pourquoi elle a d'abord été créée et, comme vous le savez, il peut y avoir toute une gamme de raisons. Celle qui est habituellement invoquée est qu'elle permet plus de souplesse du fait que l'on n'a pas à passer par les fonctionnaires et le Conseil du trésor, etc. Une autre veut qu'elle agisse comme tampon politique entre le gouvernement et toute activité du marché. Ma principale préoccupation est évidemment qu'elle finit par faire concurrence dans un certain sens au secteur privé, sur le marché, et à mon avis cela entraîne habituellement une distorsion. Je sais qu'une autre des raisons que l'on invoque aussi en faveur des sociétés de la couronne est que cela permet au gouvernement de savoir ce qui se passe sur le marché. Cela devient un genre de service de renseignements. Mais je suis plus préoccupé des effets à long terme parce que, dans un certain sens, elle présente les pires éléments de deux milieux, à cause de l'absence d'un certain contrôle politique. Même si les électeurs tiennent habituellement le gouvernement pour responsable des activités des sociétés de la Couronne et des ministères, en pratique le gouvernement a moins de contrôle politique sur les sociétés de la Couronne que sur ses propres opérations. Ainsi, il fait un peu les frais de cette situation car le public ne comprend pas bien la différence.

En même temps, il se peut que le gouvernement ne dispose pas des mêmes mesures d'incitation que le secteur privé dans le même domaine commercial et plus particulièrement à long terme. Souvent, son travail est très bon au début des opérations, généralement parce que, au tout début, on confie la tâche de porter le drapeau à quelqu'un de très dynamique. Ensuite, après quelques années, cette personne s'en va et celle qui est recrutée à sa place n'a pas nécessairement les mêmes talents; c'est alors le chemin de la pente douce qui commence. Il est généralement difficile de faire quelque chose et pendant une certaine période il se peut que les opérations s'essouflent.

En ce sens, je pense qu'il ne s'agit pas d'un moyen auquel j'aurais recours pour trouver la solution à un problème, même si dans certains cas cela a pu marcher.

Le sénateur Austin: La question que j'ai posée a trait à votre quatrième point, à savoir au risque assumé. C'est une des façons dont une province peut assumer certains risques.

M. Fleck: C'est exact.

Le sénateur Austin: Ou qui permet au gouvernement fédéral d'assumer certains risques.

M. Fleck: Et je pense qu'il est très probable que l'on y aura recours de façon imaginative dans le futur. Je n'ai pas eu l'occasion de faire valoir certains arguments dans ce sens. Peut-être est-ce parce qu'au fond je n'y crois pas.

Le sénateur Austin: Eh bien, Syncrude pourrait être un exemple d'innovation, d'un point de vue pratique et, l'Ontario a participé à ce projet.

M. Fleck: Je crois que j'en vois davantage le recours dans le cas de projet, de très grande envergure, lorsque le secteur privé ne peut jouer qu'un rôle très restreint et lorsque l'on pense que le gouvernement devrait y prendre part pour savoir ce qui se

[*Text*]

to have knowledge. I have a little easier time in that area. I have a difficult time when it gets down to projects where there are all sorts of possibilities in the private sector.

Senator Austin: The federal government has experimented with Pan Arctic Oils Limited as a mixed model, with the private sector carrying the operating responsibility. I think, in an operating sense, it has been successful in doing a job that would otherwise not have been done.

The Province of Alberta has been experimenting with a slightly different form. Alberta Energy Corporation, Alberta Gas Trunk, in which the management is sensitive both to government and to private sector objectives: the government, because the government holds control of 50 per cent, if you like, and the private sector because you have private sector investors. It is this attempt to get something going by using the benefit of the governmental balance sheet and the private sector's operating skills that fascinates me.

Mr. Chairman, I think this would be an appropriate subject for consideration when we deal with our report. Thank you very much.

The Chairman: Thank you.

Senator Barrow: Dr. Fleck, transportation is one of the serious problems in the maritime provinces. The Canadian National Railways was routed in such a way that it travels many more miles than would be the case if it passed over the most economical route to get into the markets of central Canada. The roads or highways do the same thing.

For years the Maritimes have advocated a route known as the Maine corridor, a highway to go through New Brunswick, through the states of Maine and New Hampshire and up to Montreal and on from there. In your opinion, should the federal government concern itself with attempting to provide such a method of transportation by doing something about the Maine corridor?

Dr. Fleck: The only problem I have is that I know absolutely nothing about the subject, but putting on my economist's hat for a moment, the economist's answer would be somewhat along the lines that if you took whatever investment is required to build a project of that sort and then took the interest costs which there might be in putting that money up, you could therefore afford to pay a subsidy equal to that interest cost and you would be no worse off in an economic sense.

I recognize that that is not a realistic reply to the question, because you still have the question of the time it takes and the fact that from the region's point of view it might make a lot of sense. But I just have no basis for commenting in any intelligent sense.

Senator Barrow: Do you think it is something that should be looked at?

Dr. Fleck: I certainly can support that. Why not?

Senator Barrow: That is all I wanted.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, I am moved to make some comment because of the crown corporations men-

[*Traduction*]

passe. Je suis plus à l'aise dans ce domaine. Par contre, ce n'est pas le cas lorsque l'on en vient à parler de projets où le secteur privé a beaucoup de possibilités.

Le sénateur Austin: Le gouvernement fédéral a fait l'expérience avec Pan Arctic Oils Limited, un modèle mixte où le secteur privé est responsable des opérations d'exploitation. Je pense que du point de vue exploitation on doit reconnaître qu'il s'agit d'un succès et qu'on n'aurait pas pu procéder autrement.

La province d'Alberta, de son côté, a expérimenté de façon légèrement différente avec l'Alberta Energy Corporation et l'Alberta Gas Trunk où la direction prend en considération les objectifs du gouvernement et ceux du secteur privé: ceux du gouvernement parce qu'il contrôle 50 p. 100 des opérations et le secteur privé parce qu'il y a des investisseurs du secteur privé. C'est cette tentative d'obtenir des résultats en faisant travailler de concert l'argent du secteur public et l'expérience du secteur privé qui me fascine.

Monsieur le président, je pense que c'est un sujet indiqué que nous étudierons lorsque nous consacrerons notre attention à notre rapport. Merci beaucoup.

Le président: Merci.

Le sénateur Barrow: Monsieur Fleck, le transport est l'un des problèmes les plus graves qui se posent aux provinces maritimes. Les réseaux nationaux des chemins de fer canadiens ont été conçus de telle façon que les lignes parcourent beaucoup plus de chemin que si elles suivaient les itinéraires les plus rentables pour desservir les marchés du centre du Canada. Les routes ou autoroutes remplissent la même fonction.

Depuis des années, les Maritimes recommandent un parcours connu sous le nom du corridor du Maine. Il s'agit d'une autoroute qui devrait passer par le Nouveau-Brunswick, l'État du Maine, le New Hampshire, aller jusqu'à Montréal et continuer plus loin. Le gouvernement fédéral devrait-il, d'après vous, essayer de fournir ce moyen de transport en faisant quelque chose au sujet du corridor du Maine?

M. Fleck: Mon seul problème, c'est que je ne connais rien à la question. Toutefois, en faisant appel pour un moment à mes connaissances d'économiste, voici ce que je répondrais: si vous considérez les investissements nécessaires pour réaliser un projet de ce genre et ensuite le loyer de l'argent emprunté vous pourriez alors vous permettre de payer une subvention équivalente aux intérêts et vous ne vous en sentiriez pas plus mal sur le plan économique.

Ce n'est peut-être pas une réponse réaliste parce qu'il y a encore la question de durée en plus du fait que, du point de vue de la région, cette solution est peut-être toute à fait logique. Mais de toute façon je n'ai pas d'arguement à l'appui.

Le sénateur Barrow: Pensez-vous qu'on devrait l'envisager?

M. Fleck: Certainement. Pourquoi pas?

Le sénateur Barrow: C'est tout ce que je voulais savoir.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, je voudrais faire quelques commentaires, à cause des sociétés

[*Text*]

tioned by Senator Austin, DEVCO and SYSCO. I would not want them to be thought of as typical crown corporations. I know about them. In fact, I had a great deal to do with both of them. They were both established to salvage a whole industrial area, not merely a small town or anything like that, but the whole of industrial Cape Breton, which at least to Cape Bretoners is not small. They were not established with the idea of starting an industry or of necessarily carrying on a successful or viable industry. That is especially true of DEVCO. CISCO was profitable for a while and there are those who argue that it should be now. I will not get into that argument, however.

Senator Austin also mentioned Heavy Water. That was not established as a typical crown corporation. It started out as a private corporation and the provincial government was persuaded into becoming involved in the equity aspect because the Government of Canada said, after they had made all their commitments, that unfortunately they realized that the private people involved were not Canadian citizens and, if the matter was to go ahead, there would have to be 51 per cent Canadian ownership. So none of those three was a typical crown corporation at all.

One of the most important crown corporations, if you wish to talk about crown corporations and industrial development, is one that has not been mentioned at all, called Industrial Estates Limited. It is still in existence, doing useful work. It was incorporated as an arm of the government in the sense that it was financed by the government, but was designed as an arm of private enterprise because it was run entirely by private enterprise people, none of whom are government employees. Its job was to try to attract and establish various industries, some of which have succeeded and some of which have not. Michelin has been mentioned.

We recognize the problem of countervailing duties, but certainly as an attempt to attract new, and I think what one would call not merely light industry, this so far has been extremely successful. It has been in business now for about nine years, I think, or something of that order. They have two plants and employ about 2,600 persons.

There are other instances where one could point to the same kind of success in establishing this type of industrial enterprise, and of course there have been some very serious failures. It seems to me that this is the kind of thing we ought to be looking at. We ought to look at those that failed and the reasons for their failure, and we should look at the situation across Canada. We ought to find out what has been tried and what has been successful, and the principles which appear to have caused the success or failure.

I appreciate very much what Dr. Fleck has said. I perhaps indicated in some places that I did not think he was right. Even if I did not think so, I recognize him as an extremely knowledgeable and extremely stimulating person. I would not like him or anyone else to think that I was taking issue with

[*Traduction*]

d'État mentionnées par le sénateur Austin, à savoir: Les sociétés DEVCO et SYSCO. Je ne voudrais pas qu'on les considère comme des sociétés d'État types. Je les connais et ai eu beaucoup affaire avec elles. Elles ont toutes deux été créées pour sauver tout un secteur industriel et non pas simplement une petite agglomération ou quelque chose du genre, mais tout le secteur industriel du Cap-Breton qui, tout au moins pour ses habitants, représente quelque chose. Ces deux sociétés n'ont pas été créées dans le but de lancer une industrie ou d'en faire une industrie forcément viable. C'est particulièrement vrai pour la société DEVCO. La société CISCO, quant à elle, a fait des profits pendant un certain temps et, d'après certains, devrait continuer à en faire. Toutefois, je ne veux pas en discuter.

Le sénateur Austin a également fait allusion à la société Heavy Water qui n'a pas non plus été créée comme société d'État type. Au début, c'était une société privée et on a demandé au gouvernement provincial de participer au capital-actions, car le gouvernement fédéral a déclaré, après avoir tenu tous ses engagements, que malheureusement il s'était rendu compte que les chefs de cette entreprise privée n'étaient pas citoyens canadiens. Par conséquent, si l'on voulait poursuivre, il faudrait que le capital appartienne à 51 p. 100 à des Canadiens. Donc, aucune de ces sociétés n'est une société d'État type.

L'une des plus importantes sociétés de la Couronne, si vous voulez parler de ce genre de société et du développement industriel, c'est la Industrial Estates Limited, qui n'a pas été mentionnée du tout. Elle existe toujours et est même rentable. Elle a été intégrée comme filiale du Gouvernement, car elle était financée par ce dernier. Toutefois, elle a également été désignée comme filiale d'une entreprise privée, car elle était exploitée par des cadres de l'entreprise privée, dont aucun n'était fonctionnaire. Elle avait pour but d'attirer et d'établir différentes industries. Certaines ont réussi et d'autres pas. Michelin a notamment été mentionné.

Bien que nous reconnaissions le problème des droits compensateurs, la tentative d'attirer de nouvelles industries—et non pas simplement l'industrie légère—a pour le moment très bien réussi. Cette société opère maintenant depuis neuf ans environ, possède deux usines et emploie près de 2,600 personnes.

Il y a d'autres cas où l'on peut signaler le même genre de succès remporté dans la création de ce genre d'entreprise industrielle. Bien entendu, il y a également eu des échecs très graves. C'est, d'après moi, là-dessus que nous devrions nous pencher, c'est-à-dire sur les échecs et leurs raisons, et ce à l'échelle du Canada. Nous devrions essayer d'examiner les tentatives, les succès ainsi que les tenants et les aboutissants de chaque situation.

J'apprécie beaucoup ce qu'a dit M. Fleck. J'ai peut-être laissé entendre à plusieurs reprises que je n'étais pas d'accord avec lui. Même si c'est le cas, je reconnais qu'il est très averti et qu'il est très énergique. Je ne voudrais pas que l'on pense que je me suis opposé à se présence ici. J'ai été très heureux de pouvoir l'entendre et de discuter avec lui.

[*Text*]

having him here. I was delighted to have had this opportunity of listening to what he has had to say and of talking with him.

The Chairman: I might remind honourable senators that on Thursday at 9.30 a.m. the witness will be Dr. John Godfrey, President and Vice-Chancellor of the University of King's College. His paper has already been distributed to honourable senators. I think honourable senators will find it interesting reading. It is a rather refreshing viewpoint on the subject we are looking at, and it stimulates the thought process.

Senator Godfrey: Who is the lead questioner?

The Chairman: Senator Graham. I also recommend that honourable senators read the background paper on Dr. Godfrey and the article attached to it. It is worth reading.

Dr. Fleck, we invited you here because we thought you combined a unique set of circumstances. As an academic, you had thought a great deal about the subject; as a very senior government official in Ontario, you had created and administered policy on the subject; and as a businessman you had established your own business. We had hoped that you would be able to bring something special to our hearings, and indeed you have more than fulfilled out hopes. We have been just delighted to have had you here. We would like to stay in touch with you, because it is a subject that is very elusive and one on which we are going to need a lot of advice if we are to write a rational report. Thank you very much.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le président: J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que jeudi à 9 h 30 nous aurons comme témoin M. John Godfrey, président et vice-chancellier de l'Université de King's College. Son mémoire a déjà été distribué aux honorables sénateurs qui, je pense, le trouveront intéressant. Cela rafraîchit nos connaissances sur la question que nous étudions et stimule le cheminement de la pensée.

Le sénateur Godfrey: Qui mène les questions?

Le président: Le sénateur Graham. Je recommande également aux honorables sénateurs de lire le document de référence sur M. Godfrey ainsi que l'article qui y est annexé. Cela vaut la peine.

Monsieur Fleck, nous vous avons invité ici en raison de vos nombreuses expériences sous divers titres: en tant qu'universitaire, vous vous êtes penché sur la question, en tant que haut fonctionnaire de l'Ontario vous avez créé une politique sur la question et l'avez appliquée, enfin en tant qu'homme d'affaires vous avez créé votre propre entreprise. Nous avions espéré que vous apporteriez quelque chose de spécialement intéressant à nos séances et en fait vous avez dépassé nos espoirs. Nous avons été très heureux de vous avoir parmi nous et aimerions rester en contact avec vous. En effet, c'est un domaine où l'on se perd et pour lequel nous devrons faire appel à vos conseils si nous voulons rédiger un rapport rationnel. Merci beaucoup.

Le séance est levée.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. James D. Fleck, Visiting Professor of Canadian Studies in Business and Public Management, Harvard University.

Dr James D. Fleck, professeur invité d'études canadiennes en gestion des affaires et de l'État, Université Harvard.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, February 22, 1979

Issue No. 10

Ninth Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESS:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 22 février 1979

Fascicule nº 10

Neuvième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 2nd November, 1978, page 89:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourabe Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine in detail and report upon the Estimates of the Department of Regional Economic Expansion for the fiscal year ended the 31st March, 1978;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the two preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-Verbaux du Sénat du jeudi 2 novembre 1978, page 89:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner en détail les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale pour l'année financière close le 31 mars 1978, et à faire rapport à ce sujet;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déférés au Comité, et

Que le Comité soit autorisé à tenir des réunions durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 22, 1979
(15)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of the Department of Regional Economic Expansion.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Barrow, Godfrey, Molgat, Roblin, Smith (*Colchester*), Sparrow, Steuart. (8)

In attendance: Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre and Mr. Richard Egelton from the Parliamentary Library.

The following witness was heard:

Dr. John F. Godfrey, President and Vice-Chancellor, University of King's College.

A paper prepared by Dr. Godfrey entitled "Requiem for a Golden Age: The Current World Economic Crisis and Alternative Strategies for Atlantic Canada in 1980s" was ordered to be printed as Appendix "10-A" to these proceedings.

At 12:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 FÉVRIER 1979
(15)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'étude du ministère de l'Expansion économique régionale.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Barrow, Godfrey, Molgat, Roblin, Smith (*Colchester*), Sparrow, Steuart. (8)

Aussi présents: M. Peter Kemball du Centre parlementaire et M. Richard Egelton de la Bibliothèque du Parlement.

Le témoin suivant est entendu:

M. John F. Godfrey, président et vice-chancelier, University of King's College.

Il est ordonné qu'un document préparé par M. Godfrey intitulé «Requiem pour un âge d'or: La présente crise économique mondiale et les diverses stratégies pour la Région Atlantique du Canada dans les années 80» soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «10-A»*).

A 12 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 22, 1979

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to consider the Department of Regional Economic Expansion.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We now resume our hearings on DREE. We are honoured to have before us Dr. John Godfrey, President and Vice Chancellor, University of King's College, Halifax, Nova Scotia. Members of the committee have before them a curriculumn vitae on Dr. Godfrey, and an article on him from the *Diocesan Times*.

When I read the curriculum vitae, I thought it was not Senator Godfrey's son but Senator Godfrey himself. I was astonished at the breadth of experience of a chap who is much younger than I. He received his doctorate in French history from Oxford, worked as an assistant cook on a geological survey, and then worked for insurance companies. He obviously takes after his father, because he was arrested by the Polish authorities on suspicion of provoking student riots, and he also made some kind of masochistic attempt to cross Iceland on foot.

I notice, Dr. Godfrey, that you invented, along with David Crook, the notorious new History 100 course, which caused a considerable increase in the general enrollment in the history department. I must say I am mystified when I read that one of the things the students were exposed to was a non-stop presentation of Wagner's *Ring* cycle. I would have thought that would denude any classroom, but apparently not.

Dr. John Godfrey, President and Vice Chancellor, University of King's College, Halifax, N.S.: One student suggested it was negative reinforcement.

The Chairman: I wonder if it has anything to do with your winning the cross-country running races four years in a row.

Dr. Godfrey has bought an old house in Lunenburg, Nova Scotia. He is restoring that house with the help of friends, and I only mention that to indicate that his style certainly seems to be eclectic and his energy unlimited. In his paper he takes a fresh look at the subject of regional disparities and development.

I should like to real from a paragraph in the *Diocesan Times* which, I think, indicates the breadth of his experience, the sort of person we are dealing with and why we think he can contribute to the work of the committee. It reads as follows:

> . . . in June 1976 on a year long sabbatical to investigate the changing shape of international economic relations since the 1973 oil crisis. He travelled continuously, spending six months in Latin America, four months in Europe, and two months in Washington and Ottawa, interviewing top economic decision makers in over twentycountries about economic prospects for the 1980's.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 février 1979

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le ministère de l'Expansion économique régionale.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous poursuivons maintenant nos audiences sur le MEER. Nous avons le plaisir d'accueillir M. John Godfrey, président et vice-recteur de l'université de King's College, à Halifax, Nouvelle-Écosse. Les membres du Comité ont reçu le curriculum vitae de M. Godfrey, et un article écrit sur lui et paru dans le *Diocesan Times*.

Lorsque j'ai lu ce curriculum vitae, j'ai cru que nous aurions à interroger non pas le fils du sénateur Godfrey, mais le sénateur Godfrey lui-même. J'ai été étonné de l'expérience que peut avoir un homme qui est beaucoup plus jeune que moi. Oxford lui a décerné un doctorat en histoire française; il a travaillé comme aide-cuisinier lors d'une enquête géologique puis pour des sociétés d'assurance. Il ressemble évidemment à son père, car il a été arrêté par les autorités polonaises qui le soupçonnaient d'avoir provoqué des émeutes d'étudiants et il a également fait une tentative presque masochiste de traverser l'Islande à pied.

Monsieur Godfrey, je constate que vous avez inventé, avec David Crook, le fameux nouveau cours Histoire 100, qui a donné lieu à une augmentation importante des effectifs du département d'histoire. Je dois dire que je suis intrigué d'avoir lu que les étudiants étaient soumis entre autres à une audition ininterrompue de l'Anneau du nibelung de Wagner. J'aurais cru que cela aurait dégarni n'importe quelle salle de cours, mais il semble que non.

M. John Godfrey, président et vice-recteur, université de King's College, Halifax, Nouvelle-Écosse: Selon un étudiant, cela relève de la théorie du renfort négatif.

Le président: Je me demande si cela a un rapport avec le fait que vous aviez gagné des courses cross-country quatre années consécutives.

M. Godfrey s'est acheté une vieille maison à Lunenburg, en Nouvelle-Écosse. Il est en train de retaper cette maison avec l'aide d'amis; je signale ce fait seulement pour indiquer que son genre semble être électrique et ses énergies sans limite. Son mémoire témoigne d'une approche nouvelle de la question des disparités régionales et du développement.

J'aimerais lire un extrait du *Diocesan Times* qui, à mon avis, démontre l'étendue de son expérience et le genre de personne à qui nous avons affaire et comment il peut contribuer au travail de ce comité. Voici ce que dit l'article:

> . . . en juin 1976, il revient d'une année sabbatique durant laquelle il voulait étudier les changements dans les relations économiques internationales survenus depuis la crise pétrolière de 1973. Il a voyagé constamment, passé six mois en Amérique latine, quatre mois en Europe, deux mois à Washington et à Ottawa, et a pu rencontrer les responsables des politiques économiques de plus de 20

[*Text*]

It is with pleasure, honourable senators, that I introduce Dr. John Godfrey. I understand he has a short statement, and then he will be answering questions. The lead questioner is Senator Steuart.

Dr. Godfrey: Thank you very much, Mr. Chairman. I presume there is no need to read the paper, since you have it. I am tempted to begin by denying my parenthood.

The Chairman: We can understand that.

Dr. Godfrey: Everything Peter Newman says about Canadian society can be borne out!

I was in Lunenburg over the weekend reading through all the testimony and briefs presented to you, and going through my own report. I was a little embarrassed as I re-read my own, because I do not think I mentioned DREE. However, I feel a little better because I realized a lot of other people did not, including Dr. Courchene.

What I should like to do is relate the paper which you have before you to the subject you are supposed to be considering, DREE. I think there is some connection, actually, although it may not be terribly apparent off the top. What I do in this paper is to start with the economic context in which DREE, and not only DREE but all of us are going to be making our economic decisions in the 1980s. Then, subsequently, if the general diagnosis is correct, what we do in terms of alternatives for Atlantic Canada.

Where does DREE come in? Well, the first question might be, is DREE's economic analysis of the 1980s correct? Have they given any thought to it? What do they, as a department, think will be happening?

It is interesting to note that in the testimony of the minister and deputy minister they speak, first of all, of the difficulties which the 1970s have caused to the DREE programs, the slowdown of their programs; and, secondly, of the anticipated difficulties in the 1980s. So, there is a hint already in the testimony before you of a sense of unease on the part of both the minister and his officials.

The second question which might arise from the first is based on their analysis of the 1980s. Are DREE's objectives appropriate; and, indeed, what are those objectives? Going through the testimony once more, it is pretty evident that the whole question of objectives which was raised by both Richard Higgins and Benjamin Higgins and the people from the C.D. Howe Institute, particularly, is one which is of considerable significance.

There is a final question which concerns DREE. Are the mechanisms which exist for DREE today capable of delivering the goods? If the analysis is correct, if the objectives are correct, are the mechanisms correct? Can the DREE mechanisms deliver the goods fast enough? Timing is also extremely important.

I suppose, going back to my paper, that I should confess to being a man with a message, a kind of "Johnny-one-note." I

[*Traduction*]

pays et recueillir leurs idées sur les perspectives économiques des années 1980.

Honorables sénateurs, c'est avec plaisir que je vous présente M. John Godfrey. Si je comprends bien, il fera une brève déclaration préliminaire et répondra ensuite aux questions. L'interrogateur principal est le sénateur Steurt.

M. Godfrey: Merci beaucoup, monsieur le président. Point n'est besoin de lire le mémoire, je suppose, puisque vous l'avez entre les mains. J'ai presque envie de commencer en reniant mes liens de parenté.

Le président: Nous vous comprenons.

M. Godfrey: Tout ce que Peter Newman dit de la société canadienne peut être justifié.

Je me trouvais à Lunenburg, la fin de semaine dernière, et je lisais tous les témoignages faits devant votre comité et les mémoires qui vous ont été présentés en relisant mon mémoire. J'étais quelque peu intimidé en relisant le mien car je ne crois pas avoir mentionné le MEER. Toutefois, je me sens un peu mieux car je me rends compte que plusieurs autres ne l'ont pas fait, y compris M. Courchene.

J'aimerais faire un rapprochement entre le document que vous avez et le sujet à l'étude, le MEER. Il existe bel et bien un certain rapport, je crois, bien que cela ne soit pas tellement évident de prime abord. Dans le mémoire, je décris le contexte économique dans lequel le MEER, et non seulement le MEER, mais nous tous, aurons à prendre nos décisions économiques dans les années 1980. Puis, par la suite, si le diagnostic général est juste, quels sont les choix possibles pour la région de l'Atlantique?

A quel moment le MEER entre-t-il en ligne de compte? Eh bien, il faudrait d'abord savoir si l'analyse économique des années 1980 du MEER est juste. Le ministère y a-t-il songé? Comme ministère, qu'arrivera-t-il, selon lui?

Il est intéressant de constater dans le témoignage du ministre et du sous-ministre qu'ils parlent d'abord des difficultés connues durant les années 1970 qui ont nui au programme du MEER, l'ont ralenti et, en deuxième lieu, des difficultés qu'ils entrevoient pour les années 1980. Donc, dans le témoignage qu'ils vous ont déjà fait, il existe déjà un sentiment de malaise chez le ministre et ses fonctionnaires.

La deuxième question qui fait suite à la première, est fondée sur leur analyse des années 1980. Les objectifs du MEER sont-ils appropriés et, au fait, quels sont-ils? En examinant une autre fois le témoignage, il est assez évident que toute la question d'objectifs soulevée à la fois par Richard Higgins et Benjamin Higgins et les représentants du C.D. Howe Institute, en particulier, revêt une importance considérable.

J'ai une dernière question à poser au sujet du MEER. Existe-t-il actuellement des mécanismes qui feraient en sorte que le MEER serait en mesure d'agir? Si l'analyse est juste, si les objectifs sont justes, les mécanismes le sont-ils? Les mécanismes du MEER sont-ils en mesure de porter effet assez rapidement? L'échéancier est également extrêmement important.

En reprenant mon mémoire, je dois admettre, je suppose, être un homme qui a un message à transmettre. Je me sens un

[*Text*]

feel a bit like the Ancient Mariner stopping one of three, going around the countryside preaching gloom.

I have attempted to summarize my concerns in the first part of the paper. I have tried to figure out what has been happening to the world economy and to our own economy since 1973, and on the basis of that, what we can expect in the 1980s. As you have read the paper, you will see that I looked at the problem as an economic historian. I tried to discern what had been going on in the 1950s and 1960s, and to decide whether or not something very important happened in 1973.

Going back five or six years, as it is now, to the fall of 1973, I had the distinct impression at that time that we were entering into some kind of new period, that there was some kind of system break taking place at that time. I did not know what the shape of it was or the significance of it was, but it seemed to me that it was the equivalent of being alive in 1929, or something like that, and knowing that after that Black Friday on the New York Stock Exchange, something was going on, something was changing on a long-term basis.

What I have been doing the last six years is attempting to figure out the shape of that change. That is why I went off to three parts of the world on my sabbatical. I went to Latin America as an example of the developing world. Latin America, of course, offers a whole range of political and economic combinations. It has oil rich nations, nations which are highly developed, such as Uruguay and Argentina, and very poor developing countries, such as Bolivia. I chose Latin America as a package of representative countries of the developing world.

I then visited the countries of Western Europe whose problems would perhaps be closer to our own, following which I came back to North America to look at what was going on in the United States and Canada.

All along, the notion was how to put Canada into some kind of perspective. I set out to discover Canada the long way around. I decided that I would only be able to see Canada as a foreign country by leaving it and by analyzing other countries and then asking the same questions of Canada as I asked of those other countries. It was a very deliberate strategy on my part and an attempt to come at Canada afresh—perhaps to answer the questions which the Prime Minister so tactlessly raised with Bruce Phillips in the famous interview on the free enterprise system. Those were some of the questions I set out to answer.

When I set out, I thought there were three possible orders of magnitude for the changes which were taking place in 1973 and beyond. The first and most minimal was that we were going through a rather severe business cycle and we would come out of it using traditional economic stimuli. The second order of magnitude was the possibility of something which was a phenomenon of similar duration as the Depression, something of a ten-year significance. The third order of magni-

[*Traduction*]

peu comme le vieux marin du poème de Coleridge qui arrête une des trois personnes et lui fait écouter ses propos ténébreux.

J'ai tenté de résumer mes préoccupations dans la première partie du mémoire. J'ai essayé de voir ce qui est arrivé à l'économie mondiale et à notre propre économie depuis 1973, et en me fondant sur mes constatations, de voir ce que les années 1980 nous réservent. Puisque vous avez lu le mémoire, vous savez que j'envisage la question du point de vue d'un historien économique. J'ai essayé de voir ce qui s'est passé durant les annés 1950 et 1960 et de me demander si un événement très important s'est produit ou non en 1973.

Si on revient en arrière cinq ou six années, à l'automne de 1973, j'ai eu la nette impression qu'à ce moment-là, nous connaissions une nouvelle ère, qu'il se produisait alors une fissure dans le système. Je ne savais pas au juste de quoi il s'agissait ni quelle était son importance, mais il me semblait que c'était un peu comme si je vivais 1929 en sachant qu'après ce vendredi fatidique à la Bourse de New York, quelque chose se produisait, quelque chose changeait à long terme.

Au cours des six dernières années, j'ai essayé de supputer la forme de ce changement. C'est la raison pour laquelle je me suis rendu pendant mon congé sabbatique dans trois parties du monde. Je suis allé en Amérique latine car elle constitue un exemple du monde en développement. Elle offre bien entendu une gamme complète de combinaisons politiques et économiques. On y trouve des nations riches en pétrole, d'autres qui sont hautement développées comme l'Uruguay et l'Argentine, ainsi que des pays en voie de développement très pauvres, tels que la Bolivie. J'ai choisi l'Amérique latine parce qu'elle constitue un ensemble représentatif des pays du monde en voie de développement.

J'ai ensuite visité les pays de l'Europe occidentale dont les problèmes sont peut-être plus proches des nôtres; après quoi, je suis revenu en Amérique du Nord pour voir ce qui se passait aux États-Unis et au Canada.

L'idée visait à placer le Canada dans une certaine perspective. J'ai entrepris de découvrir le Canada en prenant le chemin le plus long. J'ai décidé que je ne pourrais le voir en tant que pays étranger quand le quittant, en analysant d'autres pays et en posant ensuite pour le Canada les mêmes questions que j'avais posées au sujet des autres pays. Il s'agissait d'une stratégie très délibérée de ma part et d'une tentative de venir au Canada en ayant de nouvelles perspectives—peut-être pour répondre aux questions que le premier ministre a soulevées avec un manque de tact manifeste avec M. Bruce Phillips dans la fameuse entrevue sur le système de la libre entreprise. Il s'agissait là de certaines des questions auxquelles j'ai entrepris de répondre.

Au départ, je pensais qu'il y avait trois ordres d'importance possible pour les changements qui se sont produits en 1973 et au cours des années suivantes. Le premier et le moins important, était que nous étions en train de subir un cycle commercial plutôt pénible et que nous en sortirions en utilisant le stimulant économique traditionnel. Le deuxième ordre d'importance était la possibilité d'un phénomène durant autant de temps que la dépression et ayant des répercussions sur une

[*Text*]

tude—and I raise this only because I am an economic historian—is that we were experiencing a phenomenon which would be on a much larger scale—say, 200 years, the equivalent of the Industrial Revolution itself.

I tried to keep a fairly open mind on the scale of changes involved—that is not to say the nature of the change; simply the scale of the change. I tried to do a specific study of a specific problem in each country. Inthe case of Chile, for example, I looked at monetarism to see how it worked as a theory in a properly controlled environment or, inhe case of Argentina, the inter-relationship between politics and economics—how political instability can produce economic instability.

I tried to avoid synthesizing too quickly. There is a danger of going into an area of study with several hypotheses and simply setting out to prove them. I tried to keep my options open. I tried simply to read and report on what I found as I visited these 20 countries.

My general conclusion, having sifted through the evidence, was that the nature of the change, the size of the change, was somewhere between position two and position three; that is, I really believe that the changes which began in 1973 were probably of a 20 to 25-year period rather than a 10-year period, and certainly as opposed to a three-year period, or some sort of business cycle period.

As I indicate in my paper, it would be a very bold man who would say more than that; that is, that something was going on of a significance which will set the pattern for the next 200 years.

I thought there was a certain amount of evidence to indicate that once an economic system starts to develop trends in a certain direction, it is not unreasonable that the pattern will be set for a 20 or 25-year period. There is nothing magic about a 20 or 25-year period, but I do notice that in the nineteenth and twentieth centuries we did go through general periods of prosperity and general periods of decline which are of that magnitude.

As I indicate in my paper, it seems unlikely that, unless some miracle takes place, the various forces which produced prosperity from 1950 to 1973 and which are now falling apart and have been detracting from prosperity from 1973 on can be reassembled into a similar growth package very quickly. The world economy is like a supertanker. Once it starts to move on a certain curve, it is very difficult to bring it back to its original course.

I do not wish the world economy any ill. I do not wish any of us any ill. However, I do think it is dangerous and misleading to believe that the world economy is going to come back very quickly. That is why I spend so much time pooh-poohing the notion of "the recovery." I do not think that, objectively stated, the evidence is there.

[*Traduction*]

dizaine d'années. Le troisième ordre d'importance—et je ne le mentionne que parce que je suis un historien économique—et que nous étions en train de faire l'expérience d'un phénomène qui, sur une échelle beaucoup plus grande, disons 200 ans, équivaudrait à la révolution industrielle elle-même.

J'ai essayé de garder un esprit extrêmement ouvert en ce qui concerne l'échelle des changements impliqués, à savoir, non la nature du changement, mais simplement son échelle. J'ai essayé de faire une étude précise d'un problème précis dans chaque pays. Dans le cas du Chili par exemple, j'ai étudié le monétarisme pour voir la façon dont il fonctionnait en tant que théorie dans un environnement contrôlé de façon convenable ou, dans le cas de l'Argentine, les rapports entre les domaines politiques et économiques, à savoir comment l'instabilité politique peut entraîner l'instabilité économique.

J'ai essayé d'éviter de synthétiser trop rapidement. Il est dangereux de se lancer dans un domaine d'étude avec plusieurs hypothèses et d'entreprendre simplement de les prouver. J'ai essayé de conserver ma liberté de choix. Je me suis simplement efforcé de lire et de rendre compte de mes découvertes au cours de mes visites dans ces vingt pays.

Mes conclusions générales qui se sont dégagées des preuves est la nature et l'importance du changement se situaient entre les positions 2 et 3, c'est-à-dire que je crois vraiment que le changement qui a débuté en 1973 s'étendra probablement sur une période de 20 à 25 ans, plutôt que sur dix ans, et qu'il était certainement à l'opposé d'une période de trois ans ou à une période quelconque de cycle commercial.

Comme je l'ai indiqué dans mon document, il serait extrêmement hardi d'en dire davantage et de prétendre que quelque chose d'importance se produit qui fixera un canevas pour les 200 prochaines années.

J'ai pensé qu'il existait un certain nombre de preuves indiquant qu'une fois qu'un système économique s'oriente dans une certaine direction, il n'est pas déraisonnable que la tendance se maintienne pour une période de vingt ou vingt-cinq ans. Il n'y a rien de magique dans cette période mais j'ai remarqué qu'au dix-neuvième et au vingtième siècle nous avons traversé des périodes générales de prospérité et des périodes générales de déclin de ce genre de durée.

Comme je l'ai indiqué dans mon document, il semble peu probable qu'à moins qu'un miracle ne se produise, les diverses forces qui ont créé la prospérité de 1950 à 1973, et qui sont maintenant en train de se disloquer, tout en ayant diminué la prospérité à partir de 1973, puissent raisonnablement être de nouveau assemblées rapidement dans un ensemble de conditions similaires de croissance. L'économie mondiale ressemble à un superpétrolier. Lorsqu'il amorce une certaine courbe, il est très difficile de le ramener dans sa direction primitive.

Je ne tiens pas à ce que la situation de l'économie mondiale s'aggrave. Je ne veux du mal à aucun d'entre nous. Néanmoins, je pense qu'il est dangereux de croire que l'économie mondiale va se redresser très rapidement. Voilà pourquoi je m'attarde sur la notion de «reprise». Objectivement parlant, je ne crois pas qu'on ait de preuves à ce sujet.

[*Text*]

The first part of my paper could almost be subtitled "The Little Boy Visits a Bunch of Naked Emperors," or something like that. I really went not as an economist but as an economic historian. I embarked on this global economic tour perhaps with a certain amount of naiveté, but I think it was useful to ask the dumb question. I think people have to ask dumb questions. So often experts assume that everything is self-evident. I went around asking dumb questions, and the results you have before you. They are somewhat pessimistic, but I think realistic.

If this general pattern of an economic slowdown for the next 25 years is potentially true, rather than building dream houses, what should we do? In the second part of my paper I suggest a number of areas which the Atlantic provinces should consider to their profit. The first category of activities would be small businesses, labour intensive—businesses designed to take advantage of the energy crisis and the food crisis.

I also suggest in my paper a second range of alternatives—alternatives based on the assumption that Canada will need someone to do its trading, its international banking, its hustling, its fixing in the 1980s. this I call the Levantine function, or the Phoenician function, if you like. The fact is that Canada will need people who can get out there and hustle.

I also suggested a number of what could be called software alternatives—the development of certain skills, such as marketing, design, production of skilled workers, and so forth.

To tie DREE back into the analysis, DREE, in order to fulfil the function of helping achieve the alternatives I suggest in the second part of my paper, would have to get its own analysis somewhere in line with what seems to be happening. DREE would also have to decide on the criteria of success—how do we know when a DREE program has worked and the gap has been closed between the rich and the poor? One of the things that astonishes me in reading the evidence is the lack of precision about what constitutes success in DREE terms. The statistic was given that 90 per cent of DREE-funded industries are still in business. The question was asked whether it was 90 per cent of the number of firms or 90 per cent of the dollars involved. I do not think there was ever an answer to that question.

Senator Godfrey: I believe the answer given later on was "both."

Dr. Godfrey: If you accept that we should help small businesses, help the labour-intensive repair economy types of businesses, as I have suggested, the question then is, what should DREE's functions be in terms of these specific firms? My own feeling—and this is perhaps not thought through terribly well—is that what is most needed for DREE is a kind of risk banking function to help firms which need money quickly, not to get bogged down waiting for two years for some process to unravel. These firms need a banking function that

[*Traduction*]

J'aurais presque pu donner à la première partie de mon exposé le sous-titre: «Le petit garçon rend visite à une bande d'empereurs nus» ou quelque chose de semblable. En vérité, j'y suis allé non pas en tant qu'économiste, mais en tant qu'historien qui se consacre à l'économie. C'est peut-être un peu par naïveté que j'ai pris part à cette expérience, mais je pense qu'il a été utile de poser la question idiote. A mon avis, les gens doivent poser des questions idiotes. Très souvent, les experts prétendent que tout est évident. En me promenant un peu partout, j'ai posé des questions idiotes et les résultats de cette expérience se trouvent devant vous. Ils sont quelque peu pessimistes, mais je suis réaliste.

Si cette tendance générale à un ralentissement économique pendant les 25 prochaines années est vraie, que devrions-nous faire au lieu de construire des maisons de rêves? Dans la deuxième partie de mon travail, je mentionne un certain nombre de secteurs que les provinces de l'Atlantique devraient étudier afin d'en tirer avantage. La première catégorie d'activités sont les petites entreprises à forte main-d'œuvre conçues pour profiter de la crise de l'énergie et de la crise alimentaire.

Dans mon document, je mentionne également d'autres solutions de rechange fondées sur l'hypothèse que, au cours des années 1980, le Canada aura besoin de quelqu'un pour son commerce et ses opérations bancaires internationales. C'est ce que j'appelle la fonction levantine, ou la fonction phénitienne si vous préférez. Le fait est que le Canada aura besoin de personnes qui n'ont pas peur d'agir.

J'ai également suggéré un certain nombre de solutions telles que le développement de certaines aptitudes comme la commercialisation, le dessin, la production de travailleurs qualifiés, etc.

Afin d'aider les régions à atteindre les objectifs que j'ai mentionnés dans la deuxième partie de mon document, le ministère de l'Expansion économique régionale devra faire sa propre analyse en fonction de ce qui semble se produire. Il devra également établir des critères de réussite, car comment pouvons-nous savoir si un programme de ce ministère a réussi et si l'écart entre le riche et le pauvre a été comblé? Lorsque j'ai lu les témoignages, l'une des choses qui m'a étonné est le fait que le ministère de l'Expansion économique régionale n'a pas défini clairement quels étaient ses critères de réussite. Les statistiques indiquaient que 90 p. 100 des entreprises financées par ce ministère étaient encore en exploitation. On s'est demandé s'il s'agissait de 90 p. 100 du nombre d'entreprises ou de 90 p. 100 des sommes accordées en subventions. Je ne crois pas qu'on ait répondu à cette question.

Le sénateur Godfrey: Je pense que, plus tard, on a répondu que c'était les deux.

M. Godfrey: Si vous êtes d'avis que nous devons aider les petites entreprises, surtout celles à forte main-d'œuvre, comme je l'ai mentionné, on doit alors se demander quelles sont les fonctions du ministère de l'Expansion économique régionale en ce qui concerne ces entreprises en particulier. A mon avis—et je ne sais pas si cela est bien pensé—ce dont ce ministère a le plus besoin c'est le pouvoir d'agir en tant qu'établissement bancaire afin d'aider les entreprises qui ont besoin d'argent rapidement afin que ces dernières ne soient pas obligées d'at-

[*Text*]

can move in quickly when an economic opportunity presents itself.

Finally, I think that DREE, to be effective, in my scheme of things, would have to help with the software infrastructure rather than the hardware infrastructure. In other words, the kinds of things which the General Development Agreements stressed, with sewage, highways, and so on. We may possibly have reached the point of effectiveness with those things so that we do not need to continue. What we do need is to develop the manpower resources to carry out the functions I have suggested for the 1980s. We need to fund the production of skilled workers, to fund the production of decent design schools, to fund the production of institutions that will produce the marketeers for the 1980s on the world scale.

To sum up: As far as I am concerned, looking at this rather troubled period ahead, I think the Atlantic area faces two alternatives, which I will perhaps characterize over-dramatically. On the one hand there is Dog Patch, and on the other has Zurich. I say Dog Patch with all due respect to Al Capp, because it seems to me that if we continue with the present stategies—that is to say, if we continue to be vulnerable to uncertain economic conditions around the world and within Canada, to be vulnerable to political instability, which may lead to a lessening, for example, of equalization grants—if the area continues to be dependent and re-active, never initiating, and helpless, then in a period of trouble the first place to be badly affected will be the Atlantic area.

On the other hand, with Zurich—if I may use that as a phrase which conjures not only an international banking capital but also a Swiss society that embodies a number of other functions in it—if we see the reality of the 1980s for what it is, and react accordingly, we can make money. There is no doubt that you can make money, as Dr. Schulman keeps telling us in his books, from a financial crisis. The trick is to somehow take advantage of the energy crisis or of world insecurity and offer the world those things that the world will pay for, just as the Swiss, operating without any great economic resources except a little hydro electricity and a few cows, have nevertheless turned their human resources, their discretion, for example, into an economic benefit, which has resulted in one of the strongest currencies in the world. I suppose the final question is: Can DREE, in its present form, help create Zurich?

I think that is all I have to say by way of preliminary remarks.

[*Traduction*]

tendre pendant deux ans que quelque chose se produise. Ces entreprises ont besoin d'un genre de banque capable de les aider rapidement lorsque quelque chose d'intéressant du point de vue économique se présente.

Enfin, je pense que, pour être efficace, le ministère de l'Expansion économique régionale devrait aider du point de vue de l'organisation plutôt que du point de vue matériel. En d'autres termes, le genre de choses sur lesquelles on a mis l'accent dans les accords généraux de développement, à savoir les réseaux d'égout, les autoroutes, etc. Peut-être avons-nous atteint le maximum d'efficacité et qu'il ne nous est plus nécessaire de continuer. Ce que nous devons faire cependant, c'est exploiter les ressources humaines pour exécuter les fonctions que j'ai proposées pour les années 1980. Nous devons assurer financièrement la formation d'ouvriers spécialisés, nous devons financer la mise sur pied d'écoles de conception convenables, nous devons financer la construction d'établissements d'où sortiront les cadres qui travailleront sur les marchés mondiaux pour les années 1980.

Pour tout dire, en ce qui me concerne, si j'envisage cette période plutôt trouble, je crois que deux solutions de rechange s'offrent à la région de l'Atlantique, solutions que je décrirai peut-être de façon trop dramatique. D'un côté, l'Atlantique a le choix de rester dans la dèche comme Dog Patch et de l'autre côté si elle le veut elle peut devenir un deuxième Zurich. Je fais ici allusion à Dog Patch avec tout le respect que je dois à Al Cap, parce qu'il me semble que si nous continuons d'adopter les stratégies actuelles, c'est-à-dire, si nous entretenons cette vulnérabilité aux conditions économiques incertaines qui règnent dans le monde et au Canada, si nous adoptons aussi cette même attitude face à l'instabilité politique, qui peut amener une diminution, par exemple, des paiements de péréquation, si la région continue toujours de dépendre des autres et de n'apporter que des réactions sans jamais prendre d'initiatives, si la régon a toujours besoin d'aide eh bien, dans le marasme, la première touchée sera l'Atlantique.

Par contre, en ce qui concerne Zurich, si je peux employer ce terme qui évoque non seulement une image de la capitale du commerce bancaire international, mais aussi d'une société suisse qui englobe d'autres fonctions, si nous regardons en face la réalité des années 80 et que nous réagissons en conséquence, nous pouvons faire de l'argent. Il ne fait absolument aucun doute qu'on peut retirer des avantages financiers, comme le dit M. Schulman dans ses livres, d'une crise financière. Le truc, c'est de profiter d'une certaine façon de la crise de l'énergie ou d'une insécurité mondiale et d'offrir au monde les choses qu'il est prêt à payer, tout comme les Suisses, qui exploitent leurs entreprises bancaires sans grandes ressources économiques sauf un peu d'hydro-électricité et quelques vaches; néanmoins, ces Suisses ont su faire fructifier économiquement leurs ressources humaines, leur discrétion par exemple, ce qui leur vaut l'une des devises les plus fortes au monde. Je crois que la dernière question est la suivante: Le MEER, dans sa forme actuelle, peut-il aider la région de l'Atlantique à devenir une deuxième Suisse?

C'est là l'essentiel de mes remarques préliminaires.

[*Text*]

The Chairman: Thank you, Dr. Godfrey.

Senator Steuart: Dr. Godfrey, I was certainly pleased to hear you say that some people go around the world asking dumb questions, and that they are sometimes the best, because I think that is why I was chosen to ask the first questions. I am glad to agree that dumb questions are sometimes the best.

The Chairman: I have to intervene, Senator Steuart, to say that you were not chosen for your lack of intellect.

Senator Steuart: There was another reason perhaps; because Al Graham stood down, I guess. There is only one part of your brief I wish to deal with. I am sorry that—I was going to say the colonel—Senator Sparrow left, because on page 18 you deal with Colonel Sanders' chicken, and I have the feeling that some of us have greater experience of that than you.

Dr. Godfrey: I am sure you are right.

Senator Steuart: I don't know whether Senator Sparrow went out to get a bucket. He threatened to bring a bucket with him. I am not sure whether he was trying to convince you or get even with you.

I have just a few questions. In your paper you suggest, as you pointed out in your opening remarks, hypotheses about what has gone wrong with our economy since 1973. You yourself call your assumptions unorthodox and alarming. They are certainly different from those of a great many people. I have been breathlessly awaiting the turnaround for the 1980s, but now I am not so sure I am not waiting in vain.

I thought you might have answered my first question in your opening remarks, but you really didn't, and I should like to ask it now. Are your views shared by the power structure in the Atlantic, in the Maritimes? By "the power structure" I mean people in the provincial governments, municipal governments, the business community, labour unions and other economists in the Atlantic region.

Dr. Godfrey: I floated this paper around before I gave it, and I have had a number of reactions. I have not had anybody who has done what I expected, which was a total demolition job, which is what I thought it perhaps deserved.

My impression is that intuitively, or perhaps quietly, people who are in positions of authority to know what is going on. However, curiously enough, there are two things that prevent their acting on their knowledge. One is that the time frame within which both businessmen and politicians make their decisions is very different from the time frame I am talking about. The classic example, I guess, is President Carter. If he had been able initially to get his energy bill through in all its ramifications, which he was not, the benefits would not have started to come through until possibly after eight years of his presidency. So there is very little political payoff for offering long-term structural improvements to the economy if you are a

[*Traduction*]

Le président: Merci, monsieur Godfrey.

Le sénateur Steuart: Monsieur Godfrey, j'ai été certes très heureux de vous entendre dire que des gens ont parfois posé des questions idiotes et que ces questions sont les meilleures, parce que, je crois qu'on m'a choisi pour répondre aux premières questions. Je suis heureux d'être d'accord que les questions idiotes sont souvent les meilleures.

Le président: Je me dois ici d'intervenir, sénateur Steuart, pour vous dire que vous n'avez pas été choisi pour votre manque d'intelligence.

Le sénateur Steuart: Il y avait peut-être une autre raison, parce que Al Graham s'est retiré, je suppose. Je n'aimerais traiter ici qu'une partie de votre mémoire. Je suis désolé, j'allais dire que le colonel, le sénateur Sparrow, soit parti, parce qu'à la page 18, vous parlez du poulet du colonel Sanders et j'ai l'impression que certains d'entre nous en connaissent plus là-dessus que vous.

M. Godfrey: Je suis certain que vous avez raison.

Le sénateur Steuart: Je ne sais pas si le sénateur Sparrow est allé s'en chercher un panier. Il nous a dit qu'il allait nous en rapporter un. Je ne sais pas s'il essayait de vous convaincre ou encore de vous rendre la pareille.

J'ai seulement quelques questions. Dans votre document, vous exposez comme vous l'avez fait remarquer dans vos remarques préliminaires, des hypothèses sur les raisons des maux de notre économie depuis 1973. Vous-même, vous qualifiez vos hypothèses de peu orthodoxes et d'alarmantes. Elles sont certainement différentes de celles d'un bon nombre de personnes. J'attends impatiemment ce revirement des années 1980, mais maintenant, je ne suis pas si certain que je n'attendrai pas en vain.

Je croyais que vous alliez peut-être répondre à ma première question dans vos remarques préliminaires, mais cela n'a réellement pas été le cas, et j'aimerais vous poser ma question maintenant. Vos opinions sont-elles partagées par les autorités de la région de l'Atlantique, dans les Maritimes? Quand je parle des autorités, je veux dire les gouvernements provinciaux, les municipalités, le monde des affaires, les syndicats et les autres économistes de la région de l'Atlantique.

M. Godfrey: J'ai fait circuler mon document avant de vous le remettre et j'ai pu recevoir un certain nombre de réactions. Personne n'a fait ce à quoi je m'attendais, c'est-à-dire une critique totalement destructive que j'aurais peut-être méritée.

J'ai l'impression qu'intuitivement, les autorités en place ne savent pas ce qui se passe. Cependant, aussi curieux que cela puisse paraître, deux choses les empêchent d'agir sur la foi de leurs connaissances. D'abord, les délais que s'accordent les hommes d'affaires et les hommes politiques pour prendre leurs décisions sont très différents des délais dont je parle. L'exemple classique, je suppose, est celui du président Carter. S'il avait réussi au début à faire adopter son projet de loi avec toutes ses modifications, ce qu'il n'a pas fait, la région n'aurait pas profité des avantages de ce projet de loi avant peut-être huit ans de présidence. Ainsi, il est très peu rentable, politiquement parlant, d'offrir des améliorations fondamentales à long

[*Text*]

short-term politician. All politicians have a certain life span, in terms of elections.

This is even truer, I think, of businessmen, who have, after all, not to answer the people of the 1980s and 1990s. They have to answer their own shareholders every year, and the shareholders are not interested in the problems of the late 1980s; they want to know about the dividend this year. There are a number of institutional factors that work against long-term thinking.

I did notice something, which is true not only of the Atlantic area but of the world, when I was conducting my interviews. I should mention that I published some of these articles in the *Financial Post*. I noticed two kinds of conversations. One was the conversation in which you received the standard answers, the regular party line of whatever government or agency you were dealing with. Then, very rarely, if you found yourself in a place like the Organization for Economic Co-operation and Development in Paris there was a certain moment in the conversation when you said something and the person you were speaking to would look around, close the door and say, "Well now, this is what I really think is happening." There was an awful lot of indiscretion on the part of people in higher places, who really shared the same sort of concerns that I did but were not prepared to do so publicly, partly because they felt it was a self-fulfilling prophecy, that if you actually went around preaching doom and gloom it would have an impact on the economy itself.

In my paper I make reference to the McCracken Commission, which was Paul McCracken's group which looked at the world economy after 1973, and was composed of eminent economists from around the world. As I suggested, the conclusion was that the 1973 crisis was exceptional, but it was, however, still to be understood in traditional business cycle terms.

I was talking to the people in Paris who were drawing up the report, the people who would be the equivalent of those sitting at the table, and they gave me the party line. I asked, "Do you believe it?" And one man said, "No. I'm writing it, but I don't believe it." That is the weird sort of thing I was detecting in a number of quarters.

For the Atlantic area, I think people would accept the sorts of notions I outline if they thought it would get them elected, for instance. I believe they are making a big mistake in not being more honest. Part of the reason I suggest the public is ungovernable is because what the politicians tell them about the economy is not borne out by their personal experience. They simply don't believe the Minister of Finance when he says we are going to have a certain percentage growth. When the public does not believe what the politicians tell them, you really have a potential state of anarchy. If we were more honest—and I think a lot of people do share the same perceptions—the people would say, "Yes, what this man is telling me corresponds with my own experience of reality. On this basis let us work out a common solution."

[*Traduction*]

terme pour l'économie si vous êtes un homme politique à court terme. En ce qui concerne les élections, tous les hommes politiques disposent d'un certain laps de temps.

C'est d'autant plus vrai dans le cas des hommes d'affaires qui, après tout, n'aurons pas à rendre de comptes aux citoyens des années 80 et 90. Ils doivent bien en rendre chaque année à leurs actionnaires mais ces derniers ne s'intéressent pas aux problèmes de la fin des années 80. Ils pensent aux dividendes de l'année en cours. Un certain nombre de facteurs institutionnels ne se prêtent d'ailleurs pas à la planification à long terme.

J'ai noté au cours de mes entrevues un fait qui se vérifie non seulement dans la région atlantique mais dans le monde entier. Je dois dire que j'ai publié certaines de ces constatations sous forme d'articles dans le *Financial Post*. J'ai relevé deux types de conversations. Le premier étant celui où l'on recueille des réponses standard, l'orientation politique ordinaire du gouvernement ou de l'organisme avec lequel on traite. Le deuxième type apparaît, exceptionnellement; par exemple lorsqu'on a l'occasion de se retrouver, à Paris, en un endroit comme l'Organisation pour la coopération et le développement économique, il arrive en effet à un moment donné de la conversation que vous disiez quelque chose, que votre interlocuteur jette un regard autour de lui, qu'il ferme la porte et vous dise: «Maintenant, voici ce qui à mon avis est en train de se passer.» J'ai recueilli énormément de confidences de cadres supérieurs avec lesquels je partageais au fond les mêmes préoccupations, mais qui n'étaient pas disposés à en parler ouvertement parce qu'ils estimaient que le simple aveu de leur vision des choses aurait pratiquement valeur de prophétie, que le fait de prédire malheurs et catastrophes influerait sur l'économie même.

Dans mon document, je fais référence à la Commission McCracken, c'est-à-dire au groupe Paul McCracken qui a étudié l'économie mondiale après 1973. Il se composait d'éminents économistes du monde entier. Comme je l'ai laissé entendre, la crise de 1973 aurait été une exception, mais il fallait toutefois l'interpréter en termes de cycle économique classique.

A Paris j'ai rencontré ceux qui rédigeaient le rapport, des gens comme ceux qui sont ici présents. Ils m'ont exposé la ligne du parti. J'ai demandé: «Croyez-vous à ce que vous écrivez?» Ce à quoi un homme m'a répondu: «Non. Je l'écris, mais n'y crois pas.» J'ai décelé pareilles incohérences dans un certain nombre de milieux.

Pour ce qui est de la région atlantique, je pense que certains accepteraient de défendre ces vues dont j'ai parlé s'ils croyaient pouvoir se faire élire ainsi. Je pense qu'ils commettent une grave erreur en ne faisant pas preuve de plus d'honnêteté. Si j'affirme que la population ne peut être gouvernée, c'est en partie parce que ce que les hommes politiques lui disent que l'économie ne correspond tout simplement pas à sa propre expérience. Les citoyens ne croient tout simplement pas le ministre des Finances lorsqu'il leur dit qu'on enregistrera un certain taux de croissance. Et lorsque la population ne croit pas ce que les hommes politiques lui disent, l'anarchie est en puissance. Si nous étions plus honnêtes—et je pense que bien des gens partagent cet avis—la population se dirait: «Oui, ce

[*Text*]

My own experience, for example, in talking on television, in the Maritimes, is that people write back and say, "Yes, you are absolutely right in your gloomy views; we can and should do something about this." It is not that they are discouraged into inactivity by these gloomy views, but they say that now that they know the worst at least they can do something.

Senator Steuart: Actually, you have partially answered my next question. I read your paper. You did refer to DREE once, in passing. What we are doing here is taking a look at DREE and trying to do what you have suggested. Eventually, we shall make a report suggesting that it is effective, if in fact it is; and, if not, how it could be made more effective; and we will make some recommendations.

Do you find, then, the same attitude that you found not only in the Maritimes but in other parts of the world? Is there, would you say, a refusal to face reality? Is it rather like what they said about the generals who tend to fight the last war and wake up when it is two-thirds over and realize that they are trying to fight the present war with the last war's weapons? Is this same attitude prevalent in your research in Ottawa and actually within DREE itself, in your opinion?

Dr. Godfrey: In the context of my travels, I did not deal with DREE in any way, shape or form, to be perfectly honest with you, so I cannot focus on what their attitudes are, other than what I have read in your testimony. What is true—and this is true generally all around the world—is that the technicians, the administrators in the various departments, either are banking on miracles or they are telling you that something has always come up, that it is bound to come up again and that we will be saved. When I asked what will come up, they said they did not know but that something has always come up. This was true, for example, in Washington in the AFL-CIO headquarters. They could not tell what would happen, but they knew that something would happen. Or, in other countries, they offered strategies which were perfectly fine—except that there was a gap of seven years. By the time you put the plan into action, the problem would be seven years worse. That is true of Brazil, for instance. Or, again, the technicians would offer theoretically sound alternatives and solutions. For example, in Germany the only solution to their problems is nuclear energy. That is the only technical solution which is ready to go into action right away. But politically it simply is impossible. The resistance is so great that you could not count on getting a nuclear power plant through in seven years. So that is all you can say, that it is technically correct but it is practically and politically impossible. I would be very hesitant to make any comments on how DREE functions exactly in this regard.

My only impression is that DREE, by definition, is reactive. It reacts to provincial proposals; it reacts to proposals from

[*Traduction*]

que nous dit cet homme correspond bien à notre expérience de la réalité. Partant de là, élaborons une solution commune.»

D'après mon expérience de participation à des émissions de télévision dans les Maritimes, je peux vous dire que les téléspectateurs nous écrivent pour nous dire: «Oui, vous avez bien raison d'être pessimistes, nous pouvons et devons faire quelque chose à ce sujet». Ils ne s'abandonnent pas à l'inaction devant ces perspectives négatives, ils se disent plutôt que maintenant qu'ils ont connu le pire ils peuvent au moins faire quelque chose.

Le sénateur Steuart: En réalité, vous avez en partie répondu à la question que je m'apprêtais à poser. J'ai lu votre document. Vous avez fait allusion au MEER à l'occasion. Ce que nous faisons, c'est d'y jeter un coup d'œil et d'essayer de faire ce que vous avez proposez. Ensuite, nous soumettons un rapport où nous établissons si, en réalité, il est efficace, et s'il ne l'est pas comment il pourrait le devenir. Puis nous formulons quelques recommandations.

Pensez-vous donc qu'on retrouve cette attitude que vous avez relevée, non seulement dans les Maritimes, mais dans le monde entier? Pourrait-on parler d'un refus de la réalité? Leur attitude est-elle plutôt comparable à celle des généraux dont ils disaient qu'ils s'endormaient au combat et se réveillaient lorsque le conflit était à peu près terminé pour constater que leurs armes étaient périmées? Avez-vous remarqué la même attitude pendant vos recherches à Ottawa et au ministère de l'Expansion économique régionale?

M. Godfrey: En toute franchise, je n'ai eu affaire au MEER d'aucune façon au cours de mes déplacements. Je ne saurais donc formuler une opinion quant aux attitudes du ministère; je dois m'en remettre à ce que j'ai lu dans votre témoignage. Ce qui est vrai, et c'est vrai généralement partout dans le monde, c'est que les techniciens, les personnes qui dirigent les ministères, comptent sur des miracles ou disent que, comme quelque chose a déjà sauvé la situation dans le passé, la même chose se reproduira dans l'avenir. Lorsque je leur ai demandé ce qui allait se produire, ils m'ont dit l'ignorer, mais affirmaient que quelque chose se produirait. Voilà ce qui s'est produit, par exemple, à Washington et au siège social de l'AFL-CIO. Ils n'étaient pas en mesure de dire ce qui se produirait, mais ils comptaient sur quelque chose. Ou bien encore ils proposaient, dans d'autres pays, des stratégies impeccables, mais il y avait un écart de 7 ans dans l'application du plan et le problème pendant ce temps empirait. Cela est vrai au Brésil, par exemple. Ou encore, les techniciens offraient des solutions de rechange qui étaient parfaites en théorie. Par exemple, en Allemagne, la seule solution aux problèmes est le recours à l'énergie nucléaire. C'est la seule solution technique applicable immédiatement. Politiquement, toutefois, la chose est impossible. L'opposition est si grande qu'il serait impossible de terminer la construction d'une centrale nucléaire en 7 ans. On est donc obligé de reconnaître que les propositions sont techniquement acceptables, mais qu'elles sont pratiquemment et politiquement impossibles. J'hésite à émettre des commentaires au sujet de la façon dont le MEER fonctionne à cet égard.

Ma seule impression est que le MEER fonctionne par réaction. Il réagit aux propositions des provinces; il réagit aux

[*Text*]

specific industrialists. What it does lack is any overall sense of strategy. There is no sense in which any proposal is measured up against some long-term objective, some long-term economic strategy. It is all done on a piecemeal basis. Every proposal is considered for a long period of time. I found that one of the most interesting things in Mr. Love's remarks, for example, was what he said about how the process works, that if you submit an application, it takes so long to come through the pipeline, to come back to the province, and so on.

One of the problems with this approach is that in the 1970s the decision time has speeded up. I should be more precise on that. The decision-making process has slowed down, but the requirement for rapid decision is much greater. Because of things like the unstable exchange rates, you have to be able to seize an opportunity, which may not be available in six months' time. Also, the conditions which make something interesting now may be totally working against you by the time you get your proposal through a bureaucratic process such as the DREE process.

Therefore, I hope that when you look at DREE you consider time and the timing as one of the critical factors here. Does the money come too late to be any good, and is there some way in which you can speed up the process so that if a business opportunity develops in Teheran—to be morbid, for example, by supplying coffins or stretchers—you would be able to help a stretcher-exporting firm to get the stuff on the plane tomorrow, without having to go through all the process?

Senator Steuart: As a matter of fact, the DREE process is slow in most areas, because they tend to turn the applicant over to the local development bank of the province, in Saskatchewan or some other place. The reason for that, they tell me, is that they want to keep at arm's length at the beginning so that they do not get too involved. So it goes through the bank process and then through the provincial government, and then it comes to DREE. In any event, your suggestion is that the process should be speeded up.

Have you any suggestions, from the point of view of your having had the advantage of having looked outside Canada and inside Canada, that we should recommend which might make DREE a faster decision-making process? Is there a way in which we can wake people up to get other people moving? We know the problems of the political process. It operates, except in the case of the Senate, in four-year or three-year cycles, between elections. Is there anything we should be doing or should be recommending, in your opinion, to stir up other power groups, to make the climate easier for politicians to change the course of their attack on the economy or on labour or on business?

Dr. Godfrey: It is the process of waking people up to a potential disaster. I would put this also in very strong terms. I feel sometimes that we are living economically in a fool's paradise and that all the other factors which are working in the country, including national unity, are putting us in a more precarious situation.

[*Traduction*]

propositions des industriels. Il lui manque un sens général de la stratégie. Les propositions ne sont pas confrontées à des objectifs à long terme; elles ne s'intègrent pas à une stratégie économique de longue haleine. Tout est fait à la pièce. Toute proposition est soumise à une longue analyse. L'une des remarques les plus intéressantes de M. Love, par exemple, concernait la procédure: lorsqu'une demande est soumise, il faut beaucoup de temps avant qu'elle franchisse les diverses étapes bureaucratiques, qu'elle retourne à la province, et ainsi de suite.

L'une des difficultés inhérentes à une telle méthode est due au fait qu'au cours des années '70, les délais concernant la prise de décisions se sont raccourcis. Je m'explique. Le processus décisionnel s'est ralenti, mais les besoins de prendre rapidement des décisions se sont accrus, à cause de facteurs tels que l'instabilité des taux de change qui obligent à saisir une bonne occasion qui ne se présentera peut-être plus dans six mois. En outre, les conditions qui rendent une option attrayante peuvent avoir un effet contraire une fois que la proposition a subi tout un processus bureaucratique, tel celui du MEER.

Aussi, j'espère que dans le cas du MEER, vous prenez pour acquis que le temps est un facteur de première importance. Les fonds sont-ils crédités avec trop de retard pour pouvoir être efficaces? Y a-t-il un autre moyen d'accélérer le processus décisionnel de façon à ce que si un débouché commercial s'offre à Téhéral (quand bien même il s'agirait du marché des cercueils ou des civières) vous soyiez en mesure d'aider une société qui exporte des civières à expédier la marchandise sans avoir à subir tout le processus bureaucratique.

Le sénateur Steuart: En effet, le processus décisionnel du MEER est lent dans la plupart des domaines car les autorités du ministère renvoient le requérant à la banque locale d'expansion économique de la province, en Saskatchewan ou ailleurs. On m'a dit que le ministère agit ainsi parce qu'il préfère garder ses distances au début et ne pas trop s'engager. Aussi la demande doit-elle subir le processus bancaire avant d'être soumise au gouvernement et avant d'être retransmise au MEER. En somme, vous recommandez que le processus soit accéléré.

Compte tenu du fait que vous avez pu analyser la situation qui prévaut à l'extérieur du Canada et au Canada auriez quelques recommandations qui permettraient d'accélérer le processus décisionnel du MEER? Y a-t-il moyen de faire en sorte que les gens fassent bouger les choses? Nous connaissons les problèmes propres au processus politique. Sauf dans le cas du Sénat, ce processus a un cycle de fonctionnement de trois ou quatre ans, d'une élection à l'autre. Y a-t-il quelque chose que nous puissions faire ou recommander afin de stimuler les groupes de qui relèvent les décisions, afin que les politiciens puissent modifier plus facilement leurs attaques en matière d'économie, de main-d'œuvre ou au sujet des entreprises?

M. Godfrey: Il s'agit de faire prendre conscience aux gens qu'un désastre risque de se produire. En termes plus énergiques, je dirais que j'ai parfois l'impression que nous vivons économiquement dans un paradis de fous et que tous les facteurs favorables à notre pays, y compris l'unité nationale, aggravent la situation en provoquant une situation précaire.

[*Text*]

It seems to me, to use an analogy, that it is a bit as if you were having to deal with fascism in the 1930s. How do you waken a population to the dangers of fascism if they don't believe it, if they don't want to believe it, if they are determined to put their heads in the sand? I suspect that the processes in both cases are somewhat similar, that is to say, that you have to have the Churchills going around saying, "I realize that this is unpopular and that you won't like me, but this is really the situation."

You also have to have a group of people, Liddell-Harts of the economy, expecting the worst and having a number of plans and strategies in their minds, or on paper, so that when people waken up, they can implement the appropriate sorts of measures. My feeling about the political education process is that that is exactly what it is. I do not know how you can convince people that they are in real trouble, other than their finding it out on their own.

Of course, even the statistics which came out this morning from Statistics Canada indicate that Canadians have not done all that badly in the last five years. If I read the statistics correctly, wages have in fact increased more than the cost of living since 1974, more than profits. So you can go to the average person and say, "The sky is falling! The sky is falling!" And they say, "You're crazy." But deep down inside I think that the deeper the structural problems which the economy faces the more they are felt by the mass of the population, and that is why they are voting with their feet. That is one of the reasons why they stay where they are. That is one of the reasons they refuse to be promoted to another city, they refuse to be moved around. That is why there is this lack of economic mobility. It is a deep indication of what people think.

May I say, anecdotally, that I once went on "Cross-Country Checkup", as a so-called expert on what would be happening in the 1980s. I realize that "Cross-Country Checkup" audiences are self-selective, but it was very interesting when I said more or less what I have said to you, that people on the whole, right across the country, whether in Alberta or in Newfoundland, said, "Yes, that does pretty well shape up with what I feel about things, and it reflects the way I think things are." So politicians might just find that if they genuinely believe that we are in the sort of trouble I think we are in, and if they say so, they will find that they have a sympathetic response, rather than the kind of pie-in-the-sky politics that we seem to be having, "Wait on a little bit further, and we will have more growth than we have ever seen".

Senator Steuart: You mean that, taking what is there, we should try to tell the truth?

Dr. Godfrey: Yes.

Senator Steuart: I have two more questions. You don't think you are being a little over-pessimistic as to Canadians' ability to face the economic challenges that we meet, in things such as finding new sources of energy, developing new sources of energy, making new inventions, or bringing on new consumer goods? I have a feeling that you are just a little bit over-pessi-

[*Traduction*]

Je dirais, par analogie, que c'est un peu comme si nous devions faire face face au fascisme des années 1930. Comment éveiller une population aux dangers du fascisme si elle n'y croit pas, si elle ne veut pas y croire et si elle tourne délibérément le dos à la réalité? Je pense que dans les deux cas, le processus est quelque peu semblable, c'est-à-dire qu'il faut alors des gens comme Churchill pour rappeler la population à la réalité.

Il faut également qu'il y ait des gens, les Liddell Harts de l'économie, qui s'attendent au pire et qui aient un certain nombre de programmes et de stratégies à l'esprit ou sur le papier, de façon à prendre les mesures appropriées lorsque la population s'éveille. Mon opinion sur le processus d'instruction politique, c'est que les gens ont ce qu'ils méritent. Je ne vois pas comment on pourrait convaincre les citoyens qu'ils sont dans une situation critique s'ils ne s'en rendent pas compte par eux-mêmes.

Naturellement, même les chiffres publiés ce matin par Statistique Canada indiquent que les Canadiens ne se sont pas si mal comportés ces cinq dernières années. Si je comprends bien les statistiques, les salaires ont augmenté davantage que le coût de la vie et que les profits depuis 1974. Si l'on essaye donc de dire à l'homme de la rue que le ciel est en train de lui tomber sur la tête, on passe pour un fou. Mais en réalité, j'ai l'impression que plus les problèmes structurels affrontés par l'économie sont profonds, plus ils sont ressentis par la masse de la population, et c'est pourquoi les gens votent sans réfléchir. C'est pourquoi ils restent où ils sont. C'est pourquoi ils refusent de déménager pour s'installer ailleurs. C'est ce qui justifie ce manque de souplesse économique. Elle constitue la pierre de touche de l'opinion des gens.

Je voudrais dire, au passage, que j'ai été invité à l'émission-ligne ouverte «Cross-Country Checkup» du réseau anglais de Radio-Canada, en tant que prétendu futurologue pour les années 80. Il est certain que les auditeurs de l'émission Cross-Country Checkup représentent une certaine élite, mais j'ai remarqué avec intérêt qu'alors que j'ai dit au cours de l'émission à peu près ce que je viens de vous dire, dans l'ensemble, les auditeurs qui ont appelé d'un bout à l'autre du pays, que ce soit de l'Alberta ou de Terre-Neuve, ont indiqué que mes propos correspondaient assez bien à l'impression qu'ils avaient de la situation actuelle. Donc, si les politiciens reconnaissaient véritablement que nous nous trouvons effectivement dans une situation critique, et s'ils le disaient à la population, ils obtiendraient des réactions positives, au lieu des attitudes apathiques qui prévalent aujourd'hui, et nous aurions alors le taux de croissance le plus fort que nous n'ayons jamais atteint.

Le sénateur Steuart: Vous estimez donc que, compte tenu des faits, nous devrions dire toute la vérité.

M. Godfrey: Oui.

Le sénateur Steuart: Je voudrais vous posez deux autres questions. Ne pensez-vous pas que vous êtes trop pessimiste quant aux possibilités du Canada de relever les défits économiques qu'il va rencontrer dans des domaines comme la découverte et l'exploitation de nouvelles sources d'énergie, les nouvelles inventions ou la production de nouveaux biens de

[*Text*]

mistic. I know that you have dealt with this before, when you say that we are all waiting for the miracle.

Dr. Godfrey: My pessimism is not so deep that I am in despair, and I would not be in education if I were totally pessimistic. I think there are lots of things that we can do. For example, our competitive position in the world. If you examine our market shares, our traditional exports, whether it be pulp and paper or nickel or some other things, we are slipping. There are other people taking away from us what we thought we were good at. At the same time, we are finding ourselves uncompetitive, at the bottom end of the technological scale, in textiles, in shoes and so on. There are not that many examples of high technology success to crow about. One can talk about Northern Telecom—and then pause.

We seem to have missed the boat in a number of things, for example, in the production of the capital goods for the pulp and paper industry. And this seems to be an area in which we have a natural advantage.

As regards the east coast, for instance, I was struck by the fact that the big freezer-trawler vessels were being built elsewhere. They have all been produced in West Germany. Had we been more on the bit, had we been more far-seeing, in realizing what our requirements of ocean technology would have been, we would have anticipated that we would need a certain kind of technology.

My own feeling is that Canadians need far more to be world citizens, to survey what is happening in the rest of the world, to get an idea, first of all, of markets. There are lots of markets out there, and I know this from superficially travelling around as I do. I always check into the Canadian consulate, when I am in Latin America and in Europe. There are lots of things to sell. There is no doubt about that, but the impression of the people in the various embassies, and the representatives of the Department of Industry, Trade and Commerce or more recently of our Ambassador to Japan, Mr. Bruce Rankin, is that the average Canadian salesman and Canadian respresentative is not ready to deal with the work. He does not speak languages. He does not have the persistence to wait around to figure out what the local culture is about. He is not ready to play the game according to the local rules. I do not mean by that that we have to indulge in dirty tricks.

It seems that we just try to decide for ourselves what these people want, and then get the people back home to make the appropriate goods. There is a lot of stodginess in our productive system. The famous example is potatoes. Some parts of the world like yellow potatoes. McDonalds likes long potatoes; you can make better chips out of them, I think. If you take an external potato producer in the Maritimes, you are not going to tell him what to do. He has been making potatoes for a long time. He doesn't think that potatoes should be long or should be yellow, and these foreigners will have to smarten up and eat

[*Traduction*]

consommation? J'ai l'impression que vous êtes un peu trop pessimiste. Je sais que vous avez déjà parlé de cela en disant que nous nous attendons tous à un miracle.

M. Godfrey: Mon pessimisme n'atteint pas le désespoir, et si j'étais totalement pessimiste, je ne me consacrerais pas à l'éducation. Je pense qu'il y a énormément de choses à faire. Prenons par exemple, notre position concurrentielle dans le monde. Si l'on examine nos parts du marché, nos exportations traditionnelles, qu'il s'agisse des pâtes et papiers, du nickel ou d'autre chose, nous sommes en train de perdre du terrain. D'autres s'accaparent des marchés sur lesquels nous pensions être les meilleurs. Pendant ce temps, nous constatons que nous ne sommes plus concurrentiel et que nous nous trouvons au bas de l'échelle technologique dans les textiles, la fabrication de chaussures, et ainsi de suite. Il n'y a pas tellement de domaine à haute technicité dans lesquels nous obtenions de bons résultats. On pourrait parler de Northern Telecom, un point c'est tout.

Nous semblons avoir manqué le coche dans un certain nombre de domaines, comme dans celui de la production de biens d'équipement pour l'industrie des pâtes et papiers. Et il semblait pourtant s'agir d'un domaine dans lequel nous avions un avantage indiscutable.

En ce qui concerne le côté est, par exemple, j'ai été frappé par le fait que les gros chalutiers congélateurs qu'on y exploite sont construits ailleurs. Ils ont tous été construits en Allemagne de l'Ouest. Si nous nous étions montrés plus vigilants, si nous avions pu nous rendre compte de nos besoins dans ce domaine, nous aurions pu prévoir que nous devrions avoir recours à certaines techniques dans ce domaine.

Je crois que les Canadiens doivent devenir des citoyens du monde, c'est-à-dire qu'ils doivent se tenir au courant de tout ce qui se passe dans le reste du monde, afin d'avoir un aperçu des marchés. Ma propre expérience de voyageur m'a appris que le monde nous offrait une foule de marchés. Lorsque je me trouve en Amérique latine et en Europe, je rends toujours visite aux consulats canadiens. Nous réalisons tous qu'il y a beaucoup de choses à vendre, mais les différentes ambassades, les représentants du ministère de l'Industrie et du Commerce, ou, plus récemment, notre ambassadeur au Japon, M. Bruce Rankin, semblent tous croire que le vendeur ou le représentant canadien n'est pas prêt à faire face à ce genre de travail parce qu'il ne connaît pas d'autres langues, n'a pas la patience nécessaire pour apprendre à se familiariser avec la culture d'un pays; bref, il n'est pas prêt à jouer le jeu en observant les règles locales. Je ne veux pas laisser entendre par là qu'il est permis d'avoir recours à des moyens malhonnêtes.

Il semble que nous décidons nous-mêmes des besoins de ces gens et que nous assignons ensuite aux producteurs les biens à acheminer à l'étranger. Notre système de production est très maladroit. Prenons l'exemple des pommes de terre. Certaines régions du monde préfèrent les pommes de terre jaunes. McDonald préfère les pommes de terres longues; je crois qu'elles font de meilleures frites. Si vous avez affaire à un producteur de pommes de terre des Maritimes dont le produit est destiné à l'exportation, ce n'est pas à vous de lui dire comment procéder: il y a longtemps qu'il cultive la pomme de

[*Text*]

white potatoes like ordinary god-fearing Canadians. That kind of attitude will not sell potatoes, or anything else.

We have to be much craftier. I do not mean that we have not got lots of crafty people around this country, but they need to be encouraged, and they need to have their crafts honed. I am not in the long term pessimistic, but I think that Canadians need a kick in the pants, basically. I think the educational system has not helped in that. For example, in regard to the business schools they tend not to produce the entrepreneurs who would contribute to marketing but, instead, to produce a race of bureaucrats for large-scale organizations.

Senator Steuart: This is a supplementary question. In your travels around, did you find that there is literally any branch of the Canadian government out looking for that kind of thing, knowing how to do it, and bringing it back to Canada? I suppose normally it would be the Department of Industry, Trade and Commerce. Are they doing it? Is this a function of DREE?

Dr. Godfrey: I am very impressed by the calibre of the people in the field, both from External Affairs and Industry, Trade and Commerce. What I am also impressed by is the failure of Canadians to take advantage of the facilities we have in place. It is also extremely unimpressive, by way of a footnote, when I see competition by the provinces for the same services, particularly in the Atlantic area. When a businessman from Europe visits Halifax, he is told by the Nova Scotians that the Annapolis Valley is a wonderful place and not to go to New Brunswick. However, when he does visit New Brunswick, he is told that the Saint John River Valley is *the* place, and that Halifax is a hell-hole. By the time he has finished going around, he knows the weaknesses of every one of the provinces inside out.

Senator Steuart: During the hearings we have held, and the discussions that have been going on for years in Canada about the economy, there has always been the great cry that we are the hewers of wood and drawers of water. You talked about finding a comparative advantage or finding a slot in which we are better than the rest of the world. What is so dammed wrong with being hewers of wood, drawers of water, miners of potash or uranium? Perhaps we should be a little less wary about downstream advantages and value-added. Isn't our comparative advantage the development of our natural resources? The pay is pretty good right now.

Dr. Godfrey: Certainly, one should never cash in those chips. One should continue to deal in primary products. However, there is a long-term disadvantage in that—that is, you eventually use up the non-renewable resources and have nothing left in place. The Alberta government's perception of this is correct when they decided to set aside part of their earnings in this Heritage Fund. Presumably, the equivalent of that Heritage Fund for the rest of Canada is the prudent setting aside of resources to build the infrastructure which will be

[*Traduction*]

terre et il ne pense pas que les pommes de terre devraient être longues ou jaunes; ces étrangers n'auront qu'à bien se tenir et manger des pommes de terre blanches comme tout le monde. Ce n'est pas ce genre d'attitude qui nous aidera à vendre des pommes de terre ou quoi que ce soit d'autre.

Il faut être beaucoup plus rusé. Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas des personnes rusées dans ce pays, mais il faut qu'elles soient encouragées et poussées à perfectionner ce talent. Ce n'est pas que je sois pessimiste, mais je crois que les Canadiens ont besoin avant tout d'un bon coup de pied. Je crois qu'en ce sens, notre système d'éducation ne nous a pas aidés. Par exemple, au lieu de former des gens dont l'esprit d'initiative favoriserait la commercialisation, nos écoles commerciales ont formé une race de bureaucrates et d'organisations à grande échelle.

Le sénateur Steuart: Ceci est une question supplémentaire. Lors de vos voyages, avez-vous pu trouver une seule division du gouvernement canadien ayant ces idées et agissant ainsi pour le Canada? Je suppose que cette tâche devrait revenir au ministère de l'Industrie et du commerce. Est-ce bien ce qu'il fait? Est-ce là un des rôles du ministère de l'Expansion économique régionale?

M. Godfrey: Je suis très impressionné par le calibre des représentants des Affaires extérieures et du ministère de l'Industrie et du Commerce dans ce domaine. Je suis également impressionné par l'inaptitude des Canadiens à profiter de services disponibles. J'aimerais ajouter que je suis également très déçu par la concurrence qui existe entre les provinces pour les mêmes services, en particulier dans les provinces Maritimes. Quand un homme d'affaires européen visite Halifax, les habitants de la Nouvelle-Écosse lui disent que la vallée Annapolis est un endroit merveilleux à visiter et que cela ne vaut pas la peine de visiter le Nouveau-Brunswick. Cependant, lorsqu'il visite le Nouveau-Brunswick, on lui dit qu'il ne doit pas «manquer» la vallée de la rivière St-Jean et qu'Halifax est un vrai trou. A la fin de son voyage, il connaît en tous points les faiblesses de chaque province.

Le sénateur Steuart: Au cours de débats et des discussions sur l'économie qui ont lieu depuis si longtemps au Canada, on s'est toujours plaint de travailler comme des forçats. Vous demandiez si le Canada n'avait pas un avantage relatif ou s'il n'y existait pas de domaines particuliers qui faisaient briller notre pays. Qu'y a-t-il donc de si mal à couper le bois, à puiser l'eau, ou encore travailler dans les mines de potasse ou d'uranium? Les avantages en aval et la valeur ajoutée devraient nous rendre moins méfiants. Notre avantage relatif ne réside-t-il pas sans l'exploitation de nos richesses naturelles? La rémunération dans ce domaine ne laisse rien à désirer.

M. Godfrey: On ne devrait jamais laisser tomber ces avantages. On devrait continuer à s'occuper des produits de base. L'inconvénient, à long terme, c'est qu'on finira par épuiser les richesses non renouvelables et qu'on n'aura plus rien pour les remplacer. C'est ce qu'a compris le gouvernement de l'Alberta, qui a décidé d'affecter une partie de ses revenus à ce Heritage Fund. Le reste du Canada devrait suivre son exemple et laisser de côté certaines de ses richesses de façon a mettre sur pied l'infrastructure qui sera nécessaire lorsque certains des pro-

[*Text*]

needed when some of the primary products are used up. I am not sure we have used our resources prudently in that way.

Secondly, a society that was entirely devoted to producing primary goods, such as forest products, fisheries, and so forth, would be an extremely uncomplex society. It would be one in which every organization of learning would be essentially dedicated to the production of raw materials. We would not have the variety which is currently possible by having a mixed economy. I think there is a kind of philosophical, national social argument to be made in favour of having a certain amount of variety in the economy, simply to offer young people a variety of career opportunities.

This was one of the things I found appalling when I visited Chile. The technocrats, the so-called "Chicago boys", and their military friends really were taking the line of just getting on with what they could do and simply producing those materials which they were good at and forgetting about everything else. They wanted to turn around every institution in their society to meet that end. They wondered why they should have a department of philosophy and asked how philosophy had ever helped to chop down a tree. There is a simple-minded danger to that tendency, as well as the long-term danger that you will have sold your birthright for a trip to Florida and not really have reinvested the money as you ought to have done.

One final additional argument would be that it is amazing how you do not need natural resources to have a vibrant economy. Human resources can fly in the face of what would seem to be insurmountable obstacles. The Japanese are totally dependent on world oil and they do not have an abundance of natural resources, yet they seem to thrive. We do have the raw materials, and we should be careful not to be lulled into a false sense of security so we do not have to work as hard as the Japanese. If we had the raw materials and worked as hard as the Japanese, we would be better off.

The Chairman: A supplementary on that. What I thought Senator Steuart was specifically referring to was the processing of primary products. He envisages a situation in which we should exploit those primary products which it is obvious we should process; we should channel a great deal of our investment into processing as opposed to channelling it into what one might call technological interests that are more in keeping with the advance of the world and the type of thing you speak of in your paper. Does that make sense to you?

I say that in the context of Japan. A few years ago in our hearings on Growth, Employment and Price Stability, Dr. Okita appeared before us. We were astonished to find out at that time—and I doubt whether it has changed—that while Canada depended on foreign trade for 25 per cent of its GNP, Japan depended on 10 per cent. Japan has an enormous domestic market. We think of it as an exclusively export market, but that is not so. The Japanese have a transportation advantage, to say nothing of a very large Asian market that is in reasonable proximity.

[*Traduction*]

duits de base seront épuisés. Je ne suis pas sûr que l'on ait utilisé nos richesses aussi prudemment.

Par ailleurs, une société s'adonnant uniquement à la production de biens de base, tels que les produits des forêts, les pêcheries, et ainsi de suite, serait une société très simple, ou tous les aspects de l'apprentissage seraient reliés à la production de matériaux bruts. Nous n'aurions plus droit à la variété qui nous est maintenant offerte avec une économie diversifiée. A mon avis, ce sont des motifs philosophiques, nationalistes et sociaux qui nous incitent à diversifier l'économie, cela nous permet tout simplement d'accroître les possibilités économique pour les jeunes.

C'est l'un des aspects qui m'ont fasciné le plus lorsque j'ai visité le Chili. Les technocrates, ceux qu'on appelle là-bas les «gars de Chicago», et leurs amis militaires s'efforçaient vraiment d'orienter la production en fonction des capacités et des aptitudes des Chiliens et oubliaient tout le reste. Ils voulaient mobiliser toutes leurs institutions pour atteindre cet objectif. Ils remettaient en question les facultés de philosophie et se demandaient quel service elles rendaient quand il s'agissait d'abattre un arbre. Cette attitude est un peu simpliste et risque, à long terme, de leur faire lâcher la proie pour l'ombre et de les amener à mettre leurs œufs dans le mauvais panier.

Enfin, il est fascinant de constater jusqu'à quel point les richesses naturelles ne sont pas essentielles à la vigueur d'une économie. Les ressources humaines peuvent venir à bout des obstacles les plus insurmontables. Le Japon est totalement dépendant en pétrole et il possède peu de ressources naturelles; pourtant il semble prospère. Au Canada, nous possédons les matières premières, mais nous devrions nous garder de nous bercer dans une fausse sécurité et de croire que nous n'avons pas besoin de travailler aussi fort que les Japonais. Si, avec nos matières premières, nous mettions autant d'efforts qu'eux nous réussirions beaucoup mieux.

Le président: J'aurais une question supplémentaire à ce sujet. Je crois que le sénateur Steuart voulait précisément parler du traitement des matières premières. Il nous voyait vraiment exploiter les matières premières qui doivent l'être et injecter une grande part de nos capitaux dans le traitement de ces matières premières, plutôt que dans des produits de haute technicité pour être plus à la page, et dans les secteurs dont vous parlez dans votre mémoire. Cela ne serait-il pas logique?

Je parle, là, du Japon. Il y a quelques années, nous avions entendu le témoignage de M. Okita dans le cadre des audiences que nous avions tenues sur la croissance, l'emploi et la stabilité des prix. Nous avions été étonnés de constater qu'à cette époque,—et je doute que la situation ait bien changé depuis—alors que 25 p. 100 du produit national brut canadien dépendait du commerce étranger, au Japon, ce pourcentage n'était que de 10 p. 100. Le Japon a un marché intérieur énorme. Nous sommes portés à croire que son marché est exclusivement orienté vers l'exportation, mais ce n'est pas le cas. Les Japonais possèdent un avantage sur le plan du transport, sans oublier le vaste marché asiatique auquel il a facilement accès.

[*Text*]

Is that not a logical alternative? I think what Senator Steuart is asking is whether it is essential to go through the processing; whether we could not leapfrog to the technology?

Dr. Godfrey: There are two ways of answering that question. Were we to examine the official development plans of most of the major industrial powers in the world—take those of Britain and France—we would find that everybody is going to be a whiz-bang exporter of semiconductors. A lot of it is rhetoric. What passes for the British plan are pious statements made by the Prime Minister, which are not really backed up by strategy. Nevertheless, it is very easy to be lulled into the high technology route simply because it sounds glamorous, as in previous years we were lulled into steel, petrochemicals or automobile production because they had a glamorous quality. Nobody figured that if everybody was producing there would be no one left to buy.

We have to be careful in assessing our true possibilities, and keep an eye on the other players on the field. Just as we cannot all have an export-led recovery, thus we cannot all be producing semiconductors. Someone has to buy them.

We have to pick those technologies which, first of all, may have been neglected. I think the Canadair story is a perfect example. We saw a market which had been technically neglected for a long time. Nobody bothered to get into executive wide-bodied planes. Nobody bothered to use the superlight materials going into military aircraft. Somebody simply married one set of ideas to another, which, I guess, is a shorthand description of creative thinking at its best. Simply, the way they were able to bypass the testing process while using computer simulation and then move to the production of prototypes is a brilliant success story—so far, in any event. That is as things ought to be, figuring on a precise market and getting in there quickly. Again, timing is critical. So, I would not go blindly into high technology.

The other question of downstreaming, as it is called by economists, deals with how we can add value in Canada rather than exporting the raw materials and letting other people add value to them. There is certainly an extreme danger in the import substitution business of overdoing it.

In places such as Argentina, for instance, everything you buy has a label on it saying "Fabrica Argentina." They have more car producers than France and England combined, but they manufacture shoddy cars, expensive cars and insufficient cars. Everything is wrong. That is an example of carrying the argument too far.

Certainly, there is a danger of overemphasizing home production, but I think we have to give things a fair shake. For instance, in fisheries, nobody has surveyed the Japanese market to find out the sort of fish the Japanese are eating; how

[*Traduction*]

Ne serait-ce pas là pour nous une alternative logique? Je crois qu'en réalité, le sénateur Steuart estime qu'il est essentiel de s'intéresser au traitement des matières premières, et il se demande si nous ne devrions pas mettre de côté la technologie?

M. Godfrey: Il y a deux façons de répondre à cette question. Si nous devions examiner les plans de développement de la plupart des grandes puissances industrielles, leurs plans officiels j'entends, ceux de la Grande-Bretagne et de la France, nous constaterions que tous ces pays se mettraient à exporter des semi-conducteurs. Une bonne partie de leurs espoirs est purement hypothétique. Les objectifs du plan britannique sont en réalité des vœux pieux exprimés par le Premier ministre, qui ne sont appuyés d'aucune stratégie. Néanmoins, il est très facile de se leurrer en misant sur la haute technicité tout simplement parce qu'elle fait moderne, tout comme il était très facile, par le passé, de se leurrer en misant sur l'acier, la pétrochimie ou de la production automobile parce que ces secteurs étaient attrayants. Mais on oublie constamment que si tout le monde produit, il n'y aura plus personne pour acheter.

Nous devons nous efforcer de bien évaluer nos possibilités, tout en observant bien ce qui se passe chez nos voisins. Tout comme nous ne pouvons pas tous être de grands exportateurs, nous ne pouvons pas tous produire des semi-conducteurs. Quelqu'un doit les acheter.

Nous devons choisir des techniques qui, au premier chef, ont peut-être été négligée. Je crois que le cas de Canadair en est un bon exemple. Voilà un marché qui a été techniquement négligé pendant longtemps. Personne ne se préoccupait de vendre les sièges des avions aux administrateurs. Personne ne songeait à utiliser des matériaux ultra-légers pour la construction de nos aéronefs militaires. Il suffit simplement que quelqu'un allie une idée à une autre; c'est cela la créativité. Ainsi, simplement, en modifiant les essais grâce à la simulation par ordinateur, nous avons réussi à fabriquer des prototypes et à obtenir un très brillant succès. C'est ainsi que les choses devraient se passer; il faudrait identifier des marchés précis et y accéder le plus tôt possible. Je le répète, c'est le temps qui compte. Je ne m'aventurerais donc pas aveuglément dans la haute technologie.

L'autre question du développement en aval, comme en parlent les économistes, consiste à se demander comment nous pouvons donner une valeur ajoutée à nos produits au lieu d'exporter des matières premières et laisser d'autres pays les transformer. Il est évidemment extrêmement dangereux d'exagérer lorsqu'on veut remplacer les importations par des produits fabriqués sur place.

En Argentine, par exemple, tout ce qu'on achète porte une étiquette indiquant que le produit est fabriqué sur place. Ce pays a davantage de producteurs d'automobiles que la France et l'Angleterre à la fois, mais il fabrique des voitures de mauvaise qualité, qui coûtent cher et dont le nombre est insuffisant. Tout laisse à désirer. C'est un exemple où le principe est appliqué de façon abusive.

Exagérer constitue évidemment un danger, mais j'estime qu'il faut sérieusement réévaluer les choses. Par exemple, dans le domaine des pêches, personne n'a étudié le marché japonais pour déterminer quelle sorte de poisson on y consomme, pour

[*Text*]

they like them processed; how they like them packaged and advertised. We should give that a crack. We should have at least two or three businessmen in the country who can speak Japanese. Even Joe Clark discovered that quite a few people in Japan speak Japanese.

The final point is that there is a certain amount of theory going around now on what is called the "product cycle". It goes something like this: Market saturation is 100 per cent when you have sold everything you can and there is no one to buy it. You do not want to get into mass production, which is 50 per cent to 100 per cent. You do not want to get into the development cost, which is zero per cent to 20 per cent, because that is capital intensive, that is high risk. What countries like Canada should do is concentrate on that range of the market from 20 to 50 per cent, where the technology has been developed. There is a certain market in place, and you know the idea will go, but you are not competing against the mass producers of the United States.

I had lunch yesterday with the head of Michelin Tire in Pictou County. Michelin is the perfect example of a product which finds itself in the 20 to 50 per cent range. It is not a mass produced item. Transport costs do not become the critical factor that they are for other things. It is sort of a luxury item.

Somebody picked up the cost of developing Michelin tires. They did the first 20 per cent's worth of work. If the whole world decided that they needed radials "à la Michelin", that would be the time for Nova Scotia to get out of the tire production business. The real trick, and the one the Japanese are so clever at, is to know when to get in and when to get out.

It is interesting to note that the Japanese do not get into the ground research. They let somebody else do that and then they steal it, that is rather harsh; they adapt it. They carry it on for a certain amount of time, and when competition from Taiwan, Hong Kong or Korea comes on too strongly, they move out of that line and into another. That is the sort of craftiness we need. Knowing when to get in and when to get out is critical. We tend to hang on for grim life to whatever we have started, whether it is textiles or, with all due respect, steel mills, no matter what the economic arguments are, simply because we cannot think of anything else to do. If we could think of alternatives first, then we would have fewer problems of industrial adaption.

The Chairman: Senator Smith, do you have any questions?

Senator Smith (Colchester): No, but I would not like that to be taken as indicating that I agree with everything the witness says.

The Chairman: is that the extent of your statement?

Senator Smith (Colchester): Yes.

The Chairman: Senator Molgat?

Senator Molgat: You emphasized the market side in your comments this morning and in your paper; particularly, the fact that we can do things because markets are there. You have not touched on the cost side that other witnesses have

[*Traduction*]

savoir quelle présentation, quels emballages et quelle publicité plaisent aux Japonais. Nous pourrions au moins essayer. Nous devrions avoir au Canada au moins deux ou trois hommes d'affaire qui puissent parler Japonais. Joe Clark a découvert qu'au Japon pas mal de monde parle Japonais!

En dernier lieu, il y a actuellement beaucoup de théories sur ce qu'on appelle le «cycle du produit». Voilà ce dont il s'agit. La saturation du marché de 100 p. 100, lorsqu'on a tout vendu et qu'il n'y a plus moyen de rien écouler. On ne veut pas se lancer dans la production en série qui représente de 50 à 100 p. 100. On ne tient pas à se lancer dans le coût de développement qui peut s'élever à 20 p. 100, parce qu'il faut beaucoup de capitaux et que les risques sont élevés. Des pays comme le Canada devraient se concentrer sur le niveau du marché, de 20 à 50 p. 100, où la technologie a été mise au point. Il y a un certain marché en place, et on sait que le produit se vendra mais il n'y a pas de concurrence contre les marchés d'échelle des États-Unis.

J'ai déjeuné hier avec le directeur des pneus Michelin dans le comté de Pictou. Michelin est l'exemple idéal d'un produit qui se situe dans un niveau de 20 à 50 p. 100. Il ne s'agit pas d'une production en série. Les coûts de transport ne deviennent pas le facteur critique qu'ils sont pour d'autres choses. C'est en quelque sorte un produit de luxe.

Quelqu'un s'est chargé du coût des pneus Michelin. Il a réalisé les premiers 20 p. 100 du travail. Si tout le monde voulait des pneus à carcasse radiale «à la Michelin», il serait temps pour la Nouvelle-Écosse, de se retirer. Ce qu'il faut savoir, c'est quand commencer à produire et quand s'arrêter, et c'est à que les Japonais excellent.

Il est intéressant de souligner que les Japonais ne font pas de recherche fondamentale. Ils laissent d'autres s'y consacrer et ensuite ils s'en emparent—c'est plutôt brutal—disons qu'ils l'adaptent. Ils produisent pendant un certain temps et quand la concurrence de Taiwan, de Hong Kong ou de la Corée devient trop vive, ils se retirent pour produire autre chose. C'est de ce talent que nous avons besoin. Il est essentiel de savoir quand produire et quand s'arrêter. Nous avons tendance à persévérer éternellement dans ce que nous avons commencé, qu'il s'agisse des textiles ou—en toute déférence—des acieries, quels que soient les arguments économiques, parce que nous ne savons vraiment pas quoi faire d'autre. Si nous pouvions penser d'abord aux diverses possibilités, nous aurions alors moins de problèmes d'adaption industrielle.

Le président: Sénateur Smith, avez-vous des questions?

Le sénateur Smith (Colchester): Non, mais je ne voudrais pas que cela semble signifier que je souscris à tout ce qu'à dit le témoin.

Le président: Est-ce tout ce que vous avez à dire?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui.

Le président: Sénateur Molgat?

Le sénateur Molgat: Vous insisté sur la situation du marché dans vos remarques de ce matin et dans votre mémoire. Vous insisté sur le fait que nous pouvons produire parce qu'il y a des marchés. Vous n'avez pas parlé du problème des coûts, que

[*Text*]

touched on. There has been a great deal of concern expressed about whether the things we are doing are going to put us out of competition because of cost.

Dr. Godfrey: The market side, which I stressed in the earlier part of my alternatives, was based on things like this concept of Atlantic Canada-plus. It all depends on how you determine the cost of something. Supposing you are interested in a car, and then the question that arises is, what is the cost of a new car as opposed to an old car? If you are willing to accept efficient transportation, then you can have a good second-hand car repaired in Nova Scotia for about half the price or less of an equally good brand new car made in Windsor. It is a question of marketing and perception. If part of your ego is wrapped up in having an absolutely spanking new car rather than just basic transportation, then that is basically a marketing problem, not a cost problem. The same is true of other things. If you want a mixmaster, that is one thing; but if you want a new mixmaster, that is another thing.

I talked to a friend of mine who works for Frigidaire. He tells me there is a market for second-hand appliances, which are rehabilitated and refurbished. It turns out the old refrigerator motors all seem to have the same sort of compressors and nobody has made a specialty out of repairing these things.

On a cost basis, I can always prove it is cheaper to have a repaired item than a new item. I can recall going into a store in Halifax to get an electric kettle repaired. They told me it would be $12 to repair it or $17 for a new one; clearly, that would be $5.00 gained. I told them it would help them if I got it repaired rather than helping the fellows up-country who manufacture new kettles. Of course, before that can work, you have to convince people that this is the socially responsible way to behave. Certainly, it would appear that people do get the point. They are moving towards smaller cars. People are not totally irrational. You have a lot of prejudice to overcome. You have certain assumptions about new things being the only outward, visible sign of virtue in this world. I am not convinced by the cost argument. It depends on what you want.

The Chairman: You are saying that even if the costs were marginal, you would argue in favour of the repair economy?

Dr. Godfrey: Yes. Certainly in terms of what it will do for you. Where are you adding value? That is the question. If the value is simply being shipped in from some place else, if it is entirely added outside of where you live, then in the Maritimes you are simply receiving a certain amount of equalization payments which you recycle to pay other people who pay the taxes in the first place for the equalization payments. You are just sending the money right back to where it came from. Presumably, if you wish to lessen your position of dependency, you would have to do more for yourself. You would have to ask for less money and, also, be more self-sufficient.

Senator Molgat: Your proposal on the repair economy goes absolutely contrary to the whole view of things during the past few years. The theory has been, with labour costs as high as

[*Traduction*]

d'autres témoins ont abordé. Ils se sont demandé si nos coûts élevés n'allaient pas nous fermer certains marchés.

M. Godfrey: Les aspects du marché sur lesquels j'ai insisté au début, dans les solutions que j'ai présentées, étaient basés sur ce principe du Canada atlantique—plus. Tout dépend de la façon dont on détermine le coût d'un produit. Si vous voulez acheter une voiture, vous vous demandez combien elle vous coûtera par rapport à une occasion. Si vous voulez simplement un moyen de transport efficace, vous pouvez faire réparer une bonne voiture d'occasion en Nouvelle-Écosse pour la moitié du prix sinon moins, d'une voiture neuve de marque aussi bonne, fabriquée à Windsor. C'est une question de marketing et de perception. Si, sur le plan psychologique, il est essentiel que vous ayez une auto toute neuve plutôt qu'un simple moyen de transport il s'agit alors essentiellement d'un problème de marketing et non de coûts. Il y a différence entre vouloir un mélangeur et en vouloir un qui soit neuf.

J'ai parlé à un ami qui travaille pour Frigidaire. Il me dit qu'il y a un marché des appareils d'occasion reconditionnés et remis à neuf. Les moteurs des vieux réfrigérateurs semblent tous avoir la même sorte de compresseurs et personne ne s'est spécialisé dans la réparation de ces choses.

Par rapport aux coûts, je pourrais toujours prouver qu'il coûte moins cher de faire réparer un article que d'en acheter un nouveau. Je me souviens d'être entré dans un magasin à Halifax pour faire réparer une bouilloire électrique. On m'a dit que cela me coûterait $12 pour la réparation et qu'une neuve en valait $17. C'était $5 de gagné. J'ai dit que cette réparation les aiderait alors qu'un achat bénéficierait à ceux qui fabriquent de nouvelles bouilloires. Naturellement, avant que ce raisonnement ne puisse porter, il faut convaincre le public que c'est une façon civique et responsable de se comporter. Il semble que le message porte. On commence à acheter de plus petites voitures. Le public n'est pas totalement irrationnel et, il y a bien sûr, énormément de préjugés à dépasser. On part évidemment du principe que les choses neuves sont le seul signe extérieur de vertu visible en ce monde. Je ne suis donc pas convaincu par l'argument des coûts. Cela dépend de ce que vous voulez.

Le président: Vous dites que même si les coûts étaient minimes vous favoriseriez l'économie de réparation?

M. Godfrey: Oui, sûrement pour ce que cela apporte. Ce qui compte, c'est la valeur ajoutée. Si elle provient simplement d'ailleurs, si elle est entièrement ajoutée, ailleurs que là où vous vivez, alors dans les provinces maritimes, vous recevez simplement un certain montant de paiements de péréquation que vous recyclez pour payer d'autres personnes qui paient des impôts pour les paiements de péréquation. Vous vous contentez de renvoyer l'argent d'ou il vient. En fait, si vous souhaitez diminuer votre situation de dépendance, il faudrait que vous soyez plus autonome. Vous devriez demander moins d'argent et aussi être plus indépendant.

Le sénateur Molgat: Votre suggestion quant à l'économie de réparation va entièrement dans le sens opposé à l'idée qu'on se faisait des choses ces dernières années. On a dit jusqu'ici,

[*Text*]

they are, that it is simply not practical to repair things. You are convinced that that can be changed?

Dr. Godfrey: In times when there is a shortage of capital, people are not willing to lay out large sums of money for things that they need. It may be, however, that they still want the goods they are used to buying—and this applies not only to consumer goods, but, as well, to additions to plant by the industrial and manufacturing sectors. If one can get the same article—perhaps a little more battered, but performing the same function—for a lower price, one will do so. It is still economic. One is still getting value for money. In that situation, we move away from the "discard" economy.

It makes perfect economic sense for the U.S. railways right now to purchase used rolling stock. They are now in the process of retooling, and there is an enormous market for freight vehicles of all types. There are a good many that have to be repaired, and they simply do not have in the United States the capacity to repair freight cars. It is not a very complicated business. It could be done just as easily in the Maritimes. The Maritimes, of course, are linked by rail line to the United States.

Economics is a question of trade-offs. Theoretically, one always goes with what is cheapest. The only difference between a new item and an item which has been repaired is the social value which one tends to add to the shininess of the new. If energy costs continue to increase, it is conceivable that it will be cheaper to hire people to perform certain functions. In certain size operations, for example, computerization costs a great deal more and is far less efficient than having the same function performed by hand.

I was invited to participate in some enormous scheme which would computerize all new library acquisitions. It was a terrific system. We were going to have the facility to plug into computers from here to Thailand. I had my librarian do an analysis of it. It was a great scheme. The only trouble was that it would cost four times as much per card set than the method then being used. The librarian was using intermediate technology, a small Gestetner, which turned out card sets, and she could do it six times as fast. The turnaround time of the cards from Seattle was six months, and she was acquisitioning in one month. That is what I call being crafty. People can get duped into thinking that the flashy, the new and the large scale are more efficient, which of course is not always the case.

Senator Molgat: Your paper deals particularly with the maritime situation, and understandably so, because that is where you are now living. Have you looked at the other parts of Canada, and do you think that your proposals for the maritime region would apply to other regions as well?

Dr. Godfrey: There is a certain self-centered short-sightedness, I would say, in the paper. If I imply, for instance, that we

[*Traduction*]

puisque les coûts de la main-d'œuvre sont si élevés, il n'est tout simplement pas indiqué de faire des réparations. Vous êtes convaincu que cela doit changer.

M. Godfrey: En période de pénurie de capital, personne n'est disposé à débourser des sommes importantes pour s'acheter des choses nécessaires. Toutefois, il se peut qu'on veuille toujours acheter les marchandises auxquelles on est habitué—et cela s'applique non seulement aux biens de consommation, mais également à l'implantation d'usines supplémentaires dans le secteur manufacturier et industriel. Si l'on peut acheter le même article—peut-être un peu moins élaboré mais qui rend le même service—pour un prix moindre, on le fera. C'est encore économique. On a toujours quelque chose de valable pour son argent. Dans cette situation, nous nous éloignons de l'économie de «rebut».

D'un point de vue économique, les chemins de fer américains agissent sagement en achetant maintenant un stock de roulement d'occasion. Ils sont pour l'instant en train de se rééquiper et il y a un marché énorme pour les véhicules de tout type destinés au transport de frêt. Nombre d'entre eux devront être réparés et aux États-Unis ils n'ont tout simplement pas ce qu'il faut pour effectuer ces réparations. Ce n'est pas très compliqué et on pourrait le faire tout aussi facilement dans les Maritimes. Bien entendu, les provinces maritimes sont reliées par rail aux États-Unis.

L'économie est une question d'échanges. En théorie, le moins cher est toujours le mieux. La seule différence entre un article neuf et un article réparé, c'est la valeur sociale que l'on tend à ajouter à l'éclat du nouveau. Si les coûts énergétiques continuent de progresser, on peut concevoir qu'il sera moins cher d'embaucher de la main-d'œuvre pour accomplir certaines fonctions. Pour certains volumes d'activité, par exemple, l'informatique coûte beaucoup plus et est bien moins efficace que le traitement manuel.

J'ai été invité à prendre part à une opération à grande échelle d'informatisation de tous les achats de la bibliothèque. C'est une opération incroyable. Nous allions pouvoir nous brancher sur les ordinateurs d'ici en Thaïlande. J'ai demandé à mon bibliothécaire de faire une analyse à ce sujet. C'était un projet ambitieux. Le seul inconvénient était que le coût de ce projet était, par ensemble de cartes perforées, quatre fois supérieur à la méthode employée jusqu'alors. Le bibliothécaire se servait d'une machine intermédiaire, à savoir une petite machine Gestetner qui faisait le travail six fois plus vite. La durée du cycle des fiches en provenance de Seattle était de six mois, de son côté elle faisait le même travail en un mois. Voilà ce que j'&aé aux gens que tout ce qui brille, et que tout ce qui est nouveau «à grande échelle» est plus efficace, ce qui bien entendu n'est pas toujours le cas.

Le sénateur Molgat: Votre travail porte plus particulièrement sur la situation dans les Maritimes, et c'est tout à fait normal, parce que vous y résidez maintenant. Avez-vous étudié la situation dans d'autres parties du Canada et pensez-vous que les propositions que vous faites pour les Maritimes pourraient également s'appliquer aux autres régions?

M. Godfrey: Bien entendu, je reconnais qu'il y a dans mon travail un certain régionalisme voulu. Si par exemple je dis que

[*Text*]

would be buying fewer cars from outside, "outside" comes to represent Windsor and Oshawa in due course. I have not really thought that much about other parts of the country in the same way. I do think that the six areas of software infrastructure—to use that horrible gobbledygook phrase—which I suggest for the maritime region, would be equally applicable to the rest of Canada. The rest of Canada also needs toolmakers, diemakers and skilled craftsmen. It is not a problem that is unique to the Maritimes. The rest of Canada needs skilled marketers and design people; the rest of Canada needs a faster process of technological transfer from areas of the world which are producing technology which we can use.

So, in a certain sense, the last part of the paper is general enough to apply to the whole country. The only difference, of course, is that it is happening in a more acute form in Atlantic Canada than elsewhere.

Senator Molgat: You have referred on two or three occasions to Zurich and the Swiss economy, and on two or three occasions to the Japanese. Both countries, while being low on natural resources, were able to develop great economies. Why hasn't Canada, given our immense national resources and the educational level of our population, done better? What is the problem? Is it the educational system that has failed? Is it that we are not sufficiently competitive oriented? Why haven't we done better?

Dr. Godfrey: It seems to me, Senator Molgat, there are always two sets of institutional conditions which militate against efficient national decision-making. The first one is the fact that we have 11 different governments, often responsible for the same activities. We have 11 different industrial strategies in Canada. This certainly makes the job of anyone representing Canada abroad extremely difficult. The constitutional arrangements really do work against us having a national policy. What is required in order to have a growing economy is, first of all, a clear set of objectives, a clear set of criteria—in other words, by 1990 we hope to have a given per capita income, a given employment level, and so forth. We then need to work out strategies national in scope in order to achieve those results. We need consensus among the economic partners that the goals are right, that the strategy is right, and then go out and do it.

Quite aside from the difficulty of getting the 11 governments together on the question, there is also not in this country a tradition of the kind of co-operation between government, labour and management which would reinforce that consensus, the kind of co-operation which would work towards the common effort.

As someone said about the Michelin plant, they were far more successful in Lunenburg than in Pictou. The reason, of course, was that there was far less industrial experience in Lunenburg. The conflicts of the labour system, the conflicts of labour-management had not had the kind of history and culture in Lunenburg that existed in Pictou, with the result

[*Traduction*]

nous achèterions moins de voitures de «l'extérieur», par là j'entends de Windsor et et d'Oshawa. A vrai dire, je n'ai pas envisagé la situation dans les autres parties du pays sous le même angle. Je pense, toutefois, qu'il y a six régions d'infrastructure logicielle pour employer un mot compliqué, et ce que j'ai dit pour la région maritime pourrait également s'appliquer au reste du Canada. Le reste du Canada a également besoin de fabriquer des outils, de la teinture et de former des artisans compétents. Ce problème ne se pose pas seulement aux provinces maritimes. Le reste du Canada a besoin d'agents spécialisés en commercialisation et de concepteurs compétents, le reste du Canada a également besoin d'un transfert technologique accéléré des régions du monde productrices de moyens de production modernes que nous pourrions utiliser.

Ainsi, dans un certain sens, la dernière partie de l'étude est suffisamment générale pour s'appliquer à tout le pays. La seule différence, bien entendu, étant que les difficultés qui se posent dans la région atlantique se posent avec plus d'acuité qu'ailleurs.

Le sénateur Molgat: A deux ou trois reprises vous avez parlé de Zurich et de l'économie de la Suisse et également des Japonais. Ces deux pays bien que ne disposant pas de beaucoup de matières premières ont néanmoins développé des économies importantes. Pourquoi le Canada n'a-t-il pu en faire autant vu ses immenses richesses nationales et le niveau d'études de sa population. Pourquoi n'avons-nous pas pu faire mieux? Où est la difficulté? Est-ce le système d'enseignement qui a échoué? Ne sommes-nous pas assez compétitifs? Pourquoi n'avons-nous pas pu faire mieux?

M. Godfrey: Il me semble, sénateur Molgat, qu'il y a toujours deux types d'institutions différents qui militent contre la prise de décisions efficaces au niveau national. Le premier est le fait que nous avons onze gouvernements différents souvent responsables des mêmes activités. Nous avons donc onze stratégies industrielles différentes au Canada. Cela rend certainement la tâche de nos représentants à l'étranger extrêmement difficile. Les arrangements constitutionnels, à vrai dire, militent contre une politique nationale. Ce dont on a besoin pour assurer l'expansion de l'économie c'est, premièrement, d'objectifs bien définis, de critères bien précis—en d'autres termes, d'ici 1990, nous espérons avoir un revenu par habitant précis, un niveau d'emploi donné etc . . . Nous devons mettre sur pied une stratégie nationale pour pouvoir obtenir ces résultats. Les partenaires économiques doivent s'entendre quant à la justesse des buts et de la stratégie et passer aux actes.

A part la difficulté d'obtenir l'accord de nos gouvernements sur la question, il n'y a pas dans notre pays cette tradition de coopération entre les gouvernements, les syndicats et le patronat qui nous permettrait de renforcer ce consensus, ce type de coopération qui permettrait d'unir les efforts.

Comme le déclarait quelqu'un au sujet de l'usine Michelin, les résultats ont été de loin meilleurs à Lunenberg qu'à Pictou. La raison en est naturellement que Lunenburg en était à ses premières armes dans le domaine de l'industrie. Les conflits entre les travailleurs et la direction n'avaient pas une aussi longue histoire à Lunenburg qu'à Pictou, avec le résultat que

[*Text*]

that the people in Lunenburg just got on with the job of producing Michelin tires.

We have a system of confrontation which has almost been institutionalized in this country, and that works against the type of consensus that exists in a country like Japan and, to a certain extent, in Germany as well. But I think that can be overcome. If managers took the labour force seriously and worked on solutions together, on the basis that the labour force is as responsible for what goes on as management, we would do very well. It is interesting what happened when the Japanese went to Britain and set up plants and did rather symbolic things such as tearing down the wall in cafeteria between management and labour. They tried to institutionalize, to a certain extent, a mixing of the classes, so to speak. As a result of their efforts, production rates in the British plants were every bit as high as they were in Japan. Once they were able to overcome the institutional barriers, they found there was nothing wrong with the British worker.

The same is true of the Nova Scotian worker. To use the Michelin Tire example once again, the Nova Scotian worker is every bit as efficient, and perhaps more so, than Michelin workers in other parts of the world because they have achieved a certain kind of management-labour consensus.

So, those two areas work against us right now. If we are going to have a strategy, we have to somehow overcome the governmental problem and the confrontation problem which exists among the management, labour and government sectors.

The Chairman: Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I do not know whether I should ask questions but, as a subscriber to the *Financial Post*, I do recall reading some articles which you wrote on Central America. According to those articles, certain Central American countries, which had been doing very well with agriculture-based economies, went down the drain once they decided to get into manufacturing. Why was that?

Dr. Godfrey: Without getting into the specifics of South American economies to any great extent, Uruguay, for example, had almost the same type of economy as I am suggesting for the Maritimes. The Uruguayans were known as the Swiss of South America. They literally provided the banking function and that element of currency stability which was lacking on the rest of the continent. They looked around and saw all kinds of instability and decided to provide an economy which would be a safe haven for money. In fact, they had a form of government which was actually based on the Hellvetian Republic with a kind of revolving presidency. It was precisely operating at the two levels I have suggested for the Maritimes and for Atlantic Canada; that is, a good sound base with natural resources, small businesses, and so forth, as well as a fairly highly-skilled, high-powered banking, trading function in the capital. What went wrong was really not so much that they got into secondary manufacturing, which was inappropriate, but that their politics all went to blazes, with the result that the economy followed in swift order.

[*Traduction*]

tout ce que désirait la population de Lunenburg c'était de fabriquer des pneus Michelin.

Chez nous, la confrontation est quasi institutionalisée, ce qui va à l'encontre du type de consensus qui existe dans un pays comme le Japon et, dans une certaine mesure, l'Allemagne. Je crois que nous pouvons surmonter cette difficulté. Si les cadres prenaient la main-d'œuvre au sérieux et essayaient d'en arriver à une solution en se fondant sur le fait que cette dernière doit répondre tout autant de ce qui se passe que de la gestion, tout irait bien. Il est intéressant de se rappeler ce qui s'est produit lorsque les Japonais ont fait leur entrée en Grande-Bretagne, y ont construit des usines et ont posé des gestes symboliques comme celui d'abattre le mur qui séparait la cantine des cadres et celle des travailleurs. Ils ont essayé d'institutionnaliser pour ainsi dire, dans une certaine mesure, un mélange des classes. Grâce à leurs efforts, les unités de production dans les usines britanniques était aussi élevées qu'au Japon. Dès qu'ils ont pu surmonter les barrières institutionnelles, ils se sont rendu compte que le travailleur britannique ne pose aucun problème particulier.

Il en va de même pour le travailleur néo-écossais. Je reviens à l'exemple des pneus Michelin. Le travailleur de la Nouvelle-Écosse est tout aussi efficace, sinon plus que les travailleurs de Michelin dans d'autres parties du monde parce qu'on en est arrivé à un certain consensus entre le patronat, et les syndicats.

Il s'agit donc des deux domaines qui ne jouent pas à notre avantage pour l'instant. Si nous voulons déterminer une tactique, il nous faut d'une façon ou d'une autre surmonter le problème gouvernemental et le problème de confrontation qui existent entre le patronat, les syndicats et le gouvernement.

Le président: Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas si je devrait poser des questions, mais en tant qu'abonné au *Financial Post*, je me souviens d'avoir lu certains articles que vous avez écrit au sujet de l'Amérique centrale. Selon ces articles, certains pays d'Amérique centrale se sont très bien tirés d'affaire avec des économies agricoles et ont commencé à péricliter lorsqu'elles ont décidé de se lancer dans l'industrie manufacturière. Pourquoi?

M. Godfrey: Sans entrer dans les détails en ce qui concerne les économies sud-américaines, l'Uruguay, par exemple, avait à peu près le même genre d'économie que je propose pour les Maritimes. Les Uruguayens étaient reconnus comme les Suisses de l'Amérique du Sud. Ils assuraient pour ainsi dire l'activité bancaire et cet élément de stabilité monétaire qui manquaient au reste du continent. Le gouvernement après avoir observé autour de lui s'est rendu compte des diverses instabilités qui existaient et a décidé de mettre sur pied une économie qui rendrait possible la stabilité monétaire. En fait, la forme de gouvernement de ce pays s'inspirait de la république helvétique où le président est élu chaque année. Ce gouvernement fonctionnait précisément aux deux niveaux que j'ai proposés pour les Maritimes et la région de l'Atlantique, c'est à dire une bonne base solide de ressources naturelles, des petites entreprises etc., un secteur bancaire fort aux dirigeants très compétents et très expérimentés ainsi qu'une activité commerciale dans la capitale. Si tout n'a pas bien fonctionné, ce n'est pas vraiment parce que le gouvernement s'est lancé dans l'industrie secondaire, ce qui ne convenait quère au pays,

[*Text*]

The Chairman: Senator Steuart.

Senator Steuart: In your paper, Dr. Godfrey, you talk about a policy of "Buy Atlantic Region." In a country that is already quite regionalized, are we not in danger of further balkanizing the country by adopting policies such as that? Is there not a danger of trade barriers and other barriers being put up by the various provinces? I cite as an example the barrier which has gone up to stop Ontario tradesmen working in Quebec.

Dr. Godfrey: That is a very definite danger, senator. My only support for the Atlantic Canada Plus program would be for those areas where, for purely arbitrary reasons, we are not buying the products we make. A very important psychological point here is that people must believe in the quality of the products being produced in their own society, and that is true of Canada as a whole, as well as for the Maritimes. If we manufacture something in any part of Canada, I hope we would feel it was somehow a better product because it was made by Canadians, and not a worse product. One of the worst things an economy can have is phony foreign chic, whereby one feels a product cannot be good unless it is imported. The latest example of foreign chic is university education. The sons and daughters of the Toronto bourgeoisie are now shipped off to Yale, Harvard and Princeton as undergraduates because they cannot find a decent education in Canada. That is the kind of excess I react to.

There are a good many food products, for example, made in Nova Scotia which are qualitatively better than products being brought in, but because of long-term agreements to buy fruits and vegetables in all seasons from Florida and California, these products cannot get on to the shelves in our stores.

That is the kind of thing I object to. The objective of Atlantic Canada Plus is quite modest. Its objective is to increase the consumption of local goods by 1 per cent. It is not as though the aim were to turn the whole thing around. Even an increase of 1 per cent would make a significant difference in terms of job creation. It is when you see a perfectly crummy cheese in your supermarket and you know there is a much better cheese available for virtually the same price made locally that you should rant and rave and throw things at your friendly Dominion store manager.

Senator Steuart: In your paper you talk about the lack of mobility on the part of the people. You say that not only will they not move from one city to another, but they won't move from one end of the factory to the other. That is at odds with my experience on the Prairies, especially in my home province. Since the Second World War, we have had some 400,000 to 500,000 move out of the Prairies. They are quite mobile. It may be that that is just a phenomenon of the Prairies.

[*Traduction*]

mais que ses politiques n'ont pas tenu et que l'économie n'a pu y survivre.

Le président: Le sénateur Steuart.

Le sénateur Steuart: Dans votre mémoire, monsieur Godfrey, vous parlez d'un programme visant à encourager l'achat de produits des maritimes. Dans un pays qui est déjà passablement régionalisé, n'est-il pas dangereux de fragmenter d'avantage le pays en adoptant des politiques semblables? N'existe-t-il pas une menace de barrières commerciales et autres barrières imposées par les diverses provinces et je cite en exemple la barrière dressée afin d'empêcher les ouvriers ontariens de travailler au Québec.

M. Godfrey: C'est un danger très réel, sénateur. Le seul appui que j'accorderais au programme Canada Atlantique Plus concernerait les domaines où, pour des raisons purement arbitraires, nous n'achetons pas les produits que nous fabriquons. J'estime qu'il y a ici un aspect psychologique très important, à savoir que les personnes doivent croire en la qualité des produits qu'elles fabriquent dans leur propre pays et c'est vrai pour le Canada dans son ensemble tout autant que pour les Maritimes. Qu'un produit soit fabriqué n'importe où au Canada, j'ose croire que nous estimerons que ce produit est meilleur parce qu'il a été fabriqué par des Canadiens et non qu'il s'agit d'un produit de qualité inférieure. Une des pires choses qui puissent arriver à une économie, c'est que le snobisme gagne la population et qu'elle en vienne à penser que les produits importés sont de qualité supérieure. Le dernier exemple en est l'enseignement universitaire. Les fils et les filles des bourgeois de Toronto vont maintenant à Yale, à Harvard ou à Princeton parce qu'ils ne peuvent obtenir un enseignement décent au Canada. C'est contre ce genre d'excès que je réagis.

Il existe un bon nombre de produits alimentaires fabriqués par exemple en Nouvelle-Écosse dont la qualité est supérieure aux produits importés, mais à cause d'ententes à long terme nous obligeant à acheter des fruits et légumes de la Floride et de la Californie en toute saison, ces produits ne peuvent être vendus dans nos magasins.

C'est le genre de chose auquel je m'oppose. L'objectif du programme Atlantique Canada Plus est assez modeste. Il vise à augmenter de 1 p. 100 la consommation de produits locaux. Il n'est pas question d'opérer un revirement complet. Une simple augmentation de 1 p. 100 permettrait de créer un nombre appréciable d'emplois. Lorsque vous voyez un fromage vraiment médiocre à votre supermarché et que vous savez pertinemment qu'il existe un bien meilleur fromage local pour à peu près le même prix, c'est à ce moment-là que vous en voulez au directeur du magasin Dominion qui vous fait si bien manger.

Le sénateur Steuart: Vous faites allusion dans votre mémoire à un manque de mobilité de la population. Vous dites que non seulement les gens ne se déplaceront pas d'une ville à l'autre, mais ils ne veulent pas plus passer d'un bout de l'usine à l'autre. Cette situation est tout à fait le contraire de ce qui se passe dans les Prairies, spécialement dans ma province natale. Depuis la Seconde Guerre mondiale, quelque 400,000 à 500,-

[*Text*]

Dr. Godfrey: One of the things which I think has come about in the 1970s is the stabilization of population. I read Dr. Courchene's paper very carefully. He is a great fan of mobility. He thinks people should move all over the place. My impression is that there are new forces at work—forces which differ even from those which were at play in the 1960s. The people are going to ground, in a sense.

People, I suppose, move out of exuberance, confident that they are going to find a better situation somewhere else, or they move out of desperation. But there is also a tendency to stay where you are known in the community and where you feel you will have support no matter what happens. That tendency towards stability is increasing.

One would also hate to have an economic system which was so cruel that you had to pack up your sticks every time there was a downturn in the economy. My feeling is that there should not be this economic determinism whereby you allow the economic forces to dictate where your population goes. Part of the creative effort of economic policy is to provide jobs to allow people to stay where they are. There should be higher values than simple economic mobility. Given that communities should be preserved as long as they are viable, economic policy should be aimed at maintaining their viability.

The decline of mobility is a relatively new phenomenon. It is a phenomenon which I do not think economists have taken into account. It may be, for example, that you could offer a person a lot more money and he still would not want to move. What do the economists do then? People do not always respond to economic incentives. They may have higher priorities.

The Chairman: I wonder if I might ask a supplementary and debate that with you for a moment, Dr. Godfrey.

You base your concept of decreased mobility on sociological change. Isn't it also valid to say that the change may well have taken place because, as a wealthy society, we are able to afford the kind of landing nets, as Senator Roblin calls them, which permit people to make the political decision, or which puts the pressure on the decision makers which brings them to the conclusion that we can afford to keep people in their localities—or, at least, it is perceived that we can afford to do so?

I can understand people not moving for an incentive. People may take the position that they are satisfied with what they have and the fact that their income may be doubled in a given area will not necessarily attract them to that area. But people will move for a disincentive. In other words, if they are starving to death in one area, they will move.

In the Industrial Revolution and post-Industrial Revolution times they just had no alternative; they moved or they starved. You are the historian and I am not. You may be able to smash me around here. Prior to the Industrial Revolution, it seems to me, in Britain people were born in a community, and because the communities were largely rural there was astonishingly low

[*Traduction*]

000 habitants ont quitté les Prairies. Ils sont assez mobiles. Ce phénomène est peut-être particulier à la région.

M. Godfrey: Je crois que la population s'est stabilisée dans les années 70. J'ai lu très attentivement le mémoire présenté par M. Courchene. Il préconise vivement la mobilité. Il croit que les gens devraient toujours être en mouvement. J'ai l'impression que les forces en cause diffèrent de celles qui prévalaient dans les années 60. Les gens se stabilisent dans un certain sens.

Je suppose qu'ils se déplaçent soit par exubérance, convaincus qu'ils trouveront mieux ailleurs, soit par désespoir. Mais il y a aussi les gens qui ont tendance à demeurer en pays de connaissance où ils croient pouvoir obtenir de l'aide, peu importe les circonstances. Cette tendance à la stabilité augmente.

Nous n'aimerions pas non plus un système économique qui nous obligerait à nous déplacer au moindre ralentissement. Je ne crois pas que les forces économiques devraient dicter les mouvements démographique. Nous devons chercher, dans notre politique économique, à créer des emplois pour permettre à la population de demeurer où elle est. Nous devrions avoir des valeurs plus grandes que celles de la simple mobilité économique. Si l'on admet que les collectivités ont le droit d'exister tant qu'elles sont viables, la politique économique devrait viser à favoriser cette viabilité.

Le déclin de la mobilité est un phénomène relativement nouveau que les économistes n'ont pas, d'après moi, pris en compte. Vous pouvez par exemple offrir beaucoup plus d'argent à quelqu'un et il refusera quand même de déménager. Que font les économistes dans ce cas-là? Les gens ne répondent pas toujours aux incitations financières. Leurs priorités peuvent être d'un tout autre ordre.

Le président: Je me demande si vous accepteriez, monsieur Godfrey, de discuter avec moi pendant un certain temps encore.

Vous fondez votre hypothèse concernant le déclin de la mobilité sur un changement sociologique. N'est-il pas vraisemblable aussi que le changement soit imputable au fait qu'en tant que société opulente, nous pouvons nous payer ces filets d'amortissement, comme les appelle le sénateur Roblin, qui permettent aux gens de prendre des décisions politiques, ou qui obligent les décisionnaires à faire les choix, ce qui les porte à conclure que nous avons les moyens, du moins semble-t-il, de maintenir les gens dans leur localité.

Je peux comprendre les personnes qui ne se déplacent pas en dépit des incitations. Elles peuvent se dire satisfaites de leur sort et même le double de leur revenu ne les incitera pas à déménager dans une autre région. Les gens vont toutefois déménager par découragement, c'est-à-dire que s'ils crèvent de faim quelque part, ils iront ailleurs.

Depuis la révolution industrielle, ils n'avaient plus le choix; ils devaient déménager ou crever de faim. Vous êtes historien, pas moi. Et vous pouvez peut-être ici m'écraser d'arguments contraires. A mon avis, avant la révolution industrielle en Grande-Bretagne, les gens étaient nés au sein d'une collectivité, en général de type largement rural et à mobilité très

[*Text*]

mobility, as I understand it. Because they were an agrarian society, they were able to stay; They could be fed, clothed and housed. When society became more sophisticated, because they were dependent on industrial income to survive there were situations created in, say, coal-mining towns, where the whole town just closed down and people were forced to move. That was where the mobility was. Now in a wealthier world we have politically determined that we are prepared to pay them to stay there, or that there is enough political clout to force us to pay. I do not know who "us" are, but for someone to poney up the funds. That would be my argument. I don't mean this cheekily, because I recognize that you are the historian.

Dr. Godfrey: I think that Dr. Courchene has something when he suggests that things like unemployment insurance benefits, transfer payments and so on do slow down the process of mobility. I suppose from a kind of laboratory experiment point of view the question would be: At what point, if you diminish those benefits, would people feel forced to move? I think the resistance point would be a great deal higher than most economists would believe. In other words, people will make a great deal of sacrifice to stay in a community they like in certain parts of the country. People are not necessarily all that mobile. If we are humanitarian, I think we can say it is a good thing; if people are going to stay in a place they should live with dignity to the extent that society can provide.

There are two other parts of the argument, however. Suppose we did have all kinds of mobility. It is not evident that if everybody packed their bags and went to Alberta—quite aside from whether the Alberta government would love to have them, which I do not think it would—the economy there would produce sufficient jobs to give everybody employment. There is a certain sense in which by keeping people in other parts of the country we are simply holding them there rather than holding them in Alberta, because they go there perhaps without skills and then cannot find jobs. Even now there are lots of social problems out there, I gather.

Another thing is that the decline of mobility is also a function of a society with a low growth rate, because there are fewer opportunities being engendered. I quote the example of the universities. The reason that I came in 1970 there were lots of jobs going and right now there are no jobs going is simply because the universities have not grown, and there is no mobility because everybody wants to keep what they have. It is quite simple. There just are not the alternatives; it is not even a choice that, "I would rather be in Nova Scotia than some other place," because nobody else will offer you a job if you leave the one you have. It is a combination of fewer economic opportunities in a slow growth period and the cushioning effect of transfer payments and the welfare system. If you are going to have unemployment, there is no sense in trying to force people to be mobile by some kind of harsh policy, if it means they have to move around like the Okies during the Depression.

[*Traduction*]

faible, si je ne m'abuse. En raison même du caractère agraire de cette société, ils pouvaient rester sédentaires. La nourriture, les vêtements et le logis leur étaient assurés. Au fur et à mesure de l'évolution de la société, ils furent de plus en plus dépendants des salaires de l'industrie pour leur survie; vous aviez cet exemple du village minier, où le village tout entier fermait boutique et où ses habitants étaient contraints de quitter. Voilà à quel niveau se situait la mobilité. Dans le monde d'aujourd'hui, plus riche, des décisions au niveau politique ont été prises pour payer les gens à rester, ou disons, qu'on exerce des pressions politiques suffisantes pour nous obliger à payer. Je ne sais pas qui «nous» désigne, mais enfin quelqu'un est bien obligé de débourser. Voilà ma réponse, et, je ne veux offenser personne, vous êtes historien, je le sais.

M. Godfrey: Je crois qu'il y a du vrai dans ce qu'avance M. Courchene, quand il dit que les prestations de chômage inhibent le processus de mobilité. Je pense que d'un point de vue purement expérimental, la question pourrait se formuler ainsi: A partir de quel moment, si vous diminuez ces prestations, les gens se sentiraient forcés de bouger? Et je crois bien que le point de résistance se situerait bien plus haut que la plupart des économistes ne seraient tentés de le croire. En d'autres termes, on s'apercevra que les habitants sont prêts à des sacrifices pour pouvoir rester vivre dans une communauté qui leur plaît, dans une région donnée du pays. Ils ne sont pas nécessairement si mobiles que cela. D'un point de vue humain, je pense que c'est une bonne chose. Plus ils resteront vivre au même endroit plus leur vie sera une vie digne, cela dans la mesure où la société environnante le permet.

L'argument comporte encore deux volets. Supposons que l'on ait affaire à un taux de mobilité élevé; rien ne prouve que si tout le monde décidait d'aller vivre en Alberta, mis à part la question de savoir si le gouvernement de l'Alberta voudra bien les recevoir, ce dont je doute, rien ne prouve donc que l'économie de cette région puisse offrir un emploi à chacun. D'une certaine manière, si nous retenons les populations dans d'autres régions du pays, plutôt qu'en Alberta, c'est que s'ils y allaient sans les qualifications nécessaires ils pourraient bien s'apercevoir qu'il n'y a pas de travail. Même maintenant je suppose qu'il y a en Alberta pas mal de problèmes sociaux.

Il reste encore à dire que cette baisse de mobilité est le fait d'une société dont le taux de croissance est faible, car les possibilités d'emploi se font rares. Voyez par exemple du côté des universités. La raison pour laquelle il y avait en 1970, lorsque je suis arrivé, des emplois disponibles, alors qu'aujourd'hui tout est bouché, c'est que les universités ne se sont pas développées, et s'il n'y a pas eu de mobilité c'est que chacun veut garder ce qu'il a. C'est assez simple. Il n'y a purement et simplement aucun choix possible; il ne s'agit même pas de dire: «j'aimerais être en Nouvelle-Écosse plutôt qu'ailleurs» puisque personne ne m'offrira d'emploi si je quitte le mien. On assiste donc aux effets combinés d'une réduction des possibilités économiques en période de croissance ralentie, de l'action de frein des paiements de transfert et du système de bien-être social. Si c'est pour avoir du chômage, toute politique visant à contraindre la population à la mobilité n'a aucun sens,

[*Text*]

Senator Molgat: In reply to my question as to why we have not done better with our tremendous advantages, if I understood you correctly, you identified basically two areas; one is the political, the 11-government structure; and the other is the attitude of business, labour and government. You cited the West German situation and the Japanese situtation. We really have the North American situation, what it is in the United States. All the way through from those who have appeared before us the case has been repeated that we really cannot detach ourselves from the United States structure, both the pressures and the geographic situation, but also the whole situation, the way we work, the way we see things, although there are some variations. On your thesis, do you think that we can in fact detach ourselves from the United States scene and develop an entirely new approach here, following the lines that you suggest?

Dr. Godfrey: Obviously, it is very difficult to detach yourself from your largest trading partner. That has certain implications no matter what you do. However, it seems to me also that it is a very difficult thing to be more American than the Americans. They are very good at it; they have been Americans for a long time. What we try to do typically in this country is to play their game, yet we don't have their resources. We don't of course, have their population resources, and in areas such as research and development we don't even get a fair crack at the ball.

Again, to cite business schools, all our business schools exist on a kind of North American model; they are all operating, as far as I can see, according to the Harvard Business School case methods and so on. So our businessmen see themselves as North Americans. It will be very difficult to compete on that basis, and the only way in which we can compete is to be entrepreneurial as a country. By "entrepreneurial" I mean simply surveying the trends, seeing whence the vulgar herd is going, and then going in the other direction—not simply out of perversity, but because you see an opportunity existing. To do that we would have to re-educate ourselves and be far more opportunity minded.

It is as true of the American economy as it is of the Japanese that they are far less dependent on exports than we are. They, too, are very much an insular market. I get my figures mixed up sometimes, but I do not believe that more than 10 per cent of the American gross national product is involved in trade. I am sure. I am prepared to be corrected on that. However, it is far less than the Canadian figures.

The Chairman: I have an idea it is about seven. That sticks in my mind.

Senator Roblin: Yes.

Dr. Godfrey: Even less, then. Just by our very situation, where we are forced to be traders by the nature of our product,

[*Traduction*]

puisqu'on aurait alors une population d'itinérants comparables aux journaliers de l'Oklahoma pendant la grande dépression.

Le sénateur Molgat: Pour répondre à ma question concernant le fait que nous ne nous en soyons pas mieux sortis, malgré les avantages considérables dont nous disposons, vous avez, si je ne me trompe, distingué deux domaines; le premier, d'ordre politique, concerne la structure des onze gouvernements, et l'autre, les mentalités du monde des affaires, de la main d'œuvre, et du gouvernement. Vous avez parlé de la situation en Allemagne, au Japon. Nous avons ici affaire à une situation nord-américaine, c'est-à-dire à ce qu'elle est aux États-Unis. Depuis que nous sommes ici, nous n'avons pas cessé d'entendre répéter que nous ne pouvions pas nous séparer de la structure américaine, en termes d'influences et de situation géographique, mais aussi de tout un contexte, c'est-à-dire nos modes de travail et de pensée, même si l'on constate certaines différences. D'après vous, nous pouvons, en fait, prendre de la distance par rapport au fait américain et élaborer ici comme vous le suggérez une approche toute nouvelle?

M. Godfrey: Il est évidemment très difficile de prendre de la distance par rapport au premier de nos partenaires commerciaux. Quoique vous fassiez, cela entraîne un certain nombre de conséquences. Cependant, et à mon avis, il est inutile de vouloir être plus américain que les Américains. Laissez-leur ça, ils sont Américains depuis suffisamment longtemps. Or, ce que nous essayons de faire dans ce pays, c'est d'essayer de jouer leur jeu, alors que nous ne disposons pas des mêmes ressources. Nous ne disposons pas de la même population, et dans certains domaines comme celui de la recherche et du développement nous ne sommes vraiment pas du même niveau.

Pour, une fois de plus, citer l'exemple des écoles de commerce, les nôtres sont toutes conçues sur le modèle américain; si je ne me trompe, c'est le modèle Harvard Business School qui prévaut. Ce qui amène nos hommes d'affaires à penser américain. Dans ce sens, il sera très difficile d'entrer en compétition, si ce n'est en faisant preuve d'audace et d'esprit d'entreprise au niveau national. Par esprit d'entreprise, je veux dire surveiller les tendances, voir où la foule se dirige et s'engager dans la direction opposée, non pas par esprit de contradiction, mais simplement parce qu'il y a là une ouverture. Pour y parvenir, il nous faut absolument vous rééduquer et guetter davantage les occasions qui nous sont offertes.

L'économie américaine ainsi que l'économie japonaise dépendent beaucoup moins des exportations que nous. Or, les États-Unis et le Japon sont, comme nous, un marché insulaire. Mes chiffres sont parfois embrouillés, mais je ne crois pas que plus de 10 p. 100 du produit national brut des États-Unis soit affecté au commerce. Je n'en suis pas certain. Corrigez-moi si je me trompe. Ce pourcentage est, toutefois, beaucoup moins important que le pourcentage canadien.

Le président: Je crois qu'il s'agit de 7 p. 100. C'est le chiffre que j'ai présent à l'esprit.

Le sénateur Roblin: En effet.

M. Godfrey: Ce chiffre pourrait même être moindre. Compte tenu seulement de notre propre situation où nous

[*Text*]

it would seem to me that we have to think of the world as our marketplace in a way in which the American really don't. Perhaps we should have the hustle and sophistication of some of the Europeans. I am thinking particularly of, say, the Germans, who are very thorough and very sophisticated when they go into foreign countries. I was going to say that to be a Canadian is a bit like being a woman in today's society, because women say it is not good enough to be as good as men, you have to be better than men, because you have got so many more disadvantages. I think in Canada it is not good enough to be playing the American game. We have to be better than they are, and perhaps play it in a different way. We can offer services or approaches that are different from the ones they have. It is so much easier if you are funcitoning in the United States, with all the research and technology coming to you first, than if you are getting it secondhand and then trying to resell it back to their markets.

It is not that I am going for anything like the third option, the European option, or anything which is as gimmicky as that. I am just saying that you have to turn the economy around so that it is far more outward looking, far more gung-ho and adventurous.

Perhaps I am idealizing incorrectly about, say, the Nova Scotia economy of the nineteenth century, but I am thinking of that sort of outward-looking approach, where we were trading with the world, we brought the world back into Nova Scotia. I am thinking of that sort of slightly freebooting, privateering image. I am using rather provocative images, but that should be the image of the new Canadian industrialist; someone who is fast off the mark, who doesn't wait around. I was reading the other day about the Zeiss plant established in one of the small Ontario towns.

Senator Godfrey: Midland.

Dr. Godfrey: Midland, Ontario. They came there from East Germany after the war with their packing cases; they arrived on a Friday in Midland, Ontario; they started assembling things and began shipping Tuesday. If the Germans can do that kind of thing, why can't we? I am thinking of that notion of moving with incredible speed to take advantage of opportunities.

The way we do this sort of thing is to promote a few examples, see where an entrepreneur runs into difficulty and try to clear up those problems, not only for him but for everybody who follows him, and then make him a cultural hero and say, "This is one of the fellows that really is getting out there and hustling. Isn't that slick, the way he took them to the cleaners?" I don't mean to make him sound crooked, or anything like that, but I want him to sound fast and snappy. We have to see ourselves this way too. It is very much a question of self-perception, pride and everything else.

[*Traduction*]

sommes obligés d'être des commercants en raison de la nature de nos produits, il me semble que nous devons considérer le monde comme notre marché, ce que les Américains ne font pas vraiment. Il serait peut-être préférable que nous fassions preuve de la même énergie et que nous adoptions les mêmes techniques de pointe que certains Européens. Je pense particulièrement aux Allemands qui sont très avertis et très sophistiqués lorsqu'ils se rendent dans des pays étrangers. J'allais dire qu'être Canadien se compare, un peu à la situation des femmes dans la société d'aujourd'hui, étant donné que ces dernières déclarent qu'il ne suffit pas d'être aussi bonnes que les hommes, il faut leur être supérieure en raison du fait qu'elles sont tellement plus désavantagées. Je crois qu'au Canada, cela ne suffit pas de jouer le jeu américain. Nous devons faire mieux qu'eux et jouer peut-être de façon différente. Nous pouvons offrir des services ou appliquer des méthodes qui diffèrent des leurs. Compte tenu des recherches qui se font aux États-Unis et de la technologie dont ils disposent, la situation est beaucoup plus facile dans ce pays qu'elle ne l'est ici où l'on se procure des produits déjà usinés dans le but de les revendre sur leurs marchés.

Je n'essaie pas ici de favoriser la troisième option, soit l'option européenne, ou une option aussi pleine de trucs publicitaires ou autres. Je veux tout simplement dire qu'il faut réorienter notre économie de façon qu'elle soit plus tournée vers l'extérieur, plus dynamique et moins conformiste.

Je suis peut-être en train d'idéaliser injustement l'économie du 19e siècle de la Nouvelle-Écosse, mais je songe à un genre de commerce tourné vers l'extérieur, comme celui que nous faisions avec les pays étrangers et où nous ramenions des produits du monde entier en Nouvelle-Écosse. Je pense qu'il faudrait agir un peu à l'exemple des corsaires. Je me sers d'images assez provocatrices, mais c'est ainsi que l'industriel canadien devrait être, c'est-à-dire une personne qui réagit rapidement et qui ne reste pas planté à ne rien faire. Je lisais l'autre jour un article sur l'usine de Zeiss qui a été établie dans une petite ville de l'Ontario.

Le sénateur Godfrey: A Midland.

M. Godfrey: C'est exact. Ils ont émigré de l'Allemagne de l'Est après la guerre avec leurs caisses d'emballage; ils ont commencé à assembler des choses et se sont mis à les expédier le mardi. Si les Allemands peuvent agir de cette façon, pourquoi ne le pourrions-nous pas? Je pense qu'il faut agir très rapidement pour profiter des occasions qui sont offertes.

Pour vendre cette idée, il faudrait citer des gens en exemple. Ainsi, lorsqu'un entrepreneur serait aux prises avec des difficultés, il faudrait essayer de régler ses problèmes non seulement pour l'aider, mais pour ouvrir la voie à tout le monde qui suit ses traces; il faudrait ensuite faire de lui un héros culturel en proclamant à tous vents: «Cette personne est vraiment débrouillarde et mène ses affaires rondement. N'a-t-elle pas bien manœuvré pour lui soutirer tout son argent?» Je ne veux pas le faire paraître malhonnête ou dénué de scrupules, mais je veux montrer à quel point il est rapide et sait profiter des occasions qui lui sont offertes. Nous devons agir de cette façon

[*Text*]

Senator Molgat: Where do you, as an educator, see that process beginning?

Dr. Godfrey: I see it beginning at the University of King's College, naturally. We have the same problem. We are the smallest and oldest. This is where I get my pitch in!

The Chairman: Your educational process is to make them go through the full Wagner Ring cycle?

Dr. Godfrey: This is part of the endurance is give them self-confidence. We have this image—a false image—of radicalism and so on. The real problem with today's young people is uncertainty, self-doubt "I could never do that." What you have to do is say, "Your are twice as good as anybody else." As they say in Lunenburg, "I am as good as any man and better than most." You have to have that kind of attitude.

I think the educational system has quite deliberately to concentrate on things like leadership skills; it quite deliblerately has to make student take responsibility, suggest that they get out of there and become involved in politics and community activities. It has to give them the technical skills. It has to give them, for example, languages. I don't know how we can be a trading nation and not speak any foreign languages; it is quite bizarre. It has to make them worldly; it has to expose them to the whole notion, "This is your bauble, this is your plaything, and don't be afraid of it. You should come home, but you mustn't just stay home. You have got to get out there and hustle." I think the educational system has not been in the least helpful in producing that sort of person. Maybe people don't want that sort of person, but I think that is the sort of person we are going to need.

The Chairman: On page 8 of your paper you say:

> . . . it is even possible that the era of the mobility of goods and persons may have peaked, and that transportation and energy costs may henceforth dictate a more decentralized economy.

Given that the large part of our manufacturing industry is concentrated in the central provinces, do you see much effect on that segment of our economy, that a number of the plants now located in, say, southern Ontario, would be broken down into smaller plants and decentralized? Is that the sort of thing you are looking at?

Dr. Godfrey: I think it entirely possible. It is an idea which John Bulloch, for fairly obvious reasons, has been pushing. He uses, I think, mini-breweries, mini-bakeries, mini-this and mini-that as his examples. The exact point at which they become directly economically competitive is open to debate, because we are only moving in a tendency towards immobility. We may not yet be at the point where people will pay

[*Traduction*]

également. Il s'agit vraiment d'une question de perception de soi, d'honneur, etc.

Le sénateur Molgat: Pouvez-vous nous dire, en tant qu'enseignant, où ce processus commence?

M. Godfrey: Il commence, naturellement, à l'Université de King's Collège. Nous sommes aux prises avec le même problème. Nous sommes la plus petite et la plus ancienne université. C'est là où j'interviens.

Le président: Vos méthodes d'enseignement consistent à les faire passer par l'anneau du Nibelung de Wagner?

M. Godfrey: Cela fait partie de l'endurance. Il faut faire en sorte que les jeunes aient confiance en eux-mêmes. Pour nous, et c'est une fausse image, il y a du radicalisme. Ce qui est vrai, c'est que les jeunes gens d'aujourd'hui adoptent une attitude d'incertitude et de doute de soi en déclarant sans cesse: «Je ne pourrais jamais le faire.» Or, il faudrait qu'ils se disent: «Nous valons deux fois n'importe quelle autre personne.» Comme les gens de Lunenburg le disent, «je suis aussi bon que n'importe qui et supérieur à la plupart des gens.» Il est essentiel d'adopter une telle attitude.

Je crois que le système d'enseignement doit délibérément se concentrer sur des aspects comme les qualités de chef. Ce système devrait vraiment apprendre aux étudiants à assumer leurs responsabilités, leur dire qu'ils doivent se lancer dans le monde et participer à la politique et aux activités collectives. Il doit développer chez eux des aptitudes techniques et leur permettre d'apprendre, par exemple, des langues étrangères. Je ne sais pas comment il est possible d'être un pays commerçant sans connaître aucune langue étrangère; c'est vraiment une situation bizarre. Ce système doit ouvrir les étudiants au monde et leur apprendre la notion selon laquelle le commerce est leur jouet et qu'il ne faut pas en avoir peur. Il faut revenir chez soi mais ne pas y rester. Il faut, en effet, se battre pour obtenir ce qu'on veut. Je crois que le système d'enseignement canadien n'a pas du tout contribué à favoriser cette attitude. Les gens ne veulent peut-être pas de ce genre de personnes, mais je crois que nous allons en voir besoin.

Le président: A la page 8 de votre mémoire, vous mentionnez:

> Il est même possible que l'ère de la mobilité des marchandises et des personnes ait atteint un plafond et que les frais de transport et le coût de l'énergie peuvent, dès lors, dicter une décentralisation accrue de notre économie.

Étant donné que la plus grande partie de notre industrie manufacturière se concentre davantage sur les provinces centrales, la décentralisation et le morcellement d'un certain nombre d'installations actuellement situées dans le sud de l'Ontario influeraient-ils beaucoup sur ce secteur de notre économie? Est-ce bien ce que vous envisagez?

M. Godfrey: Je crois que c'est tout à fait possible. C'est une politique que John Bulloch nous incite, pour des raisons assez évidentes, à adopter. Il prend, comme exemple, des mini-brasseries, des mini-boulangeries, mini-ci, mini-ça! Le moment précis où ces entreprises deviennent économiquement concurrentielles est discutable parce que nous nous dirigeons vers l'immobilité. Nous ne sommes peut-être pas arrivés au point

[*Text*]

somebody to set up a small plant in some area. If energy costs and transportation costs keep going up, at some point it has to happen. You cannot keep increasing one of your cost factors indefinitely and still say it is cheaper to ship stuff in.

For instance, in local communities it may become more efficient to return to small local country stores, rather than driving right across the county to a supermarket or a shopping centre, simply because the cost to the consumer of getting there becomes so high that any advantage gained from lower prices at the supermarket is lost in simply going to and fro. I would not like to say there is some evidence to indicate that this was already happening, but there is certainly a slowing tendency towards things like shopping malls for rural populations. I don't think there is any theoretical difficulty with this notion. The only question is when it will happen; at what point do those other costs rise so you can start to have more efficient local producers?

The Chairman: Or, alternatively, to what segment of the economy does it happen? Dr. Fleck says that depends on how much the element of transportation and energy—specifically transportation in this case, because you say the energy crisis creates the higher transportation costs—is in the price of the goods. He is saying that in that segment—I think you said 20 to 50 per cent—which is not high risk technology, everybody wants to be in, but it is also not in the area of capital intensive manufacturing goods. He tends to say that transportation is such a small percentage of the goods that it will not really make that significant a difference. If you are talking about it at all, you are really talking about the lower 20 per cent, which is the capital intensive manufacturing.

Now you get down to the problem of the cost of capital, which has also been going up at a rate which is not very much slower than the cost of energy. Are you proscribed there in decentralizing the manufacturing industry because the capital problems are really equal to the transportation problems?

Dr. Godfrey: To look at transportation first, it seems to me that the obvious places that will be hit first by high transportation costs are bulky things, by and large. I think that is why bread and beer are interesting to look at, because they are exactly that, they are very costly to move around and distribute. With bread you have the additional problem of keeping it fresh and so on. Those will be the first sorts of places to look for decentralization.

The Chairman: They have largely been decentralized.

Dr. Godfrey: Sure. Further decentralizing may take place as well. I think you would look at what percentage of the total cost transportation is.

The other point, which is the part of the product cycle you should be in, seems to be, as you suggest, independent to some extent of transportation costs. In the case of Michelin, the sales point is not that it is $2 cheaper, which is the amount by

[*Traduction*]

où des personnes sont prêtes à payer quelqu'un pour l'installation d'une petite usine dans une certaine région. Si les coûts de l'énergie et du transport continuent à grimper, c'est ce qui arrivera. On ne peut pas continuer à augmenter indéfiniment un de vos facteurs-coût et continuer à dire que c'est plus économique de faire venir la marchandise de l'extérieur.

Il se pourrait par exemple, qu'un jour il soit plus avantageux de retourner au principe du magasin général que de traverser tout le comté pour aller à un supermarché ou à un centre commercial, simplement parce que le déplacement pour le consommateur devient tellement coûteux que tous les avantages qu'il y avait d'acheter à des prix avantageux au supermarché disparaissent. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il y a déjà des signes d'une telle situation. Mais les centres commerciaux sont certainement moins populaires chez les populations rurales. Je ne crois pas, à priori, qu'il y ait quoi que ce soit d'illogique dans cette idée. La seule question qui se pose est celle-ci: à quel moment ces autres coûts sont tellement élevés qu'il est avantageux de faire affaire avec les producteurs locaux?

Le président: Ou, autrement dit, dans quel secteur de l'économie une telle chose peut-elle se produire? M. Fleck dit que cela dépend à quel point le coût de l'énergie et du transport—dans ce cas-ci, il s'agit uniquement du transport puisque vous dites que la crise d'énergie entraîne l'augmentation des coûts de transport—est réflété dans le prix de la marchandise. Il dit à cet égard—je crois que vous avez dit entre 20 et 50 p. 100—ce qui ne se rapporte pas à une technologie aux risques élevés, qui intéresse beaucoup de gens, mais il ne s'agit pas non plus d'industries manufacturières de capital. Il dit que le transport représente un pourcentage tellement faible du coût de la marchandise que la différence n'est vraiment pas grande. Il s'agit en somme, du 20 p. 100 qui en fait représente le secteur manufacturier de capital.

Pour passer maintenant au problème du coût d'immobilisation qui a également grimpé à peu près au même rythme que celui du coût de l'énergie. Est-ce qu'on vous dit de ne pas décentraliser l'industrie manufacturière parce que les problèmes de capitaux sont vraiment aussi graves que les problèmes de transports?

M. Godfrey: Si l'on étudie le problème du transport en premier, à mon avis, ce sont les marchandises volumineuses qui seront surtout les plus touchées pour les coûts très élevés de transport. C'est la raison pour laquelle la bière et le pain sont des exemples intéressants parce qu'ils constituent la catégorie de marchandise plus coûteuse à transporter et à distribuer. Le pain présente un autre problème parce qu'il faut le garder frais. C'est dans ce genre de secteur qu'il faut s'attendre à voir les premières décentralisations.

Le président: Ils ont été décentralisés en grande partie.

M. Godfrey: Oui, une plus grande décentralisation se produira peut-être. Je crois qu'il faudrait tenir compte de la proportion du coût total que le transport représente.

L'autre élément qui fait partie du cycle des produits qui devraient vous intéresser, semble en quelque sorte échapper, comme vous l'avez suggéré, à l'incidence des coûts de transport. Dans le cas de Michelin, l'avantage du point de vue de la

[*Text*]

which you might be able to reduce the cost if it were made in some other part of Canada, or another part of North America. The point is that it is almost a luxury item and you don't worry about $2 for that kind of item. The impact of higher energy and higher transportation costs is not as great on that range of product anyway, so that might be insulated longer from those costs. Where it really does come into play is, paradoxically enough, at the upper end of the scale, on the mass production side, where transportation costs become a critical factor. Just as it may be very expensive to ship your goods out to a mass market from a place like the Maritimes, if the transportation costs increase it may be very expensive to ship them back, as well. I gave the example before of vegetables. It may be prohibitively expensive to ship things in all the way from California if the freight rates go up and up and up, and if the fertilizer costs to the California producer go up and up and up, unless you can find some way, for example, of powering your greenhouse using biomass or some local product. The real thing is, when do these things happen? They are perfectly logical in economic terms because they are just trade-offs.

The Chairman: On page 11 of your paper, you say:

> Whatever technologies may suddenly appear on the scene, the lead time for their full economic implementation is enormous, particularly in the ever-slowing decision-making process described above.

Is not the decision-making process faster in terms of your 20 to 50 per cent area than it is in terms of the zero to 20 per cent area, or in the high technology area?

Dr. Godfrey: Presumably.

The Chairman: I am not arguing that you have not made a point. I think the process is slower. It is involving more people all the time.

Dr. Godfrey: In the 20 to 50 per cent area you have actually run the gauntlet, presumably, of environmentalists, of the bugs that may be inherent in the product, and so on. Of course, in that part of the paper I was making the general point that for social reasons we have injected more and more participants into the economic process, whether it be a question of building airports, or building nuclear plants, or whatever it may be, and that has the inevitable effect of retarding economic decisions, whereas if we were in a war, we would just say, "Do it!" As it is, however, we have to wait until all of the constituents are satisfied, as, for example, in building an airport, like Narita, outside Tokyo. Those social and political forces take on economic consequences simply because, by the time the thing is built, it may be irrelevant, or too late, or not become operative in time.

[*Traduction*]

vente, ne provient pas de ce que le prix est $2. de moins, ce qui constitue le montant dont vous pourriez réduire le coût si les pneus étaient fabriqués dans une autre partie du Canada ou de l'Amérique du Nord. Le fait est que c'est presqu'un article de luxe et pour ce genre d'article, on ne s'inquiète pas pour $2. de plus ou de moins. Les répercussions des coûts de transport et d'énergie plus élevés ne sont pas aussi importantes pour ce genre de produit de toute façon; c'est pour cela que ce genre de produits ne sera peut-être pas touché aussi rapidement par les augmentations de ces coûts. Paradoxalement, c'est à l'extrémité supérieure de l'échelle, c'est-à-dire du côté de la production en série, là où les coûts de transport deviennent un facteur crucial, que cet élément entre réellement en jeu. De même qu'il peut être très onéreux d'expédier vos marchandises vers un marché de production en série à partir d'un endroit comme les Maritimes, si les frais de transport augmentent, cela peut l'être tout autant de les réexpédier. J'ai donné comme exemple, auparavant, les légumes. Il peut être excessivement onéreux d'importer au Canada des produits d'aussi loin que la Californie, si d'une part les tarifs de transport de marchandises montent de plus en plus et si, d'autre part, le coût des engrais pour les producteurs californiens montent de plus en plus également, à moins bien sûr de trouver un moyen d'enrichir la terre de votre serre, par de la biomasse par exemple, ou par un produit local quelconque. Mais en fait, quand cela se produit-il? Ceci est logique sur le plan économique, parce qu'il s'agit uniquement d'une question d'équilibre.

Le président: A la page 11 de votre document vous dites:

> Quels que soient les progrès technologiques, les délais impartis en vue de leur réalisation économique intégrale est énorme, notamment dans le processus de prise de décision toujours plus lent susmentionné.

Ce processus n'est-il pas plus rapide pour ce qui est des tranches de 20 à 50 p. 100 que pour les tranches de 0 à 20 p. 100, ou dans un secteur de haute technologie?

M. Godfrey: Sans doute.

Le président: Je ne dis pas que votre argument n'est pas valable. Je pense simplement que le processus est plus lent et qu'il fait appel à de plus en plus de gens.

M. Godfrey: Dans votre tranche de 20 à 50 p. 100, vous avez dû faire face aux écologistes et aux difficultés inhérentes au produit. Bien entendu, dans cette partie de mon document, je voulais dire qu'en règle générale pour des raisons d'ordre social, nous avons ajouté de plus en plus de participants au processus économique, qu'il s'agisse de construire des aéroports, des centrales nucléaires, ou autre, ce qui retarde les décisions de nature économique, alors que si nous étions en temps de guerre, on dirait tout simplement: «Faites-le». Dans la situation actuelle, toutefois, on doit attendre jusqu'à ce que tous les membres du groupe soient satisfaits, pour, par exemple, contruire un aéroport comme celui de Narita, à l'extérieur de Tokyo. Les forces sociales et politiques qui entrent en jeu ont une incidence économique tout simplement en raison du fait que, au moment où la chose en question est construite, elle peut être désuète ou être construite trop tard ou ne pas devenir fonctionnelle à temps.

[*Text*]

The Chairman: Your argument is that it seems to be better to be low profile, if speed is essential to your basic argument, which I gather it is. You want speed in executive power, in assistance from whatever levels of government it may be a question of, and so on. You want speed in the whole decision making process. It would seem to me that you are arguing for low profile investment in order to get the kind of speed you want.

Dr. Godfrey: That is right. I think that clearly there are lots of risks for long term investors these days. Long term investors have a terrible capital problem, and it has been increased by the uncertainty of inflation, exchange rates, and so on. I have mentioned those in my paper. Therefore, somehow or other, the way the economy has to work, I think, and of course, I say this not as an economist but just as an innocent bystander—and it is interesting that in this testimony other people have given this as an example—is the way it works in a war. You have to have an over-all strategy, with specific objectives. You have to know when victory will occur in a war. When you have conquered such and such a territory, you have won. At the same time, you have to have a great deal of tactical capacity to make certain short term adjustments, because you are attacked on another front, or you have to have the resilience to seize opportunities if a weakness shows up. It is very interesting that so many people have referred to the success of Canada during the last war in terms of full employment, low inflation, high growth, and all the rest of it. Without getting into President Carter's moral equivalent, or Henry James's, either, for that matter, we do need a decision making process which is somehow like that of the Second World War. I think it might be interesting to look at that possibility, because, as some people have asked, how was it that we were able to coordinate our efforts as between governments, first of all, and secondly between labour and management? How could we do this without loss of liberties, and so on? How could we have in mind at the same time the long term objective of winning the war and the short term objectives of meeting the various challenges which came our way?

I think the ability to move quickly on small fronts is going to be increasingly important. Companies and governments which developed decision making mechanisms in the 1960s which were based on assumptions with regard to the economy responding in a certain period of time, for example by applying stimulus in the first quarter and expecting to get results in the fourth quarter, find that these have become totally inappropriate now, and large companies, private or public, which still have that cumbersome mechanism, have had colossal losses. I do not like to pick on a particular company, but take Massey-Ferguson, which seems a good example. By the time they saw what was going on they were losing greatly in various financial dealings and did not have the mechanisms to respond quickly to the crisis, probably because they still had their 1960 mechanisms in place.

[*Traduction*]

Le président: Vous voulez dire qu'il vaut mieux faire les choses sans éclats, si la vitesse est essentielle à votre argument de base, ce qui je pense est le cas. Vous voulez de la rapidité de la part des cadres, dans l'aide apportée par les différents paliers de gouvernement, etc. Vous voulez de la rapidité dans l'ensemble du processus de la prise de décision. Vous préconisez des investissements modérés, de manière à obtenir le type de vitesse recherché.

M. Godfrey: C'est exact. Je pense qu'à l'heure actuelle, les investissements à long terme présentent de gros risques. En effet les investisseurs à long terme ont des problèmes de capitaux, lesquels ont été augmentés par l'incertitude de l'inflation, le taux de change etc. J'ai mentionné ces éléments dans mon mémoire. Ainsi, la façon dont l'économie doit fonctionner—et bien entendu je ne dis pas cela en tant qu'économiste mais en tant que simple profane; il est intéressant d'ailleurs de voir que dans ces témoignages, d'autres personnes ont utilisé le même exemple—c'est la manière dont elle fonctionne en temps de guerre. Il faut avoir une stratégie globale et des objectifs précis. Il faut deviner quand la victoire va se produire. Lorsque vous avez conquis un territoire donné, vous avez gagné. En même temps, il faut avoir de grandes possibilités sur le plan de la tactique pour pouvoir faire des rajustements immédiats si l'on vous attaque sur un autre front, par exemple. Il faut avoir la souplesse voulue pour saisir les occasions si une faiblesse surgit. Il est intéressant de voir que la plupart des gens lient le succès du Canada au cours de la dernière guerre mondiale, au plein emploi, à un degré d'inflation peu élevé, à une croissance élevée etc. Sans rechercher pour autant le moral du président Carter ou celui d'Henry James à ce sujet, nous avons cependant besoin d'un processus de prise de décision qui ressemble à celui que nous avions lors de la Seconde Guerre mondiale. C'est une possibilité à étudier car, comme l'ont demandé quelques personnes, comment se fait-il qu'à cette époque-là les différents gouvernements étaient capables de coordonner leurs efforts, et les employés et les patrons également? Et cela sans perdre nos libertés? Comment pouvions-nous garder à l'esprit en même temps l'objectif à long terme de gagner la guerre et les objectifs à court terme de relever les différents défis qui se présentaient?

La capacité de se déplacer rapidement sur des «fronts» peu étendus sera de plus en plus importante. Les sociétés et gouvernements qui dans les années 60, ont mis sur pied des mécanismes de prise de décisions fondés sur l'hypothèse que l'économie réagira dans un certain délai en utilisant par exemple des stimulants au cours du premier trimestre et en escomptant en obtenir les fruits au quatrième trimestre, constatent maintenant qu'ils sont devenus complètement inadéquats. En effet, les grosses sociétés, tant privées que d'État, qui utilisent encore ces mécanismes complexes ont enregistré des pertes colossales. Prenons par exemple la société Massey-Fergusson, bien que je n'aime pas viser une société en particulier. Le temps qu'elle s'aperçoive de la situation, ses affaires étaient devenues déficitaires et elle n'avait pas les mécanismes voulus pour répondre rapidement à la crise, probablement parce qu'elle misait encore sur les mécanismes de 1960.

[*Text*]

We therefore have to consider the speed factor without blundering into decisions that will be incorrect, which is another danger when we do not have all the facts in.

Finally, I give you the example of Italy. I was there at a moment of terrific crisis. The large companies, public or private, were all in trouble. They could not react quickly enough to changing conditions, nationally or internationally. It was the small and medium sized businesses which were growing, and adding employment, and they were doing it through the most buccaneering sorts of tactics, such as violating labour codes, and everything else. But they were producing the work. They had obviously been practising on the Italian government, as far as evading exchange regulations and everything else was concerned, but they had all the privateering capacity that was needed to get out there and hustle, and they were doing very well. Without wanting to push Canadian manufacturers into illegality, nevertheless there is a lesson to be learned there about speedy decision making.

The Chairman: My last question concerns one of the areas you keep coming back to in your paper, with which I would heartily agree, and that is that marketing is the key, or one of the very important keys, to development. I suppose it is fairly obvious, and yet quite often we proceed from other requirements, such as employment, or lifestyle, or the satisfaction of having an industry in a certain place, or whatever it may be. It seems to me that we rarely proceed from the point of view of the marketing of goods, or, what is more important, from the point of view of the ability to develop a market. You have put strong emphasis, with regard to the Atlantic provinces, on the fact that if there were more marketing there would be greater possibilities for the replacement of imports with local products. If we accept that as being valid, and I certainly do, what role could the federal government play through DREE in encouraging the sort of marketing that you are talking about?

Dr. Godfrey: Rather than getting into specific marketing strategies or anything like that, one has to get into a "Buy Atlantic" campaign or a "Buy Canada" campaign. I am not sure that is necessary. I think you have to produce marketeers themselves. You have to recognize that all of us in Canada are living, thanks to television, in a North American market. We keep getting ideas out of New York, packaged advertising out of New York, packaged design, and so forth. So, we really have to be not just good enough to peddle our fish locally, but to do it on an almost continental basis. We are in a world class, even though we are functioning in our local communities. We have to recognize that we have to overcome all of that international advertising.

What DREE could do would be to assist whatever part of the educational process deals with marketing, whether it is through business schools—though it is not evident they are doing it—or whether it is through design schools. DREE should try not to campaign on behalf of manufacturers themselves. We should not patronize people by saying that "These poor guys could never possibly carry on without us." We must produce the actual marketeers themselves, and we should not,

[*Traduction*]

Il faut donc étudier le facteur rapidité sans se lancer pour autant dans des décisions qui ne seraient pas valables, autre danger lorsqu'on ne possède pas tous les éléments.

Et maintenant je vais vous donner l'exemple de l'Italie. J'étais là en temps de crise. Les grosses sociétés, d'Etat ou privées avaient toutes des difficultés. En effet, elles ne pouvaient réagir assez rapidement face aux conditions changeantes tant à l'échelon national qu'international. Les petites et moyennes entreprises prenaient de l'importance, augmentaient leurs effectifs et cela par tous les moyens, voir en enfreignant les codes de main d'œuvre etc. Mais au moins elles produisaient. Elles roulaient le gouvernement italien, en contournant les règlements sur le change etc. Toutefois, elles avaient la capacité de se battre et y réussissaient très bien. Sans vouloir inciter pour autant les fabricants canadiens à l'illégalité, ils pourraient néanmoins tirer une leçon sur la prise de décision rapide.

Le président: Ma dernière question porte sur l'un des domaines auxquels vous revenez continuellement dans votre mémoire, et sur lequel je suis tout à fait d'accord: la commercialisation est la clé, ou l'une des clés très importantes, du développement. C'est peut-être assez évident, et pourtant très souvent nous opérons en fonction d'autres d'exigences, à savoir: l'emploi, le style de vie, la satisfaction d'avoir une industrie à un certain endroit etc. On se prépoccupe rarement du point de vue de la commercialisation des marchandises et, ce qui est encore plus important, de la capacité de créer un marché. En ce qui concerne les provinces de l'Atlantique, vous avez dit que s'il avait davantage de commercialisation, l'on pourrait éventuellement remplacer les importations par des produits locaux. Si cet argument est valable, et je pense qu'il l'est, voici les questions que je me pose: «Quel rôle le gouvernement fédéral pourrait-il jouer par l'entremise du MEER pour encourager le genre de commercialisation dont vous parlez?»

M. Godfrey: On doit se lancer non pas dans des statégies de commercialisation ou quoi que ce soit du genre, mais plutôt dans une campagne préconisant les achats dans la région de l'Atlantique ou au Canada. Mais je ne suis pas sûr que ce soit nécessaire. Je pense qu'on doit davantage produire des agents de commercialisation. Il importe de reconnaître que nous tous, Canadiens, et remercions-en la télévision, vivons sur un marché nord-Américain. Nous recevons sans cesse des idées de New-York, de la publicité, des conceptions, etc. Il nous faut être capables, non seulement de fonctionner ici, mais aussi sur presque tout le continent. Nous faisons partie du monde entier même si nous fonctionnons au sein de nos communautés locales respectives. Il faut reconnaître que nous devons surmonter l'ensemble de cette publicité internationale.

Ce que le MEER pourrait faire, ce serait contribuer au processus éducatif relatif à la commercialisation, soit dans les écoles commerciales, quoique nous ne sommes pas certains qu'elles s'en occupent—soit dans les écoles de conception. Le MEER ne devrait pas essayer de se substituer aux fabricants eux-mêmes. Nous ne devrions pas être trop protecteurs et dire, par exemple: «Ces pauvres garçons ne pourraient jamais fonctionner sans nous». Nous devons produire de véritables agents

[*Text*]

similarly, be importing skilled craftsmen; we should be creating them ourselves. This is something else DREE should do.

We keep hearing of the shortfall of good diemakers, toolmakers and expert welders. If that is where the bottleneck is, why should not our number one priority be to train these people? I was looking at an article the other day where it stated that Ontario has one plant creating 12 expert welders. They are only graduating 12. That is as far as they are going. There is no reason at all that that fundamental manpower training level should not be a thing DREE should be involved in. I think we are beyond the physical infrastructure level, and that is the big difference.

Senator Roblin: Following along the line that you started, Mr. Chairman, I wonder if Dr. Godfrey has any views as to where the fundamental responsibility for regional development ought to lie. I am really thinking in terms of whether it is a federal or provincial responsibility, fundamentally. When you consider how much of a problem, in my view, there is surrounding education—and I am talking about something which is certainly a provincial function now—and when one thinks about the necessity for welders, it sometimes seems to me that we would be better advised to make up our minds on who carries the ball, then we can see what various elements of society may help. Have you given any consideration to whose responsibility this should be in connection with regional development?

Dr. Godfrey: As I suggested earlier, you have a problem in consensus form. We have to get our analysis and objectives right, and we have to get those objectives right for the country as a whole; otherwise we would be negating each other, doing one thing in one part of the country to the disadvantage of the other part of the country. I think at that level it is the function of the federal government to bang heads together, to some extent, and say that "We cannot all do the same things". We have to decide who is going to do what. There has to be a division of chores amongst the provinces. There has to be an agreement that these are our objectives, as a country, for the year 2000. We must start with the overall goals and then bring them down to decide how Atlantic Canada would be able to contribute to those national goals by the year 2000, and we must agree on these goals. Once the overall targets have been set, I do think the specific initiative has to come from the area itself, or the province or region itself. Again, this is partly a psychological question. People cannot depend on other people to feed them. They have to have their own ideas, and they have to decide what is good for their own area and their own environment.

Senator Roblin: I am inclined to look at the proposition that development of any kind has to be based on the natural resources of the geographic area, and in natural resources I include the people who live there, because without them the natural resources are worthless. I look at the capacity of the people to make use of the resources and to find out what the resources are in the sense that they interact between people and things. I put this proposition forth for debate—that is,

[*Traduction*]

de commercialisation, et ne devrions pas importer d'artisans spécialisés. Nous devrions en former ici. C'est une autre chose que pourrait faire le MEER.

Nous entendons sans cesse parler de la pénurie de bons fabricants de teinture et d'outils et de bons soudeurs. Si c'est là le problème, pourquoi notre principale priorité ne serait-elle pas de former des ouvriers spécialisés dans ces domaines? Je lisais l'autre jour un article qui mentionnait que l'Ontario avait une usine qui formait 12 soudeurs. Seulement 12 sortent de cette usine. Celle-ci ne va pas plus loin. Mais il n'y a pas de raison pour que le niveau de formation de main-d'oeuvre ne soit pas une chose dont s'occupe le MEER. Je pense que nous sommes au-delà du niveau de l'infrastructure physique, et c'est là la grande différence.

Le sénateur Roblin: En fonction de ce vous avez dit, monsieur le président, je me demande si M. Godfrey pourrait nous dire à qui devrait incomber la responsabilité fondamentale de l'expansion régionale. Au fédéral ou au provincial? Quand on considère le gros problème de l'éducation—je parle ici de quelque chose qui, certes, relève de la compétence provinciale à l'heure actuelle—et à nos besoins en soudeurs, il me semble parfois que nous aurions tout avantage à déterminer qui mène le bal afin d'établir ensuite quels sont les éléments de la société qui peuvent aider. Vous êtes-vous déjà demandé à qui devrait incomber la responsabilité de l'expansion régionale?

M. Godfrey: Comme je l'ai laissé entendre plus tôt, il y a un problème de consensus. Nous devons faire correctement nos analyses et déterminer correctement nos objectifs en considérant l'ensemble du pays, sinon nous risquerions d'appliquer une chose dans une partie du pays qui désavantagerait l'autre. Je pense qu'à ce niveau, il appartient au gouvernement fédéral de peser le pour ou le contre et de dire: "nous ne pouvons tous faire les mêmes choses. Nous devons déterminer qui fera quoi". Il doit y avoir répartition des tâches entre les provinces, et nous devons nous entendre sur ce que sont les objectifs du pays pour l'an 2000. Nous devons partir d'objectifs globaux, puis déterminer de quelle façon les provinces de l'Atlantique seront en mesure de contribuer à ces objectifs nationaux d'ici l'an 2000. Une fois les objectifs globaux déterminés, je pense que les initiatives particulières doivent venir des régions ou des provinces mêmes. Encore une fois, c'est en partie une question psychologique. On ne peut vivre aux dépens des autres. Chacun doit avoir ses propres idées et déterminer ce qui est bien pour sa propre région ou son propre milieu.

Le sénateur Roblin: Je suis enclin à considérer la proposition selon laquelle toute forme d'expansion doit se fonder sur les ressources naturelles d'une région géographique, y compris sur ses habitants, car sans eux, ces ressources ne valent rien. Je tiens compte de la capacité des habitants d'utiliser leurs ressources et de déterminer ce qu'elles sont en ce sens qu'il y a une interaction entre les gens et les choses. J'avance cette proposition pour qu'on en discute, la proposition selon laquelle

[*Text*]

that the fundamental basis for development any place, in regional development in particular, has to do with the resources in place at any given moment in time. If you have to add capital to them, that is another thing; but that is where you start.

In trying to determine the overall pattern the nation will follow, unless you are going to have a completely directed economy, I think you have to determine what a specific area can do and what the prospects are. That goes back to the local decision-making.

I recognize the problem of having a veterinarian school in Manitoba, Saskatchewan and Alberta. We went through that and decided it was a bad thing. That argument has to be considered when looking at economic developments. I do not dismiss that, but it seems to me that we do not put enough emphasis on dealing with the local possibilities.

On the overall picture, we have to say what the man-made obstacles are we have installed which prevent people from doing what they can with their resources. I suppose everyone is a product of their experience, in part, at any rate, and I remember my experience in dealing with this question and how we used to scratch our heads and say, "How did the people in Ottawa ever get such a crazy idea?" It may be that our idea was crazy.

The Chairman: Your argument is that we should be more concerned with overcoming the obstacles we have created.

Senator Roblin: I do not think we can overlook them.

The Chairman: Would you weigh it against the sort of accepted conventional approaches—the intervention of the federal government by throwing more money at the problem?

Senator Roblin: I am simply saying it does not appear to have worked very well. I am saying we should do things so there is more elbow room for people to make their own future. If money is required from the central government, that is fine. I am in favour, on the whole, of the block grant approach rather than a particular direction from the central government. However, I am supposed to be asking you what your views are and not telling you mine.

Dr. Godfrey: If you decide that one of the problems of regional disparity is—and I would agree—that of psychological dependence on other people, and if you accept other people's definitions of what you ought to be doing and accept other people's redistributed wealth, in an attempt to correct regional disparity—if it is the central authority once again doing the correct thing with a rather passive population, to take it to its most extreme—you do not overcome the basic psychological difficulty of helping these people out of the situation they are in. On the other hand, you have to balance that with some kind of overall objective so we are not working at cross-purposes. In the end, you have to really back the individual entrepreneur. You have to make sure the success

[*Traduction*]

la principale base à toute expansion, et notamment à l'expansion régionale, ce sont les ressources existantes à une époque donnée. S'il faut investir, c'est autre chose. Mais c'est le point de départ.

En essayant de déterminer le modèle général que suivra la nation, à moins d'avoir une économie entièrement dirigée, je pense qu'il faut déterminer ce que peut faire une région précise et quelles sont ses perspectives. Cette décision appartient aux autorités locales.

Je reconnais que l'établissement d'une école vétérinaire au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta constitue un problème. Nous avons étudié cette question et nous avons décidé que ce n'était pas approprié. Il faut tenir compte de cet argument lorsque nous envisageons l'essor économique. Je ne nie pas ce fait, mais il me semble que nous n'insistons pas assez sur les possibilités locales.

Dans l'ensemble, nous devons mentionner les obstacles que nous avons posés et qui ont empêché les citoyens de gérer eux-mêmes leurs ressources; je suppose que ce sont nos expériences qui nous ont modelés, partiellement du moins; en outre, je me souviens que, lorsque nous envisagions cette question, nous avions l'habitude de nous gratter la tête et de dire: «Comment les dirigeants à Ottawa peuvent-ils avoir une idée aussi folle». C'est peut-être notre idée qui était folle.

Le président: Selon vous, nous devrions nous pencher davantage sur les solutions aux obstacles que nous avons posés.

Le sénateur Roblin: Je ne pense pas que nous puissions négliger cette question.

Le président: Les compareriez-vous aux solutions conventionnelles qui sont acceptées . . . l'intervention du gouvernement fédéral, par le biais de crédits plus élevés pour résoudre le problème?

Le sénateur Roblin: Je dis tout simplement que cette solution ne semble pas très bien réussir. Selon moi, nous devrions prendre des mesures afin que les citoyens aient une plus grande marge de manœuvre pour décider de leur propre avenir. Si le gouvernement central doit accorder des crédits, c'est très bien. Selon moi, il est, somme toute, préférable d'obtenir des subventions globales plutôt que d'être administré par le gouvernement central. Je suis cependant censé vous demander vos opinions et non pas vous faire part des miennes.

M. Godfrey: Si vous décidez que l'un des problèmes de la disparité régionale est, et quant à moi, je suis d'accord, le fait d'être sous la dépendance des autres, si vous acceptez la position des autres, en ce qui concerne les mesures à prendre et la redistribution des richesses comme moyen de corriger la disparité régionale, et enfin si cette autorité centrale, qui prend les mesures appropriées pour le compte d'une population plutôt passive afin d'obtenir les meilleurs résultats, vous ne surmontez pas la difficulté psychologique fondamentale: aider ces citoyens à se sortir de leur situation. D'autre part, il faut également tenir compte d'un certain objectif global si nous ne voulons pas que nos objectifs soient contraires. Au bout du compte, vous devez en fait appuyer l'entrepreneur. Vous devez

[*Text*]

stories continue and are not thrown out because of some thoughtless decision.

Senator Roblin: As with most things in life, it is a matter of balance. I think we are too committed to the idea that there should be certain minimum standards of life, regardless of where we live. That may not be good economics, but it is necessary for other reasons. My concern would be to say you have that floor in place, and that is where you start to build regional development.

Dr. Godfrey: Yes, it seems to me that the Rowell-Sirois notion of certain minimal social amenities being available to all Canadians, that if you are members of the same polity you should have access to certain levels of education, health care, is one which should be enshrined in any constitution I would ever write.

But to go beyond that into the realm of economic development, and simply close the gap by throwing money at people somehow or other rather than, to use the UNESCO phrase, giving them the tools, teaching them how to fish, in effect, really prolongs the problem. I do not go for the cold bath approach to wake people up. My own fear is that if there is not more incentive and initiative developed in underdeveloped areas right now, the political and economic dangers for Canada and Canadians are such that we may find ourselves in real trouble simply because other parts of the country may not be feeling so generous.

Senator Roblin: We have reached that stage now because of the very simple proposition that we have run out of money. We see that the bills we have before Parliament these days are limiting or reducing the federal contribution to what was thought to be very essential services. I think we are going to be right up against that situation and we are going to have to face it.

Dr. Godfrey: Yes, and the best way is not to wring your hands and wait for something to happen, but to take active measures at the local level to start getting the productive process rolling. I suspect what I am saying is that there is a danger that DREE, like any other central government mechanism, is paternalistic, that it does not really think that the person on the spot can do the job without a whole lot of verification and help from "big daddy." That is not going to help, even if initially it is partly true.

Senator Roblin: The whole thrust of good management, as far as I can see, is to push the decision-making down as far as you can because that is when we get most out of it.

Dr. Godfrey: That is right.

The Chairman: I would like to ask you, Senator Roblin, if you come down in favour of block grants, how do you feel about block grants in relation to tax reductions?

[*Traduction*]

vous assurer que les initiatives florissantes poursuivent leurs activités et ne soient pas compromises par une décision irréfléchie.

Le sénateur Roblin: Comme pour la plupart des choses de la vie, c'est une question d'équilibre. Je pense que nous sommes obnubilés par l'idée qu'il faudrait y avoir un certain niveau de vie minimum, quel que soit l'endroit où nous vivons. Ce n'est peut-être pas conforme aux règles économiques, mais c'est nécessaire pour bien d'autres raisons. A mon avis, vous avez ce minimum à partir duquel vous pouvez commencer à planifier l'expansion régionale.

M. Godfrey: Oui. Selon moi, j'inclurais dans toute constitution la notion de Rowell-Sirois, selon laquelle tous les canadiens devraient avoir certains avantages sociaux minimum, dans le domaine de l'éducation et de la santé.

Mais, en fait, nous exacerbons le problème, lorsque nous abordons le domaine de l'expansion économique et que nous essayons de combler l'écart en accordant des crédits aux citoyens sous une forme ou sous une autre plutôt que de nous en tenir à la théorie de l'UNESCO, soit donner aux citoyens les outils et leur enseigner comment s'en servir. Je ne suis pas en faveur de la douche froide pour sensibiliser les gens. Je crains que, si nous ne favorisons pas immédiatement les stimulants économiques et l'esprit d'initiative dans les régions sous-développées, les Canadiens feront face à de graves problèmes politiques et économiques qui pouraient engendrer une situation catastrophique et ce, tout simplement parce que d'autres régions du pays ne veulent pas faire preuve de générosité.

Le sénateur Roblin: Nous en sommes rendus à ce stade, à l'heure actuelle, tout simplement parce que nous manquons de crédits. Nous constatons que les projets de loi déposés devant le Parlement réduisent la contribution fédérale à des services qui étaient jugés très essentiels. Nous ferons probablement face à cette situation et devrons essayer de la régler.

M. Godfrey: Oui, et la meilleure façon ne consiste pas à attendre qu'elle se règle d'elle-même, mais de pendre des mesures efficaces à l'échelle locale en vue d'essayer de mettre sur pied un processus productif. En fait, ce que j'essaie de dire est qu'il existe un danger que le MEER, à l'instar de tout autre mécanisme du gouvernement central, soit un peu trop paternaliste, qu'il ne croit pas vraiment que les personnes sur place soient à même de faire le travail, sans contrôle ni aide du gouvernement. Mais cette façon de procéder ne peut pas être un succès même si, au départ, c'est en partie vrai.

Le sénateur Roblin: Autant que je sache, une gestion efficace consiste justement en ceci: confier le processus décisionnel à la base de la pyramide, car c'est le meilleur moyen d'en tirer le maximum d'avantages.

M. Godfrey: C'est exact.

Le président: J'aimerais vous demander, sénateur Roblin, si vous décidez d'appuyer le principe des subventions globales, que pensez-vous des diminutions d'impôt?

[*Text*]

Senator Roblin: I don't understand the question.

The Chairman: If the federal government were to give a grant for development, or if higher grants were given to one region over the other, is it just as valid to have tax reductions, or would you come down on the side of block grants over tax reductions?

Senator Roblin: Well, Mr. Chairman, I spent the last little while in another committee vainly trying to elicit from federal officials some indication as to what the effect of these differential grants has been. They mentioned capital investment and research development, and, as you pointed out, they vary. You are now getting about 20 per cent in Nova Scotia versus 70 per cent in Ontario. What good has that done? What has happened? We have had a very hard time quantifying that. I don't know what the answer is. All I know is that a tax reduction is a tax reduction, and that is welcome even if there is no other reason.

Senator Smith (Colchester): I am not sure whether Senator Roblin is talking about block grants simply in relation to DREE or if he is talking about block grants in general coming from the central government to the provinces. If he is talking about block grants for DREE, I have one type of objection to it, and if he is talking about block grants to governments generally instead of to specific programs such as Medicare, I would have an even more violent objection to the block grant system. I am not quite sure what he has in mind. I would be willing to tackle either one.

Senator Roblin: I may say that I know of one problem with block grants, and that is if they are on a per capita basis, being the same for everybody across the country, that is one thing I do not favour. I think they are only useful as redistribution if they are calibrated to the situation in the various regions of the country. That is the kind of block grant I come down on, because a per capita block grant merely reinforces the present inequity and does not change the capacity of various governments to do the things they want to do. So I want to see block grants, but in the sense that the central government does not tell the local government exactly how it wants it spent. I would not be in favour of block grants that were the same for everybody. I am saying that if I had my way I would make all these things subject to an equalization principle. I would roll them all into that and then distribute it by relating need to tax capacity.

Senator Smith (Colchester): I think I would not find that too easy to agree with, primarily on the ground that very soon it would lead to a great difference, not only in the standard of public services offered throughout the country but in the kind of services offered throughout the country, and consequently, instead of having, as we do now, I think, with certain exceptions, a country in which at least you can expect to find

[*Traduction*]

Le sénateur Roblin: Je ne comprends pas votre question.

Le président: Si le gouvernement décidait de verser des subventions au titre de l'expansion ou encore si des subventions plus importantes étaient accordées à une région au détriment d'une autre, ces mesures seraient-elles aussi valables que de consentir des réductions d'impôt, ou alors, seriez-vous plus en faveur de subventions globales que de diminutions d'impôt?

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'ai passé dernièrement assez de temps au sein d'un autre comité, dans l'effort resté vain d'obtenir des représentants fédéraux quelques indices quant à l'incidence de ces contributions différentielles. Ils ont parlé d'investissement en capitaux, de l'expansion de la recherche et comme vous l'avez signalé, il existe une différence. Nous obtenons à l'heure actuelle environ 20% en Nouvelle-Écosse, contre 70% en Ontario. Mais que cela a-t-il donné? Que s'est-il passé? Nous avons eu beaucoup de difficultés à évaluer les résultats. J'ignore quelle est la réponse. Tout ce que je sais, c'est qu'une diminution d'impôts est une diminution d'impôts et qu'on ne peut faire autrement que d'être reconnaissant, même s'il n'y a pas d'autres raisons.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne suis pas certain si le sénateur Roblin parle de subventions globales en rapport avec le MEER en particulier ou s'il parle, en général, des subventions globales que le gouvernement central octroie aux provinces. S'il veut parler des contributions du MEER, je n'y oppose qu'une seule objection et s'il veut parler des contributions aux gouvernements en général, plutôt que des programmes particuliers, comme l'assistance médicale, je m'élève encore plus énergiquement contre le système des subventions globales. Mais je ne comprends pas vraiment sa façon de penser. Je suis prêt à aborder l'une ou l'autre de ces deux questions.

Le sénateur Roblin: Laissez-moi vous dire que je connais au moins un problème à propos des subventions globales, à savoir: si elles étaient octroyées uniquement sur la base du total de la population, les mêmes règles s'appliquant à travers le pays, je ne serais pas en faveur. Je pense qu'elles ne sont utiles, en tant que méthode de péréquation, que si elles sont calculées en tenant compte de la situation de chaque région du pays. C'est le genre de subvention globale auquel je m'oppose. En effet, il ne servirait qu'à renforcer la disparité actuelle tout en ne changenat rien à la capacité des divers gouvernements d'accomplir ce qu'ils veulent réaliser. Je suis en faveur des subventions globales seulement si le gouvernement central n'a aucun contrôle sur l'usage qu'entendent en faire les autorités locales. Mais je ne suis pas en faveur des subventions globales, si les mêmes règles s'appliquent à tout le monde. Je veux tout simplement dire que, personnellement, j'appliquerais le principe de la péréquation à tout ces éléments. Je consentirais ce genre de contribution en comparant les besoins à la capacité fiscale.

Le sénateur Smith (Colchester): Je pense qu'il me serait difficile de souscrire à ce principe, principalement parce que bientôt il conduira à une grande différence non seulement en ce qui concerne la qualité des services publics offerts dans tout le Canada, c'est-à-dire le genre de services fournis dans l'ensemble de notre pays, et par conséquent, au lieu d'avoir, comme c'est le cas actuellement, je pense, à part certaines

[*Text*]

generally the same kind of services wherever you go, and which to me is a great advantage, you would find that you had lost that parity. Also you would find the smaller provinces absolutely unable to maintain the standards of some services simply because of the political pressures they would have to meet, and they would not accept a lessening of the standards in certain things. Whatever money you would need to maintain that standard would have to be a priority expenditure, or there would have to be another government to pay attention to the popular will. So, consequently, to end up where I started, I think it will inevitably lead to a different kind of service and a difference in the standard of services available throughout the country. Consequently, I think the more or less developed provinces should resist this with all the means at their disposal.

Senator Roblin: I am not clear what Senator Smith is in favour of.

Senator Smith (Colchester): I am in favour of working throughout the country, as was done with respect to medicare, hospital insurance, assistance to education and so on, and maintaining a minimum standard which would be expected to be maintained everywhere. While it might not always work out that everybody got the same amount of assistance, they would get assistance according to need. That is the kind of thing I want.

I was not one of those who disagreed with the federal government offering to pay for part of these programs in order to provide the country with a minimum standard of care and using, to some extent, their power to persuade the provinces who thought they would not be able to afford it to get into it. The point I was trying to make was that had it not been for the kind of proposal that came forward from the federal government back in the 1960s it would have been a long time before those programs came to all the provinces of Canada. Certainly, it would have been a long time before they were of a standard comparable to what the people of the other provinces would expect.

Senator Steuart: You got sucked in, in other words.

Senator Godfrey: He is saying exactly the opposite.

Senator Steuart: No, he is not.

Senator Smith (Colchester): I am certainly conservative in philosophy and politics, and any way you want to look at it, I suppose. I believe medicare is a good thing; I believe hospital insurance is a good thing; I believe educational assistance is a good thing. I believe it was a good thing that these things were done the way they were.

Senator Steuart: That is right, and now they are changing the rules.

Senator Smith (Colchester): Having got us into it, they are now changing the rules.

[*Traduction*]

exceptions, un pays dans lequel vous pouvez au moins vous attendre à trouver généralement le même genre de services dans toutes les régions, ce qui à mon avis est un grand avantage, vous découvrirez que vous avez perdu cette parité. Et vous constaterez également que les petites provinces sont absolument incapables de maintenir la qualité de certains services, simplement à cause des pressions politiques auxquelles elles devront faire face, et elles n'accepteront pas une diminution de la qualité des services dans certains domaines. Les fonds dont vous aurez besoin pour maintenir cette qualité devront correspondre à des dépenses prioritaires, sinon il faudra un autre gouvernement qui tiendra compte de la volonté du peuple. Par conséquent, pour en venir à la conclusion, je pense que cela aboutira à un autre genre de services et qu'il en résultera une différence dans la qualité des services dont on peut se prévaloir dans tout le Canada. Par conséquent, je pense que les provinces plus ou moins bien industrialisées devraient s'y opposer par tous les moyens dont elles disposent.

Le sénateur Roblin: Je ne vois pas très bien ce que le sénateur Smith préfère.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suis en faveur d'une action dans tout le pays, comme on l'a fait pour l'assurance-médicale, l'assurance-hospitalisation, l'aide à l'enseignement et pour d'autres programmes, de maintenir un niveau de qualité, un niveau minimal, qu'on s'attendait à voir maintenir partout. Et bien qu'il ne soit pas toujours possible d'accorder à toutes les provinces la même aide financière, celle-ci serait accordée en fonction des besoins. C'est le genre de mesure que je veux voir appliquer.

Je n'étais pas un de ceux qui étaient opposés à l'offre du gouvernement fédéral de financer une partie de ces programmes afin d'assurer dans tout le Canada un niveau minimal de qualité en matière de soins de santé, et d'utiliser dans une certaine mesure, son pouvoir pour persuader les provinces, qui pensaient qu'elles n'en auraient pas les moyens, d'adhérer à ces régimes. L'argument que j'essaie de présenter est que si le gouvernement fédéral n'avait pas fait certaines propositions dans les années 60, on aurait attendu longtemps avant que ces programmes ne soient mis en œuvre dans toutes les provinces du Canada. Certes, il aurait fallu attendre longtemps pour qu'ils soient du même calibre que ceux qui sont offerts aux autres provinces.

Le sénateur Steuart: Vous avez été trompé, autrement dit.

Le sénateur Godfrey: Il dit exactement le contraire.

Le sénateur Steuart: Non.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suis certainement un conservateur en philosophie et en politique, et en tout peut-être. Je me réjouis de l'assurance-santé, de l'assurance-hospitalisation et de l'aide à l'instruction. Je crois qu'il convenait que ces choses soient faites comme elles l'ont été.

Le sénateur Steuart: C'est juste, et maintenant, on change les règles.

Le sénateur Smith (Colchester): Après nous y avoir habitués, on change maintenant les règles.

[*Text*]

Senator Godfrey: But the block grant system will permit you to carry on.

Senator Smith (Colchester): No, it will not. With all deference to those who say so—and I respect particularly Senator Roblin's long experience in dealing with this type of thing at a level where he had prime responsibility—the block grant system will simply put the smaller provinces into the position of having to choose between those things that they want to do and those things they feel it would be best to do. They are compelled by political circumstances to do things by way of priority. As a result, they will not have the money left to do those things which would maintain a minimum standard of services at the level available throughout the country.

The pressure will be on for the governments of the smaller provinces to spend these grants in ways which may not always be consistent with maintaining the standard of services we need, and if they resist those pressures they will soon be moved out.

There are all kinds of dangers for the smaller provinces in this. I know I am not on very good ground with some people in this respect, but that is my belief.

The Chairman: Senator Barrow.

Senator Barrow: I am sorry I was not here earlier, Dr. Godfrey. I have read your paper and find it to be stimulating. I might take exception to one or two suggestions you put forth. On page 21, for example, you say:

> We must also undertake a far higher proportion of the value-adding part of fishing: processing, packaging, and marketing, rather than simply shipping out our unprocessed fish.

I am wondering whether you realize that the reason for shipping out unprocessed fish is the tarrifs that are involved. It is not the fault of the maritimers. They are as sophisticated as anyone else.

In the next paragraph you say:

> we must develop a greater capacity for ship repairs and for specialized small ship-building.

In fact, we do have a good capacity for ship repairs and shipbuilding. We are as modern as we can be in connection with Cape Island fishing boats. But for shipyards one is dependent, to a large extent, on the policies of the federal government. The Halifax shipyards, for all practical purposes, have gone out of business because they could not obtain the necessary contracts to enable it to keep going.

We have as many capable entrepreneurs in the Maritimes as they have in other places in Canada. We simply do not have the opportunities to carry on.

Very often, when a business does succeed in the Maritimes, someone from Upper Canada comes in and offers such an attractive price that the person or persons involved decide to sell out, thereby realizing a capital profit. The next thing, that business is closed down and the market that it had been

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Mais le système de subventionnement global vous permettra de continuer.

Le sénateur Smith (Colchester): Non. Sauf le respect que je dois à ceux qui affirment le contraire—et je respecte tout particulièrement la longue expérience du sénateur Roblin dans ce genre de choses car il avait une responsabilité de premier plan—le système de subvention globale forcera simplement les petites provinces à choisir entre ce qu'elles veulent faire et ce qu'il faudrait mieux qu'elles fassent. Les circonstances politiques les contraignent à établir un ordre de priorité. Par conséquent, il ne leur restera pas assez d'argent pour maintenir leurs services au niveau de ceux de tout le pays.

Les gouvernements des plus petites provinces se sentiront forcés de dépenser ces subventions, en ne respectant pas toujours le niveau de services dont nous avons besoin, et, s'ils résistent à ces pressions, ils seront vite remerciés.

Bien des dangers guettent les petites provinces à cet égard. Je sais que ce n'est pas l'avis de tous, mais c'est le mien.

Le président: Sénateur Barrow.

Le sénateur Barrow: Je suis désolé de ne pas avoir été ici plus tôt M. Godfrey. J'ai lu votre exposé et je l'ai trouvé très encourageant. Je pourrais toutefois différer d'opinion quant à une ou deux propositions que vous avez faites. A la page 21, vous dites:

> «Nous devons aussi nous lancer dans les industries qui ajoutent à la valeur des pêches, le traitement, la mise en conserve et la mise en marché, au lieu de simplement expédier les poissons non traités».

Je me demande si vous vous rendez compte qu'on expédie du poisson non traité en raison des tarifs en cause. Ce n'est pas la faute de la population des Maritimes. Elle est toute aussi raffinée qu'ailleurs.

Au paragraphe suivant, vous dites:

> Nous devons intensifier notre effort de réparation de navires et de construction de petites embarcations spécialisées.

Nos possibilités sont déjà grandes dans ces domaines. Nous sommes aussi modernes que nous le pouvons pour ce qui est des bâteaux de pêche de Cape Island. Mais les chantiers de construction dépendent toujours, dans une grande mesure, de la politique du gouvernement fédéral. Les chantiers de Halifax, à toutes fins pratiques, ont fait faillite, parce qu'ils ne pouvaient obtenir les contrats nécessaires à leur survie.

Nous avons autant de bons entrepreneurs dans les Maritimes que partout ailleurs au Canada. Nous n'avons simplement pas les possibilités de continuer.

Lorsqu'une entreprise ne réussit pas dans les Maritimes, quelqu'un du Haut-Canada vient souvent offrir un prix si attrayant que le ou les responsables décident de vendre, réalisant ainsi un profit sur leurs investissements. Puis l'entreprise est fermée et le marché qu'elles desservaient est alors desservi

[*Text*]

serving is then served from Montreal or Toronto, or some other centre in Ontario or Quebec.

Having made those points, now let me say that I realize that the aim of your paper was to stimulate discussion.

Dr. Godfrey: My paper may not sound like the writings of an optimist, but essentially I am. I recognize that there are a good many examples in history and, indeed, in the present era, to indicate that maritimers are as good entrepreneurs as anyone else. I suppose what I was trying to do was to ask what the barriers are to their being even more successful and to their being even better entrepreneurs, and I think you have now dealt with some of them.

Going back into our economic past, it is curious that countries such as Norway, with a population not particularly out of line with the total population of Atlantic Canada, was so successful in major shipbuilding efforts. It may well be that the rules of Confederation worked against Nova Scotia and the other Atlantic provinces. As far as I am concerned, we now have to determine how to end those institutional barriers and put pressure on the federal government so that we can get ahead of the game once again.

I am very encouraged at some of the things which are happening in the very sectors I have described, particularly at Lunenburg and Cape Breton, one or two very exciting examples. But we need to have more of them. We need to have a kind of weather eye to the whole world.

If we were more alert to possibilities everywhere, if we were more outward looking, we would do better. I am convinced we can do it. There is no doubt that the people are up to it. They just need encouragement and alternatives.

Senator Barrow: But isn't the place you are going to get that from our educational institutions?

Dr. Godfrey: Absolutely. I think the place to start is in encouraging excellence at all levels of the school system, encouraging competition. When we see a good example of something which really works well, we shoud encourage people even further and make the other institutions emulate it. As I travel around the province visiting high schools, I try to spot those schools with good programs and encourage them to have even better programs—programs which will put them into the margin of being one class. That, it seems to me, is where the game really is. If we could see ourselves, not only in the Atlantic region but also in the rest of Canada, as operating in the world game, we would be way ahead, particularly in the secondary school system.

One of my pet peeves or obsessions is something called the International Baccalaureate, which is marked in Geneva or New York. It is the degree which is offered by Pearson College. I was asking myself the other day, "Why is it that we do not have a similar degree offered somewhere in Atlantic Canada?" So I have tried to find a high school which would have the language training capacity and the educational excel-

[*Traduction*]

de Montréal, de Toronto, ou d'ailleurs, en Ontario ou au Québec.

Ayant fait ces observations, permettez-moi maintenant de dire que je me rends compte que le but de votre document était de stimuler la discussion.

M. Godfrey: Mon document ne semble peut-être pas très optimiste, mais au fond, je le suis. Je reconnais qu'il y a de nombreux exemples dans l'histoire et évidemment aujoud'hui, indiquant que les gens des Maritimes peuvent être d'aussi bons chefs d'entreprises que tout autre. Je suppose que j'ai tenté de découvrir quels étaient les obstacles à leur succès et à devenir de meilleurs chefs d'entreprises, et je crois que vous avez déjà traiter de certaines de ces questions.

Revenant à notre passé économique, il est curieux que des pays comme la Norvège, dont la population est assez semblable à la population totale de la région atlantique du Canada, ait obtenu un si grand succès dans ses principales entreprises de construction navale. Il se pourrait fort bien que les règles de la confédération soient contre la Nouvelle-Écosse et les autres provinces atlantiques. En ce qui me concerne, nous devons maintenant déterminer la façon de mettre fin à ces obstacles institutionnels et à faire pression sur le gouvernement fédéral afin de pouvoir nous lancer de nouveau dans cette entreprise.

J'ai été très encouragé de constater certains succès obtenus dans ces mêmes secteurs que j'ai décrit, particulièrement dans la construction navale et la réparation des navires et Lunenburg et Cape Breton constituent des exemples particulièrement intéressants. Mais il nous en faut davantage. Nous devons surveiller ce qui se passe dans le monde entier.

Si nous étions plus avertis des possibilités qui existent un peu partout, si nous regardions plus vers l'extérieur, nous réussirions mieux. Je suis persuadé que nous pouvons le faire. Il n'y a aucun doute que notre population est à la hauteur. Elle n'a besoin que d'encouragements et de solutions de rechanges.

Le sénateur Barrow: Mais n'allez-vous pas obtenir ceci dans nos maisons d'enseignement?

M. Godfrey: Absolument pas. Je crois qu'il faut d'abord commencer par encourager la qualité à tous les niveaux des systèmes d'enseignement, et la concurrence. Lorsque l'on obtient du succès, nous devrions encourager davantage les gens et les autres institutions à les imiter. Lorsque j'ai visité les écoles secondaires dans la province, j'ai tenté de répérer les écoles possédant de bons programmes et de les encourager à améliorer encore ses programmes, qui leur permettront d'atteindre le sommet. A mon avis, c'est là où se trouve l'enjeu. Si nous pouvions envisager la situation où non seulement nous, de la région atlantique, mais aussi le reste du Canada, pourrions exploiter sur une échelle mondiale, nous irions de l'avant, particulièrement dans le système d'éducation secondaire.

Une de mes préoccupations porte sur le baccalauréat international de Genève ou New-York. C'est le diplôme offert par le Pearson College. Je me demandais l'autre jour «pourquoi n'avons-nous pas un cours semblable offert quelque part dans la région atlantique au Canada»? J'ai donc essayé de trouver une école secondaire qui possédait la formation linguistique et l'excellence académique nécessaire—une école secondaire

[*Text*]

lence to put it through—a public high school. We have found one, and we are working on it right now.

That is the sort of example where you suddenly tell young men and women—from Lunenburg County, in this case—"You are in the world class. You are as good as anyone in the world. Get out there and keep on going. Use your talents, and don't go down the road, but stay where you are; there is a lot to be done here."

Senator Barrow: You do not tell them that they are better than most?

Dr. Godfrey: I think I would be prepared to make that as an over-correction. Sure, they can be better than most.

The Chairman: Honourable senators, may I have a motion to print Dr. Godfrey's papers as an appendix to today's proceedings?

Senator Steuart: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(*For text of papers, see appendix.*)

The Chairman: I should remind honourable senators that supplementary estimates (B) are expected on February 28, and it will be our intention to examine them. At the present time we have allotted March 6 at 2.30 p.m. as the date and time to examine them, and we shalll leave March 8 open for that purpose. On March 22 we shall have Tom Kent as our witness. He is President of Sydney Steel Corporation and a former deputy minister of DREE.

On behalf of the committee I would like to thank Dr. Godfrey for his excellent paper and testimony. There is both agreement and disagreement or some of the points you have raised, Dr. Godfrey, but I think the most complimentary thing that I could say—and I say it sincerely—is that you have caused us to think outside of the realm in which we have been thinking up to this point; and I mean that as a compliment to your intellect.

Dr. Godfrey: Thank you very much, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

publique. J'en ai trouvé une et nous faisons actuellement des projets à cet égard.

C'est le genre de cas où l'on dit soudainement à un jeune homme ou à une jeune fille—du côté de Lunembourg, dans ce cas—«Vous êtes dans une classe mondiale. Vous valez n'importe qui au monde. Allez-y et continuez. Utilisez vos talents et n'abandonnez pas, mais restez où vous êtes; il y a beaucoup à faire ici.»

Le sénateur Barrow: Vous ne leur dites pas qu'ils sont meilleurs que la plupart des autres?

M. Godfrey: Je crois que je serais prêt à admettre qu'ils peuvent certainement être meilleurs que la plupart des autres.

Le président: Honorables sénateurs, pouvons-nous avoir une motion pour imprimer le document de M. Godfrey en annexe aux délibérations d'aujourd'hui?

Le sénateur Steuart: Je le propose.

Le président: Adopté?

Des voix: Adopté.

(*Pour le texte du document, voir appendice.*)

Le président: Je devrais rappeler aux honorables sénateurs que le budget supplémentaire (B) est attendu le 28 février, et que nous avons l'intention de l'étudier. Actuellement, nous avons réservé le 6 mars à 14 h 30 pour en faire l'étude et je laisse le 8 mars ouvert à cette fin. Le 22 mars, Tom Kent comparaitra comme témoin. Il est président de Sydney Steel Corporation et ancien sous-ministre du MEER.

Au nom du Comité j'aimerais remercier M. Godfrey pour son excellent mémoire. Il y a, à la fois, accord et désaccord sur certains points que vous avez soulevés, monsieur Godfrey, mais je crois que le plus grand compliment que je puisse vous faire—et je le dis sincèrement—c'est que vous nous avez fait réfléchir sur un aspect plus vaste que nous ne l'avions fait jusqu'à maintenant et nous le devons à votre esprit éclairé.

M. Godfrey: Je vous remercie, monsieur le président.

La séance est levée.

APPENDIX "10A"

REQUIEM FOR A GOLDEN AGE: THE CURRENT WORLD ECONOMIC CRISIS AND ALTERNATIVE STRATEGIES FOR ATLANTIC CANADA IN THE 1980's

BY
DR. JOHN F. GODFREY
PRESIDENT AND VICE CHANCELLOR
UNIVERSITY OF KING'S COLLEGE

Paper Prepared
for the Senate Committee
on National Finance

February 22, 1979

Five years have now passed since the Arab oil embargo of the autumn of 1973. The significance of that event, the interpretation of subsequent developments, and the prognosis for our economic future have been the subject of an intense debate, joined by economists, businessmen, politicians, prophets, and even the odd economic historian. You should be warned that the reflections which follow are the work of this last category. My only claim to expertise is a year long odyssey in 1976 and 1977 in which I conducted three hundred interviews with economic leaders in twenty different countries in Latin America, Europe, and North America.

An understanding of what has been happening to our economy in the 1970s is a necessary prior condition to speculating about appropriate economic strategies for Canada or any part thereof in the 1980s. I propose, accordingly, to divide this paper into two sections. The first part will offer a set of hypotheses and assumptions about what has gone wrong since 1973; this analysis you will find unorthodox, alarming, and, I hope, thought-provoking. Should you judge these arguments unconvincing or preposterous, you may dispense with the second part of the paper dealing with alternative strategies, since these are valid only if the initial premises are correct.

1. 1973 and All That

Every few months for the last five years *The Financial Post* has run a front page headline announcing the imminent arrival of The Recovery. The story always takes the same form: a report from the Washington bureau predicting a major increase in American business activity in the next year, and a parallel story from the paper's resident economist on how the Canadian economy will improve in lock-step fashion. There is something rather touching about this simple faith, a trifle reminiscent, perhaps, of those poor Irish snakes who keep asking Saint Patrick if it is Tomorrow yet. And, of course, it never is.

The *Post's* latest Tomorrow has now been postponed to 1980. In the meanwhile, a group of eminent economists from the developed world, led by the American Paul McCracken,

APPENDICE «10A»

REQUIEM POUR UN ÂGE D'OR: LA PRÉSENTE CRISE ÉCONOMIQUE MONDIALE ET LES DIVERSES STRATÉGIES POUR LA RÉGION ATLANTIQUE DU CANADA DANS LES ANNÉES 80

PAR
M. JOHN F. GODFREY
DIRECTEUR ET VICE-CHANCELIER
DU UNIVERSITY OF KING'S COLLEGE

Document rédigé à l'intention du
Comité sénatorial des
finances nationales

Le 22 février 1979

Cinq ans se sont déjà écoulés depuis l'embargo imposé sur le pétrole arabe à l'automne 1973. L'importance de cette mesure, l'interprétation des événements qui ont suivi ainsi que nos prévisions économiques ont fait l'objet de longs débats qui ont intéressé économistes, hommes d'affaires, hommes politiques, prophètes et même quelques historiens de l'économie. Les observations qui suivent sont l'œuvre d'un représentant de cette dernière catégorie et sont les fruits d'un long voyage que j'ai entrepris en 1976-1977 au cours duquel j'ai interviewé 300 chefs de file en matière d'économie de vingt pays différents d'Amérique latine, d'Europe et d'Amérique du nord.

Avant de nous lancer dans des conjectures sur des stratégies économiques pour le Canada ou toute région du pays dans les années 80, il est indispensable de bien comprendre la situation économique qui a prévalu dans les années 70. Je vais donc tout d'abord énoncer un ensemble d'hypothèses et de suppositions pour expliquer les problèmes que nous connaissons depuis 1973. Cette analyse que vous trouverez peu orthodoxe et même alarmante vous portera, j'espère, à réfléchir. Si ce que j'avance vous semble peu convaincant ou absurde, vous pourrez vous dispenser de prendre connaissance des diverses stratégies que j'exposerai ensuite, car elles n'ont de valeur que dans la mesure où les hypothèses initiales sont exactes.

1. L'année 1973 et tout le reste

Ces cinq dernières années, tous les deux ou trois mois, le *Financial Post* annonce en première page l'imminence de la reprise économique. Le scénario est toujours le même: un rapport du bureau de Washington prédisant pour la prochaine année une hausse importante du taux d'activité industrielle et commerciale aux États-Unis, et une histoire semblable dans l'analyse de l'économiste résident selon laquelle l'économie canadienne emboîterait le pas. Il y a quelque chose d'assez émouvant dans tout cela, quelque chose qui nous rappelle peut-être un peu les pauvres serpents d'Irlande qui demandaient continuellement à Saint Patrick si c'était maintenant le «lendemain» dont il parlait. Et, bien entendu, ce ne l'était jamais.

Le dernier «lendemain» du Post a été remis à 1980. Dans l'intervalle, un groupe d'éminents économistes du monde industrialisé, dirigé par l'Américain Paul McCracken, a effec-

has completed a major study of the 1973 recession for the Organization for Economic Cooperation and Development in Paris. The McCracken Group concluded that the crisis was due to the unfortunate conjuncture of a number of flukey developments in the late 1960s and early 1970s, but that nothing is fundamentally wrong with the world economy. In other words, the current situation can be interpreted as a normal working of the business cycle, aggravated by the unrepeatable coincidence of a number of haphazard negative economic occurrences, such as the deficit financing of the American war in Viet Nam.

This view is now the official orthodoxy of the O.E.C.D. Since nothing is structurally wrong with the economies of the West, it follows that to recover the growth rates of the 1960s, there must be a concerted effort by the developed nations to co-ordinate economic policies in such a way that we may all surge forward together. This strategy has been called the "narrow path", a delicate act of balancing trade surpluses and deficits so that we may find a trail out of these current economic swamps and thickets into the broad sunlit upland pastures of sustained economic growth.

An alternative metaphor beloved of the O.E.C.D. and standard economists is that of the starting-motor; if a sufficient short-term economic stimulus is applied, as you would use a neighbour's car and jumper cables to start your own frozen vehicle, the main engine of economic growth will kick in, the jumper cables may be returned with thanks, and we may drive off in all directions.

Thus, the finance ministers of the West periodically meet in solemn conclave, promising faithfully (*in the case of the Germans and Japanese*) to lend their jumper cables, or vowing boldly (*in the case of Mr. Chrétien*) to make the family get out and push the car until it jump-starts of its own momentum.

But what if someone has stolen the carburator or siphoned off all the gas?

These alluring metaphors, these sober strategies presuppose a normal economic situation, governed by sophisticated, conventional rules. And here the historian enters and surveys the scene with world-weary eyes. He has heard it all before, this certainty of the economists. He recalls the physiocrats of the Eighteenth Century, and the Iron Law of Wages of the Nineteenth. He notes the feverish, futile attempts of the economists for three centuries to gain scientific respectability, culminating in the recent creation of the Nobel Prize for Economics, which, until the recent award to Professor Herbert Simon, was given without exception, not for the illuminating insights on human and social behaviour of its distinguished laureates men such as Jan Tinbergen and Gunnar Myrdal, but for the development of some highly complex, totally incomprehensible mathematical formula or other.

What separates the economist from the historian is that the economist always believes he has finally got the thing nailed down, that the world economic system has reached its ultimate general form and will continue to evolve only along existing lines, with the spread of western consumer society to the

tué une étude importante sur la récession de 1973 pour le compte de l'Organisation de coopération et de développement économiques à Paris. Le groupe de McCracken a conclu que la crise était imputable à la rencontre inopportune d'un certain nombre d'événements fortuits, vers la fin des années 60 et le début des années 70, et que l'économie mondiale n'était fondamentalement pas dans une mauvaise posture. En d'autres termes, la situation actuelle découle du déroulement normal du cycle des affaires qui a été perturbé par une série de circonstances économiques défavorables comme le financement déficitaire de la guerre américaine au Viet-nam.

Cette idée constitue maintenant le point de vue officiel de l'O.C.D.E. Étant donné qu'il n'y a fondamentalement rien de mauvais dans le système économique de l'Occident, il s'ensuit que pour atteindre les taux de croissance enregistrés dans les années 60, les nations industrialisées devront unir leurs efforts pour coordonner des politiques économiques qui leur permettront de prendre ensemble leur essor. Cette stratégie qu'on désigne comme celle «du chemin étroit» consiste à établir un équilibre entre les excédents et les déficits commerciaux de manière à sortir de cet enfer économique et à connaître une croissance soutenue.

Comme les métaphores sont si chères à l'O.C.D.E. et aux économistes en général, la situation peut se comparer au démarrage d'une voiture. Si vous donnez à court terme un stimulus économique suffisant, comme lorsque vous utilisez une batterie de renfort et des câbles volants pour faire démarrer votre voiture en panne, le stimulus fait démarrer l'économie comme le véhicule, les câbles et la batterie de secours ne sont plus nécessaires, et vous pouvez reprendre le chemin de la gloire.

Ainsi, les ministres des finances de l'Occident se rencontrent périodiquement dans un conclave solonnel et promettent sincèrement (dans le cas des Allemands et des Japonais) qu'ils nous prêteront leurs câbles volants, ou déclarent audacieusement (dans le cas de M. Chrétien) que toute la famille doit pousser la voiture jusqu'à ce qu'elle démarre d'elle-même.

Mais qu'arrivera-t-il si quelqu'un vole le carburateur ou siphonne toute l'essence?

Ces belles métaphores, et ces stratégies réfléchies présupposent une situation économique normale, régie selon des règles bien précises et traditionnelles. Et voilà l'historien qui entre en scène et qui étudie la situation d'un oeil obsédé. Il connaît déjà la certitude qui caractérise les économistes. Il se rappelle les physiocrates du XVIIIe et la loi d'airain du XIXe. Il pense aux économistes qui tentent fébrilement et futilement depuis trois siècles de se donner une crédibilité scientifique, tentatives qui ont abouti dernièrement à la création du prix Nobel de l'Économique, lequel a toujours été décerné, sauf dans le cas récent du professeur Herbert Simon, non pour les idées illuminées sur le comportement humain et social de ses distingués lauréats tels Jan Tinbergen et Gunnar Myrdal, mais pour l'élaboration d'une formule mathématique très complexe et tout à fait incompréhensible.

Ce qui distingue l'économiste de l'historien c'est que le premier croit toujours avoir enfin trouvé la solution, pensant que le système économique mondial a terminé un cycle général complet et qu'il continuera d'évoluer selon des principes établis et que la société de consommation du monde occidental s'éten-

utmost corners of the globe. There may be pauses or dips in the business cycle, but the general pattern is known and irreversible: the continuous displacement of human labour by the application of machines and inanimate power, the endless uncovering and substitution of new sources of energy and raw materials to replace those which have been exhausted, the inevitable spreading of material prosperity to all mankind.

It is a beguiling image and a fair reflection of the progress of the Industrial Revolution over the last two centuries. The historian does not dispute this progress, indeed, he would undoubtedly acknoledge the great gains which industrialization has brought, but he would simply point out that the process has been uneven and discontinuous over the last two hundred years, and that there is no guarantee that the Industrial Revolution will continue in its present form to the end of known time. No empire, no historical process, has gone on forever, all things pass, and there is no reason to suppose that the Industrial Revolution will be the first phenomenon in history to defy this principle.

In surveying the Industrial Revolution, the first thing which strikes the historian is that in addition to short-term bursts of boom and bust, there have been much longer periods of growth and stagnation. For instance, in the developed world of the Nineteenth Century, that is to say Europe and North America, there was a sustained period of growth from 1850 to 1873, followed by a recession which lasted until 1896 and the reanimation of the world economy after the discovery of the gold fields. The point is not that there are Magic Numbers (1850, 1950, 1873, 1973, etc.), or that History Repeats Itself, or that Gold is the Cure, it is simply that there is no logical reason that a downturn, recession, flat period, call it what you like, will not last for twenty or twenty-five years. We have known such periods before during the Industrial Revolution. Incidentally, one need not subscribe to the revival of Numerology which is enjoying a certain vogue these days by people who have rediscovered that strange Soviet economist Kondratieff and his fifty-year cycle. I find Kondratieff's cycle about as compelling as Mother Shipton's prophecies.

When the economic history of the period we are living through is eventually written, I think that the post World War Two period, roughly from 1950 to 1973, will come to be seen as an aberration, not the norm. To consider the sole case of Canada, it should be remembered that from Confederation to 1940, the economy grew on average at 3 per cent a year, whereas in the post-war period, the growth rate doubled to 6 per cent to 1973. Which rate is the more "normal" or "historic"? Certainly, the slower rate prevailed longer. Again, the point is not that there is some fixed number we ought to shoot for, but rather, that trends change, that what is appropriate and sustainable in one era may not be in the next. The danger comes in not recognizing when the new era has dawned.

Let us, for the sake of convenience, call the 1950 to 1973 period The Golden Age. Most economists (*and economic historians*) would agree on the list of factors which came together to produce this phenomenal period of growth, though

dra dans tous les coins du monde. Le cycle des affaires peut connaître des moments d'arrêt temporaire où de baisse passagère, mais la courbe générale est connue et irréversible: il y a le remplacement continuel de la main-d'œuvre humaine par la machine et l'énergie, la découverte incessante de nouvelles sources d'énergie et de matières brutes pour remplacer les ressources épuisées, et l'inévitable prospérité matérielle dans le monde entier.

C'est une image séduisante et un juste reflet du progrès de la révolution industrielle au cours des deux derniers siècles. L'historien ne conteste pas ce progrès. En fait, il reconnaît les grandes réalisations imputables à l'industrialisation, mais il doit faire remarquer que le processus ne s'est pas déroulé également et sans interruption au cours des deux derniers siècles et que la révolution industrielle ne se poursuivra pas éternellement comme elle l'a fait jusqu'à présent. Aucun empire, aucun phénomène historique ne s'est poursuivi éternellement. Toute bonne chose a sa fin, et il n'y a pas de raison de croire que la révolution industrielle sera le premier phénomène de l'histoire à défier ce principe.

La première chose qui frappe l'historien qui étudie la révolution industrielle, outre les poussées et les essors d'activités à court terme, ce sont les périodes beaucoup plus longues de croissance et de stagnation. Ainsi, dans le monde industrialisé du XIXe siècle, soit en Europe et en Amérique du Nord, il y a eu une période soutenue de croissance entre 1850 et 1873, suivie d'une récession qui a duré jusqu'en 1896. L'économie mondiale a ensuite connu un regain de vie avec la découverte de l'or. La question n'est pas de conclure aux chiffres magiques (1850, 1950, 1873, 1973, etc.), ou de répéter que l'histoire n'est qu'un perpétuel recommencement, ou de dire que l'or est la solution. L'idée c'est plutôt qu'il n'y a aucune raison logique de croire qu'une chute, une récession, une période creuse, que vous l'appeliez comme vous voudrez, ne durera pas vingt ou vingt-cinq ans. Nous avons connu de telles périodes avant la révolution industrielle. Il n'y a pas lieu de souscrire au renouveau de la numérologie qui connaît un certain succès dernièrement auprès des personnes qui ont redécouvert ce fameux économiste soviétique Kondratieff et son cycle des cinquante ans. Je trouve le cycle de Kondratieff à peu près aussi stimulant que les prophéties de Mother Shipton.

Quand on écrira l'histoire économique de la période que nous vivons présentement, je crois que les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, soit de 1950 à 1973, finiront par être considérées comme une situation aberrante plutôt que normale. Pour ne prendre que le cas du Canada, il ne faut pas oublier qu'à partir de la Confédération jusqu'en 1940, l'économie a connu un taux de croissance moyen de 3% par année, tandis que pendant la période d'après-guerre, il a doublé (6%) jusqu'en 1973. Quelle situation est la plus normale? On constate évidemment que le taux de croissance le plus faible a été enregistré plus longtemps. Ce qu'il faut retenir, ce n'est pas un chiffre quelconque à se donner comme objectif, mais le fait que les tendances changent et que ce qui convient à une époque peut ne pas convenir à une autre. Le danger c'est de ne pas se rendre compte qu'une nouvelle ère commence.

Pour des raisons de commodité, appelons l'âge d'or la période qui s'étend de 1950 à 1973. La plupart des économistes (et des historiens de l'économie) seraient d'accord sur la liste des facteurs qui sont intervenus ensemble pour produire

they might disagree over the relative weighting of each factor. A standard analysis would include:

(*a*) *New Technology:* the working out and commercial exploitation of what has been called the technology of the Third Generation of the Industrial Revolution: petrochemicals, electronics, artificial fabrics, jet aircraft, and computers, to name the most obvious.

(*b*) *Post-War Reconstruction:* rebuilding Europe and satisfying pent-up consumer demand for appliances and consumer goods throughout the developed world.

(*c*) *Limitless Cheap Energy and Cheap Raw Materials:* increasing productivity by replacing human labour with machines and cheap power, and by adding value to goods almost exclusively through the transformation of cheap raw materials.

(*d*) *A Passive Underdeveloped World* which would supply the requisite energy and raw materials *ad infinitum*, while soaking up surplus manufactured goods from the West.

(*e*) *A Stable International Economic Environment:* a series of institutions and agreements created during or shortly after the Second War by the victors which allowed long-term investments to be made at relatively low risk. The O.E.C.D., the International Monetary Fund, the World Bank, the General Agreement on Trades and Tariffs are all creations of the immediate post-war period.

(*f*) *Popular Economic Consensus:* a general agreement by Western Economists about how the rules worked, and a general acceptance by western populations of certain economic values and assumptions: the importance of such things as work and its availability, incentives, profits, personal mobility, and ever-increasing personal affluence.

Put them all together, and you have the Golden Age, an unprecendented period of prosperity for the world, when the Gross Global Product more than doubled, making *nouveaux riches* of all of us and millions of others besides.

And now the party is over. The system has not collapsed, there is no depression, and these are not the Dirty Thirties. Rather, we seem to be in a holding pattern, on a plateau, struggling to keep what we have, rather than striving for more. What *has* broken down is the rapid growth engine which powered the Golden Age.

If the Golden Age was the product of the congruence of a number of causes, it stands to reason that when these causes began to operate differently, even negatively, the cumulative effect would be to undermine the Age. Let us review the list:

(*a*) *New Technology:* It has been a standard article of faith amongst the apostles of growth that whenever technology falters, something new will turn up on schedule. Indeed, in his book *The Coming of Post-Industrial*

cette période de croissance phénoménale, bien qu'il soit possible qu'ils ne s'entendent pas sur l'importance relative de chaque facteur. Une analyse classique permettrait de faire ressortir les facteurs suivants:

a) *Les nouveaux moyens techniques:* Le développement et l'exploitation commerciale des moyens techniques de la troisième génération de la révolution industrielle: les produits pétrochimiques, l'électronique, les tissus synthétiques, les avions à réaction et les ordinateurs, pour se nommer que les plus évidents.

b) *La reconstruction de l'après-guerre:* reconstruire l'Europe et répondre à la demande d'appareils et de biens de consommation dans tous les pays industrialisés.

c) *Quantité illimitée d'énergie et de matières premières à bon marché:* accroître la productivité en remplaçant la main-d'œuvre par des machines et de l'énergie à bon marché, et en ajoutant de la valeur aux biens presqu'exclusivement au moyen de la transformation de matières premières peu coûteuses.

d) *Des pays sous-développés passifs:* qui fourniront indéfiniment l'énergie et les matières premières requises, tout en absorbant l'excédent des produits manufacturés de l'Occident.

e) *Un milieu économique international stable:* un ensemble d'organismes créés et d'accords conclus, au cours de la Deuxième Guerre mondiale ou juste après, par les vainqueurs, qui ont permis d'effectuer des investissements à long terme sans trop de risques. L'O.C.D.E., le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Accord général sur les tarifs douaniers, sont tous des créations de l'après-guerre.

f) *Unanimité en matière d'économie:* l'accord général entre les économistes occidentaux sur l'application des règles, et l'acceptation générale de certaines valeurs et hypothèses économiques par des peuples occidentaux, notamment l'importance de facteurs tels que l'emploi et sa disponibilité, les stimulants, les bénéfices, la mobilité personnelle, et l'opulence personnelle toujours croissante.

Il suffit de les mettre tous ensemble pour avoir l'âge d'or, période de prospérité sans précédent dans le monde, au cours de laquelle le produit global brut a plus que doublé, faisant de nous tous et de millions d'autres, des nouveaux riches.

Et maintenant la fête est terminée. Le système ne s'est pas effondré, il n'y a pas de dépression, et la période actuelle n'est pas semblable aux sales années 30. Au contraire, nous semblons tenir bon, sur un plateau, plus pour conserver ce que nous possédons, au lieu de nous efforcer d'obtenir davantage. Ce qui est en panne, c'est le moteur de la croissance économique rapide qui assurait l'essor économique que nous avons connu à l'âge d'or.

Si ce dernier était le produit de la congruence d'un certain nombre de facteurs, il est évident que si ceux-ci commencent à influer différemment, même négativement, ils saperont l'âge d'or. Examinons ces divers facteurs:

a) *Les nouveaux moyens techniques:* La croyance selon laquelle toutes les fois que les moyens techniques flanchent, on en découvre de nouveaux en temps voulu, a été l'article de foi répandu parmi les apôtres de la croissance.

Society, published, ironically, in *April* 1973, the Harvard sociologist Daniel Bell spoke of "charting the sea of technology", almost as if one could, like Babe Ruth, simply aim at a problem, and by throwing enough resources at it, be certain of its resolution. Optimists of this sort describe technological breakthroughs as a series of overlapping curves which, when taken together, form an "envelope curve" of steady innovation. The success of the American space proframme of the 1980s only served to reinforce this myth.

For myth it is. There is no reason to suppose that technological change is endlessly self-sustaining. There would be nothing unnatural about a "dry period" of innovation, and as we contemplate the technological scene today, it is hard to imagine which of today's inventions will prove to be the mighty economic motors of tomorrow's Fourth Generation of the Industrial Revolution. Instead, we see new technologies which paint themselves into some irrelevant, unprofitable, sterile corner, such as the Concorde. We see computer gadgets which rapidly degenerate into trivia: pocket calculators on pens, digital clock radios, and butcher's scales which do everything except play "The Maple Leaf Forever". We hear talk of household robots *à la* Artoo Deetoo. What we do *not* see or hear are the breakthroughs which will come in time to solve our most pressing problems: a real alternative to oil by 1985, for example, or an effective method of storing electricity during the off-peak period. We do not even see new trendy items of personal consumption coming on to the market which we will all feel compelled to rush out and buy: where are the washing machines, automobiles, colour televisions, stereos, outboards, trail bikes, and beach buggies of the future? We *have* everything! For the time being, innovation, both major and minor, appears to be faltering.

(*b*) *Post-War Reconstruction:* Europe could not be more built if it tried.

(*c*) *Limitless Cheap Energy and Cheap Raw Materials:* There is no need to belabour the obvious here: there is no more of either. But the significance of the quadrupling of basic energy costs since 1973 seems not to have been grasped. Productivity gains for the last two centuries have depended on *cheap* energy. Cheap energy has also made everything more mobile, from people to goods. The whole logic of centralized manufacturing plants has been cheap transportation to bring raw materials in and to ship finished goods out. Modern North American agriculture is based on ever-larger machines being operated by fewer and fewer men, greater yields coming from petrochemical based fertilizers, and cheap transportation from ideal growing areas such as California and the American South to the rest of the continent.

En effet, dans son ouvrage intitulé *The Coming of Post-Industrial Society*, publié (ironie du sort) en avril 1973, le sociologue de Harvard, Daniel Bell, a parlé de «dresser la carte marine de la mer que constitue la technologie», comme si on pouvait, comme des Babe Ruth, simplement viser un problème et en lançant suffisamment de ressources, être certain de la résoudre. Des optimistes de ce genre décrive les découvertes technologiques comme étant une série de courbes qui chevauchent, et qui prises ensemble, forment «une courbe enveloppante» d'innovation soutenue. Aux États-Unis, le succès du programme spatial des années 70 n'a servi qu'à renforcer ce mythe.

Car il s'agit bien d'un mythe. Il n'y a aucune raison de supposer que les progrès techniques se maintiennent indéfiniment d'eux-même. Une période durant laquelle il n'y aurait pas d'innovation ne serait rien d'anormal, et lorsque nous examinons les progrès technologiques, réalisés de nos jours, il est difficile d'imaginer parmi les inventions actuelles celles qui se révéleront les moteurs économiques puissants de la quatrième génération de la révolution industrielle. Au contraire, nous assistons à de nouvelles réalisations dans le domaine technologique qui se révèlent inutiles, stériles et onéreuses, telles que le Concorde. Des calculatrices dégénèrent en objets futils. Des calculatrices de poche placées sur des stylos, des radios horloges à lecture directe, et des balances de boucher qui font tout excepté jouer le "Maple Leaf Forever". Nous entondons parler de robots ménagers à la Artoo Deetoo. Ce que nous ne voyons pas ou dont nous n'entendons pas parlé, ce sont les découvertes qu'on fera au moment voulu pour résoudre nos problèmes les plus urgents: un moyen réel de remplacer le pétrole d'ici 1985 ou une méthode efficace pour emmagasiner l'électricité durant les périodes de faible consommation. Nous ne voyons même pas lancer sur le marché de nouveaux articles de consommation personnelle à la mode que nous nous sentons tous tenus d'aller acheter: où sont les machines à laver, les automobiles, les postes de télévision en couleur, les appareils stéréophoniques de l'avenir? Nous avons tout! Pour le moment, l'innovation, importante et secondaire, semble flancher.

b) *La reconstruction de l'après-guerre:* L'Europe ne pourrait pas être plus construite, même si elle le voulait.

c) *Quantité illimitée d'énergie et de matières premières à bon marché:* Il est inutile de nier l'évidence ici, ce n'est plus le cas. Mais on ne semble pas avoir saisi l'importance du fait que les coûts de l'énergie ont quadruplé depuis 1973. Au cours des deux derniers siècles, les hausses de productivité ont été obtenues grâce à l'énergie peu coûteuse. Cette dernière a également rendu tout plus mobile, qu'il s'agisse des personnes ou des marchandises. Des moyens de transport peu coûteux pour assurer l'acheminement des matières premières aux usines, et l'expédition des produits finis, est à la base de la centralisation des usines. L'agriculture moderne nord-américaine se fonde sur l'utilisation de machines toujours plus perfectionnées dont le fonctionnement est assuré par un nombre de plus en plus réduit d'agriculteurs, sur l'accroissement de la production résultant d'engrais à base de produits pétrochimiques et sur des moyens de transport peu coûteux qui relient des régions idéales de culture telles que la Californie et le sud des États-Unis au reste du continent.

Make fuel and fertilizer more expensive, however, and all of the classic assumptions about economies of scale, economic mobility, and the substitution of inanimate power for human power begin to fall apart. Undoubtedly, the present system can absorb some increased costs without altering the basic equations, but if the price of energy goes high enough, then a whole new set of trade-offs begin to emerge. Extraordinary as the idea seems, it is even possible that the era of the mobility of goods and persons may have peaked, and that transportation and energy costs may henceforth dictate a more decentralized economy. To take an eccentric example, in Australia in 1959, 80% of cattle were moved by drovers, the remaining 20% by rail and truck. Ten years later, the figures were reversed, and the drover seemed a figure of the past. But now, increasing numbers of cattle are once again being driven. The reason? It costs $20,000 to move 1,000 cattle 310 miles by road, $10,750 by rail and $7,000 by droving.

The importance of this development cannot be overstated. If energy becomes increasingly expensive, one of the critical conditions underlying the Industrial Revolution of the last two hundred years has been fundamentally altered. This would be a momentous change in the history of mankind.

(*d*) *A Passive Underdeveloped World:* Again, conditions have altered beyond recognition. We now have the group of 77 nations (*much expanded since*), various UNCTAD meetings, and the United Nations itself endorsing the concept of the New International Economic Order. The most obvious and successful shift of financial resources from the First to the Third World has been in the case of energy, although various attempts continue to be made to cartelize other commodities.

But perhaps of greater importance for the West is the determined effort of the developing world to increase its share of world manufacturing from the present 6% to a future 25%. Here, we move beyond the realm of United Nations rhetoric to the reality of Hong Kong, Korea, and Taiwan. As any Canadian shoe, clothing, auto, or electronics manufacturer will testify, the Third World is anything but passive these days.

The conventional wisdom is that we need not fear this process, since the world economy will grow at a sufficient rate in the future to allow the Third World its 24% without causing the rest of us any hardship. In the words of the Economic Council of Canada in a 1978 study on our relations with developing countries:

> We recommend that, in order to shift Canada's industrial structure away from the highly protected, labour-intensive, and standard-technology activities in which comparative advantage clearly lies with Third World coun-

Toutefois, si on augmente le prix du combustible et des engrais, toutes les hypothèses classiques au sujet des économies d'échelle, de la mobilité économique et du remplacement des ressources humaines par l'énergie inanimée commencent à s'effondrer. Il n'y a pas de doute que le système actuel peut absorber quelques augmentations de prix sans changer les équations fondamentales, mais si le prix de l'énergie devient suffisamment élevé, à ce moment-là, un nouvel ensemble d'options commencent à se présenter. Aussi extraordinaire que puisse paraître cette idée, il est même possible que l'ère de la mobilité des biens et des personnes ait atteint son point culminant, et que dorénavant les frais d'énergie et de transport donneront lieu à une économie plus décentralisée. Prenons un exemple simple, en Australie en 1959, 80 % du bérail était acheminé par des bouviers, les 20 p. 100 restants par train et camion. Dix ans plus tard, les pourcentages ont changé, et le bouvier semble être un personnage du passé. Mais actuellement, un nombre croissant de bestiaux sont une fois de plus conduits par des bouviers. La raison? Il coûte $20,000 pour assurer par camion, sur un parcours de 310 milles, le transport de 1,000 têtes de bétail, $10,750 par train, et $7 000, par des bouviers.

On ne peut pas trop insister sur l'importance de cette évolution. Si l'énergie devient de plus en plus coûteuse, une des conditions critiques à l'origine de la révolution industrielle des deux derniers siècles a été fondamentalement modifiée. Ce serait un changement considérable de l'hinstoire de l'humanité.

d) *Des pays sous-développés passifs:* Là encore, les conditions ont changé au point qu'on ne peut plus les reconnaître. Nous avons actuellement le groupe des 77 (mais le nombre de ces joys a beaucoup augmenté depuis), diverses réunions de la C.N.U.C.E.D, et les Nations Unies elles-mêmes qui acceptent le principe du nouvel ordre économique international. Le transfert le plus évident et fructueux des ressources financières des pays industrialisés au Tiers-Monde, a eu lieu dans le domaine de l'énergie, bien qu'on continue à faire diverses tentatives en vue de constituer des cartels pour d'autres produits.

Mais le facteur qui a peut-être la plus grande importance pour l'Occident c'est l'effort résolu des pays en voie de développement d'accroître à 25 p. 100 leur part des produits manufacturés qui est actuellement de 6 p. 100 Ici, la rhétorique des Nation Unies cède la place à la réalité de Hong-Kong, de le Corée et de Taïwan. Comme un grand nombre de fabriquants canadiens de chaussures, de vêtements, d'automobiles ou d'équipement électronique en témoigneront, le Tiers-Monde est loin d'être passif actuellement.

La sagesse classique nous dicte de ne pas nous effrayer de ce processus, puisque l'économie mondiale croîtra à un rythme suffisant dans l'avenir pour permettre au Tiers-Monde de réalisr ses 25 p. 100 sans nous causer de difficulté. Dans une étude effectuée en 1978 sur nos relations avec les pays en voie de développement, le Conseil économique du Canada a déclaré ce qui suit:

> Nous recommandons, afin d'éloigner la structure industrielle du Canada des activités hautement protégées, à forte concentration de main-d'œuvre, et dotées d'une technologie normalisée, dans lesquelles sont nettement

tries, the federal government agrees with the relevant provinces on the establishment of an industrial re-adjustment and redeployment fund and the creation of a comprehensive joint regional development strategy to be put into force as soon as possible.

Such a recommendation rests on a series of assumptions I find questionable. To begin with, it presupposes a return to high growth rates. It also assumes a classic development model whereby the developed nations produce goods of an ever-increasing complexity, while the developing nations slowly move up and the industrial evolutionary scale from shoes to steel to automobiles.

But if the developed world either runs out of bright new technological ideas, or produces goods nobody needs (*rubber-wheeled subway cars for Brazil*), then increasingly Western nations will find their traditional industrial base being eroded without finding alternative forms of employment for its population in higher technology industries. We all know the case of Canada, but other highly sophisticated industrial nations such as Italy and the United States itself are experiencing the same discomfort. "Comparative advantage" is a nice idea, but we do not appear to have found ours yet.

(*e*) *A Stable International Economic Environment:* Here, the shocks to the system since 1973 have been most dramatic. First, there has been the enormous problem of re-adjusting to increased energy costs and the massive transfer of wealth from one group of nations to another. The mighty petrodollar surpluses of the O.P.E.C. countries fluctuate with the erratic progress of the American dollar, but they remain nonetheless, a potential source of difficulty, particularly when they are placed in short-term investments. The world banking system has coped astonishingly well with these surpluses to date, but they have introduced a new element of fragility and potential instability into the international economic system.

Of far graver concern is the problem of international indebtedness. It is one thing for the developing nations to borrow abroad to finance the building of new industries, it is quite another to borrow to finance oil deficits. Once again, the system has thus far been successful in staving off bankruptcy in nations such as Italy, Zaire, Peru and Indonesia, but we are far from establishing a new set of international ground rules for borrowing.

A third problem which confronts us daily is the continuing instability of international exchange rates. It is hard to imagine a more damaging blow to international investment. Consider, for example, the plight of the Halifax-Dartmouth Bridge Commission, which owed Swiss and German Banks $39.4 million in 1973, and now owes $92 million. It is evident that the post-World-War Two international monetary system is collapsing, and no solution is in sight. Just ask any gold-bug.

favorisés les pays du Tiers-Monde, que le gouvernement fédéral s'entende avec les provinces intéressées sur l'établissement d'un fonds de rajustement et de réorientation industriels et la création d'une stratégie conjointe et globale d'expansion régionale qui serait appliquée le plus tôt possible."

Une telle recommandation repose sur une série d'hypothèses à mon avis, contestables. Pour commencer, on présuppose un retour à des taux de croissance élevés. On présume aussi un modèle de développement classique où les nations industrialisées produisent des biens d'une complexité toujours croissante, tandis que les nations en voie de développement gravissement lentement l'échelle de l'évolution industrielle en passant des chaussures à l'acier, puis aux automobiles.

Mais si le monde industrialisé tarit de brillantes innovations technologiques, ou produit des biens dont personne n'a besoin (des wagons sur roues de caoutchouc pour le Brésil), les nations occidentales verront leur base industrielle traditionnelle s'éroder de plus en plus sans trouver d'autres emplois à leurs travailleurs des industries à haute technologie. Nous connaissons tous le cas du Canada, mais d'autres nations industrielles hautement complexes, comme l'Italie et les États-Unies eux-mêmes connaissent les mêmes ennuis. Être "nettement favorisés" c'est bien beau, mais nous ne semblons pas avoir encore eu l'occasion de l'être.

e) *Un milieu économique international stable:* c'est dans ce domaine que le système a été le plus ébranlé depuis 1973. Premièrement, il a fallu faire face à l'énorme problème du rajustement à des coûts énergétiques accrus et au transfert massif des richesses d'un groupe de nations à un autre. Les excédents de précieux pétrodollars des pays de l'O.P.E.P. fluctuent avec les hausses irrégulières du dollar américain, mais ils n'en demeurent pas moins une source éventuelle de difficultés, plus particulièrement lorsqu'ils sont investis à court terme. Le système bancaire monsial s'est étonnamment bien accommodé de ces excédents jusqu'à maintenant, mais ils ont introduit un nouvel élément de précarité et d'instabilité dans le système économique international.

Un problème beaucoup plus grave se pose toutefois: l'endettement international. Certes les nations en voie de développement peuvent emprunter à l'étranger pour financer la construction de nouvelles industries, mais il en va autrement lorsqu'on emprunte pour financer les déficits fondés sur le pétrole. Une fois de plus, le système a réussi jusqu'à maintenant à empêcher la faillite de nations telles que l'Italie, le Zaïre, le Pérou et l'Indonésie, mais nous sommes encore loin de l'établissement d'un nouvel ensemble de règles internationales régissant l'emprunt.

Un troisième problème se pose à nous quotidiennement: l'instabilité permanente des taux de change internationaux. Il est difficile d'imaginer un plus dur coup pour l'investissement international. Examinons, par exemple, le sort de la *Halifax-Darmouth Bridge Commission* qui devait à des banques suisses et allemandes $39.4 millions en 1973, et qui en doit maintenant $92 millions. Il est évident que le système monétaire international instauré après la Deuxième Guerre mondiale s'écroule, et qu'aucune solution n'est en vue. On n'a qu'à demander aux riches.

And finally, as we struggle through the latest round of GATT negotiations, it is apparent that the threat of renewed protectionism grows daily stronger. Exasperated by high unemployment rates and the persistent inability to discover their elusive comparative advantages, the western nations will be increasingly drawn to the solution of high tariffs and import substitution. Gradually, the bitter truth is dawning that we cannot *all* have an export-led recovery, unless we wish to export to the moon.

Faced with such international instability, which is compounded by domestic insecurity, and hedged round with government interference and inflation, it is hardly astonishing that businessmen, already badly scared by 1973, fail to put their money in long-term capital projects. Who can blame them?

(*f*) *Popular Economic Consensus:* Since things have started to fall apart, so have the economists. The Great Divide between Keynesians and monetarists is almost bottomless. Monetarism has become a kind of economic Pentecostalian, a doctrine of great moral fervor and little understanding, as British Tory backbenchers and Uruguayan colonels speak stirringly and inaccurately about M 1. It would be a gross oversimplification to suggest that the Keynesians fight on in the O.E.C.D. and various Ministries of Finance, while the monetarists have captured the I.M.F., the World Bank, and various central banks. But one thing is clear, amongst nations and within nations there are divided analyses and contradictory, self-negating prescriptions. Stimulate the economy, but keep the money supply down, reduce unemployment, but cut government expenditure. And wherever one solution or other is taken to its logical conclusion (*monetarism in Chile, for example, or Kenesianism in Sweden*), that does not appear to work either.

Meanwhile, *The Financial Post* and the Minister of Finance promise us a brighter tomorrow. But the power bills go up, and the kids can't find work, and food costs seem outrageous, and we can't go South this winter, and the radio goes on and on about the dollar, and strikes, and government waste and inefficiency. We do not understand what is happening to us, we feel insecure, cynical, short-tempered. In short, we have become ungovernable, because our perception of the present reality does not jibe with what our leaders tell us. They promise us bread and circuses if we wait, and we can't even afford to plug in the toaster. So we throw the rascals out (*most of them, anyway!*).

Perhaps the greatest failure of economists in the 1970s has been in understanding the thinking of the average man and woman. There has been a profound change of personal values in the populations of the West in the 1960s and 1970s, a change fraught with economic consequences of which economists are only dimly aware. Economists still assume that if

Enfin, d'après les dernières négociations du GATT, il est évident que la menace d'un protectionnisme renouvelé est chaque jour plus réelle. Exaspérées par des taux de chômage élevés et par la constante incapacité d'être favorisées, les nations occidentales seront de plus en plus portées à prendre les mesures qui s'imposent en ce qui concerne les tarifs et le importations. Il devient clair que tous ne peuvent tirer des revenus des exportations, à moins d'exporter vers la lune.

Vu cette instabilité internationale, qu'aggrave l'insécurité qui règne au pays, et vu l'interférence du gouvernement et l'inflation, il n'est guère étonnant que les hommes d'affaires, déjà effrayés par les événements de 1973, hésitent à investir dans des projets d'immobilisations à long terme. Et qui peut les en blâmer?

f) *Unanimité en matière économique:* Depuis que les choses ont commencé à se détériorer, les économistes ne sont vraiment plus d'accord. La grande division entre les partisans de la doctrine de Keynes et le monétaristes est presque insondable. Le monétarisme est devenu une espèce de pentecôté économique, une doctrine de grande ferveur morale mais de peu de compréhension, comme en fait foi la façon confuse et inexacte dont les députés d'arrière-plan conservateurs britanniques et les colonels uruguayains parlent de M 1. Ce serait simplifier excessivement la chose que de dire que les partisans de la doctrine de Keynes mènent une lutte acharnée à l'O.C.D.E. et dans divers ministères des finances tandis que les monétaristes s'emparent peu à peu du F.M.I., de la Banque mondiale, et de diverses banques centrales. Mais il est clair qu'entre les diverses nations, et au sein même de chaque nation, se trouvent des analyses opposées et des prescriptions contradictoires. On propose de stimuler l'économie sans accroître la masse monétaire, ou de réduire le chômage mais non les dépenses publiques. Et toutes les fois qu'une solution ou une autre est menée à sa conclusion logique (le monétarisme au Chili, par exemple, ou la doctrine de Keynes en Suède), il ne semble pas non plus que cela fonctionne.

Pendant ce tems, le *Financial Post* et le ministre des Finances nous promettent un avenir meilleur. Mais les factures d'énergie ne cessent de grimper, les jeunes ne trouvent pas de travail, le coût de l'alimentation semble scandaleux, nous ne pouvons aller dans le sud l'hiver, et le radio ne cesse de parler de la baisse du dollar, des grèves ainsi que du gaspillage et de l'inefficacité du gouvernement. nous ne comprenons pas ce qui nous arrive, Nous avons un sentiment d'insécurité et nous nous sentons cyniques et impulsifs. En résumé, nous sommes devenus impossibles à gouverner, car notre perception de la réalité actuelle ne correspond pas à celle que nous décrivent nos dirigeants. Ils nous promettent de pain si nous attendons, mais ne pouvons même pas vous permettre de brancher le grille-pain. Nous eliminons donc les fripouilles (la plupart, en tout cas).

Le plus grand échec des économistes dans les années 70 a peut-être été de ne pas comprendre la pensée du citoyen moyen. Dans les années 60 et 70, nous avons assisté à un profond changement dans les valeurs personnelles des peuples occidentaux, lequel changement était gros de conséquences économiques, dont les économistes n'ont qu'une vague idée.

sufficient financial incentives are offered, people will work harder to gain more. Hence, the plea for tax cuts, or the attempt to reduce unemployment benefits to force people back to work. The proposition is simple enough: we are all economic beings, we all have our price, all one has to do is up the ante.

But is it true? There is mounting evidence that in troubled times, people prefer stability and security to any possible financial gain. As I travelled through Western Europe, the United States, and Canada interviewing people in 1977, I was startled by the uniformity of a trend: increasing resistance of people to moving *anywhere*, not only from one town to another, but even from one part of the same factory to another. In my own world, that of the university, the situation has altered beyond recognition in the eight years I have been teaching. In 1970, the pattern was that of the scholar-gypsy: one spoke of certain institutions as being a good "first" university, and as with international oil companies and diplomats, if you spent more than five years in the same location, you were an evident failure. Now, in 1978, there is absolutely no movement in or out of any university. We have all gone to ground. Them that has, keeps. The same phenomenon can be detected among business executives and workers and even the unemployed: stay with the known, accept the cut in pay or rank.

In short, people are refusing to take risks, and who can blame them either? This does nothing, however, for the mobility of labour, and it places yet another constraint on the options of economic policy makers. I think it is quite accurate to speak of such attitudinal change as a "social limit to growth".

There is also a curious and powerful rebellion against the trend of modern economies towards increasing specialization. There is, in the land, a rising phenomenon which I shall call "guerilla economics". In its simplist form, it is the decision by increasing numbers of people to diversify their economic activities, even if this represents a loss of efficiency through specialization of function.

In part, it is a logical consequence of our present taxation structure. In a recent attack on Keynesianism in *The Public Interest*, Paul Craig Roberts gives the example of a carpenter who faces a 25% marginal tax rate. For every additional $100. earned before taxes, he keeps $75. If his house needs painting, it costs $80. to hire a painter, so he would save $5. by painting his own house rather than working that day as a carpenter. The tax base shrinks by $180., that is the $100. of the non-working carpenter plus the $80. of the unhired painter. Also the productive efficiency of the division of labour disappears.

For Roberts, the moral of the story is to lower the tax rate to make it more financially attractive for the carpenter and painter to perform their specialized, taxable roles. I read the story differently. Increasing numbers of painters, carpenters,

Ces derniers présument encore que grâce à des encouragements financiers suffisants, les gens travailleront plus fort pour gagner davantage, d'où la justification des réductions d'impôt, ou la tentative de réduire les prestations d'assurance-chômage pour forcer les gens à retourner sur le marché du travail. La proposition est assez simple: nous sommes tous des entités économiques, ayant un prix, et tout ce que nous avons à faire, c'est déposer la première mise.

Mais est-ce vrai? Il y a de plus en plus de preuves qu'en période de crise, les gens préfèrent la stabilité et la sécurité à tout gain financier possible. En 1977, j'ai interviewé des gens en Europe de l'Ouest, aux États-Unis et au Canada, et j'ai été étonné de constater la tendance suivante: la réticence de plus en plus grande à changer de place, non seulement à passer d'une ville à une autre, mais encore d'un service à un autre au sein de la même usine. Dans le monde dans lequel je vis, celui de l'université, la situation a tellement changé en huit ans qu'elle est aujourd'hui méconnaissable. En 1970, le modèle était celui de l'érudit nomade: on disait de certaines institutions qu'elles étaient les «premières» bonnes universités, et dans les sociétés pétrolières internationales et chez les diplomates, si l'on passait plus de cinq ans au même endroit, on était jugé un échec évident. Aujourd'hui, en 1978, il n'y a absolument pas de mouvement entre les universités. Tout le monde a les deux pieds sur terre. On s'en tient à ce qu'on a. On peut déceler le même phénomène chez les administrateurs d'entreprises et chez les travailleurs, voire chez les chômeurs: on reste en terrain connu, et on accepte même les diminutions de salaires ou les rétrogradations.

En résumé, les gens refusent de prendre des risques, et encore une fois, qui peut les en blâmer? Mais cela ne contribue en rien à la mobilité de la main-d'œuvre, et limite davantage les options des décisionnaires économiques. Je crois qu'il est tout à fait juste de voir dans un tel changement d'attitude une «limite sociale à la croissance».

Il est également curieux de constater une résistance farouche à la tendance des économies modernes à être de plus en plus spécialisées. Un phénomène que j'appelle l'«économie de franc-tireur» est en train de se produire. Cela signifie grosso modo que les gens décident de plus en plus diversifier leurs activités économiques, au détriment de l'efficacité qui permet une spécialisation.

C'est, en partie, une conséquence logique de la structure de notre régime fiscal actuel. Dans son livre intitulé *The Public Interest*, M. Paul Craig Roberts a attaqué récemment la pensée keynésienne en donnant l'exemple d'un menuisier dont le taux d'imposition maximal est de 25%. Chaque tranche de $100 supplémentaires qu'il gagne, est réduite à $75. Si sa maison doit être repeinte, il lui en coûtera $80 pour engager un peintre, par conséquent, il économiserait $5 en faisant ce travail lui-même plutôt que d'aller travailler ce jour-là comme menuisier. L'assiette de l'impôt diminue donc de $180, soit les $100 du menuisier qui ne travaille pas et les $80 du peintre qui n'est pas embauché. De plus, le rendement est inférieur lorsque chacun fait le travail de l'autre.

Selon M. Roberts, la morale de cette histoire est qu'il faut réduire l'impôt afin qu'il soit plus intéressant financièrement pour le menuisier et le peintre d'exercer chacun son métier qui est imposable. Je vois cette question d'un point de vue diffé-

history professors, and postal workers may actually *enjoy* a varied life, whatever the financial consequences. And as people do more for themselves and hire fewer outside experts, or trade among themselves, or simply take more time off, all the classic assumptions of economits and governments begin to crumble. The consequences of this guerilla economic activity is that an increasing portion of G.N.P. is escaping both Statistics Canada and Revenue Canada. Thus, people are becoming unpredictable, unruly, and untaxable in other ways.

Finally, economists in the West have failed to take into account the ever-lengthening time it takes to make decisions as more and more people wish to be consulted. The current disputes over nuclear power in Sweden, Germany, the United States, Canada, and other countries are dramatic examples of the new process. People simply will not give in easily to the experts and their governors over major decisions involving power stations, the environment, airports, and Niagara fruitlands. Within factories, the consultative process is on the rise. This participatory phenomenon is admirable in many ways, but it has the invariable effect of slowing down economic decision-making, sometimes to the point that the delays destroy the project entirely.

And so, the forces which came together to produce the Golden Age, are now pulling apart, pulling against a traditional pattern of economic growth.

How, then, shall we characterize the age in which we now live? In time, I think we shall come to judge September-October 1973 as somehow equivalent to June 1914 or October 1929: one of those critical, symbolic dates after which things were never the same. Of course, this may be an enormously pretentious, overblown way of stating the matter, and The Recovery may duly arrive. It may not, however. In either event, it should be stated that the importance of 1973 does not rest solely in the energy crisis itself, but in the general unravelling and falling apart of various economic trends, a series of reversals which preceded, accompanied, or followed the oil embargo. 1973 simply drew our attention to this state of affairs.

2. The Future. Historians, Pace, Arnold Toynbee and H.G. Wells, invariably get into trouble when they attempt to extrapolate future developments from past events. Whether 1973 will ultimately be seen as the beginning of a new era of the same time-span and significance as the Industrial Revolution itself, I dare not speculate. As a historian, I can only point out that the long and troubled history of man is full of such great shifts, and there is no particular reason why 1973 should not be the beginning of such a change.

Shortening my sights, I am prepared to advance the proposition that at the very least we are in for a prolonged "slow" period well into the 1980s, perhaps roughly comparable to that

rent. Un nombre croissant de peintres, de menuisiers, de professeurs d'histoire et de postiers peuvent, en fait, jouir d'une vie diversifiée quelles qu'en soient les conséquences financières. Et comme de plus en plus de personnes font elles-mêmes leur travaux, engagent moins d'experts, s'entraident et s'accordent simplement plus de temps libre pour accomplir ces tâches, toutes les conclusions classiques des économistes et des gouvernements commencent à s'effondrer. Les conséquences de cette «économie de franc-tireur» est qu'une partie de plus en plus importante du P.N.B. échappe tant à Statistique Canada qu'au ministère du Revenu. Ainsi, il devient de plus en plus difficile de prévoir le comportement des gens, de les gouverner et de les imposer.

Enfin, les économistes des pays occidentaux n'ont pas tenu compte du fait que les prises de décisions prennent beaucoup plus de temps vu qu'un nombre toujours croissant de personnes veulent être consultées. Les controverses sur l'énergie nucléaire qui s'élèvent actuellement en Suède, en Allemagne, aux États-Unis, au Canada et dans d'autres pays, sont des exemples frappants de cette nouvelle tendance. Le public ne veut plus céder facilement devant les experts et les gouvernants en ce qui concerne les décisions importantes sur les centrales nucléaires, l'environnement, les aéroports et les terres de culture fruitière du Niagara. Dans les usines, le processus de consultation prend de plus en plus d'ampleur. Ce phénomène de participation est avantageux de bien des façons, mais il ralentit immanquablement les prises de décisions au point de compromettre totalement l'exécution d'un projet.

Ainsi, les forces réunies qui devaient conduire à la prospérité divergent aujourd'hui et risquent de détruire un mode traditionnel de croissance économique.

Comment pourrons-nous donc qualifier la période que nous vivons présentement? Avec le temps, je pense que nous considèrerons les mois de septembre et octobre 1973 comme l'équivalent des mois de juin 1914 ou d'octobre 1929, c'est-à-dire une période critique et symbolique qui a tout changé. Bien entendu, cette façon d'aborder la question peut être très prétentieuse et exagérée, vu que le redressement peut se produire à temps. Néanmoins, il peut également ne pas se produire. Quoi qu'il en soit, on doit préciser que l'année 1973 est importante non seulement à cause de la crise de l'énergie elle-même, mais également parce que différentes tendances économiques, c'est-à-dire une série de changements qui ont précédé, accompagné ou suivi l'embargo sur le pétrole, ont été démêlées et détruites. L'année 1973 a simplement attiré notre attention sur cet état de choses.

2. *L'avenir.* Les historiens Pace, Arnold Toynbee et H. G. Wells s'attirent immanquablement des ennuis lorsqu'ils essaient de prédire l'avenir en se fondant sur le passé. Je ne saurais dire si l'année 1973 marquera, en fin de compte, le début d'une nouvelle ère qui aura la même durée et la même importance que la révolution industrielle. En tant qu'historien, je ne peux que souligner le fait que la longue histoire de l'humanité, est jalonnée de bouleversements, et il n'y a aucune raison pour que l'année 1973 ne soit pas le début d'un tel changement.

A court terme, je dirai que nous connaîtrons, du moins au cours d'une bonne partie des années 80, une longue période de «lente progression» qui sera à peu près semblable à celle qui va

conventiently parallel period 1873-1896. Of course, dramatic break-throughs occur, but it would be folly to bank on miracles. As things now stand, we still face a major world energy crisis by 1985. Furthermore, it should be remembered that whatever changes occur, whatever technologies may suddenly appear on the scene, the lead-time required for their full economic implementation is enormous, particularly in light of the ever-slower decision-making process described above.

Whether a world in slower growth is a more dangerous world, whether we are heading for a "low, dishonest decade" like the 1930s, as the era of entitlement clashes with the age of diminishing resources on the national and international scene, whether peace at home and abroad is more fragile, whether the lure of the left and the right will prove irresistible in the 1980s, no man can say. The possibilities for trouble, however, seem distincly greater than they did ten years ago.

3. An Alternative Strategy for 1980s. If you accept the general outline and logic of the foregoing, then our thinking about what to do in the 1980s if we are to survive must take an unconventional turn. If we consign The Recovery to the same category of probability as The Good Tooth Fairy, we must obviously be more hard-headed in our appreciation of the realities and limitations of the 1980s.

Nowhere is tough, imaginative analysis more required than in the Maritimes. As Confederation currently stands, hard times for Central Canada inevitably mean worse for Maritimers. 50% of provincial revenues come one way or another from Ottawa (*which is to say the rest of Canada*). When revenues are cut from the centre, either because of tax shortfalls or because the richer provinces wish to retain a greater portion of their contributions to the central government, the effect on the Maritimes is devastating. We find ourselves locked into a system of tariffs and centralized industrial production which leaves us as exporters of raw materials and importers of finished goods from the centre. If equalization payments are reduced, our ability to purchase these goods is thereby reduced, without the corresponding compensation of either manufacturing our own goods or purchasing cheaper products from abroad. As things now stand, we are vulnerable and helpless in the face of any economic downturn.

Even if there were no significant recession in the 1980s, most economic commentators from outside the Maritimes take a view of the region's economic prospects which varies from midly optimistic to luke-warm. A study published by the Department of Regional Economic Expansion in February 1978 says, for example, of Nova Scotia: "The medium-term prospects for the economy are somewhat encouraging, as the aggregateinvestment outlook is relatively promising". A recent study by the Hudson Institute of Canada makes the following comment about Maritimes cities:

de 1873 à 1896. Bien entendu, des percées remarquables se produiront, mais il serait insensé de compter sur des miracles. À l'heure actuelle, nous prévoyons toujours une importante crise mondiale de l'énergie pour 1985. De plus, on ne doit pas oublier que quels que soient les changements qui se produiront ou les technologies qui verront soudainement le jour, il faut énormément de temps pour appliquer pleinement des politiques économiques, surtout, je le répète, en raison de la lenteur du processus de prise de décision.

Personne ne peut dire si le monde est plus en danger lorsque la croissance est lente, si nous nous dirigeons vers une «mauvaise décennie» comme les années 30 puisque l'époque de la reconnaissance des droits se heurte à celle de l'épuisement des ressources nationales et internationales, si la paix à l'intérieur et à l'étranger est plus fragile ou si l'attrait de la gauche et de la droite sera irrésistible au cours des années 80. Néanmoins, les risques de conflit semblent beaucoup plus grands qu'il y a dix ans.

3. *Une autre stratégie pour les années 80.* Si l'on est d'accord avec les grandes lignes et la logique de ce qui précède, il faut alors envisager ce que nous ferons au cours des années 80 (si jamais nous survivons jusque là), avec un esprit tout à fait neuf. Si nous croyons que le redressement économique est aussi improbable que l'apparition de la bonne fée, nous devons donc être plus objectif dans notre évaluation des réalités et des restrictions qui caractériseront les années 80.

Nulle part ailleurs autant que dans les Maritimes, a-t-on besoin d'une analyse approfondie et ingénieuse. Dans l'état actuel de la Confédération, lorsque le Canada central connaît de mauvais jours cela signifie inévitablement que la situation sera encore pire pour les habitants des Maritimes. D'une façon ou d'une autre, 50 p. 100 des revenus de ces provinces proviennent d'Ottawa (c'est-à-dire du reste du Canada). Mais si les caisses du pouvoir central s'épuisent, soit à cause d'une insuffisance des recettes fiscales soit parce que les provinces les plus riches veulent garder pour elles-mêmes une partie de leurs contributions destinées au gouvernement central, cela a un effet désastreux sur les provinces de l'Atlantique. Nous sommes aux prises avec un système de tarifs douaniers et une production industrielle centralisée qui font de nous des exportateurs de matières brutes et des importateurs de produits finis provenant du Canada central. Si les paiements de péréquation venaient à être réduits, notre pouvoir d'achat diminuera lui aussi, et nous ne pouvons ni fabriquer nos propres produits ni les acheter meilleur marché à l'étranger. Dans l'état actuel des choses, nous sommes vulnérables et impuissants devant une stagnation économique.

Même si une grave récession n'a pas lieu au cours des années 80, la plupart des économistes à l'extérieur des Maritimes sont peut enthousiastes ou optimistes en ce qui concerne les perspectives économiques de cette région. Une étude publiée en février 1978 par le ministère de l'Expansion économique régionale révèle, au sujet de la Nouvelle-Écosse, que «les perspectives économiques à moyen terme sont quelque peu prometteuses, étant donné que les perspectives d'investissement sont, sans l'ensemble encourageantes». Une récente étude du Hudson Institute of Canada, traite des provinces maritimes et de leurs villes en ces termes:

About these, little needs to be said. They will reflect the conditions of their hinterlands, relatively stagnant and increasingly living off direct or indirect government subsidies. This does not mean they will not be pleasant places in which to live, quite the contrary. They will be well-groomed and have a leisurely pace that will be very civilized, especially to increasing numbers of retirees from Ontario—a kind of North American England. Aggressive young people eager to make their way in the world will go elsewhere.

Are there any alternatives to this genteel stagnation? The first point to be made is that for the Maritimes to survive and prosper in the 1980s, it is not necessary that they follow the lead or even accept the basic operating economic premises of the rest of the country. For far too long Maritimers have passively accepted the analysis of outsiders about what appropriate role they ought to play in Canada. The Maritimes cannot win if we attempt to play in the Big League exclusively on Big League terms. We lack the cheap energy, ready capital, mass markets, and transportation infrastructure to move into sophisticated high technology or large scale capital-intensive manufacturing.

But neither should we simply sit back and wait, content to accept with grumpy gratitude whatever crumbs come our way from Central Canada. What the Maritimes need to do is examine the new economic realities of the 1970s and see if these cannot be turned to some economic advantage. In other words, we need to be more entrepreneurial and less inclined to follow the vulgar herd. We should think about playing a different game altogether.

Buy Atlantic. An obvious starting place is to examine our own domestic markets. What do we need locally and can we supply it to ourselves at reasonable prices? At present, only 20% of the consumer goods sold in the region are made in the region. On the face of it, higher energy costs in the 1970s would seem to favour a decentralization of manufacturing and economic activity. Two obstacles block clear thinking on the subject. In the first place, the ownership and control of most manufacturing and distribution activity in the Maritimes is in the hands of outsiders, and it is hardly in their interest to encourage small, local enterprises. Secondly, and a corollary of the first, is the manipulation of public opinion directly by national advertisers, indirectly by the continuous depiction on television of the Middle American Way of Life, to the point that that Maritimers feel inadequate if they cannot have the same sorts of goods they see nightly on the television. I am reminded of the fishermen's children during the Depression who were ashamed to come to school with their lobster sandwiches, because it was a sign of poverty.

Il y a très peu de choses à dire sur ces dernières. Elles reflèteront les conditions existant à l'intérieur du pays; leur économie sera relativement stagnante et elles dépendront de plus en plus des subventions gouvernementales directes ou indirectes. Cela ne signifie pas que ce ne sera pas une région où il fera bon vivre, au contraire. Elles seront bien entretenues et auront un rythme tranquille et civilisé particulièrement agréable au nombre croissant de retraités ontariens qui les compareront à une Angleterre nord-américaine. Les jeunes gens énergiques qui veulent percer dans la vie, iront ailleurs.

Y-a-t-il moyen d'éviter cette stagnation? On doit d'abord dire que, si les Maritimes veulent survivre et être prospères au cours des années 80, il n'est pas nécessaire qu'elles suivent ou même acceptent les directives économiques fondamentales que lui donne le reste du pays. Pendant trop longtemps, les habitants des provinces de l'Atlantique ont accepté passivement l'opinion d'étrangers qui leur dictaient le rôle qu'elles devaient jouer dans le Canada. Si les provinces maritimes songent à se lancer dans des entreprises de grande envergure en se fiant exclusivement aux méthodes utilisées pour les grandes sociétés, elles seront vouées à l'échec. Il nous manque les sources d'énergie à bon marché, les capitaux actifs, les marchés de masse ainsi que de l'infrastructure des transports pour que nous puissions nous orienter vers une haute technologie perfectionnée ou encore des activités manufacturières à intensité capitalistique sur une grande échelle.

Mais nous ne devrions pas non plus simplement nous tenir à l'écart et attendre, heureux d'accepter avec une gratitude maussade les miettes que veulent bien nous jeter les régions centrales du Canada. Les Maritimes doivent étudier les nouvelles réalités économiques des années 1970 et voir si elles peuvent en tirer un certain avantage sur le plan économique. En d'autre termes, nous avons besoin de faire davantage preuve d'esprit d'entreprise de cesser d'être des moutons de Panurge. Il nous faudra tout simplement rajuster notre tir.

Achetons les produits de la région de l'Atlantique. Point de départ évident: l'étude de nos propres marchés. Quels sont les besoins de notre région et pouvons-nous y répondre nous-mêmes, à des prix raisonnables? Actuellement, seulement 20 p. 100 des biens de consommation vendus dans la région sont fabriqués ici. A première vue, les coûts plus élevés de l'énergie au cours des années 70 sembleraient favoriser une décentralisation des activités manufacturières et économiques. Deux obstacles viennent se poser à un raisonnement net et précis sur la question. D'abord, la propriété et le contrôle de la plupart des manufactures et des activités de distribution dans les Maritimes sont entre les mains de personnes qui ne sont pas de la région et ces dernières ont très peu intérêt à encourager la formation de petites entreprises régionales. Deuxièmement, corollaire de la première affirmation, la manipulation de l'opinion publique se fait directement par les publicitaires nationaux, et indirectement par la description constante à la télévision du mode de vie de l'Américain moyen, à tel point que les habitants des Maritimes ne se sentent pas à l'aise s'ils ne peuvent obtenir les mêmes biens qu'on leur propose tous les soirs à la télévision. Je me souviens des enfants des pêcheurs durant la Dépression qui avaient honte de venir à l'école avec leurs sandwiches au homard parce que c'était là un signe de pauvreté.

The beginning of wisdom in the Maritimes will come when Maritimers once again have pride in themselves and their own products, coupled, perhaps, with a little mild contempt for the shoddy goods and food-stuffs currently being foisted off on us by the rest of North America. Lobster *does*, after all, taste better than Kraft cheese.

One huge potential market is for locally produced food. A lot will depend on re-educating people away from the tacky horrors of Colonel Sander's rubber chickens and the affronteries of McDonald's misbegotten meat patties back, say, to fish and chips. The same will be equally true in the supermarket. There is no doubt that we can produce a great deal of our own food locally, indeed, often more cheaply, and with new greenhousing techniques, the range of products available is increasing continuously. Economic *production* is not the problem, it is *marketing* in the face of the determined opposition of the centralizers, particularly chainstores and national franchisers.

Similarly, the Maritimes should be able to provide themselves with other locally produced goods, particularly hard-wearing, high quality items. Indeed, a compaign has already begun, Atlantic Canada Plus, to convince Atlantic Canadians to buy more from each other.

The Repair Economy. One appropriate field of activity for the 1980s is what I would dub "The Repair Economy". Rather than building capital-intensive manufacturing plants, Maritimers would be better advised to concentrate their activities on labour-intensive, capital-light repair work. Two obvious examples: repairing damaged containers from the Halcon Terminal and repairing automobiles. When Maritimers buy new cars, they add nothing to the local economy except the dealer's cut. But where there is an existing stock of cars, it is possible to add considerable value locally, using lots of labour and little capital, simply by repairing them. Cars would cost less, the money would stay local, and the process would be far less wasteful of energy and resources. Again, the re-education process would be critical; we would have to convince people that only dummies buy new cars.

Patched-up old cars conjure up images of bankrupt Caribbean Islands or puritanian village life, but this is merely a matter of perception. One might equally think of those splendid old automobiles in Victoria, British Columbia, or magnificent pre-Second War Rolls Royces still transporting members of the British Royal Family around London. If Prince Philip can still drive a 1964 Bristol A.C. Ace without cringing with social mortification every time he appears in public, it is hard to see why Maritimers (*and other Canadians, for that matter*) could not also come to appreciate the virtues of a really good old car.

La sagesse s'installera dans les Maritimes lorsque ses habitants auront retrouvé leur fierté en eux-mêmes et en leurs produits, en ajoutant à cela peut-être un peu de dédain pour la camelote et les denrées infectes que nous refile actuellement le reste de l'Amérique du Nord. Après tout, le homard, c'est bien meilleur que le fromage Kraft.

L'un des vastes marchés que l'on pourrait exploiter serait celui des produits alimentaires fabriqués chez nous. Mais l'obtention de ces marchés dépendra de la rééducation des gens qui devront délaisser les horreurs du Colonel Sanders avec son poulet caoutchouté de même que ne plus supporter les affronts de McDonald's avec ses hamburgers biscornus pour retourner au «fish and chips». Il en va de même au supermarché. Il ne fait aucun doute que nous pouvons produire beaucoup de nos aliments dans la région, en fait, souvent même à meilleur marché et grâce aux nouvelles techniques que l'on applique dans les serres, la variété des produits disponibles sur le marché augmente continuellement. La production économique n'est pas le problème, c'est plutôt la commercialisation, face à l'opposition déterminée des centralisateurs, en particulier des chaînes de magasins et des concessionnaires nationaux.

En outre, les Maritimes devraient être en mesure d'acheter d'autres biens produits chez eux, en particulier des articles durables et de haute qualité. En fait, on a déjà amorçé une campagne intitulée Atlantic Canada Plus, pour convaincre les gens de la région de l'Atlantique d'acheter plus de leurs propres produits.

L'économie de réparation. Un des secteurs d'activités qu'il conviendrait d'exploiter durant les années 80 est ce que je qualifie de «l'économie de réparation». Au lieu de construire des usines à intensité capitalistique, les habitants des Maritimes feraient bien mieux de concentrer leurs activités sur les travaux de réparation exigeant une forte main-d'œuvre et peu de capital. Voici deux exemples évidents: la réparation des conteneurs endommagés au terminal de Halcon et la réparation des voitures. Lorsque les gens des Maritimes achètent de nouvelles voitures, ils n'ajoutent rien à l'économie locale sauf la part du concessionnaire. Mais là où il y a un stock de voitures, il est possible de faire fructifier considérablement l'économie de la région, en utilisant une forte main-d'œuvre et très peu de capital, seulement en réparant ces voitures. Les voitures coûteraient moins cher, l'argent resterait dans la région, on gaspillerait ainsi beaucoup moins d'énergie et de ressources naturelles. Une fois de plus, le processus de rééducation sera critique; nous devrons convaincre les gens que seuls les idiots achètent de nouvelles voitures.

Des voitures refaites font peut-être songer aux îles des Caraïbes qui sont dans la dèche ou encore au mode de vie puritain de villageois, mais cela n'est qu'une question de perception. On pourrait également évoquer ces splendides vieilles voitures à Victoria, en Colombie-Britannique, ou encore à ces Rolls Royces construites après la Deuxième Guerre dont on se sert toujours pour les déplacements des membres de la famille royale britannique dans les environs de Londres. Si le Prince Philip peut encore conduire une Bristol A.C. Ace de 1964, sans être complexé chaque fois qu'il parait en public, il est difficile de voir pourquoi les habitants des Maritimes (et les autres Canadiens à vrai dire) ne pourraient pas apprécier les vertus d'une vieille voiture de vraiment bonne qualité.

One important feature of the Repair Economy is its attraction to workers from the point of view of job satisfaction. If people in the 1970s are demanding more challenge and stimulation from their jobs and rebelling against the inhumanities of mechanization, whether in automobile assembly plants or the Toronto Post Office, then the *kind* of new jobs we provide in the 1980s becomes a critical economic factor. Surveys of job satisfaction indicate that the happiest workers of all are repairmen. First of all, customers are glad to see them, since they come to correct some problem which is causing the client annoyance or inconvenience. Secondly, the work is varied. There is a problem-solving exercise of diagnosis, then the deployment of a wide range of skills. For the repairman, no two days, or problems, or clients are the same. It is an interesting, rewarding life.

Finally, the Repair Economy reflects the changing ethic of the time. It is unwasteful, conserving of energy and resources. And aside from any moral, aesthetic, or social argument which may be made, in an economically flat period, it may also be inevitable.

The Energy Industry. Thus far, we have considered potential economic activities which would be of interest only to the region (*though in time, perhaps, we might envisage automotive afficionados* travelling down from Montreal to find that perfect 1962 Mercury they have always been looking for).

Now we must turn to a second range of possibilities which would be of benefit and interest not only to the region, but also to a larger external market.

In the past, the Maritime Provinces have made the critical error of attracting industries which had no organic link with or market in the region: the Clairtones, Bricklins, and Heavy Water Plants of late memory. Now the area has a number of urgent immediate requirements, principally in the field of energy, where owing to our lack of hydroelectric power, the full impact of the crisis is being visited upon us rather earlier than the rest of Canada. While this is bad luck, it also gives us the lead-time to develop a number of *small, partial* technologies which will ultimately benefit not only ourselves, but also the rest of Canada, and indeed, the rest of the world.

What we do *not* need are alluring capital intensive schemes which will rival the building of the pyramids. Let others sink their billions into tar sands. Leave the Fundy tides alone. Instead, let us produce solar panels which can be sold at Canadian Tire, or simple windmills for rural inhabitants, perhaps a modified variety of the type which could be bought in the Eaton's *Catalogue* before 1914, which would generate a direct current sufficient to pass through a resistor in a body of water for winter heating. Methane from city sewage, biomass, wood heat, methanol from woodchips, simple solar and wind technologies: no single one is a total answer, but, together, they

Une caractéristique importante de l'économie des réparations est qu'elle est séduisante pour les ouvriers, de point de vue de la satisfaction qu'ils reditent du travail. Si dans les années 1970, les gens exigeaient davantage de défis et de stimulations de leur emploi et se rebellaient contre le caractère inhumain de la mécanisation, que ce soit dans les usines de montage d'automobiles ou au bureau de poste de Toronto, la catégorie d'emplois nouveaux que nous fournissons dans les années 1980 deviendraient un facteur économique de première importance. Des enquêtes relatives à la satisfaction que l'on tire de son travail indiquent que les ouvriers les plus satisfaits sont ceux qui font des réparations. Tout d'abord, les clients sont heureux de les voir, étant donné qu'ils viennent pour corriger quelques problèmes qui menacent de leur causer des ennuis ou de leur valoir des désagréments. Deuxièmement, le travail est varié. Il est nécessaire de formuler un diagnostic pour résoudre un problème, puis de déployer une foule de talents pratiques. Pour le réparateur, chaque jour, chaque problème ou chaque client est différent. C'est une vie intéressante et qui en vaut la peine.

Pour terminer, l'économie des réparations reflète l'éthique changeante de l'époque. Elle prévient le gaspillage et conserve l'énergie et les ressources. Tout argument d'ordre moral, esthétique ou social mis à part, en une période inactive du point de vue économique, elle peut également s'avérer inévitable.

L'industrie de l'énergie. Nous avons jusqu'ici considéré les activités économiques éventuelles qui seraient uniquement intéressantes pour la région (bien que peut-être, avec le temps, nous pourrions envisager de voir les afficionados de l'automobile venir de Montréal pour trouver la Mercury 1962 de leur rêve).

Nous devons maintenant nous tourner vers une deuxième série de possibilités qui seraient avantageuses et intéressantes, non seulement pour la région, mais également pour un marché extérieur plus important.

Par le passé, les provinces maritimes ont fait l'erreur cruciale d'attirer des industries qui n'avaient pas de liens organiques ou de marchés dans la région: Les Clairtones, les Bricklins, et les usines d'eau lourde d'il n'y a pas si longtemps encore. A l'heure actuelle, la région a un certain nombre de besoins urgents et immédiats, principalement dans le domaine de l'énergie où, par suite de notre manque d'énergie hydroélectrique, nous ressentons les pleines répercussions de la crise avant le reste du Canada. Bien que cette situation soit regrettable, elle nous donne également le temps de mettre au point un certain nombre de petites technologies partielles qui, en fin de compte, profiteront non seulement à nous-mêmes mais aussi au reste du Canada et, en fait, au reste du monde.

Nous n'avons pas besoin de programmes intensifs destinés à attirer les capitaux et qui rivaliseront avec la construction des pyramides. Laissons les autres investir leurs milliards dans le sable bitumineux. Laissons les marées de Fundy tranquilles. Produisons plutôt des panneaux solaires que l'on pourra vendre à Canadian Tire ou de simples moulins à vent pour les habitants des régions rurales; peut-être une variété modifiée du modèle que l'on pouvait acheter dans le catalogue Eaton avant 1914 et qui produisait un courant direct suffisant pour traverser une résistance immergée, pour le chauffage en hiver. Utilisons le méthane provenant des eaux usées de la ville, la

may aggregate to something significant. The critical facts are that we need these partial technologies, we have the existing research capacity, we have a variety of conditions in which to test prototypes, we do not require great gobs of capital, and we even have an infrastructure which favours such experimentation. There still exist, for example, small utility companies in rural Nova Scotia, owned by the rate-payers, which would provide an ideal testing ground for some of these ideas.

We know that time is on our side in this field, that it is only a matter of years before such new approaches become mandatory. We should be in on the ground floor.

A corollary field is energy conservation. Again, the most immediate market is the Maritime Provinces themselves. In addition to producing insulation materials and storm doors and windows, we should be looking to such European countries as Italy, where long-standing high energy costs have produced a host of energy-saving devices for industrial, public, and domestic use. Consider the simple invention of the treadle escalator which, instead of turning ceaselessly with or without passengers, lies inert until someone steps on the bottom treadle, thereby activating the machine for a fixed time before it cuts out again. Or the *minuteries*, common all over Europe, which, upon being pushed, give a minute of light in a corridor or hall and then go out unless re-pushed. We should Maritimers not purchase North American rights for such devices and manufacture them in the region?

Water (salt). Clearly, the Two Hundred Mile Limit opens up vast prospects internationally for the Maritimes. Not only do we need to take advantage of the latest fishing techniques, but we also have to develop the marine and ship-building capacity to furnish appropriate vessels to ourselves and others.

We must also undertake a far higher proportion of the value-adding part of fishing: processing, packaging, and marketing, rather than simply shipping out our unprocessed fish. This will require a sophisticated analysis of international tastes, so that we may produce and market appropriately for specific national markets. We must also work on new techniques of storage, cooling, and transportation, as well as marketing, to acquaint central and western Canada with the joys of fresh fish. There is a huge market to be developed within Canada, as one resolute Lunenburger, Jim Pitman, has discovered. He drives a load of fresh fish weekly to Ottawa and sells it straight off the truck, while at the same time giving careful instruction on preparation and cooking. In other words, we have to learn to peddle our fish properly.

biomasse, le chauffage au bois, le méthanol provenant des copeaux de bois, les technologies simples utilisant l'énergie solaire et celle du vent. Considérée séparément, chacune de ces possibilités est insuffisante mais, toutes ensemble, elles peuvent former un tout important. Le fait critique est que nous avons besoin de toutes ces technologies partielles, que nous disposons des capacités de recherches existantes, ainsi que de diverses conditions pour essayer les prototypes, que nous n'avons pas besoin d'énormes capitaux et que nous possédons même une infrastructure qui se prête à ces expériences. Par exemple, il existe encore dans la campagne de Nouvelle-Écosse de petites compagnies d'utilité publique, qui sont la propriété des contribuables, et qui seraient un lieu idéal pour l'essai de ces idées.

Nous savons que le temps travaille pour nous dans ce domaine et que ce n'est qu'une question d'années avant que ces nouvelles approches ne deviennent obligatoires. Nous devons battre la marche.

On peut, en corrollaire, faire mention de la conservation de l'énergie. Une fois encore, le marché le plus proche se trouve dans les provinces maritimes elles-mêmes. En plus de fabriquer des matériaux d'isolement, des contre-fenêtres et des contre-portes, nous devrions nous tourner vers des pays européens tels que l'Italie, où le coût traditionnellement élevé de l'énergie a entraîné la création d'une foule de dispositifs destinés à économiser l'énergie et qui sont utilisés dans l'industrie, le public, et les foyers. Considérons la simple invention de l'escalier roulant automatique qui, au lieu de tourner en permanence avec ou sans passager, demeure inerte jusqu'à ce que quelqu'un pose le pied sur la première marche, ce qui actionne la machine pour un temps déterminé avant qu'elle ne s'arrête de nouveau. Il y a également les minuteries qui sont très répandues dans toute l'Europe et qui, lorsqu'on pousse sur le bouton, assurent une minute d'éclairage dans un corridor ou dans une salle, puis coupent la lumière, à moins que le bouton ne soit de nouveau poussé. Pourquoi les habitants des Maritimes n'achèteraient-ils pas des droits nord-américains pour de tels dispositifs et ne les fabriqueraient-ils pas dans la région?

Secteur maritime. Il est manifeste que la limite de 200 milles ouvre de vastes perspectives pour les Maritimes à l'échelle internationale. Non seulement nous avons besoin de profiter des toutes dernières techniques de pêche, mais nous devons également développer la marine et la capacité de construction des navires afin de nous équiper de bateaux convenables et d'en vendre.

Nous devons également essayer de profiter bien davantage des activités qui contribuent à valoriser la pêche, à savoir le traitement, l'emballage et la commercialisation, plutôt que de nous contenter d'expédier le poisson non traité. Cela exigera une analyse détaillée des goûts internationaux, afin que nous puissions produire et vendre selon les marchés nationaux donnés. Nous devons également étudier de nouvelles techniques de stockage, de réfrégiration, de transport et de commercialisation, afin de familiariser le centre de l'ouest du Canada avec les joies que réserve la consommation du poisson frais. Comme l'a découvert Jim Pitman, il y a un gros marché à développer au Canada. Il amène, toutes les semaines, un camion de poissons frais à Ottawa et il le vend directement, à partir du camion, en donnant en même temps des instructions détaillées sur la préparation et la cuisson. En d'autres termes,

Finally, we must develop a greater capacity for ship repairs and for specialized small ship-building. We should concentrate on coastal vessels of the sort for which we, ourselves, have use: modernized Cape Island fishing boats, for example. To this could be added the whole field of cold-water submarine research and development, as well as aquaculture.

Water (fresh). One area of manufacturing which the Maritimes might undertake is equipment for providing clean water for the developing world. A continuing priority of the United Nations development programme is to give the populations of cities in the Third World fresh water as soon as possible, since, as Barbara Ward and others have pointed out, 80 per cent of the diseases which kill children in the developing world are water-borne. What is required, particularly for towns and villages, is a simple, unbreakable, repairable water kit, consisting of drills, pumps, plumbing, and disposal units. The technology exists, what is required is producing a Volkswagen water system, kits which are complete, and can be assembled and run by anyone. It should be possible to finance the production of such kits through C.I.D.A., thereby helping ourselves as well as others.

The Human Factor. There is no one economic prescription for the Maritimes in the 1980s, and I have tried to present a number of suggestions which address themselves to different problems and different markets. These solutions may at first seem mutually contradictory. On the one hand, I have proposed more localized, labour-intensive, capital-light agricultural, manufacturing, and repair activity. On the other hand, I have indicated certain areas which demand new technologies, greater capital investment, and a more international approach. But it is precisely the combination of strategies which will both meet the demands of the 1980s and produce the number and variety of jobs which the Maritimes require in the future for our young people. I also believe that this multiple approach is consistent with the sort of society Maritimers wish to preserve, and which outsiders are increasingly coming to envy.

But none of this will happen unless the Maritimes have the capacity, the desire, and the drive to make it happen. The Atlantic Provinces Economic Council has just published a draft study called *The Atlantic Vision:* A Development Strategy for the 1980s which brilliantly documents the need for "developmental software" for the region. The study refers to six critical areas, each of which needs development before the suggestions I propose could be implemented:

1. The need for better information links to speed up the rate of technological diffusion from centres of invention into Atlantic Canada.

nous devons apprendre à colporter convenablement notre poisson.

Pour terminer, nous devons augmenter notre capacité à réparer les bateaux et à construire de petites embarcations destinées à des usages spéciaux. Nous devons nous concentrer sur les bateaux côtiers dont nous avons nous-mêmes l'utilisation: moderniser par l'exemple les bateaux de pêche de Cape Island. A cela, on pourrait ajouter la totalité de la recherche et du développement dans le domaine sous-marin en eau froide, ainsi que l'aqua-culture.

L'eau douce. Les Maritimes pourraient, entre autres, s'intéresser à la fabrication de matériel d'adduction d'eau douce pour les pays en développement. Dans son programme de développement, l'ONU considère toujours qu'il est urgent d'approvisionner en eau douce les habitants des villes du tiers-monde, car, comme Barbara Ward et d'autres l'ont souligné, 80 p. 100 des maladies mortelles chez les enfants des pays en développement sont causées par l'insalubrité de l'eau. Ce dont les villes et les villages ont particulièrement besoin, c'est de matériel d'adduction d'eau simple, durable et réparable: des forets, des pompes, du matériel de plomberie et d'évacuation sanitaire. La technologie nous permet de fabriquer des systèmes d'adduction d'eau durables et peu coûteux, des ensembles qui soient complets et qui puissent être assemblés et entretenus pas des armateurs. La production de ces ensembles pourrait être financée par l'ACDI; ainsi, nous nous aiderons nous-mêmes en aidant les autres.

Le facteur humain. Il n'existe pas de solution économique unique pour les Maritimes des années 80; je vous soumets donc quelques propositions qui pourraient peut-être régler certains problèmes et créer de nouveaux marchés. Ces solutions peuvent sembler, à première vue, contradictoires. D'une part, je propose que l'activité économique dans les secteurs de l'agriculture, de la abrication et des services soit plus locale, qu'elle fasse appel à une main-d'œuvre nombreuse et à des investissements minimes. D'autres part, je recommande une orientation vers des secteurs de pointe qui exigent des investissements plus massifs et une approche beaucoup plus internationale. Mais c'est précisément la combinaison de ces deux stratégies qui permettra aux Maritimes de satisfaire à la demande des années 80 tout en assurant à sa jeunesse les emplois nombreux et variés dont elle aura besoin bientôt. C'est, à mon avis, cette approche multiple qui permettra aux résidents des Maritimes de conserver le genre de société que les étrangers envient de plus en plus.

Mais les Maritimes ne connaîtront pas cet essor si leurs citoyens n'ont pas la capacité, le désir et la volonté de le provoquer. Le Conseil économique des provinces atlantiques vient de publier un rapport préliminaire intitulé *The Atlantic Vision:* A Development Strategy for the 1980s qui explique brillamment la nécessité de développer le potentiel humain de la région. L'étude mentionne six secteurs critiques, qui doivent tous être développés avant que mes propositions puissent être appliquées:

1. Nécessité d'améliorer les communications pour accélérer la diffusion des informations techniques entre les centres de créativité et la région atlantique du Canada.

2. The need for more research and development, especially product development.

3. The need for better industrial design, to meet changing consumer tastes.

4. The need for more management training, and better managers.

5. The need to acquire more skilled labour in the 1980s.

6. The overwhelming need for better marketing of regional products in the region and outside of it.

Maritimers must become the Levantines of Canada. Like their 19th century ancestors, they must become sophisticated travellers, and traders with the whole world. They must be outward-looking, involved, like the Dutch, around the world in engineering and consultancy in the areas of our special strenghts, such a marine transport systems, or fishing, or the forest. They must size up foreign markets and design their products accordingly. They must be entrepreneurial, rule-breaking, risk-taking. Instead of the traditional approach to commerce and business administration, for example, Maritime schools of business might concentrate on language training, entrepreneurship, and small business development. Canadians keep urging each other to export more, yet there is probably not a business school in the country which insists that its students acquire foreign languages before graduation. Canada needs traders, but we do not produce them. The Maritimes could.

The Maritimes might also be Canada's Switzerland. There is no particular reason that Canada's international financial and banking operations could not be concentrated in the area, providing that Maritimers possessed the language skills and international experience and outlook so dismally lacking in most Canadians. Might the area not also serve as a discrete haven for Europeans anxious to take their money out of an increasingly unstable Europe? Another "Swiss" function might be to provide Canada with a number of first-class, highly competitive, internationally-oriented educational establishments at the secondary and post-secondary level.

The stability of the area, the magnificent scenery, the traditionalism, the European sense of the past, the human scale, the pleasing mixture of urban and rural communities, the uncrowded, unrushed character of life: these are qualities which the Maritimes already possess and which the world will increasingly prize in the turbulent, unstable, and dangerous years of the 1980s. If these great existing advantages can be blended with a sense of adventure, enterprise, excellence, and self-confidence in the years ahead, then the Maritimes may not only become self-reliant once more, but even provide a model for the rest of Canada to admire and emulate.

2. Nécessité d'accroître les efforts de recherche et de développement, spécialement dans le domaine de la fabrication.

3. Nécessité d'améliorer l'infrastructure industrielle, pour l'adapter aux goûts des consommateurs.

4. Nécessité d'assurer le perfectionnement des gestionnaires, et de faire appel à de meilleurs administrateurs.

5. Nécessité d'attirer des compétences pour les années 80.

6. Nécessité urgente d'améliorer les méthodes de commercialisation des produits régionaux pour qu'ils pénètrent mieux les marchés local et extérieur.

Les résidents des Maritimes doivent devenir les Levantins du Canada. A l'instar de leurs ancêtres du 19e siècle, ils doivent devenir des voyageurs audacieux et des commerçants qui traitent avec le monde entier. Ils doivent être ouverts aux idées nouvelles et s'engager, comme les Hollandais, dans des grands travaux de génie civil, dans les secteurs où ils sont particulièrement compétents, comme le transport maritime, la pêche, ou l'exploitation forestière. Ils doivent évaluer les marchés étrangers et orienter leur production en conséquence. Ils doivent faire preuve d'esprit d'entreprise, sans craindre d'innover et de prendre des risques. Ainsi, plutôt que de conserver une attitude traditionnelle à l'égard de l'enseignement du commerce et de l'administration, les écoles d'administration des Maritimes pourraient inciter leurs étudiants à apprendre des langues étrangères, à acquérir l'esprit d'entreprise et à s'intéresser à la petite entreprise. Les Canadiens cherchent à se convaincre mutuellement de la nécessité d'exporter davantage et, pourtant, il n'y a probablement aucune école commerciale au pays qui exige que ses étudiants connaisse une langue étrangère avant de leur décerner un diplôme. Le Canada a besoin de commerçants, mais nous n'en produisons pas. Les Maritimes le pourraient.

Les Maritimes pourraient également devenir la Suisse du Canada. Rien ne justifie que les activités financières et bancaires internationales des Canadiens ne soient pas concentrées dans cette région, mais pour cela, il faudrait que les résidents des Maritimes acquièrent les connaissances linguistiques, une compétence et une vision internationales que n'ont malheureusement pas la plupart des Canadiens. La région ne pourrait-elle pas également devenir un paradis privilégié où les Européens pourraient placer les capitaux qu'ils veulent retirer d'une Europe de plus en plus instable? A l'instar de la Suisse, les Maritimes ne pourraient-elles pas fournir au Canada un certain nombre d'établissements scolaires, de renom, de niveau tant secondaire que pré-universitaire, à vocation internationale, et capables de rivaliser avec les meilleures écoles.

La stabilité, le panorama magnifique, le traditionalisme, le sens européen du passé, une échelle humaine, un heureux mélange d'ambiances urbaines et rurale, une absence d'encombrement et une douceur de vivre: voilà des caractéristiques que les Maritimes possèdent déjà et qui font de plus en plus l'envie des autres pays, à l'orée des années turbulentes, instables et dangereuses de la décennie 80. Si à ces grands avantages, les Maritimes réussissent à annexer un sens de l'aventure, de l'entreprise, de l'excellence, de la confiance en soi, elles pourront peut-être non seulement réaliser leur autonomie, mais servir de modèle, d'exemple et de stimulant pour le reste du Canada.

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. John F. Godfrey, President and Vice-Chancellor, University of King's College.

M. John F. Godfrey, président et vice-chancelier, University of King's College.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, March 8, 1979

Issue No. 11

Complete proceedings on:

The examination of the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1979

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 8 mars 1979

Fascicule nº 11

Seule et unique séance sur:

L'examen du Budget supplémentaire (B) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

26865—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	Neiman
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	Neiman
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Monday, March 5, 1979:

"THE ESTIMATES

Supplementary Estimates (B) Referred to National Finance Committee

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal ending the 31st March, 1979.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du lundi 5 mars 1979:

«LE BUDGET DES DÉPENSES

Renvoi du budget supplémentaire (B) au comité des Finances nationales

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 8, 1979
(16)

[*Text*]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to consider the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1979.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Desruisseaux, Godfrey, Grosart, Langlois, Molgat, Robichaud, Smith (*Colchester*), Sparrow. (9)

In attendance: Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre.

From the Program Branch of the Treasury Board:

The following witnesses were heard:

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division;

Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division.

In attendance:

Ms. Lynda Pearson, Estimates Division;

Mr. Vern Caldwell, Estimates Division;

Mr. Norman Bagnald, Expenditure Analysis Division.

Miss Denise Moncion made an opening statement and the Committee then proceeded with its examination of the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1979.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 MARS 1979
(16)

[*Traduction*]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Desruisseaux, Godfrey, Grosart, Langlois, Molgat, Robichaud, Smith (*Colchester*), Sparrow. (9)

Aussi présent: M. Peter Kemball du Centre parlementaire.

De la Direction des programmes du Conseil du trésor:

Les témoins suivants sont entendus:

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires;

M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses.

Aussi présents:

Mme Lynda Pearson, Division des prévisions budgétaires;

M. Vern Caldwell, Division des prévisions budgétaires;

M. Norman Bagnald, Division de l'analyse des dépenses.

Mlle Denise Moncion fait une déclaration préliminaire et le Comité entreprend par la suite l'examen du budget supplémentaire (B) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

March 8, 1979

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates "B" laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1979, were referred has in obedience to the order of reference of Monday, March 5, 1979, examined the said Supplementary Estimates "B" and submits its report as follows:

(1) In obedience to the foregoing, the Committee made a general examination of the Supplementary Estimates "B" and heard evidence from Miss Denise Moncion, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board; Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch; Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division.

(2) These Supplementary Estimates "B" total $346 million. The budgetary expenditures total $249 million of which $35 million are statutory items and $214 million represent funds for which Parliament is being asked to provide new authority. The non-budgetary expenses, that is to say loans, investments, and advances include $97 million to be voted. The total estimates for the fiscal year ending March 31, 1979 are now increased to $50,138 million. After allowing for loan repayments and normal and directed lapses of authorized funding, the final total spending of the federal government is expected to be within the announced ceiling of $48,300 million.

(3) Of the $311 million in these Supplementary Estimates which are to be voted by Parliament, some of the major items are:

—$59 million for the Department of National Defence to cover increases in its operating and capital budgets and in contributions to NATO;

—$41 million for the stabilization of agricultural products;

—$35 million for the purchase of shares of Nordair Ltd. by the government;

—$33 million for payments to the Province of Quebec with respect to adjusted estimates of that province's spending on hospital insurance during the period 1974 to 1977. Such payments were made under established programs (Interim Arrangements) Act before it was repealed. Hospital insurance payments to all provinces since 1977-78 have been made under the new established programs financing arrangements.

The revisions to statutory programs amount to a net increase of $35 million and include:

—$77 million for increased contributions to provincial and territorial governments for hospital insurance, medicare and post-secondary education. This includes increased payments to be made under the current established programs financing arrangements as well as a downward revision to the forecast of amounts

RAPPORT DU COMITÉ

Le 8 mars 1979

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales qui a été saisi du budget supplémentaire «B» déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979 a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 5 mars 1979, étudié ledit budget supplémentaire «B» et soumet son rapport dont la teneur suit:

(1) Conformément à ce qui précède, le Comité a étudié le budget supplémentaire «B» dans ses grandes lignes et a entendu les témoignages de Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe, Direction des programmes, Conseil du Trésor; M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires; M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses.

(2) Ce budget supplémentaire se chiffre au total à $346 millions. Les dépenses budgétaires s'élèvent à $429 millions dont $35 millions sont des postes statutaires et $214 millions, des crédits dont l'autorisation a été demandée pour la première fois au Parlement. Les dépenses non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, placements et avances, représentent $97 millions de crédits à voter. Le total du budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979 est maintenant porté à $50,138 millions. Déduction faite des remboursements de prêts et la péremption normale ou stipulée de crédits, on prévoit que les dépenses définitives totales du gouvernement fédéral seront en deçà du plafond annoncé de $48.3 milliards.

(3) Des $311 millions dans ce budget supplémentaire que le Parlement doit approuver, voici quelques-uns des postes les plus importants:

—$59 millions pour le Ministère de la Défense nationale, afin de couvrir les augmentations de ses dépenses de fonctionnement et de capital et des contributions versées à l'OTAN;

—$41 millions pour la stabilisation des prix agricoles;

—$35 millions pour l'achat d'actions de Nordair Ltée par le gouvernement;

—$33 millions pour les paiements au Québec découlant du rajustement des prévisions de ses dépenses d'assurance-hospitalisation pour la période allant de 1974 à 1977. Ces paiements étaient faits en vertu de la loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) jusqu'à ce qu'elle soit abrogée. Depuis 1977-1978, les paiements à toutes les provinces pour l'assurance-hospitalisation sont faits en vertu des nouveaux accords sur le financement des programmes établis.

Les modifications aux programmes statutaires se traduisent par une augmentation nette de $35 millions et comprennent notamment:

—$77 millions au titre des contributions majorées aux gouvernements des provinces et des territoires pour l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux et l'enseignement postsecondaire. Ce montant comprend les paiements majorés à faire en vertu des accords actuels sur le financement des programmes établis, ainsi qu'une

required this year to settle federal obligations under previous legislation for post-secondary education;

—$125 million for additional costs of servicing the public debt;

—$43 million in increased old age security and income supplement payments to our older citizens. The increase results from the enrichment of this program, effective January 1, 1979 whereby an additional $20 has been added to the monthly payment made to GIS recipients;

—A $174 million reduction, which partially offsets the above increases, in Family Allowance payments. This reduction reflects the lowering of the basic federal Family Allowance payment to $20 per child per month as of January 1, 1979 which constituted part of the restructuring of the child benefits system announced by the government in August.

(4) The Committee commends the government for the continuing decline in the use of dollar votes to amend legislation. However the major problem still persists. Whenever a dollar vote is used in this way there is the possibility that the resultant legislative change will not be reflected in the Consolidated Statutes. Hence the practice of law in Canada is thereby impaired, e.g. individuals may be incorrectly informed about their entitlement to benefits.

The Committee suggests that a study be conducted by the Treasury Board and submitted to the Committee which assesses alternative means of remedying this fundamental weakness. Included amongst the alternatives should be an assessment of the strengths and weaknesses of using an act to amend acts in lieu of dollar votes.

(5) The Treasury Board supplied the Committee with a list explaining the $1 items in the Supplementary Estimates "B", which is attached as Appendix A. The Committee reiterates its objection to the practice of using funds unexpended as a result of delays in capital projects to meet operating expenses via $1 items.

(6) In the past the Committee has objected to the lack of distinction in the estimates between those $1 items which are in reality only delayed expenditures and those which represent termination of expenditures. The Committee is therefore pleased with the Treasury Board's agreement to henceforth provide a table which shows separately delayed and terminated items.

(7) The Committee suggests for consideration that the limit of $5,000 on bad debt write offs be reviewed and that amounts below these limits not be shown in the estimates provided the information is displayed in the Public Accounts.

(8) The Committee suggests, for the consideration of the Comptroller General, that consideration be given to displaying in the Public Accounts information which

révision à la baisse des prévisions des montants requis cette année pour que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses obligations en vertu de l'ancienne loi sur l'enseignement postsecondaire;

—$125 millions pour les coûts supplémentaires du service de la dette publique;

—$43 millions pour l'augmentation des paiements de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti pour les personnes âgées. Cette augmentation découle de l'amélioration de ce programme, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1979, c'est-à-dire la majoration de $20 des paiements mensuels faits aux bénéficiaires du SRG;

—Une réduction de $174 millions des paiements d'allocations familiales, qui compense partiellement les augmentations ci-dessus. Cette réduction correspond à la baisse des allocations familiales de base du gouvernement fédéral, à compter du 1er janvier 1979, à $20 par enfant par mois, dans le cadre du réaménagement du système de prestations versées à l'égard des enfants annoncé par le gouvernement en août.

(4) Le Comité constate avec plaisir que le gouvernement utilise de moins en moins de crédits de un dollar pour modifier les textes de loi. Cela ne saurait cependant supprimer l'importance du problème. La modification législative en question risque de ne pas figurer dans la codification des lois chaque fois que le gouvernement recourt aux crédits de un dollar. On porte ainsi atteinte à la pratique du droit au Canada, les particuliers risquant d'être incorrectement informés des prestations auxquelles ils ont droit.

Le Comité propose que le Conseil du Trésor étudie les moyens de remédier à cette faiblesse capitale et qu'il en fasse rapport au Comité. Parmi ces solutions, il faudrait étudier les avantages et les inconvénients que présenterait l'adoption d'une loi au lieu de crédit de un dollar en vue d'apporter des modifications à des textes de loi.

(5) Le Conseil du Trésor a remis au Comité la liste des crédits de un dollar qui figurent au budget supplémentaire «B», liste qui a été versée à l'annexe A. Le Comité réitère son objection à ce que les dépenses de fonctionnement soient financées par les crédits inutilisés qui ont été alloués aux projets d'équipement.

(6) D'autre part, le Comité s'est également opposé dans le passé, toujours en ce qui concerne les crédits de un dollar, à ce que le budget ne fasse aucune distinction entre les projets qui on été reportés et ceux qui ont été abandonnés. C'est pourquoi le Comité apprend avec plaisir que le Conseil du Trésor a accepté de fournir dorénavant un tableau des crédits reportés et abandonnés.

(7) Le Comité propose que la limite de $5,000 qui touche les annulations de créances irrécouvrables soit revue et que les sommes inférieures à cette limite ne figurent pas dans le budget à condition qu'elles soient inscrites dans les comptes publics.

(8) Le Comité propose, à l'intention du contrôleur général, que l'on étudie la possibilité d'inscrire dans les comptes publics les renseignements portant sur les bourses

shows by recipient, the number of grants and their amounts and objects.

(9) The Committee heard substantial evidence on the subject of grants and contributions. As indicated in this evidence, while contributions are subject to audit by the government, grants are not. However, the Committee was informed that some departments require grant recipients to file a statement which is used in the assessment of future grant applications.

The Committee requested and the Treasury Board agreed to prepare and table a discussion paper containing at least:

—a description of the grants and contribution process

—an assessment of the costs and benefits of requiring grant recipients to file a verification of the expenditure of the grant.

Respectfully submitted,

accordées à chaque bénéficiaire, leurs montants et leurs buts.

(9) Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur les subventions et contributions. Comme l'indiquaient ces témoignages, les contributions sont vérifiées par le gouvernement alors que les subventions ne le sont pas. Le Comité a appris cependant que certains ministères demandaient aux bénéficiaires de subventions de rédiger une déclaration qui est utilisée lors de l'examen de nouvelles demandes de subventions.

Le Comité a demandé au Conseil du Trésor, qui a accepté, de préparer un document de travail sur les points suivants et d'en faire rapport au Comité:

—description du processus d'octroi des subventions et des contributions;

—évaluation des coûts et avantages sur l'exigence qui est faite aux bénéficaires de subventions de rédiger une déclaration sur la façon dont ces subventions ont été dépensées.

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. Everett

Chairman

LIST OF ONE DOLLAR VOTES INCLUDED IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 1978-79

The 48 one dollar votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These one dollar votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*".

A. Twenty-three votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)

B. Ten votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)

C. Twelve votes which authorize the deletion of debts, the reimbursement of Accounts for obsolete stores and an accumulated deficit. (An explanation is provided in Supplementary Estimates.)

D. Two votes which amend provisions of previous Appropriation Acts. (Additional explanations are provided in Appendix II.)

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR COMPRIS DANS LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (B) 1978-1979

Les 48 crédits de un dollar compris dans le présent Budget sont énumérés, à l'Annexe 1, par ministère et organisme; chaque crédit est accompagné du numéro de la page où il se trouve dans le Budget.

Ci-dessous, ces crédits de un dollar sont groupés en catégories selon leur objectif premier. Les crédits sont également identifiés à l'Annexe 1 en fonction de ces catégories. La catégorie de chaque crédit est représentée par un «x». Dans les cas où un crédit appartient à plus d'une catégorie, on désigne d'un «x» la catégorie principale et d'un «*» les autres catégories.

A. Vingt-trois crédits autorisant le virement de fonds d'un crédit à un autre (le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin ainsi que la source des fonds).

B. Dix crédits autorisant le paiement de subventions (le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin ainsi que la source des fonds).

C. Douze crédits autorisant la radiation de créances, le remboursement des comptes relativement à des articles désuets et à un déficit accumulé (le Budget supplémentaire en fournit une explication complète).

D. Deux crédits modifiant les dispositions des lois de finances antérieures (l'Annexe II fournit des explications supplémentaires).

E. One other which authorizes the payment of pensions. (Additional explanation is provided in Appendix II.)

Estimates Division
Treasury Board
March 2, 1979

APPENDIX I

LIST OF $1 VOTES IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 1978-79

Page	Department or Agency	Vote	Categories A	B	C	D	E
	Agriculture						
8		5b	X				
14		40b	X				
16	—Canadian Dairy Commission	50b	X				
	Communications						
20		10b		X			
22	—Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	15b			X		
	Employment and Immigration						
26	—Canada Employment and Immigration Commission	5b	X				
28		15b		X			
	Energy, Mines and Resources						
32	—Eldorado Nuclear Limited	L85b				X	
	Environment						
34		1b	X				
36		5b	*		X		
36		15b		X			
40		25b	X				
40		30b		X			
	External Affairs						
44	—Canadian International Development Agency	30b		X			
	Indian Affairs and Northern Development						
54		1b			X		
	Industry, Trade and Commerce						
64		1b	*		X		
66		35b	X				
	Justice						
72	—Federal Judiciary	25b	X				
	Labour						
74		1b	X				
	National Health and Welfare						
82		15b	X				
84		25b	X				
84		30b		*	X		
86		50b		X			
	National Revenue						
88	—Customs and Excise	1b			X		
	Post Office						
92		1b			X		
	Public Works						
96		10b			X		
98		20b	X				
	Regional Economic Expansion						
102		1b			X		
102		L16b				X	
	Science and Technology						
106	—National Research Council of Canada	15b	X				
	Secretary of State						
108		15b	X				
108		20b		X			
114	—National Film Board	85b			X		
	Solicitor General						
124	—Corretional Services	5b			*		X
	Transport						
130		5b	X				
132		10b	X				

E. Un autre crédit autorisant le paiement de pensions (l'Annexe II fournit une explication supplémentaire).

Division des prévisions
budgétaires
Conseil du Trésor
le 2 mars 1979

ANNEXE I

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR DANS LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (B) 1978-1979

Page	Ministère ou organisme	Crédit	Catégories A	B	C	D	E
	Agriculture						
9		5b	X				
15		40b	X				
17	—Commission canadienne du lait	50b	X				
	Communications						
21		10b		X			
23	—Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	15b			X		
	Emploi et Immigration						
27	—Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	5b	X				
29		15b		X			
	Énergie, Mines et Ressources						
33	—Eldorado Nucléaire Limitée	L85b				X	
	Environnement						
35		1b	X				
37		5b	*		X		
37		15b		X			
41		25b	X				
41		30b		X			
	Affaires extérieures						
45	—Agence canadienne de développement international	30b		X			
	Affaires indiennes et Nord canadien						
55		1b			X		
	Industrie et Commerce						
65		1b	*		X		
67		35b	X				
	Justice						
73	—Appareil judiciaire fédéral	25b	X				
	Travail						
75		1b	X				
	Santé nationale et Bien-être social						
83		15b	X				
85		25b	X				
85		30b		*	X		
87		50b		X			
	Revenu national						
89	—Douanes et Accise	1b			X		
	Postes						
93		1b			X		
	Travaux publics						
97		10b			X		
99		20b	X				
	Expansion économique régional						
103		1b			X		
103		L16b				X	
	Science et Technologie						
107	—Conseil national de recherche du Canada	15b	X				
	Secrétariat d'État						
109		15b	X				
109		20b		X			
115	—Office national du film	85b			X		
	Solliciteur général						

LIST OF $1 VOTES IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 1978-79

Page	Department or Agency	Vote	Categories				
			A	B	C	D	E
132		12b	X				
132		13b	X				
134		20b			X		
134		30b	*	X			
140		40b	X				
140		50b		X			
144	—Atlantic Pilotage Authority	70b	X				
148	—St. Lawrence Seaway Authority	115b	X				
	Treasury Board						
150	—Comptroller General	40b	X				
	Urban Affairs						
152	—Minister of State	5b	X				
	Veterans Affairs						
154		1b			X		
156		30b	*	X			

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR DANS LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (B) 1978-1979

Page	Ministère ou organisme	Crédit	Catégories				
			A	B	C	D	E
125	—Services correctionnels	5b			*		X
	Transport						
131		5b	X				
133		10b	X				
133		12b	X				
133		13b	X				
135		20b			X		
135		30b	*	X			
141		40b	X				
141		50b		X			
145	—Administration de pilotage de l'Atlantique	70b	X				
149	—Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	115b	X				
	Conseil du Trésor						
151	—Contrôleur général	40b	X				
	Affaires urbaines						
153	—Ministre d'État	5b	X				
	Affaires des anciens combattants						
155		1b			X		
157		30b	*	X			

APPENDIX II

ADDITIONAL EXPLANATIONS

CATEGORY D

Energy, Mines and Resources—Eldorado Nuclear Limited

Vote L85b—To increase from $30 million to $40 million the amount that the Corporation may borrow for capital expenditures by the issue and sale of securities.

Explanation—The Corporation was authorized in 1976-77 through an item in Supplementary Estimates to borrow $40 million from the private market for capital purposes. This authority has since been fully utilized. The Corporation was given authority to borrow a further $30 million through the 1977-78 Supplementary Estimates. This authority was not utilized because of delays in the capital program. The 1979 requirements are forecast at $40 million, and it is proposed to increase the last authority by $10 million.

Regional Economic Expansion

Vote L16b—To amend the existing authority of the Prairie Farm Rehabilitation Administration Working Capital Advance Account to finance expenses in respect of the South Saskatchewan River Project.

Explanation—The Working Capital Advance Account was established in 1974-75 through Estimates to:

(*a*) authorize advances made for the purposes of financing the recoverable portions of the costs of projects construct-

ANNEXE II

EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

CATÉGORIE D

Énergie, Mines et Ressources—Eldorado Nucléaire Limitée

Crédit L85b—Pour porter de 30 millions de dollars à 40 millions de dollars le montant que la société peut emprunter pour des dépenses en capital au moyen de l'émission et de la vente de valeurs.

Explication—En 1976-1977, un poste du Budget supplémentaire autorisait Eldorado à emprunter 40 millions de dollars du marché privé pour fins de dépenses en capital. Cette autorisation a depuis été entièrement utilisée. La société a reçu l'autorisation d'emprunter 30 millions de dollars additionnels par le biais du Budget supplémentaire de 1977-1978. La société ne s'est pas servie de cette autorisation en raison de retards dans le programme d'immobilisations. On prévoit que les besoins en 1979 s'élèveront à 40 millions de dollars et il est proposé d'augmenter de 10 millions de dollars la dernière autorisation.

Expansion économique régionale

Crédit L16b—Pour modifier l'autorisation actuelle du Compte d'avances de fonds de roulement de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies afin de financer les dépenses relatives aux travaux sur la rivière Saskatchewan-Sud.

Explication—Le compte d'avances de fonds de roulement a été établi en 1974-1975 par le biais du Budget des dépenses.

a) afin d'autoriser des avances consenties dans le but de financer les parties recouvrables des coûts de travaux

ed by the Department on behalf of a province or a municipality and

(*b*) credit amounts repaid by a province or a municipality in respect of advances made for recoverable projects under paragraph (*a*).

This authority does not permit the financing and recovery of operating and maintenance expenses. Authority is therefore requested to permit the charging of operating and maintenance expenses incurred in respect of the South Saskatchewan River Project and the crediting to the account of any monies recovered from the Province of Saskatchewan on behalf of the Project.

ADDITIONAL EXPLANATIONS

CATEGORY E

Solicitor General

Vote 5b—To authorize the inclusion of two former penitentiary officers under the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act for pension purposes.

Explanation—The families of two deceased penitentiary officers who were killed while on duty are presently receiving pensions under the Government Employees Compensation Act. Authority is requested to now declare, for pension purposes, that prior to their death the two officers were included under the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act. The inclusion of the officers under this Act will provide for incresed pensions to their families because the present pensions are not sufficient to meet the full responsibility of the Crown as employer. Provision has been made to ensure double payment of pensions does not occur.

Similar authority was sought in 1964-65 (Supplementary Estimates (A) and (B)), in 1975-76 (Supplementary Estimates (A)) and 1978-79 (Supplementary Estimates (A)) for other officers killed while on duty.

effectués par le Ministère, pour le compte d'une province ou d'une municipalité, et

b) afin de créditer les montants remboursés par une province ou une municipalité à l'égard d'avances consenties pour des projets recouvrables en vertu de l'alinéa a).

Cette autorisation ne permet pas le financement et le recouvrement des dépenses de fonctionnement et d'entretien. On demande donc la présente autorisation afin de permettre l'imputation des dépenses de fonctionnement et d'entretien encourues relativement aux travaux sur la rivière Saskatchewan-Sud et afin de porter au crédit du compte toutes les sommes recouvrées de la province de la Saskatchewan au titre desdits travaux.

EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

CATÉGORIE E

Solliciteur général

Crédit 5b—Pour autoriser l'admission de deux anciens agents de pénitencier à la pension en vertu de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada.

Explication—Les familles des deux agents de pénitencier, qui ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions, reçoivent actuellement des prestations en vertu de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État. On demande une autorisation en vue de déclarer actuellement, aux fins des pensions, qu'avant leur décès, les deux agents étaient protégés par la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada. L'admission de ces agents en vertu de cette loi entraînerait une augmentation des pensions versées à leurs familles étant donné que les pensions versées actuellement ne suffisent pas à décharger la Couronne de toutes ses responsabilités à titre d'Employeur. On a pris des mesures en vue de s'assurer que les deux pensions ne seront pas additionnées.

On a demandé une autorisation semblable en 1964-1965 (Budgets supplémentaires (A) et (B)), en 1975-1976 (Budget supplémentaire (A)) et en 1978-1979 (Budget supplémentaire (A)) à l'égard d'autres agents qui ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions.

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 8, 1979

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1979.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we commence our examination of the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1979. We have with us officials from the Treasury Board. On my right is Miss Denise Moncion, Assistant Secretary of the Treasury Board; Mr. Radburn—whom you know and who has been with us before—Director of the Estimates Division; and Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division. I understand Miss Moncion has an opening statement.

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, I am pleased to accept your invitation to appear before this Committee to discuss Supplementary Estimates (B) for 1978-79.

The total of these supplementary estimates is $346 million of which $311 million is to be voted by Parliament with the remaining $35 million representing revisions of forecasts of statutory items.

I would mention that this is the lowest requirement for a final supplementary estimate in eight years.

This brings the total gross estimates for the 1978-79 fiscal year to $50.1 billion. After allowing for loan repayments and normal and directed lapses of authorized funding, the final total spending of the federal government is expected to be within the announced ceiling of $48.3 billion.

Of the $311 million in these supplementary estimates which are to be voted by Parliament, some of the major items are:

—$59 million for the Department of National Defence to cover increases in its operating and capital budgets and in contributions to NATO;

—$41 millions pour la stabilisation des prix agricoles;

—$35 millions pour l'achat d'actions de Nordair Ltée par le gouvernement;

—$33 millions pour les paiements au Québec découlant du rajustement des prévisions de ses dépenses du rajustement des prévisions de ses dépenses d'assurance-hospitalisation pour la période allant de 1974 à 1977. Ces paiements étaient faits en vertu de la Loi sur les programmes établis, arrangements provisoires, jusqu'à ce qu'elle soit abrogée. Depuis 1977-78, les paiements à toutes les pro-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 mars 1979

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le budget supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous commençons aujourd'hui notre étude du budget supplémentaire (B) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1979. Nous avons l'honneur d'accueillir des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor. A ma droite se trouve Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe du Conseil du Trésor; M. Radburn, que vous connaissez comme il a déjà comparu devant nous, directeur de la Division du budget; et M. E. R. Stimpson, directeur de la Division de l'analyse des dépenses. Il semble que Mlle Moncion fera la déclaration préliminaire.

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Monsieur le président, il me fait plaisir d'accepter votre invitation à comparaître devant ce Comité pour discuter du budget supplémentaire (B) pour l'année financière 1978-1979.

Le total de ce budget s'élève à $346 millions, dont $311 millions restent à voter par le Parlement, les 35 autres millions représentant des révisions des prévisions relatives aux postes statutaires.

Soit dit en passant, le total de ce budget est le plus faible pour un budget supplémentaire depuis huit ans.

Le total du budget brut pour l'année financière 1978-1979 s'élève donc maintenant à $50.1 milliards. En déduisant le remboursement des prêts ainsi que les crédits autorisés inutilisés dans le cadre des activités normales du gouvernement ou selon les instructions reçues, on s'attend à ce que le total des dépenses du gouvernement fédéral reste en dedans du plafond fixé à $48.3 milliards.

Voici certains des principaux postes qui justifient les $311 millions de ce budget supplémentaire qui doivent être votés par le Parlement:

—$59 millions pour le ministère de la Défense nationale pour couvrir les augmentations de son budget d'exploitation et d'investissements, de même que ses contributions à l'OTAN;

—$11 million for the stabilization of agricultural products prices;

—$35 million for the purchase of Nordair Ltd shares by the Government;

—$33 million in payments to Quebec resulting from revised estimates regarding hospital insurance expenditures for the 1974-77 period. These payments were made in accordance with the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, until it was repealed. Since 1977-78, payments to all provinces for hospital insurance are made in accordance

[*Text*]

vinces pour l'assurance-hospitalisation sont faits en vertu des nouveaux accords sur le financement des programmes établis.

Les modifications aux programmes statutaires se traduisent par une augmentation nette de $35 millions et comprennent notamment:

—$77 millions au titre des contributions majorées aux gouvernements des provinces et des territoires pour l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux et l'enseignement postsecondaire. Ce montant comprend les paiements majorés à faire en vertu des accords actuels sur le financement des programmes établis, ainsi qu'une révision à la baisse des prévisions des montants requis cette année pour que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses obligations en vertu de l'ancienne loi sur l'enseignement postsecondaire;

—$125 million for additional costs of servicing the public debt;

—$43 million in increased old age security and income supplement payments to our older citizens. The increase results from the enrichment of this program, effective January 1, 1979, whereby an additional $20 has been added to the monthly payment made to GIS recipients; and

—a $174 million reduction, which partially offsets the above increases, in family allowance payments. This reduction reflects the lowering of the basic federal family allowance payment to $20 per child per month as of January 1, 1979, which constituted part of the restructuring of the child benefits system announced by the government in August.

I will be pleased to answer your questions.

Senator Grosart: Mr. Chairman, I would be happy, before we are through, to have an opportunity to run through the 48 $1 items.

The Chairman: Would you like to start with that?

Senator Grosart: I was just going to ask you whether you wanted some general questions or whether I should go right into the $1 items.

The Chairman: I understand you are concerned with the $1 items, so it may be wise to start there and then come back to the general questions.

Senator Grosart: Very well, Mr. Chairman. I will go as quickly as possible.

Largely because of the very large number of $1 items and their distribution over the various categories of these items, they seem to raise quite a few interesting questions. We must thank Treasury Board and the Department of Finance for breaking these down into categories. We have the usual categories of $1 votes: those that are strictly vote transfer; those that are grants; those that in effect are debts and losses; those that actually amend legislation; and another which is a sort of miscellaneous one, which we call "E" which includes almost any kind of use other than those in the first four categories.

[*Traduction*]

with new agreements for the financing of established programs.

Changes to statutory items have brought about a net increase of $35 million which include, among other things:

—$77 million for increased contributions to the governments of the various provinces and Territories for hospital insurance, medical care and post-secondary education. This amount includes increased payments to be made under current agreements on the financing of established programs, as well as the downwards revision of anticipated financial requirements this year to allow the Federal Government to discharge its obligations under the old post-secondary education Act;

—$125 millions pour les frais additionnels afférents au service de la dette publique,

—$43 millions pour les augmentations des prestations de la sécurité de la vieillesse et des versements du supplément de revenu garanti destinés aux personnes âgés. Cette augmentation est le résultat direct de l'amélioration de ce programme à compter du 1er janvier 1979 en vertu duquel les bénéficiaires du SRG toucheront $20 de plus par mois; et

—une réduction de $174 millions qui compense en partie les augmentations susmentionnées, des allocations familiales. Cette réduction reflète la diminution de $20 par enfant par mois de l'allocation familiale fédérale de base à compte du 1er janvier 1979 qui s'insère dans le cadre de la restructuration du système de prestations aux enfants annoncé par le gouvernement en août dernier.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, j'aimerais, avant de terminer, que nous nous penchions sur les 48 postes de $1.

Le président: Aimeriez-vous commencer par cela?

Le sénateur Grosart: J'aimerais savoir si vous préférez commencer par des questions plus générales ou si je peux me pencher sur les postes de $1.

Le président: Comme vous semblez vous intéresser aux postes de $1, il conviendrait peut-être de commencer par cette question, quitte à revenir plus tard aux questions générales.

Le sénateur Grosart: Très bien, monsieur le président. Je ferai aussi vite que possible.

Surtout en raison du nombre très considérable de postes de $1 et de leur ventilation entre les diverses catégories, ces derniers suscitent quelques questions fort intéressantes. Nous tenons à remercier le Conseil du Trésor et le ministère des Finances de les avoir ventilés en catégories. Nous avons, bien entendu, les catégories habituelles de crédits d'un dollar, à savoir, les postes qui consistent essentiellement en transferts de crédit, la catégorie des subventions, celle qui représente en fait des débits et des pertes, la catégorie des poste qui servent à modifier la loi, ainsi qu'une autre que l'on peut qualifier de diverse, sous la rubrique «E» qui comprend presque tous les

[*Text*]

I notice that there are 23 transfers. It is very difficult to find out quickly what each transfer is from. It is possible, if you want to go back through the supplementary and the main estimates, to find the source of funds which are made available, but if you wanted to trace everything back in these particular supplementaries, you would have to go back to the Appropriation Act of 1954 in one case.

My suggestion, therefore, is this, that you could increase this excellent commentary and analysis of the votes by indicating in a note to this committee, not in the blue book, where the money is found, what program has been cancelled or where there has been a shortfall. This would be very helpful because I will be asking you some questions about these transfers, and perhaps that will indicate why I believe that would be very useful both to us and to others looking at the supplementary estimates.

The Chairman: Would that be possible, Miss Moncion?

Miss Moncion: Yes, it would be possible.

The Chairman: You want a reference to the appropriation?

Senator Grosart: The reference is there—you can find it, but you may have to go back.

The Chairman: Do you want a description of the original?

Senator Grosart: Yes, but not necessarily in detail, just a sort of generally descriptive statement as to where the money has been found and what has been cancelled, not just a reference to a former vote.

This speaks again to the problem that the committee has been concerned with, and that is transfers from capital votes to operating votes, and there are quite a few of those in these estimates again, in spite of the fact that we asked that this be discontinued.

I may take a little time, Mr. Chairman, so please stop me if you want go into anything else; and I would be happy if anyone else who wishes to break in with a supplementary or otherwise would feel free to do so.

The Chairman: Thank you, senator. Please proceed.

Senator Grosart: I would turn first to the transfer votes, and I will run through some of them as quickly as I can. The first one is on page 8, vote 5b) which is a straight transfer. In this case it states, "To authorize the transfer of $199,999"—which is almost $200,000—"from Agriculture Vote 10, Appropriation Act No. 2, 1978-79 . . . " The explanation is:

> Funds available from Vote 10 due to delay in construction.

[*Traduction*]

autres genres d'usages qui ne sont pas couverts par les quatre premières catégories.

J'ai relevé 23 transferts. Il est presque impossible de déceler rapidement d'où chaque transfert provient. On peut toujours y arriver, mais il faut alors procéder à un examen du budget supplémentaire et du budget principal pour trouver la source des fonds disponibles. Mais pour trouver la source de tous ces crédits dans les divers budgets supplémentaires, il faut, surtout dans un cas particulier, retourner jusqu'à la Loi de 1954 portant affection de crédits.

Je propose donc qu'il serait possible d'améliorer cette excellente explication et analyse des crédits en indiquant, par une note au comité et non pas dans le livre bleu, la source de ces fonds, le titre des programmes annulés, ou des activités pour lesquelles il y a eu un déficit. Cela serait très utile car j'ai quelques questions à vous poser au sujet de ces transferts qui vous feront comprendre pourquoi une telle mesure serait utile aussi bien à nous qu'à tous ceux qui s'intéressent au budget supplémentaire.

Le président: Serait-ce possible, mademoiselle Moncion?

Mlle Moncion: Oui, Monsieur.

Le président: Vous voulez des explications de l'affectation?

Le sénateur Grosart: Les renvois se trouvent dans le budget supplémentaire, vous pouvez les trouver, mais il vous faut chercher.

Le président: Voulez-vous une description de l'original?

Le sénateur Grosart: Oui, mais les détails ne sont peut-être pas nécessaires. En effet, il suffirait peut-être d'avoir une description générale de la source de ces fonds et du genre d'activité annulée. Toutefois, pas seulement un renvoi à un crédit antérieur.

Mais encore une fois, cela a trait au problème qui intéresse le comité, à savoir le transfert de crédits d'investissement à des crédits d'exploitation et le budget en contient beaucoup, en dépit du fait que nous avions recommandé qu'on mette fin à cette pratique.

Ce sera peut-être un peu long, monsieur le président, alors je vous prierais de m'interrompre si vous voulez passer à un autre sujet. Je serai heureux de laisser la parole à quiconque souhaiterait poser une question supplémentaire ou autre.

Le président: Merci, monsieur le sénateur. Veuillez continuer.

Le sénateur Grosart: J'aimerais commencer par parler des crédits de transfert; je traiterai de certains aussi succinctement que possible. Le premier figure à la page 8, le crédit 5b, un transfert direct. Dans ce cas, on énonce simplement: «pour autoriser le virement au présent crédit de $199,999», ce qui est près de $200,000, «du crédit (agriculture) de la Loi nº 2 de 1978-1979 portant affectation de crédits . . . » L'explication se trouve dans le passage suivant:

> Fonds disponibles au titre du crédit 10 en raison d'un retard dans les travaux de construction.

[*Text*]

This would seems like a clear case (because vote 5b is operating revenues) of a transfer from a capital vote to operating. Could we have an explanation of that?

Miss Moncion: The explanation relates really to the cash flow problem in the capital budgets. The meat processing laboratory at Lacombe, Alberta, was approved in 1978; the estimated costs of $300,000 for 1978-79 and $700,000 for 1979-80 were to be found within the capital building strategy budget ceiling of the department. Because of delays in construction, the department was not able to spend up to $300,000 in 1978-79, and they were therefore available. The reason for the fact that it is used, if you want, to offset expenditures in the operating budget is simply that otherwise this $200,000 would lapse and we would have to vote new funds for the other project. Especially after the exercise in the month of August, when every department was asked to restrain its expenditures and the operating votes were, I would say, fairly severely restricted, the department has had to look for places where funds would lapse and try to utilize its total budget as best it could.

There is no decision to delay construction; there is no decision to cut back on that construction. It is just that, because the contract was not able to be given in the time expected—in some cases because of strikes, in some cases because of the non-availability of steel, or any number of reasons—by the end of February it was obvious that the department, in spite of the approval of the project and its willingness to continue, was not able to spend the funds.

Senator Grosart: In this year?

Miss Moncion: In this year.

Senator Grosart: The point we have made here is that this is a distortion, at least of the spending intentions of the federal government over a fairly short period, because obviously that money is going to be spent.

Miss Moncion: Yes.

Senator Grosart: So it is a sort of a false statement of restraint, in my view, to say that we have actually restrained when we are actually going to spend another $200,000 and we will still have to spend the other $200,000 next year, or very soon. That is our basic objection to these transfers from capital votes to operating votes. I think you would agree that it is a distortion of the actual spending intentions of the government.

Miss Moncion: In a way, yes. On the other hand, the approval of this project says that the funds have to be found within the approved capital building strategy budget ceiling, so the budget for the following year, 1979-80, will not be different, and the $200,000 will have to be found within that ceiling. In the capital budget the department finds it extremely difficult to have a precise cash flow program because so many things interfere. For example, if the tenders are open and are not satisfactory, it means three months' delay; similarly if

[*Traduction*]

Il semblerait que ce soit (puisque le crédit 5b concerne les revenus de fonctionnement) un cas de virement de crédit d'équipement à un autre de fonctionnement. Pourrions-nous avoir des explications?

Mlle Moncion: L'explication porte sur le problème de mouvements de trésorerie dans les budgets d'investissement. La construction du laboratoire de transformation de viande à Lacombe, en Alberta, a été approuvée en 1978; les coûts prévus de $300,000 pour 1978-1979 et de $700,000 pour 1979-1980 devaient se situer en-deça du plafond du budget du ministère consacré aux grands travaux de construction. À cause d'un retard dans les travaux de construction, le ministère n'a pu dépenser les $300,000 en 1978-1979 et cette somme a donc été laissée en disponibilité. Si on l'utilise pour compenser les dépenses dans le budget de fonctionnement, c'est tout simplement qu'en agissant autrement, ces $200,000 seraient tombés en annulation et il nous aurait fallu voter de nouveaux fonds pour l'autre projet. Surtout après les mesures, prises au mois d'août, selon lesquelles on a demadé à tous les ministères de réduire leurs dépenses et qui ont contribué à réduire considérablement les crédits de fonctionnement, le ministère a dû chercher les secteurs pour lesquels des fonds devenaient disponibles et tenter d'utiliser le mieux possible son budget total.

Personne ne décide de retarder ou de réduire les travaux de construction. Parce que le contrat n'a pu être octroyé en temps voulu à cause de grèves, de pénurie d'acier dans certains cas, ou pour d'autres faisons, il était évident qu'à la fin de février, le ministère, même s'il avait reçu l'approbation et qu'il était disposé à poursuivre, n'avait pu affecter les fonds.

Le sénateur Grosart: Cette année-là.

Mlle Moncion: Cette année-là.

Le sénateur Grosart: Nous avons souligné que sur une période relativement brève, les intentions du gouvernement fédéral, au moins celles d'affecter certaines sommes, ont changé car il est évident que ces dépenses seront effectuées.

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Grosart: À mon avis, il est donc faux de prétendre que des restrictions ont été imposées car nous dépenserons effectivement ces $200,000 l'an prochain ou très bientôt. C'est là notre principale objection à ces virements des crédits d'équipement à des crédits de fonctionnement. Je crois que vous serez d'accord pour dire que c'est là une mauvaise interprétation des intentions du gouvernement en matière de dépenses.

Mlle Moncion: En un sens, oui. D'autre part, l'approbation de ce projet sous-entend que les fonds doivent être affectés en restant en-deçà du plafond du budget approuvé consacré aux grands travaux de construction et pour 1979-1980, le budget demeurera inchangé et l'affectation de ces $200,000 devra se faire en restant en-deça du plafond. En matière de travaux d'équipement le ministère trouve qu'il est extrêmement difficile d'établir un programme précis de mouvements de trésorerie à cause du grand nombre d'obstacles. Par exemple, si un

[*Text*]

there is a strike, if steel is not available, or some mechanical equipment is not available. There is, therefore, a constant revision of the capital program and the cash flow system. The decision remains that this laboratory will be constructed within the approved capital budget. There is no increase in the capital budget for next year. I agree it may mean that other projects are based differently, but I think it would be difficult to have a more precise cash flow. Perhaps Mr. Radburn would like to add something on that.

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch, Treasury Board: No, I think you have explained it very well, particularly where a project appears to be deferred or is delayed. I quite agree that in year two it is not necessarily an add-on. In other words, we are not putting off the inevitable. What is happening is that in year two that capital project will have to compete with many other projects, and also with operating funds. Therefore, although it may appear that way, it certainly is not an add-on effect or a snowball effect year after year.

Senator Grosart: Your bottom line would be different if you allowed this to lapse, because if you said this money had not been spent and you put back in the Consolidated Revenue Fund—the $200,000 on the capital vote—then you would have to vote another $200,000 for this operating expense. So it would change your bottom line.

Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division, Program Branch, Treasury Board: No, senator. The total expenditure would remain the same. You are going to spend the $200,000. It is just that your voted amount would be higher, but your lapse would be that much greater.

The Chairman: I think what Senator Grosart is saying is that, when the construction project is not proceeded with because of cash flow, if you reduce your spending by that amount, then the total estimates for the year would be reduced by the $200,000.

Senator Langlois: Could not the situation be summarized in this way: The restraining of the capital budget will be felt next year instead of this year? This summarizes the situation, to my mind. It is a restraint in expenditures.

Senator Grosart: It is not a restraint.

Miss Moncion: The intention was not to restrain the capital budget. The same kind of adjustment will happen the following year. The difference is that we could have a higher estimate if we were asking Parliament to vote this $200,000, but the bottom line of the government expenditure would not change, because these funds would lapse. The total expenditure would remain at around $48.3 billions, except the appropriations would be $200,000 higher. It is now at $50.1 billion, and it would be $50,100,200,000, but the bottom line would remain the same.

[*Traduction*]

appel d'offres est lancé et si ces dernières ne sont pas satisfaisantes, un retard de trois mois se produira; de même advenant une grève, une pénurie d'acier ou d'équipement mécanique. Il faut par conséquent procéder à une révision constante du programme d'équipement et du système de mouvements de trésorerie. Il demeure que ce laboratoire sera construit en ne dépassant pas le budget d'investissement approuvé. Aucune augmentation de ce budget n'est prévue pour l'année suivante. Je reconnais que cela peut signifier que d'autres projets sont conçus différemment mais je crois qu'il serait difficile d'obtenir des mouvements de trésorerie plus précis. M. Radburn voudrait peut-être ajouter quelque chose.

M. E. A. Radburn, Directeur, Division des prévisions budgétaires, directeur des programmes du Conseil du Trésor: Non, je crois que vos explications étaient très claires, surtout pour les cas où un projet semble être reporté ou retardé. Je suis tout à fait d'accord pour dire que pour la deuxième année, il n'y a pas forcément ajout. En d'autres termes, nous n'écartons pas l'inévitable. Toutefois, la deuxième année, le projet entrera en concurrence avec de nombreux autres et devra réussir à attirer des fonds de fonctionnement. Par conséquent, même si cela peut sembler être le cas, il ne s'agit certainement pas d'un effet d'entraînement d'année en année.

Le sénateur Grosart: Votre limite inférieure ne serait pas la même si vous laissiez cette somme en disponibilité car si vous dites que ces $200,000 n'ont pas été dépensés et si vous les versez au Fonds du revenu consolité, il vous faudra obtenir un autre crédit de $200,000 pour ces frais d'exploitation; le montant total en serait modifié.

M. E. R. Stimpson, Directeur, Division de l'analyse des dépenses, directeur des programmes du conseil du Trésor: Non, sénateur. Le total des dépenses demeurerait inchangé. Vous allez dépenser ces $200,000. Le montant voté serait plus élevé mais la somme tombée en annulation serait d'autant plus importante.

Le président: Je crois que le sénateur Grosart veut dire que si le projet de construction n'est pas mené à bien à cause de mouvements de trésorerie et si vous réduisez vos dépenses d'autant, les prévisions totales pour l'année en question seraient réduites de $200,000.

Le sénateur Langlois: Ne pourrait-on pas résumer ainsi la situation: les restrictions imposées au budget des travaux d'équipement seront ressenties l'année suivante plutôt que pendant l'année en cours? À mon avis, cela résume la situation qui en est une de restrictions de dépenses.

Le sénateur Grosart: Il ne s'agit pas de restrictions.

Mlle Moncion: Au départ, le but n'était pas de restreindre le budget des travaux d'équipement. Le même rajustement sera effectué l'année suivante. La différence, c'est que nos prévisions pourraient être plus élevées si nous demandions au Parlement de nous accorder ces $200,000 mais le montant total des dépenses gouvernementales ne varierait pas parce que ces fonds tomberaient en annulation. Les dépenses totales seraient maintenues à $48.3 milliards mais les affectations de fonds seraient majorées de $200,000. Elles s'établissent actuel-

[*Text*]

Senator Langlois: For this year?

Miss Moncion: Yes.

Senator Langlois: For two years.

Senator Grosart: No. The fact of the matter is, taking this vote and vote 40b on page 14, which is in the same category, in vote 5b the government is going to spend an extra $200,000 on the processing, distribution and retailing sectors of the food system. In vote 40b it going to spend an additional $856,000 on grain movement. I am not criticizing the expenditures. I am merely saying it is obvious that you are going to spend, on these two items, another $1 million. You are finding the money somewhere, but you are going to spend another $1 million, because in both cases there is a delay in capital construction; you are going to spend that, and you are going to spend that delayed money next year, or some time.

My point is that when you make this kind of entry, this transfer from capital account to the other, you are not really saving that money. You *are* in this year's budget; it looks as though you are $1 million lower, but assuming you go ahead next year in the two years you are not; there is not $1 million restraint in these two items. That is the point I am making, and that is why I would hope some other way could be found of showing it here. That deals with the next one also.

The Chairman: Would you like a separate category, Senator Grosart, that shows those $1 items that are merely a delay of expenditures until the following fiscal year?

Senator Grosart: Yes. This would be another category. It is fairly easy, because you can find them here. You don't have to go to anything else.

The Chairman: They are all on this sheet.

Senator Grosart: I think it would be worth having, if it is not too much trouble.

Mr. Radburn: The words you used were "delay into next year." This implies a carryover and an increase in the following year's funds. As Miss Moncion has already said, in the case of The Department of Agriculture in particular they do have a planned five-year capital program. The point is that although that project may spill over into the following year, the total of their program will not change.

The Chairman: We would not be arguing that it was changing. It is just that in the estimates for that year it had been estimated that a certain amount of that capital sum would have been expended. It would not be expended, and therefore in the $1 items it would be shown that those items which had been contained in the estimates for that year were now being passed on to another year—within the restraint of the total capital budget; we understand that.

Senator Grosart: Mr. Chairman, the other aspect of this is, who knows when certain capital votes are not being proceeded

[*Traduction*]

lement à $50.1 milliards et elles se situeraient à $50,100,200,-000, mais le montant total demeurerait inchangé.

Le sénateur Langlois: Pour cette année?

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Langlois: Pour deux ans.

Le sénateur Grosart: Non. En ajoutant ce crédit et le crédit 40b, page 14, qui appartient à la même catégorie, au crédit 5b, le gouvernement dépensera $200,000 de plus pour la transformation, la distribution et la vente au détail du circuit alimentaire. Conformément au vote 40b, le gouvernement dépensera $856,000 de plus pour le transport des céréales. Je ne critique pas ces dépenses. Je dis simplement qu'il est évident que nous allons dépenser pour ces deux crédits un autre million de dollars. Il faudra trouver l'argent quelque part mais les dépenses augmenteront d'un million de dollars parce que dans les deux cas, les travaux de construction sont retardés. Les mêmes fonds seront affectés l'année suivante ou en d'autres temps.

Je veux démontrer que lorsque vous faites cette écriture, ce virement d'un crédit d'équipement à l'autre, vous n'économisez pas vraiment cet argent. Si on s'en tient au budget de cette année, on pourrait croire que les dépenses sont réduites d'un million de dollars; mais si l'on tient compte de l'année suivante, on se rend compte que les dépenses n'ont pas vraiment été réduites. Il n'y a pas eu coupure d'un million de dollars pour ces deux postes. C'est là précisément ce que je prétends et la raison pour laquelle j'espère qu'il serait possible de trouver une autre façon de l'indiquer ici. Cela s'applique également au crédit suivant.

Le président: Sénateur Grosart, voudriez-vous une catégorie distincte montrant que ces postes de $1 sont simplement des dépenses reportées jusqu'à l'année financière suivante?

Le sénateur Grosart: Oui, cela ferait une autre catégorie. C'est assez facile puisque vous pouvez les trouver ici. Vous n'avez pas à vous reporter ailleurs.

Le président: Ils se trouvent tous sur cette page.

Le sénateur Grosart: Si cela ne cause pas trop d'ennuis, je pense que ça en vaudrait la peine.

M. Radburn: Les mots que vous avez utilisés étaient «reportés à l'année suivante». Cela implique un report sur les exercices postérieurs et une augmentation des fonds de l'année suivante. Comme l'a déjà déclaré Mlle Moncion, dans le cas du ministère de l'Agriculture en particulier, ils ont un programme de travaux d'équipement planifié sur cinq ans. La question est que bien que le projet puisse déborder sur l'année suivante, les dépenses totales de leur programme ne seront pas modifiées.

Le président: Nous ne prétendons pas qu'elles changent. Dans le budget de l'année en question, il avait été simplement estimé qu'un certain montant de ce capital aurait été dépensé. Ce ne serait pas le cas et, en conséquence, dans les postes de $1 il serait indiqué que ces postes qui ont été contenus dans le budget de l'année en question seraient maintenant reportés à une autre année—dans le cadre des limites du budget total d'investissement; nous comprenons cela.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, l'autre aspect de la question est de savoir qui est au courant lorsqu'on décide

[*Text*]

with? I am thinking of the position of a member of Parliament who might or might not find out, until he got the supplementary estimates, that something he had been telling his constituents the government was doing in his constituency was not going to be proceeded with. It is not merely a bookkeeping matter. There was a decision of Parliament that a certain capital project should be proceeded with, and there has been a decision. I am not criticizing the decision. There are many reasons why it may be necessary. This might be another reason for the usefulness of such a statement of capital projects which from time to time are not going to be proceeded with. After all, it is a change in the decision of Parliament.

Miss Moncion: In the main estimates, Parliament is not asked to approve each individual capital project. I think that the main projects for large departments are listed. Where they are not listed, they are not voted as each capital project. I have not got the figures, but I would say that in 99 per cent of cases no capital project is abandoned. There are delays due to a number of things.

Senator Grosart: Oh, yes.

Miss Moncion: It is almost the normal course of most capital projects, whether in the government or private sector, that it takes longer than anticipated.

Senator Grosart: I agree with that entirely. It is only the question of the information being available immediately, or as soon as possible, when a decision is made contrary to the spending intentions announced by Parliament. That is my point. It just demonstrates the advantage of having, at some time or other, these decisions not to proceed—and particularly to transfer the money to another purpose—collated somewhere so that they can be looked at.

The reason I raise the point is that I notice there is a rather large number of them in the $1 items before us.

May we go now to the Dairy Commission on page 16, vote 50b. Here is a transfer. This one is due to reduced operating expenses of the Dairy Commission, to round the figure, it is $800,000. I do not really have a question there, except that it raises another matter, which is that the objects of expenditure are for professional and special services in the amount of $800,000. Throughout these estimates—certainly in the $1 items—there is a large number of expenditures on professional and special services.

We have raised this before in committee, and we have had the explanation that this does not really mean hiring outside specialists instead of putting people on the payroll. We have had that explanation, and I would not mind having it again. However, it seems to me that this particular object of expenditure should be broken down, because it is getting so large.

If I may anticipate, in the new blue book—that is, the estimates for the next fiscal year—the total of expenditures on

[*Traduction*]

de ne pas utliser certains crédits pour des travaux d'équipement? Je songe au député qui, dans certains cas, ne s'apercevrait qu'au moment qu'il est en possession du budget supplémentaire qu'une réalisation du gouvernement devant être effectuée dans sa circonscription et dont il aurait parlé à ses électeurs, n'a en fait pas eu de suite. Ce n'est pas une simple question de comptabilité. Il existait une décision du Parlement pour que l'on entreprenne un projet important. Cette décision avait été prise; je ne critique pas cette dernière. Elle peut être nécessaire pour bien des raisons. Cela pourrait être une autre raison de l'utilité d'un tel énoncé indiquant les projets importants auxquels on ne va pas donner suite. Après tout, il s'agit d'une modification de la décision du Parlement.

Mlle Moncion: Dans le budget principal, il n'est pas demandé au Parlement d'approuver chaque projet de travaux d'équipement. Je pense que les projets principaux sont énumérés pour les gros ministères. Lorsqu'ils ne le sont pas, ils ne sont pas votés à titre de projet individuel de grands travaux. Je ne possède pas les chiffres mais je dirais que dans 99 p. 100 des cas, un projet de grands travaux n'est pas abandonné. Il y a des retards pour certaines raisons.

Le sénateur Grosart: Ah oui.

Mlle Moncion: C'est presque le sort normal de la plupart des projets de grands travaux de constater que la réalisation prend plus de temps que prévu, que ce soit dans le secteur public ou privé.

Le sénateur Grosart: Je suis entièrement d'accord. La seule question est que les renseignements soient disponibles immédiatement, ou dès que possible, lorsqu'une décision contraire est prise en ce qui concerne les intentions annoncées par le Parlement en matière de dépenses. C'est ce que je veux faire ressortir. Cela démontre l'avantage qu'il y aurait de dresser une liste, à un moment ou à un autre, de ces décisions de ne pas donner suite, et plus particulièrement de ces transferts de fonds à d'autres fins, afin qu'on puisse les examiner.

La raison pour laquelle je soulève la question c'est que je constate qu'il y en a plutôt un grand nombre dans les postes de $1 que nous avons devant nous.

Pouvons nous maintenant passer à la Commission canadienne du lait, à la page 16, crédit 50b. Nous avons là un virement. Il est dû à une diminution des frais d'exploitation de la Commission du lait. En arrondissant, le chiffre est de $800,000. En fait, je n'ai pas ici de question particulière, sauf que cela en soulève une autre, à savoir que les dépenses ont trait aux services professionnels et spéciaux et sont d'un montant de $800,000. Dans tous ces budgets, certainement dans les postes de $1, il y a un grand nombre de dépenses pour les services professionnels et spéciaux.

Nous avons déjà soulevé cette question au Comité et on nous a expliqué que cela ne signifie pas vraiment que l'on embauche des spécialistes de l'extérieur au lieu de mettre des gens sur la feuille de paye. J'aimerais bien que l'on explique cela de nouveau. Toutefois, il me semble que cette dépense particulière devrait être ventilée par suite de l'importance qu'elle prend.

Si je peux anticiper, dans le nouveau Libre bleu—c'est-à-dire le budget pour la prochaine année financière, le total des

[*Text*]

professional and special services amounts to $1.5 billion. That is a very large sum of money to be accounted for in this phrase, which always raises some suspicion that the use of funds under this category is merely to avoid putting it on the personnel account, which itself, incidentally, in recent years, has been broken down. It used to be just "personnel". There are now two items in the estimates: "Salary and wages" and "other personnel costs."

Would it be possible to consider a revision of the objects of expenditure—that set of categories—to break it down? I would also like to see "information" broken down, certainly into paid advertising and other expenditures. Would you tell us something about the reason for the steady increase up to this point of the $1.5 billion of expenditures on professional and special services?

Mr. Stimpson: Mr. Chairman, the main estimates each year provides, in table 6—which is the standard object table—additional information on professional and special services. It provides the major items that are included in there. We are presently involved, in a task force, in looking at a new form of estimates, in cooperation with the Auditor General's office and the Comptroller General's office. One suggestion that has come up is that when we are looking at the standard object information in each program, we should try to break down the standard objects to provide more information on what we call an economic object base, which is just a further breakdown of the standard object. We are looking at that, and I would suspect that when the new form of estimates is introduced it will have that kind of information included.

Senator Grosart: That answers my question.

Mr. Radburn: Mr. Chairman, may I add to that?

The Chairman: Yes.

Mr. Radburn: We are not yet considering the 1979-80 main estimates, but you will notice, when you have an opportunity to review them, that within each standard object table within each program, where there is a major component of any object, in most cases it has been broken out separately. In other words, if a department was to spent $30 million on professional and special services and $20 million was audit fees, that separate item of audit fees is broken out. So we have already taken action in that direction.

Senator Grosart: Thank you. I am delighted to hear that, because this has been a disturbing feature and has drawn a great deal of criticism that was, in many cases, unwarranted, because of the assumption that this was a matter of just hiring consultants, which we know it is not.

Mr. Chairman, as we deal with these larger issues, I will not be raising them again item by item. Turning now to Communications, on page 20, in the B category, the grant listed in the

[*Traduction*]

dépenses pour les services professionnels et spéciaux s'élèvera à $1.5 milliard. Il s'agit là d'une très grosse somme d'argent dont on rend compte dans cette phrase, ce qui soulève toujours le soupçon que l'utilisation des fonds dans cette catégorie vise uniquement à éviter de les inscrire sous la rubrique du personnel qui, soit dit en passant a été subdivisée au cours de ces dernières années. La rubrique indiquait d'ordinaire simplement «personnel». Il y a maintenant deux postes dans le budget: «traitement et salaires» et «autres frais relatifs au personnel».

Serait-il possible d'envisager la révision des postes de dépenses—cette série de catégories—afin d'obtenir une ventilation? J'aimerais également que les renseignements soient présentés de façon détaillée, ce qui permettrait de distinguer entre la publicité payée et les autres dépenses. Pourriez-vous nous fournir des précisions sur la raison de l'augmentation constante jusqu'à $1.5 milliard des dépenses pour services professionnels et spéciaux?

M. Stimpson: Monsieur le président, chaque année le budget principal fournit, au tableau 6, qui traite des articles courants de dépense, des renseignements supplémentaires sur les services professionnels et spéciaux. Il fournit les postes principaux qui sont inclus ici. En collaboration avec le Bureau du Vérificateur général et le Bureau du Contrôleur général des finances, nous avons un groupe de travail qui s'occupe d'examiner une nouvelle formule de budget. Une des suggestions est que lorsque nous examinons les renseignements sur les articles courants de dépense de chaque programme, nous devrions essayer de subdiviser ces articles pour fournir davantage de renseignements sur une base économique. Cela correspond à une subdivision complémentaire des articles courants de dépense. Nous sommes en train d'étudier la question et j'espère que lorsque le nouveau type de budget sera présenté, il contiendra ce genre de renseignement.

Le sénateur Grosart: Cela répond à ma question.

M. Radburn: Monsieur le président, puis-je ajouter quelque chose?

Le président: Oui.

M. Radburn: Nous n'en sommes pas encore à la discussion du budget des dépenses pour 1979-1980, mais vous remarquerez, lorsque vous en ferez l'examen, que dans chaque tableau habituel relatif aux différents programmes, s'il y a un article important de dépense, dans le plupart des cas, cer dernier aura été ventilé séparément. En d'autre terme, si un ministère dépensait 30 millions de dollars pour des services professionnels et spéciaux et 20 millions en frais de vérification comptable, cette dernière dépense serait, elle-même, ventilée. Donc nous avons déjà pris des mesures dans ce sens.

Le sénateur Grosart: Merci. Je suis ravi d'entendre cela, car il s'agit d'un élément perturbateur que l'on a beaucoup critiqué et, dans la plupart des cas, sans fondement à cause des faits que l'on a pu penser qu'il s'agissait du recrutement d'expert-conseils, ce qui n'est pas le cas.

Monsieur le président, puisque nous allons traiter de ces grandes questions, je n'en parlerai pas rubrique par rubrique. Passons aux Communications, à la page 20, crédit 10B, Sub-

[*Text*]

estimates, perhaps I could ask, first, if you would refresh our memories, particularly on the difference between a grant and a contribution, with particular reference, as I indicated earlier before the meeting started, to the new directive on definitions. Very recently the Treasury Board put out a new clarification, which, to some extent, is a new definition of the distinctions between grants and contributions. This is one of many items such as this, where you merely say, "There is a grant in the estimates and this is the money." May we have an explanation of that? It will cover a good many items.

Mr. Stimpson: Mr. Chairman, the document that you referred to was really an elaboration of our previous grants and contributions circular. It was intended to ensure that the departments had a number of terms and conditions that they had to comply with in order to get authority from the board to make payments without further reference to Treasury Board. The definition of a grant and a contribution has not changed from our previous circular. A grant is a payment that is made without any further audit, whereas a contribution is a payment that is made subjet to an audit being made of the use of the moneys or the contributions that have been made to individuals or to organizations.

The reason why the words "the grants listed in estimates" is shown is because the legal interpretation is that there is no act of Parliament which provides authority to make a grant. Therefore the authority is obtained by the words "the grants listed in the estimates", and it is those words that provide the legal authority, or the act authority, to make those payments.

That being the case, the grants cannot be increased without obtaining further parliamentary authority, and that is why, many times, you will see a dollar item which is for the purpose of increasing a grant or making a new grant, but where the moneys are being found within the amounts provided previously by Parliament for grants and contributions.

Senator Grosart: If the amount of a grant for a specific purpose has not been previously authorized by Parliament, why do you need a $1 vote to do it? Why would you not have the total amount required in the vote in the supplementary estimates? That is when you decide actually to make the grant.

Mr. Radburn: Senator, the vote itself, in many cases, is a grant and contribution vote, and Parliament has been asked, usually through main estimates, to vote a sum for that entire category. Sometimes, during the course of a year, due to circumstances, a particular grant may not be paid, or less may be paid than is listed in the estimates; or a contribution may not be paid, or less may be paid. Therefore, funds are available in that grant and contribution vote, rather than voting fresh, or new, money, as it were—in this case, $10,000. I think Parliament is well informed by the presentation that a dollar is needed, because an entry is required in the supplementary

[*Traduction*]

ventions inscrites au Budget, je voudrais vous demander en premier lieu de nous rafraîchir la mémoire, plus particulièrement au sujet de la différence entre une subvention et les contributions pour ce qui concerne, comme je l'ai dit avant le début des délibérations, la nouvelle directive en matière de définition. Très récemment, le Conseil du trésor a précisé ces notions qui, dans une certaine mesure, sont des nouvelles définitions des distinctions qu'il convient d'établir entre les subventions et les contributions. Il s'agit d'une de ces nombreuses rubriques où l'on dit tout simplement «il y a une subvention inscrite dans le budget des dépenses et voilà l'argent». Pouvez-vous nous expliquer cela, car cette distinction revient très souvent.

M. Stimpson: Monsieur le président, le document dont vous venez tout juste de parler est, à vrai dire, un document plus explicite que vos circulaires antérieures relatives aux subventions et aux contributions. Ce document a été rédigé pour veiller à ce que les ministères se conforment à un ensemble de modalités et de conditions pour pouvoir obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor d'effectuer des versements sans en avertir le Conseil du Trésor. Les définitions de subvention et contribution restent les mêmes qu'avant. Une subvention est un paiement qui est fait sans vérification comptable ultérieure, alors qu'une contribution est un paiement soumis à une vérification comptable quant à la façon dont les fonds ou les contributions seront offerts aux particuliers ou aux organisations bénéficiaires.

La raison pour laquelle on trouve les mots «Subvention inscrite au Budget» a trait au fait qu'aucune loi du Parlement ne permet de faire des subventions. En conséquence ce pouvoir est conféré par les mots «Subvention inscrite au Budget», et ce sont ces mots qui, juridiquement, confèrent le pouvoir de faire ces paiements.

Ceci dit, les subventions ne peuvent être majorées sans au préalable obtenir l'autorisation du Parlement et c'est pourquoi, à de nombreuses reprises, vous verrez que l'on vote un crédit de $1 soit pour augmenter une subvention existante soit pour en accorder une autre, mais que l'on obtient l'argent dans les crédits prévus votés par le Parlement à titre des subventions et des contributions.

Le sénateur Grosart: Si le montant total d'une subvention spéciale n'a pas reçu l'autorisation préalable du Parlement, pourquoi avez-vous besoin de voter un crédit de $1 à cet effet? Pourquoi ne feriez-vous pas apparaître le montant total du crédit dans le budget supplémentaire? C'est alors que l'on décide d'accorder la subvention.

M. Radburn: Sénateur, le crédit en soi, dans de nombreux cas, est un crédit de subvention ou de contribution, et, d'habitude, on demande au Parlement dans le Budget des dépenses, d'affecter des fonds pour cette catégorie. Parfois, pendant l'exercice, compte tenu des circonstances, il se peut qu'une subvention particulière ne soit donnée ou que l'on accorde moins que prévu dans le Budget des dépenses; ou encore qu'une contribution ne soit pas versée ou finalement qu'elle soit diminuée. En conséquence, on peut dire que les fonds sont disponibles sous forme de crédits de subventions et de contributions, plutôt que de voter de nouvelles affectations, dans ce

[*Text*]

estimates. There is no attempt to hide the fact that in this particular instance the grant is $10,000, because Parliament has the particular item before it; so it is a matter of whether or not $10,000 was voted, or tapping the funds that would otherwise lapse in that grant and contribution vote, to surface this particular item, which requires parliamentary approval.

Senator Grosart: What you are saying is, if the authorization is in the general category of grants and contributions the amount would lapse unless you had this $1 vote authorization to spend it?

Mr. Radburn: That is correct.

Senator Godfrey: What it really does is prevent the department from spending new money. If they want a new project they have to find the money from money that has already been voted. That is really the principle.

Miss Moncion: Sometimes yes, sometimes no. Very often, if the department has identified funds that will not be spent, and they are requesting authorization to make this particular payment or expenditure, if they already have authorized funds which will not be utilized, they will ask permission to transfer from one vote to another. In other cases it is a decision of the Treasury Board ministers that the department be authorized to make this unforecast expenditure; however, they must find within their total budget the funds available. In other cases the decision is to grant new money, but especially in the last supplementary estimates, and this applies also to capital budgets, a review of the cash flow indicates that new funds will not be needed, and it is really a bookkeeping matter: instead of voting additional funds, these funds, which will lapse otherwise, will be transferred; so the three situations are possible.

Senator Godfrey: The third situation, though, in effect, is voting new money, because you do not have it available somewhere else. You cannot do that by a $1 vote, though.

Miss Moncion: No; but the bottom line of the expenditure remains the same, because new money would be voted and the funds in the other vote would lapse. The funds would not be spent.

The Chairman: Senator Godfrey is talking about a supplementary, where additional money is added, and that would change both the vote and the bottom line.

Miss Moncion: Absolutely.

Senator Langlois: I would like to know whether this money that is available is due to delay in an expenditure which is being postponed to the next fiscal year, or because less money has been spent than was anticipated.

Miss Moncion: In this particular case it is due to an expenditure that is lower than was anticipated for the Euro-

[*Traduction*]

cas $10,000. Je crois que le Parlement est tenu au courant des besoins et les fonds sollicités doivent figurer au budget supplémentaire. On n'essaie pas de cacher le fait que, dans ce cas particulier, la subvention est de $10,000, car le Parlement est en train d'étudier la question; donc il s'agit de voir si oui ou non les $10,000 ont été accordés, ou de trouver l'argent dans les fonds qui serviraient à ces subventions ou à ces contributions et qui couvriraient ce poste particulier soumis à l'approbation du Parlement.

Le sénateur Grosart: Ce que vous dites; c'est que si l'approbation est donnée pour la catégorie générale des subventions et des contributions, les montants ne seraient pas affectés faute d'avoir voté un crédit de $1.

M. Radburn: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: En fait ce crédit a véritablement pour effet d'empêcher le ministère d'affecter les nouveaux fonds. S'ils veulent financer un nouveau projet il faut qu'ils trouvent l'argent dans les crédits figurant au Budget. Voilà le principe.

Mlle Moncion: Parfois c'est ce qui se passe. Parfois non. Très souvent, si le ministère voit qu'il y a des fonds qui ne seront pas affectés, et qu'il demande l'autorisation de faire tel paiement en particulier ou d'engager telle dépense, et si ils ont déjà obtenu les fonds en question, il demandera la permission de transférer les fonds d'un crédit à un autre. Dans d'autres cas, il s'agit d'une décision du ministre du Conseil du Trésor qui autorisera un ministère à engager une dépense imprévue; toutefois, les fonds dont ils ont besoin doivent provenir des prévisions budgétaires. Dans d'autres cas, on prend la décision d'accorder de nouvelles subventions mais en particulier dans le dernier budget supplémentaire, et cela s'applique aussi aux budgets de dépense de capital, ces nouvelles subventions portent sur le budget d'exploitation et l'étude des liquidités montre que les nouveaux fonds ne seront pas affectés et que cette opération est, à vrai dire, une opération comptable: à la place de voter des crédits supplémentaires, ces fonds qui ne seront pas utilisés seront transférés pour permettre les trois possibilités.

Le sénateur Godfrey: La troisième possibilité, en effet, consiste à voter de nouveaux crédits parce qu'on ne peut trouver les fonds ailleurs, pas plus qu'on ne peut les obtenir par le vote d'un crédit de $1.

Mlle Moncion: Non, le montant total des dépenses ne change pas, parce que de nouveaux fonds seraient votés et que les fonds de l'autre crédit resteraient inutilisés. Ces fonds ne seraient pas affectés.

Le président: Le sénateur Godfrey parle de fonds supplémentaires, c'est-à-dire lorsque l'on ajoute de l'argent, ce qui affecterait le crédit et le montant total.

Mlle Moncion: Certainement.

Le sénateur Langlois: Je voudrais savoir si ces fonds que l'on peut se procurer proviennent de la reconduction d'une dépense à l'exercice d'après, ou alors, parce que moins de fonds ont été affectés qu'on ne l'avait pensé avant.

Mlle Moncion: Dans ce cas particulier, il s'agit d'une dépense qui a coûté moins que prévu à l'égard de l'agence

[*Text*]

pean Space Agency. I do not have the details here, but it may be a delay in the construction of our satellite, and our participation in it; but in most cases it is outside our authority.

Senator Langlois: It is possible that this expenditure will be found in the next fiscal year budget?

Miss Moncion: Yes. It could be. But it will be within the total amount voted. If it is not within the total amount voted, it will be brought back before Parliament through the estimates either for new money, or as a $1 vote.

Senator Grosart: We are saying, really, that in connection with the disclosure of spending intentions, in the large or the small blue books, another distinction is that a grant is legislative, whereas a contribution item is for information only. Would that be correct?

Mr. Stimpson: Yes. That is correct. A grant can only be made with parliamentary approval. A contribution is shown in the estimates for information purposes.

Senator Grosart: And then there is no necessary arrangement in respect to the terms of payment of a grant. Is that so? Is that another distinction? Because you do not find that in contributions?

Miss Moncion: Basically, a grant is a payment for an activity, and there is no need to report it.

Senator Grosart: No terms and conditions whatever?

Miss Moncion: There are very definite terms and conditions under which a grant can be paid, but once it is paid, that is the end; while in the case of a contribution there are also very clear terms and conditions under which it can be paid, but it has to be paid for a specific activity, a specific project, and has to be audited. There is, for example, always a clause regarding payback to the CRF if the activity has not taken place, or if the accounting indicates that the funds have not been needed for this particular activity. That does not exist in the grant situation and that is why each one of them has literally to be voted by Parliament; but in the case of contributions there is a much more secure—if I may use that word—auditing system whereby Parliament is assured that the funds are being utilized for the exact purposes granted, and under very specific conditions.

Senator Langlois: In this case should they not be called conditional grants?

Miss Moncion: If you wish; but for purposes of clarity we like to keep the two very separate. For auditing purposes, for example, they are two very different types of activity.

Senator Grosart: This has always concerned me in the past. My understanding is that once a grant is made, if the money is not spent on that, it does not come back. They can just say,

[*Traduction*]

spatiale européenne. Je n'ai pas les détails sous les yeux, mais il se peut que ce soit imputable à un retard dans la construction de notre satellite, et à notre participation ou ce programme, mais dans la plupart des cas nous n'y pouvons rien.

Le sénateur Langlois: Il est impossible que l'on retrouve cette dépense dans le budget de l'année prochaine?

Mlle Moncion: C'est possible, mais elle sera engagée compte tenu de l'ensemble des crédits votés. Dans le cas contraire, le parlement devra en être saisi, par de nouvelles prévisions ou le vote d'un crédit $1.

Le sénateur Grosart: Au fond ce que nous disons c'est qu'en ce qui concerne la divulgation des futures dépenses, tant celles figurant au budget des dépenses qu'au budget supplémentaire, il y a une autre distinction qu'il convient de faire, à savoir qu'une subvention est soumise à la Loi, alors qu'une contribution n'est accordée qu'au titre de renseignements. Est-ce exact?

M. Stimpson: Oui, c'est exact. Une subvention ne peut être faite avec l'accord du parlemnt. Une contribution figure dans le budget des dépenses pour information.

Le sénateur Grosart: Et ensuite, il n'est pas besoin de prendre des mesures en ce qui concerne les modalités de paiement d'une subvention. Est-ce exact? S'agit-il d'une autre distinction? Parce que ce n'est pas le cas pour les contributions.

Mlle Moncion: En général, une subvention est une façon de financer les activités, et il n'est pas besoin d'en préciser les conditions et les modalités.

Le sénateur Grosart: Il n'y a aucune condition?

Mlle Moncion: Le versement d'une subvention est soumis à des conditions très précises, mais une fois qu'il est effectué, on n'en entend plus parler, alors qu'une contribution, qui est, elle aussi, soumise à des conditions très précises, ne peut être versée que pour une activité particulière ou un projet particulier, et elle doit faire l'objet de vérifications. Par exemple, il y a toujours une clause concernant le remboursement de la contribution FRC si l'activité n'a pas été réalisée ou si les relevés comptables indiquent que la somme en cause n'était pas indispensable à cette activité. Cela n'existe pas dans le cas de la subvention, et c'est pourquoi chacune d'entre elles doit être véritablement votée par le Parlement; mais dans le cas des contributions, il y a un système de vérification beaucoup plus sécuritaire—si je puis me permettre d'utiliser ce terme—grâce auquel le Parlement doit s'assurer que les fonds reçoivent l'utilisation prévue dans les conditions particulières prévues.

Le sénateur Langlois: Ne faudrait-il pas parler, dans ce cas, de subventions conditionnelles?

Mlle Moncion: Si vous voulez; mais pour assurer une bonne compéhension, il est préférable de bien insister sur la séparation entre les deux. Aux fins de la vérification, par exemple, il s'agit de deux types d'activités différents.

Le sénateur Grosart: Cela m'a toujours préoccupé jusqu'à maintenant. Si je comprends bien, une fois que la subvention est accordée, si l'argent n'est pas utilisé comme prévu, il ne

[*Text*]

"Thank you very much; we didn't spend it on that, but thank you for the money." Is that not the actual situation?

Miss Moncion: It could happen.

Senator Grosart: It does happen.

Miss Moncion: But the terms and conditions under which payments are made are all approved by the Treasury Board. The general grants program is particularly carefully audited by the department and by the Auditor General.

Senator Grosart: I can tell you that last year there was an item of $250,000 that was not spent under a grant, and the grantee had some discussion as to whether to give it back or not. They had not spent it and they seriously considered keeping it. I will not say what the item was because I think you probably know. What disturbs me about grants is that this can happen.

Miss Moncion: Yes, it can happen.

Mr. Stimpson: Our posture is that we would much prefer to make contributions rather than grants, and that grants be used only in those cases where it is a payment to an organization and primarily that.

Senator Grosart: It might be worth considering, when you are revising the nomenclature of the estimates, that you at least switch the two names because the components of the contribution are actually components that you would allocate to a grant. A contribution you normally think of as being for general use, whereas you think of a grant as being for something more specific. I would suggest that your terms seem to be quite opposite to the content, and that this may be worth considering.

The Chairman: Would you go along with "freebee"?

Senator Grosart: I would be inclined, in the case of a grant, to insist on an audited statement. I know that a grant may be to an international agency and may be almost a charitable grant. In that sense I do not see why we should not require an audit from the grantee.

The Chairman: You mean the filing of a statement as to what they did with it without asking for an audit?

Senator Grosart: That is right.

Mr. Radburn: The prime reason for that is that the government sees a need in a particular sector. Let's say, for example, there is a need to help the Canadian Red Cross—I am not saying that is a live example—but the government does not wish to have any strings attached to the grant, and by asking for statements such as you suggest, then, in a sense, the government is interfering in the operations of that entity they are trying to assist.

Senator Grosart has come forth with an example, but I do not believe that example is typical of most of the grant programs.

Senator Grosart: I would agree with that.

[*Traduction*]

peut y avoir de remboursement. Le bénéficiaire peut se contenter d'encaisser l'argent sans le consacrer à l'activité prévue. N'est-ce pas ce qui se passe en réalité?

Mlle Moncion: Cela pourrait se produire.

Le sénateur Grosart: Cela se produit.

Mlle Moncion: Mais les conditions du versement sont toujours approuvées par le Conseil du Trésor. Le programme général de subventions est vérifié avec une attention particulière par le ministère et par le vérificateur général.

Le sénateur Grosart: Je peux vous dire qu'il y a eu, l'année dernière, une somme de $250,000 accordée sous forme de subvention qui n'a pas été utilisée, et les bénéficiaires discutaient de l'éventualité de restituer l'argent qu'ils n'avaient pas dépensé et qu'ils envisageaient sérieusement de garder. Je n'ai pas besoin de dire à quoi était destinée cette somme, vous le savez probablement. Ce qui me gêne, dans ces subventions, c'est que ce genre de chose puisse se produire.

Mlle Moncion: Oui, cela peut se produire.

M. Stimpson: Nous estimons qu'il serait bien préférable d'effectuer des contributions plutôt que d'accorder des subventions, et que les subventions ne devraient être principalement utilisées que dans le cas où il s'agit d'un versement à un organisme.

Le sénateur Grosart: Il pourrait être souhaitable, lorsque vous reconsidérerez la nomenclature du budget, d'intervertir les deux mots, car les éléments de la contribution sont en fait ceux que vous semblez attribuer à la subvention. Généralement on considère qu'une contribution est d'usage général, alors que la subvention est destinée à une utilisation très particulière. Il me semble que dans votre esprit, ce soit le contraire, et cela mérite considération.

Le président: Il s'agit de libéralité, quoi?

Le sénateur Grosart: Dans le cas des subventions, j'aurais tendance à insister sur la nécessité d'une déclaration vérifiée. Je sais qu'une subvention peut être accordée à un organisme international et qu'elle peut avoir un caractère de don de bienfaisance. Dans ce cas, je ne vois pas pourquoi il faudrait exiger une vérification auprès de son destinataire.

Le président: Vous voulez parler de l'obligation de faire une déclaration de l'emploi de l'argent, sans exiger de vérification?

Le sénateur Grosart: C'est cela.

M. Radburn: Lorsque le gouvernement accorde une subvention, c'est généralement parce qu'il a discerné un besoin dans un secteur particulier. Disons, par exemple, qu'il faut aider la Croix rouge canadienne—ceci est un exemple fictif—mais le gouvernement ne veut pas imposer de condition à la subvention, et en exigeant des déclarations comme celles que vous proposez, le gouvernement s'immiscerait en un sens dans les activités de l'organisme auquel il souhaite venir en aide.

Le sénateur Grosart a présenté un exemple, mais selon moi, il n'est pas représentatif de la plupart des programmes de subventions.

Le sénateur Grosart: J'en conviens.

[*Text*]

Senator Godfrey: The provinces want block grants now with no strings attached, and that is the same idea.

Mr. Stimpson: Yes. The Established Programs Financing Arrangement provide a payment based on what expenditures were in 1975-76 and escalated by the GNP, with other adjustments, of course. It is a payment that is made without an audit of the use of those monies by the provinces.

Miss Moncion: I would like to add that in a number of cases departments with significant grants programs do request a reporting of some kind or, in some cases, depending on the amount of money in the grant, some kind of audit. However, they are careful that the cost of the audit is not greater than the value of the grant. Although organizations receiving a grant may refuse to do that reporting on a legal basis, it certainly is kept in the record and affects their eligibility for a similar grant the following year. Therefore, in practice, departments are fairly careful to administer a grants project in a responsible fashion, which does not mean that what Senator Grosart mentioned could not happen. However, the departments are fairly careful, generally speaking, in administering the grants project. In most departmental files you will find a reporting. I know that some letters sent to departments along with the approval of the grant will indicate this requirement for all kinds of purposes.

Senator Langlois: This is something they are doing on their own. It is not a decision of the Treasury Board?

Miss Moncion: It is a decision related to good management. You just do not spread money around.

Senator Langlois: Do you have any objection to making this applicable to all departments?

Miss Moncion: It depends on the size of the organization you are dealing with. Some departments have thousands of small grants, and you would need a whole apparatus to do that. It is a question of when it is efficient to do so. I do not think I would like to go further. This is a decision that Parliament would have to make.

Senator Robichaud: Has the Treasury Board ever compiled a list of all the grants and contributions that are made to the various departments?

Miss Moncion: Not to my knowledge, although it has been discussed.

Senator Grosart: It would be available, without too much work, from the public accounts.

Miss Moncion: Yes, they are listed in the public accounts.

Senator Robichaud: They are listed under 28 departments, but they have never been compiled. If I wanted a total list of the amount of money spent by the federal government during the last fiscal year by way of grants and contributions, is that available?

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Les provinces veulent des subventions globales et non conditionnelles et ceci pour la même raison.

M. Stimpson: En effet. Les modes de financement de programmes établis prévoient un paiement fondé sur ce qu'étaient les dépenses en 1975-1976; il est indexé sur le PNB et il a subi, bien sûr, certains ajustements. Il s'agit d'un paiement effectué sans vérification de l'utilisation de cet argent par les provinces.

Mlle Moncion: Je voudrais ajouter que dans un certain nombre de cas, les ministères qui ont d'importants programmes de subventions exigent que leurs bénéficiaires fassent rapport et, dans certains cas, selon le montant de la subvention, ils procèdent à une sorte de vérification. Cependant, ils veillent à ce que le coût de la vérification ne soit pas supérieur à la valeur de la subvention. Bien que les organismes bénéficiaires aient le droit de refuser de faire rapport, on prend bonne note d'un éventuel refus, lequel se traduit généralement par la suppression de la subvention l'année suivante. C'est pourquoi, dans la pratique, les ministères veillent soigneusement à administrer leurs projets de subventions de façon responsable, ce qui ne signifie pas que les événements évoqués tout à l'heure par le sénateur Grosart ne puissent pas se produire. Cependant, de façon générale, les ministères sont assez prudents dans la gestion de leurs programmes de subventions. Dans la plupart des dossiers ministériels, on constate un certain contrôle, comme en témoignent les lettres adressées au ministère ainsi que les documents d'approbation de la subvention.

Le sénateur Langlois: Mais ceci répond à une décision du ministère, et non pas du Conseil du Trésor.

Mlle Moncion: C'est une décision qui relève d'une bonne gestion. On ne jette pas d'argent par les fenêtres.

Le sénateur Langlois: Ne pensez-vous pas qu'il faudrait obliger tous les ministères à en faire autant?

Mlle Moncion: Toud dépend de la taille de l'organisme considéré. Certains ministères accordent des milliers de petites subventions, et un tel contrôle nécessiterait la mise en œuvre d'un important dispositif. Je pense qu'il s'agit simplement de savoir s'il y a lieu de le faire ou non. Il n'est sans doute pas utile d'aller plus loin. C'est une décision qui incombe au Parlement.

Le sénateur Robichaud: Le Conseil du Trésor a-t-il dressé la liste de toutes les subventions et contributions accordées par les différents ministères?

Mlle Moncion: Pas à ma connaissance, bien qu'il en ait été question.

Le sénateur Grosart: D'après les comptes publics, il serait possible de dresser cette liste sans trop de difficultés.

Mlle Moncion: Oui, tout cela figure dans les comptes publics.

Le sénateur Robichaud: Cela figure dans les comptes de 28 ministères, mais cette liste n'a jamais été dressée. Si je voulais obtenir le total des sommes dépensées par le gouvernement fédéral au cours de la dernière année fiscale sous forme de subventions et de contributions, pourrais-je l'obtenir?

[*Text*]

Mr. Stimpson: That information is available. It is in the public accounts. There are coding structures under which expenditures are made. There is a roll-up of all of this information. If you wanted to know how much money was spent on, say, advertising, we could tell you, because the information system of the government is such that we can tell you what money has been spent. We can likewise tell you what has been spent on grants and contributions in total.

Senator Robichaud: Tell me how much was spent by the federal government during the last fiscal year by way of grants and contributions.

Mr. Stimpson: I could not tell you the figure for the year 1978-79, because the year is not completed.

Senator Robichaud: What about the last fiscal year?

Mr. Stimpson: For the year 1977-78 we could get that information for you.

Senator Langlois: It is not available in table form in the estimates.

Mr. Stimpson: No, it is not.

The Chairman: Do you wish to have that information?

Senator Robichaud: I would like to have the name of the grantees and the recipients of contributions. Is that an impossible task?

Mr. Stimpson: That would be a very tough task. We can tell you the totals that have been paid, but to give you all of the details as to who received payment, each of the departments would have to make that up for us so that we could give you the total. It would be quite a large job.

Senator Robichaud: If it would be a large job, then don't do it, but I think it would be interesting. Is it impossible?

Mr. Stimpson: It is not impossible.

Miss Moncion: It would be a month's job.

Mr. Radburn: Mr. Stimpson mentioned earlier that we are in the process of studying an improved form of the estimates. Recommendations have also been made that the public accounts be reviewed to see whether the informative nature of them could be improved. I know that in our study it is our prime intent to seek the assistance of parliamentarians as to what their needs are. I would like to suggest, if the same type of study takes place in the public accounts, that this type of information—perhaps a table—should be prepared. This recommendation could be made, perhaps by this committee. It is very difficult, I know, in the study of the estimates to try to see what is required and wanted by parliamentarians, as needs and interests vary. As I say, we will be coming forward in the near future with various samples of what is potentially available in estimates and seek, and very sincerely seek, the desires and wishes of parliamentarians.

Senator Langlois: This could be the object of a recommendation in our report.

The Chairman: Would you like to articulate that?

[*Traduction*]

M. Stimpson: Oui, tout cela figure dans les comptes publics. Les dépenses sont rassemblées par rubriques. On peut rassembler tous ces renseignements. Si vous vouliez savoir combien on a dépensé en publicité, nous pourrions vous le dire, car le système d'information du gouvernement est tel qu'il nous permet de fournir ce genre de renseignement. Nous pouvons aussi vous dire ce qui a été dépensé en subventions et en contributions.

Le sénateur Robichaud: Dites-moi, combien le gouvernement fédéral a dépensé en subventions et contributions au cours de la présente année financière?

M. Stimpson: Je ne pourrais vous le dire pour l'année 1978-1979 puisqu'elle n'est pas terminée.

Le sénateur Robichaud: De l'année dernière alors?

M. Stimpson: Nous pourrions vous donner ces chiffres pour l'année 1977-1978.

Le sénateur Langlois: Ces renseignements ne sont pas compris dans le budget sous forme de tableaux.

M. Stimpson: Non.

Le président: Voulez-vous qu'on vous donne ces renseignements?

Le sénateur Robichaud: J'aimerais avoir les noms des bénéficiaires des subventions et des contributions. Est-ce impossible?

M. Stimpson: Cela représenterait un travail assez considérable. Nous pouvons vous dire quel montant total a été dépensé, mais il faudrait pour le détail faire appel à chacun des ministères, ce qui représenterait un travail assez considérable.

Le sénateur Robichaud: Dans ce cas, passons, mais je crois que ce serait intéressant. Est-ce impossible?

M. Stimpson: Ce n'est pas impossible.

Mlle Moncion: Il faudrait un mois.

M. Radburn: M. Stimpson a mentionné que nous étions en train d'étudier une forme améliorée des prévisions budgétaires. On a aussi recommandé que les comptes publics soient révisés pour voir s'ils ne pouvaient pas mieux nous informer. Notre étude vise avant tout à connaître les besoins des parlementaires. Si on procède au même genre d'étude dans le cas des comptes publics, j'aimerais proposer que l'on soumette le même genre de renseignements, peut-être sous forme d'un tableau. Cette recommandation pourra peut-être être faite par ce Comité. Je sais qu'il est très difficile, dans l'étude des prévisions budgétaires, de cerner les besoins des parlementaires, puisque les besoins et les intérêts varient. Comme je disais, nous présenterons bientôt un aperçu des prévisions budgétaires possibles et ferons de notre mieux pour découvrir les besoins des parlementaires.

Le sénateur Langlois: Cela pourra faire l'objet d'une recommandation dans notre rapport.

Le président: Pouvez-vous expliquer?

[*Text*]

Senator Langlois: I was thinking of the question put by Senator Robichaud, whether this should be available in some kind of table form in the Public Accounts. Could we make such a recommendation?

The Chairman: Yes, if that is agreeable to the committee.

Senator Langlois: With the name of the recipients, the objects of the grants and, of course, the amounts.

Senator Robichaud: I know we have that. I think all provinces have that. I know New Brunswick has a complete list and we know exactly to the penny where all the money is going in grants.

Senator Langlois: And the objects of the grants?

Senator Robichaud: And the objects; and Treasury Board was studying that throughly.

Miss Moncion: While it is not impossible, it would require some major work. I think it would be best prepared through the public accounts.

The Chairman: I think that was the impression, that it be included in the public accounts.

Miss Moncion: The public accounts fall under the aegis of the Comptroller General. If it is your wish, this suggestion will be reported to him.

The Chairman: It will be in the report of this committee on the supplementary estimates.

Senator Grosart: Perhaps we could put it in the form of a suggestion for consideration in this study of the estimates?

Senator Langlois: That is what I had in mind.

The Chairman: There is another point. We were talking about the possibility that Treasury Board examine a requirement that the recipient of a grant file a statement of use, without audit.

Senator Grosart: I can see difficulties there. There is a category of grants, for example, that are merely membership fees in an international association. The membership fee is so many dollars. Obviously you do not know exactly where that money goes, because it goes into the general purposes fund of the international association. I would therefore suggest that we think of wording it in such a way that the requirement for a grant be that the annual financial statement of the recipient be obtained by the department, so that at least the department giving the grant can say they are operating tidily, they are not using our money for trips around the world and so on. The Red Cross would be a good example. At least you would want to have the statement. You would be interested in knowing how our membership fee compares with others. I am now speaking from specific experience in some of these international associations.

Mr. Radburn: We are perhaps talking or three of four categories. International membership certainly is a category.

Senator Grosart: There are many others.

[*Traduction*]

Le sénateur Langlois: Je me référais à la question posée par le sénateur Robichaud, qui demandait si ces renseignements pouvaient être présentés sous forme de tableau dans les comptes publics. Pourrions-nous faire une recommandation en ce sens?

Le président: Oui, si le Comité est d'accord.

Le sénateur Langlois: Avec les noms des bénéficiaires, l'objet des subventions et, évidemment, les montants accordés.

Le sénateur Robichaud: Je sais que nous disposons de ces renseignements. Je crois qu'il en est de même dans toutes les provinces. Je sais que le Nouveau-Brunswick a une liste complète et nous savons exactement aux cents près où va l'argent des subventions.

Le sénateur Langlois: Et l'objet des subventions?

Le sénateur Robichaud: Et l'objet, et le Conseil du Trésor étudie cette question attentivement.

Mlle Moncion: Bien que ce ne soit pas impossible, cela demanderait beaucoup de travail. Je crois que le mieux serait de confier ce travail aux Comptes publics.

Le président: Je crois que c'est ce qui était convenu: qu'il soit confié aux Comptes publics.

Mlle Moncion: Les Comptes publics relèvent du contrôleur général des finances. Si vous le voulez, nous leur ferons part de cette suggestion.

Le président: Ce sera compris dans le rapport de ce Comité sur le budget supplémentaire.

Le sénateur Grosart: Peut-être cela pourrait-il être présenté sous forme de suggestion dans la présente étude.

Le sénateur Langlois: C'est ce que je pensais.

Le président: Il y a autre chose. Nous parlions de la possibilité pour le Conseil du Trésor d'étudier l'adoption d'une mesure voulant que le bénéficiaire d'une subvention fasse un état financier sans vérification.

Le sénateur Grosart: Je crois que cela donnerait lieu à certains problèmes. Il existe, par exemple, une catégorie de subventions qui ne sont que des cotisations à une association internationale. Cette cotisation coûte tant de dollars. Il est évident que vous ne savez pas exactement où va cet argent, parce qu'il est utilisé à des fins générales. C'est pourquoi je propose que cette mesure soit formulée de façon à ce que les conditions requises pour une subvention soient que l'état financier annuel du bénéficiaire soit reçu par le ministère pour que le ministère accordant cette subvention puisse dire qu'il administre sagement son argent, qu'il ne l'utilise pas pour des voyages autour du monde, etc. La Croix-Rouge serait un bon exemple; vous voudriez au moins en obtenir l'état financier. Vous seriez curieux de savoir comment se compare votre cotisation avec d'autres. Je parle ici en connaissance de cause.

M. Radburn: Il s'agit peut-être ici de deux ou trois catégories. Les cotisations aux associations internationales en est sûrement une.

Le sénateur Grosart: Il y en a beaucoup d'autres.

[*Text*]

Mr. Radburn: At this time I believe we would classify it as a contribution, and therefore it would be subject to audit. On your suggestion that we insist that recipients of grants come in with some type of statement, I would suggest that most of the answers would be, as you have indicated, that they are for general purposes, and therefore I do not think we would gain much. If pressure were put on recipients to do even more than that, what would happen is that those types of grants would become contributions.

The Chairman: I think Senator Grosart was suggesting that they file their own financial statements, not a statement of the use of the grant.

Senator Grosart: Yes.

The Chairman: He is just suggesting that there be a requirement that their financial statement be filed.

Mr. Radburn: I think that would have to be qualified, in the sense that if the federal government were to make a grant of $10,000 to an organization, they might want to resist that requirement. A very large organization may just as well refuse and therefore decline the grant, which may mean putting pressure on them. If the need is there, I think the need is the most important thing.

Senator Grosart: I would rather doubt that, because I wonder if we should be giving a grant or contribution to anybody who does not issue an annual financial statement.

Senator Robichaud: Certainly that was not done in New Brunswick. I know it was on a very small scale, but an application had to be made annually by all the organizations, who had to state the purposes for which they wanted that grant. If they had received a grant the year before, they had to explain to Treasury Board where the money had been spent. I think, from what you are saying, the Treasury Board is not at the moment monitoring all those grants, or supervising them; it is left entirely to the discretion of the various departments.

Miss Moncion: No. There are terms and conditions and guidelines that are approved by Treasury Board, but then this authority is delegated to the department. I must say that for Treasury Boart to assume this responsibility would require significant growth in the Treasury Board staff. Also, in a way, I think departments would very much resist this supervision.

Senator Robichaud: They want their autonomy, in other words?

Miss Moncion: They want to manage their programs.

The Chairman: I wonder if it would be preferable at this stage to ask you, Miss Moncion, if we could get a paper on the subject of grants, how they are done and how they are handled by departments?

Miss Moncion: Yes.

[*Traduction*]

M. Radburn: En ce moment, je crois qu'on pourrait la considérer comme une contribution et c'est pourquoi elle serait soumise à une vérification. En ce qui concerne votre suggestion, selon laquelle nous devrions insister pour que les bénéficiaires de subventions présentent une sorte d'état financier, je crois que la plupart répondraient qu'elles sont utilisées à des fins générales, comme vous l'avez dit, et c'est pourquoi je ne crois pas que cela nous avancerait tellement. Si l'on insistait auprès de ce bénéficiaire pour qu'il fasse encore plus, ces genres de subventions deviendraient des contributions.

Le président: Je crois que le sénateur Grosart proposait qu'ils présentent leur propre état financier et non une description de l'usage de la subvention.

Le sénateur Grosart: Oui.

Le président: Tout ce qu'il propose, c'est qu'on exige qu'ils soumettent un état financier.

M. Radburn: Je crois que cette mesure devrait être assujettie à certaines conditions en ce sens que, si le gouvernement fédéral avait l'intention d'accorder une subvention de $10,000 à une organisation, elle pourrait ne pas vouloir satisfaire à cette exigence. Une organisation très importante pourrait peut-être refuser et donc décliner l'offre, ce qui pourrait équivaloir à mettre de la pression sur elle; mais si le besoin existe, je crois que c'est de ce besoin qu'il faut tenir compte avant tout.

Le sénateur Grosart: J'en doute fort, car je me demande si nous devrions accorder une subvention ou une contribution à ceux qui ne présentent pas d'état financier annuel.

Le sénateur Robichaud: Cela n'a pas été fait au Nouveau-Brunswick. Je sais qu'on a procédé sur une très petite échelle, mais une demande annuelle devait être présentée par tous les organismes qui devaient justifier leur demande de subvention. Si le gouvernement leur avait accordé une subvention l'année précédente, ils devaient expliquer au Conseil du Trésor à quelles fins ils avaient dépensé l'argent. Je crois, d'après ce que vous dites, que le Conseil du Trésor, actuellement, ne surveille ni ne supervise toutes ces subventions; tout ce travail est laissé entièrement à la discrétion des divers ministères.

Mlle Moncion: Ce n'est pas exact. Le Conseil du Trésor approuve des conditions et des lignes directrices, mais ces pouvoirs sont ensuite délégués aux ministères. Je dois dire que, si le Conseil du Trésor devait assumer cette responsabilité, il devrait augmenter ses effectifs de façon significative. En outre, d'une certaine manière, je crois que les ministères opposeraient une farouche résistance à ces mécanismes de supervision.

Le sénateur Robichaud: Les ministères veulent leur autonomie, en d'autres termes?

Mlle Moncion: Ils veulent assurer la gestion de leurs programmes.

Le président: Je ne sais pas s'il serait préférable, actuellement, de vous demander, mademoiselle Moncion, si vous ne pourriez peut-être pas nous rédiger un document sur les subventions, sur la façon dont elles sont accordées et traitées dans les ministères.

Mlle Moncion: Certainement.

[*Text*]

The Chairman: I am talking in general terms. This is something the committee could digest and then come back on.

Senator Grosart: Grants and contributions.

The Chairman: Grants and contributions.

Senator Grosart: With an explanation of the three major differences between grants and contributions, and how they actually affect the accounting.

Mr. Stimpson: When we talk about total grants, the payment of family allowances is called a grant.

Senator Robichaud: Oh, no.

Mr. Stimpson: The payments to provinces for hospital insurance, medicare, post-secondary education—

Senator Robichaud: No.

The Chairman: I think I would suggest that we don't open that up right now.

Senator Grosart: If my reading of the estimate is correct, this particular item is the only one where the funds have already been provided from the Treasury Board Contingency Vote. Was there a reason why this was necessary in this case?

The Chairman: Where are we now?

Senator Grosart: Page 20, A, vote 10b. This is the only one where this happens, as far as I have read the estimates.

Mr. Radburn: I can answer in general terms, not on this specific one. If a department comes forward and can point out the urgency of making a payment during the course of the year—for example, it may be this particular organization, or any other, might be running in the red and therefore needs the money immediately—then funds would be advanced from the Treasury Board Contingency Vote to pay for the item. I think we monitor this very closely.

Senator Grosart: I know.

Mr. Radburn: As you can see, we have devised a system whereby Parliament is alerted by these words. I can't answer you specifically on this one, other than to say we monitor very well, and that we would not make an advance from the Contingency Vote unless the department were able to make a case that there was some urgency attached to the item.

Senator Grosart: What will happen when this item is authorized in the Appropriation Act? Will the $10,000 go back to the contingency fund?

Miss Moncton: Yes.

Mr. Radburn: That is correct.

Senator Grosart: The next one is page 22. This is the first one that comes under the Department C category, which is debts. I don't want to ask questions every time on these debts, because they are certainly the easiest to understand. Could we

[*Traduction*]

Le président: J'entends un document très général dont le Comité pourrait étudier et sur lequel il pourrait revenir.

Le sénateur Grosart: Un document sur les subventions et les contributions.

Le président: En effet.

Le sénateur Grosart: On pourrait aussi nous donner une explication des trois grandes différences qui existent entre les subventions et les contributions et sur la façon dont, en fait, elles touchent la comptabilité.

M. Stimpson: Si l'on parle de l'ensemble des subvention, le versement des allocations familiales est considéré comme une subvention.

Le sénateur Robichaud: Oh non.

M. Stimpson: Le versement des prestations d'assurance-hospitalisation aux provinces, de l'assurance-santé, les subventions accordées à l'enseignement post-secondaire . . .

Le sénateur Robichaud: Non.

Le président: Je crois que nous ne devrions pas nous engager dans cette voie pour l'instant.

Le sénateur Grosart: Si ce que j'ai lu dans le Budget des dépenses est exact, ce poste précis est le seul où les crédits ont déjà été accordés par le Conseil du Trésor sous forme de crédit de prévoyance. Est-ce qu'il existe une raison qui a rendu cette situation nécessaire?

Le président: Où en sommes-nous maintenant?

Le sénateur Grosart: A la page 20, A, crédit 10b. C'est le seul crédit du genre, d'après ce que j'ai lu dans le Budget des dépenses.

M. Radburn: Je peux donner une réponse très générale, mais pas à cette question précise. Si un ministère est pris au dépourvu et peut faire valoir l'urgence de la nécessité d'un versement au cours de l'année—par exemple, il peut s'agir de cet organisme en particulier ou d'un autre—qui accuse un déficit et qui, par conséquent, a besoin d'argent immédiatement; les fonds lui sont alors avancés par le Conseil du Trésor sous forme de crédit de prévoyance pour régler son problème. Je crois que l'on surveille cette situation de très près.

Le sénateur Grosart: Je sais, oui.

M. Radburn: Comme vous pouvez le voir, nous avons conçu un système d'alerte pour le Parlement. Je ne peux, dans ce cas particulier, que vous dire que nous surveillons la chose de très près et que nous n'accordons aucune avance sur le crédit de prévoyance, à moins que le ministère puisse prouver qu'il y a urgence.

Le sénateur Grosart: Qu'est-ce qui se passe après que ce poste est autorisé d'après la Loi portant affectation de crédits? Les $10 000 retournent-ils à ce fonds de prévoyance?

Mlle Moncion: Oui.

M. Radburn: C'est exact.

Le sénateur Grosart: Le crédit suivant est à la page 22. C'est le premier crédit de la catégorie C du Ministère, c'est-à-dire une dette. Je ne veux pas poser des questions chaque fois sur ces dettes, parce que c'est sûrement le point le plus facile à

[*Text*]

have a general statement as to why it is necessary to have a $1 vote in the supplementaries to authorize the recognition of a bad debt?

Mr. Stimpson: Mr. Chairman, there are rules, and the rule is that a debt can be deleted on the authority of the minister of the department if it is up to $1,000. From $1,000 to $5,000 the autority is vested in the Treasury Board to authorize the deletion of the debt. When it exceeds $5,000, the rule is that is must be written off with the authority of Parliament.

Senator Grosart: Is that a good rule?

Senator Robichaud: How long has it been in existence?

Mr. Stimpson: This was adjusted. Prior to that time the ministers had, I think, up to $100, Treasury Board was $1,000, and beyond $1,000 we came to Parliament. About seven or eight years ago it was changed to those levels.

Senator Robichaud: To reflect inflation, no doubt.

Senator Grosart: It would seem to me that this might be something that could be given consideration in the discussion of the improved form of the estimates, because, surely, in the case of a deletion of a debt up to even $100,000, it would be sufficient if it appeared in the Public Accounts. It seems that here we are dealing with 12 of these items which are really bookkeeping; none is very large.

The Chairman: What is the limit now?

Miss Moncion: Five thousand dollars.

Senator Grosart: It would seem that it could be raised, because we would probably save enough money, even if it were a bad decision, on the costs of paper and printing alone.

The Chairman: You are saying that consideration should be given to raising that limit, provided they are noted in the Public Accounts?

Senator Grosart: Yes.

Mr. Radburn: Mr. Chairman, I might add to that by saying that so far as the control of this type of thing is concerned, there is an interdepartmental committee which reviews all those debt write-off proposals, not only the ones over $5,000 but also those in the range between $1,000 and $5,000. They are given very close scrutiny.

The Chairman: Is that agreed, as a recommendation?

Senator Grosart: Yes, I think so. I have given some examples of categories A, B and C—that is, vote transfers, grants, and debts and losses. I come now to a difficult one, namely, category D. The first case here, of an actual amendment to a former appropriation act, would be on page 32, vote L85b. It is a rather interesting one because it deals with the funding of Eldorado Nuclear Limited. The situation, as I see it, is that in

[*Traduction*]

comprendre. Pourriez-vous nous dire pourquoi il est nécessaire, en général, de faire adopter un crédit de $1 dans le Budget supplémentaire des dépenses pour autoriser la reconnaissance d'une créance mauvaise?

M. Stimpson: Monsieur le président, nous avons adopté des règlements, à savoir qu'une dette peut être annulée par le Ministre jusqu'à concurence de $1 000. De $1 000 à $5 000, c'est au Conseil du Trésor qu'il revient d'autoriser l'annulation de la dette. Lorsqu'elle s'élève à plus de $5 000, le règlement stipule qu'elle doit être annulée par le Parlement.

Le sénateur Grosart: Est-ce là un bon règlement?

Le sénateur Robichaud: Depuis combien de temps est-il en vigueur?

M. Stimpson: Il a été modifié. Auparavant, les ministres avaient le pouvoir, je crois, d'annuler une dette maximale de $100, le Conseil du Trésor $1 000 et au-delà de $1 000, la question devait être soumise au Parlement. Il y a environ sept ou huit ans, le règlement a été modifié pour être ramené à ces niveaux dont nous parlons actuellement.

Le sénateur Robichaud: Pour tenir compte de l'inflation, sans aucun doute.

Le sénateur Grosart: Il me semble que c'est là une question dont nous pourrions discuter en même temps que de l'amélioration du Budget supplémentaire de dépenses parce que, certes, dans une annulation de dette même jusqu'à concurrence de $100 000, il pourrait suffire qu'elle paraisse dans les Comptes publics. Il me semble que nous traitons ici de 12 de ces postes qui sont réellement des postes qui relèvent de la tenue de livres; aucun d'eux n'est très important.

Le président: Quelle est la limite actuellement?

Mlle Moncion: $5 000.

Le sénateur Grosart: Il me semble qu'on pourrait augmenter cette limite, parce que nous pourrions probablement réaliser des économies, même si c'était là une mauvaise décision, sur les coûts du papier et de l'impression seulement.

Le président: Vous dites que l'on devrait songer à augmenter cette limite, à condition qu'on en fasse mention dans les Comptes publics.

Le sénateur Grosart: Oui.

M. Radburn: Monsieur le président, j'aimerais peut-être ajouter que, pour un contrôle de ce genre, il existe un comité interministériel qui étudie toutes ces propositions d'annulation de dettes, non seulement celles qui dépassent $5 000, mais aussi celles qui se situent entre $1000 et $5 000. La surveillance est donc étroite.

Le président: Est-ce que vous acceptez que cela constitue une recommandation?

Le sénateur Grosart: Oui, je crois. J'ai donné des exemples de crédits des catégories A, B et C, c'est-à-dire des transferts de crédits, des subventions, des dettes et des pertes. Je passe maintenant à une catégorie difficile, la catégorie D. La première ici consiste en une modification véritable qui a été apportée à une loi précédente portant affectation de crédits à la page 32, soit le crédit L85b. Ce crédit est assez intéressant

[*Text*]

the 1976-77 supplementaries, $40 million was provided. That is, of course, a loan, a borrowing authority. In 1977-78 it was $30 million, and that was not used. The requirements for 1979-80—I am jumping ahead a bit—are $40 million. Therefore the actual requirement appears to be $10 million. Perhaps we could have an explanation of that, because it is, in effect, an amendment of the Appropriation Act No. 4 of last year.

Miss Moncion: There are a number of issues that you are raising, senator. Eldorado Nuclear Limited is a company under the Companies Act. The establishment of Eldorado was not done under an act of Parliament. It comes under the Companies Act. The $40 million authority was utilized, and, in the opinion of our legal services, there were no rollover privileges. It could not continue. So a new authority has to be sought. ENL was subsequently authorized, in last year's supplementary estimates, 1977-78, to borrow up to $30 million from the private market. That authority has not been utilized, and the present $1 vote is to extend the purpose of the ENL vote to increase the existing $30 million authority by $10 million, to a total of $40 million, to ensure that ENL can meet its 1979 capital requirement. In the opinion of our legal services, the existing $30 million authority and the additional $10 million authority do not carry rollover privileges, in that if they are not utilized a new authority will have to be requested in next year's budget.

Senator Langlois: Do you mean to say, in your explanation of the constitutional federal review, that Eldorado is not an agency of the Crown?

Miss Moncion: It is an agency—

Mr. Radburn: It is an agency of the Crown only in the sense that the Crown owns the shares. As a matter of fact, Eldorado Nuclear was created approximately 50 years ago and the federal government owns the shares.

Senator Langlois: It is a Canadian corporation with the sole shareholder being the Canadian government?

Senator Grosart: It is raising its money in the private sector; is that not so?

Mr. Radburn: That is correct.

Senator Grosart: This is a private sector issue of securities of Eldorado Nuclear Limited?

Miss Moncion: Yes. However, since the federal government owns the shares, there may be a liability to the Crown; which is why parliamentary authority is requested.

[*Traduction*]

car il traite du financement de la société *Eldorado Nuclear Limited*. La situation est la suivante: d'après ce que je vois, dans le Budget supplémentaire des dépenses de 1976-1977,le Conseil du Trésor a accordé $40 millions. Il s'agissait, bien sûr, d'un prêt, d'un pouvoir d'emprunt. En 1977-1978, la valeur du crédit était de $30 millions et ce crédit n'a pas été utilisé. La demande pour 1979-1980—je devance un peu—est de $40 millions. Par conséquent, il semble que la demande véritable est de $10 millions. Peut-être pourriez-vous nous donner une explication à ce sujet, parce que c'est en effet une modification à la Loi nº 4 portant affectation de crédits de l'an dernier.

Mlle Moncion: Vous soulevez ici un certain nombre de questions, sénateur. La société *Eldorado Nuclear Limited* est assujettie à la Loi sur les compagnies, mais elle n'a pas été constituée aux termes d'une loi du Parlement. Le crédit de $40 millions a été utilisé et, de l'avis de notre contentieux, la société ne disposait d'aucun privilège de roulement. Elle ne pouvait continuer son exploitation. Ainsi donc, elle devait obtenir un nouveau crédit. La société *Eldorado Nuclear Limited* a, par la suite, été autorisée dans le Budget supplémentaire de l'an dernier, soit 1977-1978, à emprunter jusqu'à concurrence de $30 millions sur le marché privé. Cette somme n'a pas été utilisée, et le présent crédit de $1 servira à étendre la portée du crédit de la société *Eldorado Nuclear Limited* afin d'accroître de $10 millions l'autorisation actuelle de $30 millions, ce qui fera en tout $40 millions qui permettront à cette société de répondre aux exigences en ce qui concerne son capital pour 1979. Selon nos conseillers juridiques, l'autorisation actuelle de $30 millions et l'autorisation supplémentaire de $10 millions ne comportent pas de privilèges de roulement étant donné que, si elles ne sont pas utilisées, une nouvelle autorisation devra être demandée pour le budget de l'an prochain.

Le sénateur Langlois: Entendez-vous, dans votre explication de la revue que le gouvernement fédéral a faite sur la Constitution, que la société Eldorado n'est pas une société de la Couronne?

Mlle Moncion: C'est une société—

M. Radburn: C'est une société de la Couronne seulement parce que la Couronne en possède les actions. En fait, la société Eldorado Nuclear a été créée il y a 50 ans et le gouvernement fédéral en est le seul actionnaire.

Le sénateur Langlois: S'agit-il d'une société canadienne ayant un seul actionnaire, le gouvernement canadien?

Le sénateur Grosart: Son capital ne provient-il pas du secteur privé?

M. Radburn: C'est exact.

Le sénateur Grosart: Ce sont des actions privées que la société *Eldorado Nuclear Limited* émet.

Mlle Moncion: Oui. Néanmoins, puisque le gouvernement fédéral est le seul actionnaire, la société peut avoir une responsabilité envers la Couronne; et c'est pour cette raison qu'on demande une autorisation du Parlement.

[*Text*]

The Chairman: If it is a limited liability company, I do not think that we can argue the point. Are they guaranteed securities? I suppose they must be.

Senator Grosart: What form of securities, what kind of instrument are they using to raise this money?

Mr. Radburn: We shall have to get that information for you.

The Chairman: It would be interesting to know what schedule Eldorado is under and whether they are guaranteed securities, because if it is a limited liability company, we could argue that the securities would not be attachable in the hands of the federal government. There must be some government guarantee being extended in respect of those securities, so it would be interesting to have that information.

Senator Grosart: The other D items—there is only one other—is on page 102 under Regional Economic Expansion. Here we are dealing with vote L16b:

To extend the purposes—

That is, to amend:

—of the Working Capital Advance Account established by Regional Economic Expansion Vote L12d, Appropriation Act No. 1, 1975

(a) to authorize the charging to the account of the operating and maintenance expenses incurred by the Department in respect of the South Saskatchewan River Project; and

(b) to authorize the crediting to the account of any amounts recovered from the Province of Saskatchewan in respect of the expenses referred to in paragraph (a)

Perhaps we could ask about that. First, how much money is involved here—that is, to amend the existing act—to authorize the charging to that account of additional moneys? How much is involved?

Mr. Radburn: If my memory is correct—and I stand to be corrected—the rollover—that is to say, the expenditure and the ultimate or subsequent recoveries—is in the order of $200,000. The present authority was concerned with capital cost of projects constructed. This one is more in the order of operating maintenance expenditure whereby the federal government will, by its participation, put money out but then recover it. I think the department, rather than create or attempt to create, a new working capital advance to handle the operating nature of this venture, is adding to the one that already exists for capital purposes.

Senator Grosart: That is the difficulty in these $1 votes amending appropriation acts. We do not even know the amounts. We have to ask how much is involved.

Mr. Stimpson: On that point, senator, the original vote provided authority to draw certain amounts of money up to a certain level. We are not extending that level. That level still remains at the same amount. All they are asking for here is authority to charge against that revolving fund some items that were not previously permitted by the previous revolving

[*Traduction*]

Le président: C'est une société à responsabilité limitée, je ne pense pas qu'on puisse remettre la chose en question. Mais s'agit-il d'actions garanties? Je suppose qu'il en est ainsi.

Le sénateur Grosart: Quelle forme de garantie, quel genre d'effet utilise-t-on pour amasser ce capital?

M. Radburn: Nous obtiendrons ces renseignements pour vous.

Le président: Il serait intéressant de savoir quel barême la société Eldorado utilise et s'il s'agit d'actions garanties, parce que, si c'est une société à responsabilité limitée, nous pourrions dire que les actions ne seraient pas saisissables dans les mains du gouvernement fédéral. Par conséquent, le gouvernement doit offrir une certaine garantie en ce qui concerne ces actions. Il serait donc intéressant d'avoir ces renseignements.

Le sénateur Grosart: Le seul autre article de la catégorie D se trouve à la page 102, sous la rubrique expansion économique régionale. Il s'agit du crédit L16b:

Pour étendre la portée—

Afin de modifier:

. . . du Compte d'avances de fonds de roulement établi par le crédit L12d (Expansion économique régionale) de la Loi nº 1 de 1975 portant affectation de crédits,

a) afin d'autoriser l'imputation au compte des dépenses de fonctionnement et d'entretien encourues par le Ministère relativement aux travaux sur la rivière Saskatchewan-sud; et

b) afin d'obtenir l'autorisation de porter au crédit du compte toutes les sommes recouvrées de la province de la Saskatchewan relativement aux dépenses décrites à l'alinéa a)

Nous pourrions peut-être poser des questions à ce sujet. Premièrement, de quel montant s'agit-il ici, c'est-à-dire, combien d'argent faut-il pour modifier la loi actuelle afin d'autoriser l'imputation à ce compte de crédits supplémentaires?

M. Radburn: Si ma mémoire est bonne, et vous pouvez me corriger, les rentrées, c'est-à-dire les dépenses et les recouvrements ultérieurs, sont de l'ordre de $200,000. La présente autorisation concernait le coût d'immobilisation des projets construits, tandis que celle-ci concerne surtout les dépenses de fonctionnement et d'entretien que le gouvernement fédéral paiera en versant une certaine somme qu'il recouvrera ensuite. Je pense que plutôt de créer ou d'essayer de créer une nouvelle avance de fonds de roulement, qui permettrait de payer les dépenses de fonctionnement, le ministère en ajoute une autre à celle qui existe déjà afin de créer du capital.

Le sénateur Grosart: Voilà le problème en ce qui concerne ces lois portant affectation de crédits de $1. Nous ne connaissons même pas les montants. Nous devons demander de quelle somme il s'agit.

M. Stimpson: A ce sujet, sénateur, le crédit original permettait d'obtenir des montants jusqu'à un certain niveau. Nous ne modifions pas ce niveau. Il demeure le même. Tout ce qu'on demande, c'est l'autorisation de porter au débit du fonds de roulement certains articles, ce qui n'était pas permis aupara-

[*Text*]

fund, but without extending the limit of draws from the consolidated revenue fund.

Senator Grosart: But we do not know what those items are. We come back to the fact that Parliament has said, "Here is the way to use this revolving fund. This $1 item says that we are going to let you use it for other purposes." This could be very dangerous if there were an intention of misuse here. We do not know what those amounts are. We do not know how much might be involved in the additional items charged against the fund other than those authorized originally by the former appropriation act. Is that not the situation?

Miss Moncion: Yes, and no. If you read the vote carefully, you will see that it is a very limited and restricted extention of the authority under the vote, with the purpose of amending the existing authority to finance expenses in respect of the South Saskatchewan River Project only. It is really a matter of co-operating with the province so that the cost of maintaining the project will be, if you will, funded on a front-loading basis. The federal government pays and the province reimburses. It is strictly a vote. But they will not be authorized to do the same thing for any other project without coming to the Treasury Board and to Parliament. It is only for this particular activity, which is considered as part of a new subsidiary agreement, whereby the costs incurred by the department are to be recovered from a province or a municipality. It is a very restricted permission.

Senator Grosart: I agree. Might I just ask this question in connection with these two category D items—that is, amendments, in this case only, of appropriation acts. Is there any other way of amending legislation in these cases other than by $1 votes?

Miss Moncion: We have not found it.

Senator Grosart: What would be the effect if Parliament decided that it would not authorize ever again the amendment of any act by a mere $1 vote in supplementary estimates? What would you have to do? You would have to bring in an act to amend the act. Is that correct?

Miss Moncion: Yes.

Senator Grosart: Would this be all that difficult in these cases? I know we always have the story that the parliamentary process is very slow, and so on, but it has always seemed to me that if this situation could be resolved by bringing in from time to time an amendment act—it might even be a very general amendment act, but could contain a statement that it is for the purpose of tidying up the legislation—it should not take long, and it seems to me that it would be much better than this kind of thing, where an act is actually amended but there is no record of it anywhere in the law reports, so that no lawyer anywhere knows what has happened.

Let us say that some additional items can be made as claims on the federal government, even if they are not to be reimbursed, and suppose somebody goes to a lawyer in Saskatoon and says, "Could this come under it?" and the lawyer says, "No, I looked in the act; the Act is clear." What then? I have

[*Traduction*]

vant, mais sans accroître le total des sommes qu'on peut retirer du fonds de revenu consolidé.

Le sénateur Grosart: Mais nous ne savons pas de quels articles il s'agit. Nous en revenons au fait que le Parlement a déclaré: «Voici la façon d'utiliser ce fonds de roulement. Ce crédit de $1 dit que nous vous permettrons de l'utiliser à d'autres fins». Cela pourrait être très dangereux, si on a l'intention de mal utiliser l'argent. Nous ne savons pas de quels montants il s'agit. Nous ne savons pas à combien s'élèvent les articles supplémentaires qui seront portés au débit du fonds, mis à part ceux qui ont été autorisés à l'origine, en vertu de la loi portant affectation de crédits. N'en est-il pas ainsi ici?

Mlle Moncion: Oui et non. Si vous lisez le crédit attentivement, vous verrez qu'il s'agit d'une portée très restreinte de l'autorisation conformément au crédit, et ce, afin de modifier l'autorisation actuelle permettant de payer les dépenses occasionnées par les travaux de la rivière Saskatchewan-Sud seulement. Il s'agit, en fait, d'une question de collaboration avec la province, afin que les coûts d'entretien du projet soient, si vous voulez, financés sur une base de frais d'achat. Le gouvernement fédéral paye et la province rembourse. C'est strictement un crédit. Néanmoins, on ne leur permettra pas d'agir ainsi pour un autre projet sans demander la permission du Conseil du Trésor et du Parlement; on agit donc ainsi que pour cette activité en particulier, qui est considérée comme faisant partie d'une nouvelle entente sur les subventions selon laquelle une province ou une municipalité rembourse les dépenses encourues par le ministère. C'est une autorisation très restreinte.

Le sénateur Grosart: J'en conviens. J'aimerais poser une question en ce qui concerne les deux postes de la catégorie D, qui sont des modifications de lois portant affectation de crédits. Dans des cas comme ceux-ci, peut-on modifier la loi autrement que par des crédits d'un dollar?

Mlle Moncion: Nous n'en connaissons pas.

Le sénateur Grosart: Que se passerait-il si le Parlement décidait de ne plus autoriser la modification d'une loi par l'insertion d'un crédit d'un dollar dans le budget supplémentaire? Que devriez-vous faire? Présenter une loi modificative, n'est-ce pas?

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Grosart: Serait-ce aussi difficile dans ces cas-ci? On dit souvent que le processus parlementaire est très lent, mais il m'a toujours semblé que si l'on pouvait régler la situation en présentant des lois modificatives qui pourraient être très générales mais où il serait mentionné que l'objet visé est le rajustement d'une loi, ce ne serait pas très long et ce serait beaucoup mieux que de modifier une loi sans qu'il en soit fait mention nulle part dans les recueils jurisprudentiels; car alors, aucun avocat ne peut savoir ce qui s'est produit.

Supposons qu'on puisse ajouter des postes supplémentaires représentant des réclamations faites auprès du gouvernement fédéral qui ne doivent pas nécessairement être remboursées, et qu'une personne aille trouver un avocat de Saskatoon et lui dise: «Ceci pourrait-il tomber sous le coup de la loi?», et que

[*Text*]

asked about this over and over again. Such amendments are not even in the consolidated statutes.

Miss Moncion: That is correct. The items in the estimates are always related to appropriations, and the spending of money or the recovery of money. In this particular case it is to allow the federal government to recover from the province of Saskatchewan funds that have been expended for the South Saskatchewan River Project. These items are always related to the spending of funds or the recovery of funds.

Senator Grosart: Not always to the recovery of funds. I would suggest that most of the items have nothing to do with recovery.

Miss Moncion: In this particular case that is what it is. It always deals with financial matters. What you are suggesting is certainly not impossible, I think, though, that it would slow down and render more difficult the general administration of the federal government.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I think Senator Grosart's questions are very pertinent here. In ordinary statute law, regarding anything whatever, there can be amendments from time to time. In our consolidated statutes of Canada, or of Ontario, there are notations in the annuals of the amendments that have been made. It seems to me that it should be feasible, without too much deep thought, to relate any type of amendment to a statute, and to have some sort of notation with regard to it, so that, as Senator Grosart points out, if a lawyer, or anyone else who is interested were to go to a particular statute affecting, for example, this South Saskatchewan River Project, he would be able to have a complete summary of all actions of government, however they have come into being, which affect such a project.

Senator Grosart: I remember a case some years ago which would indicate that it is not merely the financial aspect of these things that matters, but also the rights of individuals to certain benefits. In this case, under an appropriations act, there had been an extension of veterans allowances to members of the firefighting unit from Newfoundland. The appropriations act had been extended in just the same way to permit the same kind of wording. Some veterans in Newfoundland went to a prominent lawyer, who looked up the act, and said, "No, no way; you are not eligible."

This came out later only because a senator from Newfoundland was complaining to me about it, and I said, "My God." I just happened to remember that that was provided for in the estimates, and in the appropriations act. There was no way that any lawyer in Newfoundland could know that that whole group of persons had suddenly become eligible. A lawyer certainly does not take this blue book and go through it.

Mr. Radburn: Senator, your points are very well taken, and I agree with them, except that in several cases there are no basic pieces of legislation concerned with the operation. Take, for example, Eldorado Nuclear. That would come, I guess,

[*Traduction*]

l'avocat lui réponde: «Non, j'ai vérifié dans la loi, qui est très claire à ce sujet.» Que se passerait-il? J'ai posé cette question à maintes reprises. Ces modifications ne figurent même pas dans les status révisés.

Mlle Moncion: C'est juste. Les postes du budget ont toujours trait à l'affectation de crédits, à des dépenses et à des recouvrements de fonds. Dans ce cas particulier, c'est pour permettre au gouvernement fédéral de recouvrer auprès de la province de la Saskatchewan des fonds qui ont été dépensés pour le projet de la rivière de la Saskatchewan du sud. Ces postes se rapportent toujours à des dépenses ou à des recouvrements de fonds.

Le sénateur Grosart: Pas toujours à des recouvrements de fonds. Je dirais même que la plupart des postes n'ont rien à voir avec les recouvrements.

Mlle Moncion: Mais dans ce cas particulier, telle est la situation. Ils concernent toujours des questions financières. Ce que vous laissez entendre n'est certes pas impossible, mais je pense que cela ralentirait et compliquerait l'administration générale du gouvernement fédéral.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, les questions du sénateur Grosart sont à mon avis très pertinentes. On peut apporter de temps à autre des modifications au droit statutaire ordinaire, à quelque sujet que ce soit. Dans les status révisés du Canada et de l'Ontario, supplément annuel, il y a notation des modifications qui ont été apportées. Il me semble qu'on devrait pouvoir sans grande difficulté rattacher un amendement à une loi, en assurer la notation; ainsi, comme le sénateur Grosart l'a fait remarquer, si un avocat ou autre intéressé devant consulter une loi particulière concernant par exemple, le projet de la rivière de la Saskatchewan du sud, il pourrait trouver un résumé complet de toutes les mesures adoptées par le gouvernement à ce sujet.

Le sénateur Grosart: Je me souviens d'un cas qui s'est produit il y a quelques années et qui indiquerait que ce n'est pas simplement l'aspect financier de ces choses qui compte, mais aussi les droits des personnes à certains avantages. Aux termes d'une loi portant affectation de crédits, on avait élargi le droit à l'indemnité des anciens combattants pour en faire profiter des membres du service incendie de Terre-Neuve. Cette loi avait été élargie mais la formulation était restée la même. Des anciens combattants de Terre-Neuve étaient allés consulter un grand avocat qui, ayant examiné la Loi, leur avait dit: «Absolument pas. Vous n'êtes pas admissibles».

Le cas n'a été soulevé que plus tard, quand un sénateur de Terre-Neuve s'est plaint auprès de moi en me disant: «Mon Dieu»; je venais de me rappeler que c'était prévu dans le budget, et dans la Loi portant affectation de crédits. Aucun avocat de Terre-Neuve ne pouvait savoir que ce groupe de personnes était soudain devenu admissible. Un avocat ne consulte certainement pas ce livre bleu d'un bot à l'autre.

M. Radburn: Sénateur, vos points de vue sont motivés, et je suis d'accord avec vous, sauf qu'en plusieurs cas, il n'y a pas de mesure législative de base concernant l'exécution. Prenons, par exemple, le cas de l'Eldorado Nucléaire. Elle tomberait, je

[*Text*]

from an authority viewpoint, under the Atomic Energy Act, and the financial provisions in that act are not very broad. Therefore, when you are dealing with financial matters, program matters, the estimates are not just a convenient route, but are probably the more proper one.

With regard to the very basic point you are raising, of amendments done through estimates not appearing in the consolidated statutes of Canada, I guess the situation is that sometimes they do and sometimes they do not. For instance, estimates were used in the recent past to increase the outstanding borrowing limit of the Saltfish Corporation. I happened to attempt to find a reference to this one in the revised statutes and was successful. On the other hand, there are other types that I quite agree, depending on the wording in the Appropriation Act, may not find their way into the revised statutes. I think there is a problem there. On the other hand, the answer is not necessarily to bring forward all amendments by way of an omnibus or other type of bill.

I might make the point that the Speaker of the other place has been rather critical of the use of estimates to legislate. We are very conscious of this, and I think you will note that in the past two years the number of other items in that miscellaneous category has dropped very considerably. I think one of the reasons that the Speaker has raised this is the point you are making.

There are two types of amendment: one is where you would expand an act to permit a certain group of individuals to come within that act, such as the Newfoundland example; another type amends an act. This is not as easy as it sounds when you are dealing with a financial provision or a financial limit. We had always wondered, although there is an act which covers a limit, was it restrictive or was it permissive. Therefore, it is a financial matter to increase the limit. It is this type of thing that the Speaker is complaining about. I do not see in what set of circumstances he would allow or not allow those items. What I am trying to say is that the problem is not easy. I would like to see us pursue some vehicle to try to ensure that all items of the Appropriation Acts which have the effect you are talking about get picked up in the revised statutes.

Another way of viewing it, and perhaps this is not fair, is that anyone reading the revised statutes should be aware of the whole series of Appropriation Acts. Perhaps the answer is to have another form which contains Appropriation Acts which contain items of a legislative character. Even to vote money is of a legislative character, so you have that additional problem as well. I think your point is well taken.

Senator Langlois: I do not know if Senator Grosart would be prepared to limit his recommendation to these Appropriation Acts which extend the application of any act, instead of merely revising the amount anticipated as an expenditure under the said acts.

Senator Grosart: I am not really able to answer that question because there are so many categories concerned here that I expect an expert would look at it and the answer would be that these categories should conform to some new method of handling and others should not. We are talking now of only

[*Traduction*]

pense, sous le coup de la loi sur l'énergie atomique, dont les dispositions financières ne sont pas très vastes. Par conséquent, quand vous traitez de questions financières, de questions de programme, le budget est une voie non seulement pratique, mais porbablement aussi la plus appropriée.

En ce qui concerne la question fondamentale que vous soulevez, celle des modifications faites par le budget mais ne figurant pas dans les statuts révisés du Canada, je pense qu'il en est ainsi parfois, mais pas toujours. Par exemple, le budget a été utilisé récemment pour accroître la limite des emprunts en souffrance de la société Saltfish. J'ai essayé de trouver un renvoi à cette situation dans les statuts révisés et y suis arrivé. Mais je reconnais que ce n'est pas toujours le cas et que tout dépend de la formulation de la loi portant affectation de crédits. Je pense qu'il y a là un problème. Mais la solution ne consiste pas nécessairement à faire paraître toute modification dans un projet de loi omnibus ou autre.

J'aimerais signaler que l'Orateur de l'autre endroit a critiqué l'utilisation du budget pour légiférer. Nous sommes très conscients des problèmes en cause et je pense que vous aurez constaté que dans les deux dernières années, le nombre de postes de cette catégorie a diminué considérablement. Je pense que l'Orateur a soulevé la question entre autres pour la même raison que celle que vous avait donnée.

Il y a deux types de modifications: (1) élargissement d'une loi de façon à englober un certain groupe de personnes, comme dans l'exemple de Terre-Neuve; (2) adoption d'une loi modificative. Ce n'est pas aussi facile que cela le semble quand on traite de dispositions ou de limites financières. Même si une loi stipule une limite, nous nous sommes toujours demandés si c'était restrictif ou laxiste. Il s'agit donc d'une question financière visant l'accroissement de la limite. C'est de ce genre de choses dont l'Orateur se plaint. Je ne vois pas dans quelles circonstances elle permettrait, ou non, ces postes. Je veux dire que le problème n'est pas facile à résoudre. J'aimerais bien que nous essayions de trouver un moyen permettant d'assurer que tous les postes des lois portant affectation de crédits, et ayant l'effet que vous dites, figurent dans les statuts révisés.

D'un autre point de vue, qui n'est peut-être pas honnête, quiconque consulte les statuts révisés devrait être au courant de toute la série de lois portant affectation de crédits. Il y aurait peut-être lieu d'adopter une autre formule renfermant tant les lois d'affectation de crédit que les postes à caractère législatif. Même le fait d'affecter de l'argent revêt un caractère législatif, ce qui ajoute donc au problème. Je pense que vous avez bien vu la chose.

Le sénateur Langlois: Je ne sais pas si le sénateur Grosart serait prêt à limiter sa recommandation aux lois d'affectation de crédit qui élargissent le domaine d'application de n'importe quelle loi au lieu de simplement revoir le montant d'une dépense prévue par ces lois.

Le sénateur Grosart: Je ne suis pas en mesure de véritablement répondre à la question, en raison du nombre de catégories dont il est question ici, à tel point que j'aimerais qu'un expert se penche sur la question et que sa réponse soit que ces catégories devraient être conformes à l'application d'une nou-

[*Text*]

two categories, but I can think of others where the question is as to whether they are amendments to an existing act which affect the rights of individuals.

Mr. Stimpson: May I make a comment on that item we are looking at? I could give you a little bit of history about the purpose of that working capital advance. Under the agreements that DREE enters into with the provinces, many times the agreement calls for the department to undertake the capital expenditure and to recover from the municipality or the province certain amounts. What happened is that the departments at one time were trying to finance that out of their capital appropriation and then to make recovery and to credit the recovery back. As the capital appropriations became smaller, it was almost impossible for them to undertake the work that they were going to do and reflect only the federal government's share in the capital appropriation. Therefore, some other vehicle had to be found to finance this temporarily and to allow them to charge some appropriation with the provincial portion until they were able to get the recovery. This is the purpose of that working capital advance. It was to give them monies to cover the capital work that they were going to undertake until they could recover the portion from the province. That is the history of that account. It was mainly for capital works. What they had requested here was permission to do the same thing but to allow them that special item of the South Saskatchewan River Project.

Senator Grosart: Thank you very much. That is a very complete answer and probably indicates as good a reason as any why we should not expect too much information to be printed in the blue books.

Mr. Chairman, I have been leading off for a long time, and I have managed to get through most of the items. However, there are many other questions to deal with. Perhaps I could stop now and give anyone else who may wish to do so an opportunity to ask some questions. I have gone through the categories, but I have not gone through all of the $1 votes. I do not want to monopolize the situation. However, if no one else wishes to ask something, perhaps I could raise some other matters.

The Chairman: Senator Langlois?

Senator Langlois: No questions.

The Chairman: Senator Robichaud?

Senator Robichaud: I just have one question based on the $35 million item for the purchase of Nordair. Have the negotiations been completed with Nordair?

Miss Moncion: Nordair has been purchased at this point by the federal government. They intend to return it to the private sector. In January, 1979, 86.4 per cent of the Nordair shares were deposited with Air Canada at a cost of $23 million. The government's purchase of Nordair is intended to give Nordair

[*Traduction*]

velle méthode, tandis que d'autres ne le seraient pas. Il est question pour le moment de deux catégories, mais je peux en imaginer d'autres où la question posée est de savoir s'il y a des amendements possibles à une loi existante qui puissent toucher aux droits de la personne.

M. Stimpson: Permettez-moi de faire quelques remarques sur le sujet dont il est question maintenant. Je pourrais vous donner quelques éléments d'information historique concernant le but visé par cette avance de fonds de roulement. D'après les accrods passés entre le MEER et les provinces, il est souvent exigé du ministère qu'il se charge de l'investissement et qu'il s'en fasse rembourser ensuite une partie par la municipalité ou par la province. Il arrivait souvent que les ministères essayent de pourvoir à ce financement à partir de leurs affectations de fonds pour ensuite, après avoir été remboursés, créditer à nouveau le montant du remboursement. Au fur et à mesure que les affectations de fonds se sont amenuisées, il leur est devenu impossible de réaliser ce qu'ils s'étaient proposé et de se limiter à la part du gouvernement fédéral dans l'affectation des crédits. C'est pour cela que d'autres moyens ont dû être trouvés pour faire momentanément face à ces besoins de financement, et pour leur permettre de participer en même temps que les provinces aux dotations jusqu'à ce que le remboursement ait eu lieu. Voilà dans quel esprit cette avance de fonds de roulement a été conçue. C'est-à-dire en vue d'accorder des fonds pour couvrir les frais d'équipement prévus avant de pouvoir se faire rembourser leur part par la province. Voilà donc un historique de ce compte. Étaient simplement en jeu les travaux d'équipement. Dans notre cas, il est question de la demande d'autorisation de pouvoir y avoir recours tout en autorisant ce poste particulier du projet de la rivière sud de la Saskatchewan.

Le sénateur Grosart: Merci beaucoup. Voilà une réponse complète qui nous permet de comprendre pourquoi il ne faut pas s'attendre à avoir des renseignements trop complets dans les livres bleus.

Monsieur le président, je me suis écarté du sujet assez longtemps, et j'ai réussi à passer en revue la plupart des rubriques. Il y a cependant pas mal d'autres points dont il faudrait traiter. Je vais peut-être m'arrêter ici et passer la parole à quelqu'un qui désirerait en profiter pour poser quelques questions. J'ai passé en revue les catégories, sans toutefois mentionner tous les crédits de $1. Je ne veux pas monopoliser la parole. Si cependant personne ne se propose, je passerai aux questions suivantes.

Le président: Sénateur Langlois?

Le sénateur Langlois: Aucune question.

Le président: Sénateur Robichaud?

Le sénateur Robichaud: J'ai une question concernant les $35 millions de dollars pour l'achat de Nordair. Est-ce que les négociations avec Nordair sont closes?

Mlle Moncion: Nordair a été achetée par le gouvernement fédéral. Il est question de rendre Nordair au secteur privé. En janvier 1979, 86,4 p. 100 des actions Nordair ont été cédées à Air Canada pour 23 millions de dollars. L'achat du gouvernement vise à donner à Nordair la possibilité de rester indépen-

[*Text*]

the opportunity to continue to develop as an independent carrier. On November 7, 1978, in an announcement by the Minister of Transport, it was stated that the cabinet, while technically approving the purchase by Air Canada of shares in Nordair as permitted by the CTC, had agreed that Air Canada should transfer such shares to the government directly. The $35 million is related to this transfer of shares from Air Canada to the federal government with the object of returning Nordair to the private sector.

Senator Grosart: That is on page 130.

Senator Langlois: Originally Nordair was purchased by Air Canada and then the shares were transferred to the government?

Miss Moncion: Yes. I am not sure that this transaction has been completed yet. I have no record of it. It cannot be done before the funds are voted to the department. The $35 million has to be voted to the Department of Transport.

Senator Langlois: This is what is intended?

Miss Moncion: Yes, as announced by the Minister of Transport.

Senator Robichaud: Did the $23 million which was deposited in November represent 86.4 per cent of the shares of Nordair?

Miss Moncion: Yes.

Senator Robichaud: And 100 per cent is $35 million, is that correct?

Miss Moncion: There will also be a cost to Air Canada for the time that the company is owned by it. The Department of Transport may only require $33 or $32 million and not the $35 million, but it is understood that there will be no profit made by Air Canada and that they will only recover their cost of purchasing the Nordair shares and administering Nordair during the interval. If, for example, there is a profit made, the amount will be decreased. The amount in the estimates is $35 million, but it does not reflect the actual funds that will be paid to Air Canada.

Senator Langlois: How come no profit is anticipated in the operation of Nordair by Air Canada? I cannot understand the situation.

Mr. Radburn: Perhaps I can clarify that. No profit will be made on the shares *per se* but if Nordair were to make a profit, and I think it has done so since then, this would be the subject of negotiation.

Senator Grosart: Mr. Chairman, on the same point, perhaps we might have the same kind of explanation of the item on page 140 which deals with the purchase of common stock in VIA Rail. This is Vote L63b:

> To authorize the purchase on behalf of Her Majesty in Right of Canada common stock in VIA Rail Canada Inc.

[*Traduction*]

dante. Le 7 novembre 1978, le ministre des Transports à fait savoir que le Cabinet, tout en approuvant l'opportunité technique de l'achat par Air Canada des actions de Nordair avec l'accord de la CCT, a approuvé la décision de faire transférer directement ses actions d'Air Canada au gouvernement. La somme de $35 millions concerne donc ce transfert d'actions des mains d'Air Canada au gouvernement fédéral avec pour but final de rendre Nordair au secteur privé.

Le sénateur Grosart: C'est ce dont il est question à la page 130.

Le sénateur Langlois: A l'origine Nordair a été achetée par Air Canada et les actions ont été transférées ensuite au gouvernement?

Mlle Moncion: C'est exact. Je ne suis pas certaine que la transaction ait déjà complètement eu lieu. Je n'ai aucun document l'indiquant. Cela ne peut être fait avant que les crédits soient alloués au ministère. Les $35 millions doivent être accordés au ministère des Transports.

Le sénateur Langlois: En a-t-on l'intention?

Mlle Moncion: D'après le ministre des Transports, oui.

Le sénateur Robichaud: Les $23 millions déposés en novembre représentent-ils 86,4 p. 100 des parts de Nordair?

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Robichaud: Et les $35 millions en représentent la totalité?

Mlle Moncion: Il faudra en déduire les frais d'Air Canada pour la période où Nordair lui appartient. Le ministère des Transports peut donc fort bien n'exiger que 33 ou $32 millions, et non la totalité des $35 millions; mais il a été entendu qu'Air Canada ne fera aucun bénéfice et se contentera de simplement se faire rembourser ses frais d'achat et de gestion de Nordair. Dans le cas où un bénéfice a été fait, il en sera déduit. Les estimations prévoient donc une somme de $35 millions, ce qui ne traduit pas exactement la somme qui sera versée à Air Canada.

Le sénateur Langlois: Comment se fait-il qu'on n'ait pas prévu qu'Air Canada puisse faire un bénéfice en gérant Nordair? C'est une chose que je ne comprends pas.

M. Radburn: Peut-être pourrais-je répondre à votre question. Aucun bénéfice ne sera fait sur les parts proprement dites mais si Nordair devait s'en tirer avec un bénéfice, et je pense que c'est ce qui s'est passé depuis cette date, cela fera l'objet de négociation.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, toujours à ce sujet, nous pourrions peut-être nous reporter à la page 140 au crédit concernant l'achat des actions ordinaires de VIA Rail et en tirer quelques éléments d'explication. Il s'agit du crédit L63b:

> Pour autoriser l'achat au nom de Sa Majesté du chef du Canada, d'actions ordinaires de VIA Rail Canada Inc.

[*Text*]

When we see "incorporated" we always think of an American company.

The Chairman: Under the Canada Corporations Act you are now allowed to use the word "incorporated".

Senator Grosart: Oh, yes, I know that.

Miss Moncion: In 1978-79 the main estimates provided budgetary funds for a number of projects with the subsequent responsibility transferred to VIA—that is, responsibility for provision of management and provision of rail passenger services or more appropriately capital projects of the new crown corporation. Therefore the Department of Transport is now proposing that the funds of $5.2 million in project funds which were originally intended as a contribution to VIA will be obtained from different votes.

Mr. Stimpson: There were items in the main estimates that were indicated as contributions for various capital items to VIA, and it was suggested that this should be in the form of the government purchasing common stock. That is why the item is in there to purchase the common stock rather than to make contributions.

Miss Moncion: It is for projects which were originally intended to be funded by the Department of Transport, and the decision is to buy common stock. If you wish us to refer the question to the Department of Transport, we could obtain additional details.

Senator Grosart: It is a pretty major policy decision on the part of the government to do this in this way, even though it is only a transfer. That is why it always bothers me to have policy decisions implemented, even to set up crown corporations, by $1 votes in supplementary estimates. Could I suggest in a general way that, in the improved form of the estimates, consideration should be given to the non-use of $1 items to authorize important government policy decisions?

Miss Moncion: Certainly this can be taken into consideration.

The Chairman: I am somewhat confused, but I wonder if this could be distinguished, in that VIA was set up, if I understand correctly, and the government subscribed the capital, and then they had in the estimates amounts for contributions to VIA Rail, and now they have decided that instead of making them as contributions, they are going to buy additional capital stock.

Mr. Radburn: Yes, they are going to buy common stock.

The Chairman: I know, but what I mean is that the decision to buy common stock in VIA Rail was already made, but I do not know in what form. This is to make contributions, but instead of making direct contributions to VIA Rail they are going to buy additional capital stock in VIA Rail. In other words the decision to invest in VIA Rail was really made at an earlier time.

[*Traduction*]

Lorsque nous voyons le terme «Inc.», nous pensons toujours à une société américaine.

Le président: Aux termes de la Loi canadienne sur les corporations vous êtes maintenant autorisé à utiliser le terme «Inc.»

Le sénateur Grosart: Oui, oui, je le sais.

Mlle Moncion: Le budget de dépenses principales pour 1978-1979, prévoyait des crédits budgétaires pour un certain nombre de projets dont la charge était transférée à VIA . . . c'est-à-dire qu'elle aurait la responsabilité de la gestion et des services passagers ou plus exactement des projets d'investissement de la nouvelle société de la couronne. Par conséquent, le ministère des Transports propose maintenant que les $5,2 millions affectés au projet et qui devaient être versés à titre de subvention à VIA proviennent de différents crédits.

M. Stimpson: Des postes du budget principal figuraient comme contributions à divers postes du capital-actions de VIA, et l'on a proposé que ce soit le gouvernement qui achète des actions ordinaires; c'est pourquoi ce poste existe pour permettre l'achat d'actions ordinaires plutôt que de verser des subventions.

Mlle Moncion: C'est pour des projets qui devaient originairement être financés par le ministère des Transports et l'on a pris la décision d'acheter des actions ordinaires. Maintenant, si vous désirez que nous renvoyions cette question au ministère des Transports, nous pourrions obtenir des détails supplémentaires.

Le sénateur Grosart: C'est une décision politique assez importante de la part du gouvernement, même s'il ne s'agit que de transfert. C'est pourquoi je suis toujours ennuyé de voir la mise en vigueur de décisions de politiques et même la création de sociétés d'État, par un vote de crédit de $1 dans le budget supplémentaire. Puis-je proposer de façon générale que dans l'amélioration du processus de préparation du budget des dépenses on étudie la possibilité de ne plus utiliser des postes de $1 pour autoriser des décisions de politique gouvernementale importantes?

Mlle Moncion: Nous pouvons certainement tenir compte de cette proposition.

Le président: Je suis quelque peu désorienté, et je me demande si l'on pourrait faire cette distinction, étant donné que lorsque VIA a été créée, le gouvernement a souscrit les fonds et par la suite on a inclus dans le budget des montants prévus à titre de subventions à VIA Rail, et maintenant on décide, au lieu de verser ces subventions à VIA, d'acheter du capital-actions.

M. Radburn: Oui, le gouvernement va acheter des actions ordinaires.

Le président: Je sais, mais ce que je veux dire c'est que l'on avait déjà pris cette décision d'acheter des actions ordinaires dans VIA Rail, mais je ne sais pas sous quelle forme. C'est dans le but de verser des subventions, mais au lieu de les verser directement à VIA Rail, le gouvernement achète du capital-actions supplémentaire à VIA Rail. En d'autres termes, la

[*Text*]

Senator Grosart: Yes, but the question is as to the manner in which the government invests.

The Chairman: I think they invested in common stock then.

Miss Moncion: In this particular case there are three elements which would have been taken care of by Transport Canada but the responsibilit is now being transferred to VIA Rail and the way the government funds this is through the purchase of shares. The three activities are modification of rail diesel cars, the purchase of three train sets and improvements to rail passenger services, which would have been under the Department of Transport. The responsibility, now that VIA Rail has been set up, is being transferred to VIA Rail and therefore the way the federal government will be supporting the VIA Rail is through the purchase of shares.

Senator Langlois: Was VIA Rail incorporated under the Canada Corporations Act?

Miss Moncion: I think it was during the 1978-79 fiscal year. I do not have the exact date. Certainly it is last year or at any rate very recently.

Mr. Radburn: I am guessing, but I am led to believe that it may have been incorporated by way of or under the authority of the Railway Act. Perhaps we would need to check that out.

Senator Grosart: My point, Mr. Chairman, is that I am faced with the statement that the purpose is to authorize by a $1 vote the purchase of $5.2 million worth of common stock of VIA Rail Canada Inc., and I have to assume that it is a policy decision to purchase $5.2 million worth of common stock of anything.

Miss Moncion: But this is not a $1 vote. It is voted on page 140. It is voted as a non-budgetary item.

Senator Grosart: I am quite wrong, but this in turn raises a point I intended to raise earlier and that again is in connection with the method of the preparation of the estimates. When you have these explanations and sometimes they involve two votes on the same page for the same section of a department, the explanation does not break down by heading which of the votes it refers to. This is one case, and the same case applies on page 130. I am merely suggesting that if there is an explanation, then there should be one for vote 40b and another explaining vote 50b and another explaining vote 63b.

Mr. Radburn: I recall that one or two sessions ago the Chairman raised the same point and I believe we spent a considerable amount of time trying to reconcile a particular item. There is no item here that crosses the vote in the explanation. Perhaps because I am ver familiar with it, I can see the $5,9999 million in vote 40b, the first item of $6 million pertains to vote 40 with the next three items being grants. You will see that vote 50 refers to grants, and then the next item stands on its own.

[*Traduction*]

décision d'investir dans VIA Rail avait en fait été prise antérieurement.

Le sénateur Grosart: Oui, mais la question est de savoir sans quelle forme le gouvernement investit.

Le président: A mon avis, le gouvernement a investi dans des actions ordinaires.

Mlle Moncion: Dans ce cas précis, il y a trois secteurs qui relevaient de Transport Canada mais dont la responsabilité est maintenant transférée à VIA Rail, et l'investissement du gouvernement se fait par l'achat d'actions. Ces trois secteurs sont la modification d'autorail diesel, l'achat de trois trains de grand parcours et l'amélioration des services voyageurs qui auraient dû relever du ministère des Transports. Maintenant que VIA Rail existe, la responsabilité lui en a été transférée et, par conséquent, c'est par l'achat d'actions que le gouvernement fédéral subventionnera VIA Rail.

Le sénateur Langlois: VIA Rail a-t-elle été constituée en société aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes?

Mlle Moncion: Je crois que c'est au cours de l'exercice financier 1978-1979. Je ne connais pas la date exacte. C'est certainement au cours de l'année dernières ou de toute façon très récemment.

M. Radburn: Je devine, mais je suis porté à croire qu'elle a pu être constituée en société aux termes de la Loi sur les chemins de fer, mais il serait peut-être bon de le vérifier.

Le sénateur Grosart: Ma question, monsieur le président, vient de ce que l'on autorise par un crédit de $1 l'achat d'actions ordinaires de VIA Rail Canada Inc., de l'ordre de $5.2 millions, et je suppose qu'il s'agit d'une décision de politique d'acheter des actions ordinaires de n'importe quoi d'une telle valeur.

Mlle Moncion: Mais ce n'est pas un crédit de $1. Ce crédit est à la page 140. Il est indiqué comme un poste non budgétaire.

Le sénateur Grosart: J'ai tort, mais j'aimerais poser une question que j'avais l'intention de poser plutôt et il s'agit encore ici de la méthode de préparation du budget des dépenses. Lorsqu'il y a des explications qui concernent parfois deux crédits sur la même page pour la même section d'un ministère, l'explication ne précise pas le poste auquel elle se rapporte. En voilà un exemple, et c'est la même chose à la page 130. Je ne fais que proposer que, s'il y a lieu d'inclure une explication, il devrait alors y en avoir une pour le crédit 40b, une autre pour le crédit 50b et une autre pour le crédit 63b.

M. Radburn: Je me souviens que, il y a une ou deux sessions, le président a soulevé la même question et je crois que nous avons passé beaucoup de temps à essayer de la résoudre. Il n'y a aucun poste ici qui va à l'encontre du crédit dans l'explication. Peut-être parce qu'il m'est très familier, je peux voir les $5.9999 millions au crédit 40b, le premier poste de $6 millions appartient au vote 40 et les trois postes suivants sont des subventions. Vous remarquerez que le crédit 50 se rapporte aux subventions et qu'il n'y a aucune explication pour le poste suivant.

[*Text*]

Senator Grosart: All I am saying is that we have one explanation of requirement dealing with three votes which are entirely different. That is all I am saying. But it would be nice to have them identified for laymen who are foolish enough to try to find their way through the supplementary estimates.

Mr. Radburn: Mr. Chairman, I accept the suggestion and we will try to improve the format.

Senator Langlois: Mr. Chairman, there was the suggestion that VIA Rail could have been incorporated under the Railway Act, but the corporate name does not indicate that. The corporate name is "VIA Rail Canada Inc." which would indicate a corporation incorporated under the Canada Corporations Act.

Mr. Radburn: Mr. Chairman, I qualified that by saying that we would follow upon this point.

The Chairman: I remember we went into this at the time of VIA Rail's incorporation, and there was some amendment made to the Railway Act in respect of VIA Rail, but I would rather agree with you that it would appear here that the incorporation was under the Canada Corporations Act. I do recall that the Railway Act was involved in some way and I am afraid it has slipped my memory exactly as to what it was. There was some amendment required.

Senator Langlois: Yes, probably for the transfer of some property from CN to VIA.

The Chairman: You are quite right in that, and it does refresh my memory a bit. It was the transfer of property. It was something to do with the limits under the Railway Act.

Mr. Radburn: It was the reference to the words "Railway Act" that caused my comment. As I say, we will follow up on this. I quite agree with Senator Langlois that the use of the term "Inc." implies the Canada Corporations Act.

Senator Robichaud: I have one further minor question. I think I have had the answer, but I should like to make sure. I refer to the $125 million item mentioned for the additional cost of servicing the public debt. Is that because of the $1 billion loan from the World Bank?

Miss Moncion: It is primarily the increase in the interest rates.

Senator Robichaud: It has nothing to do with the $1 billion loan from the World Bank?

Miss Moncion: Not that we have been informed. The explanation of Finance is simply the dramatic increase in the interest rates.

Senator Robichaud: If it has nothing to do with the $1 billion loan, I find the amount of $125 million quite high.

Miss Moncion: The detail of the explanation is that it is to provide an additional payment of $125 million resulting from additional foreign borrowing of $110 million, and increased

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Tout ce que je dis c'est qu'il n'y a qu'une seule explication se rapportant à trois crédits complètement différents. C'est tout. Mais il serait bon de les indentifier pour prophanes qui sont assez innocents pour essayer d'y voir clair dans le budget supplémentaire.

M. Radburn: Monsieur le président, j'accepte votre proposition et nous allons essayer d'améliorer la méthode.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, on a mentionné que VIA Rail aurait pu être constituée en société en vertu de la Loi sur les chemins de fer, mais la raison sociale n'en donne aucune indication. La raison sociale est «VIA Rail Canada Inc.» ce qui laisse à entendre qu'il s'agit d'une société constituée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes.

M. Radburn: Monsieur le président, j'ai nuancé ma réponse en disant que nous allions donner suite à cette question.

Le président: Je me souviens que cette question a été soulevée au moment où VIA Rail a été constituée en société et il y a eu certaines modifications apportées à la Loi sur les chemins de fer relativement à VIA Rail, mais je serais porté à convenir avec vous qu'il semble ici que cette société a été constituée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes. Je me souviens que la Loi sur les chemins de fer a été invoquée d'une certaine façon mais je crains de ne pas me souvenir exactement des détails. Il a été nécessaire d'apporter des modifications.

Le sénateur Langlois: Oui, probablement pour le transfert de certaines propriétés du CN à VIA.

Le président: Vous avez raison, et cela me revient en mémoire. Il s'agissait d'un transfert de propriété. Cela avait un rapport avec les restrictions de la Loi sur les chemins de fer.

M. Radburn: C'est l'allusion à «la Loi sur les chemins de fer» qui m'a amené à faire cette observation. Comme je l'ai dit, nous allons donner suite à cette question. Je conviens avec le sénateur Langlois que l'utilisation du terme «Inc.» laisse entendre qu'il s'agit de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Le sénateur Robichaud: J'ai une autre question à poser. Je crois que j'ai obtenu la réponse, mais je voudrais m'en assurer. Il s'agit du poste de $125 millions pur les frais supplémentaires de la dette publique. Est-ce en raison de l'emprunt de $1 milliard à la Banque mondiale?

Mlle Moncion: C'est principalement en raison de l'augmentation des taux d'intérêt.

Le sénateur Robichaud: Cela n'a rien à voir avec l'emprunt de $1 milliard à la Banque mondiale?

Mlle Moncion: Pas que je sache. L'explication donnée par les Finances est que c'est simplement dû à l'augmentation brutale des taux d'intérêt.

Le sénateur Robichaud: Si cela n'a rien à voir avec le prêt de $1 milliard, je trouve que cette somme est passablement élevée.

Mlle Moncion: L'explication est la suivante: ce montant de $125 millions provient d'une part d'un emprunt supplémentaire à l'étranger s'élevant à $110 millions et d'autre part et de

[*Text*]

interest on unmatured debt payable in Canadian currency of $15 million. The additional foreign borrowing charges result primarily from an unforeseen loan of $750 million in U.S. dollars.

Senator Robichaud: That is it.

Miss Moncion: And an additional drawdown of $1 billion in U.S. dollars in standby credit. The additional charges for unmatured debt payable in Canadian currency results from two factors: a substantial reduction in the anticipated increase in the domestic debt program, namely a decrease of $2.34 billion in marketable bonds, Treasury bills and Canada Savings Bonds, more than offset by higher than anticipated interest rates, leaving a net additional requirement of $15 million.

The Chairman: It seems that your conception is right, senator. If that completes your questioning, Senator Robichaud, we are back to you, Senator Grosart.

Senator Grosart: Senator Smith has just come in, and he asked me where we were. I said that we were on a free-for-all basis, and if he has any questions to ask I am sure the chairman would recognize him.

The Chairman: I understand, Senator Grosart, you are yielding to Senator Smith.

Senator Grosart: Yes.

Senator Smith (Colchester): I hesitate to ask very many questions, because the chances are that I would be asking something that has already been dealt with.

The Chairman: We will let you know.

Senator Smith (Colchester): I wonder if I could trespass on the good nature of the witnesses to refresh my memory about the financial organization of the St. Lawrence Seaway now. I refer to page 148, where it appears there is a $1 million vote. Could you refresh my memory on the overall financial organization of the finances of the St. Lawrence Seaway now?

Miss Moncion: I think we would need to look in the main estimates.

Senator Smith (Colchester): I was not asking about this vote. I am just asking if I could trespass on the good nature of the witnesses and the committee to tell me what they can about the general financial organization of the St. Lawrence Seaway authority.

Miss Moncion: I would have to take this under consideration and have it explained in detail by our analysts or by the Department of Transport.

Senator Smith (Colchester): I was trying to go through the various books to find out for myself, but it is not very easy, for a person who is not skilled in following these books, to find out for sure.

Mr. Stimpson: Perhaps I would make one quick observation. The Sault Ste. Marie Canal, which was administered by the

[*Traduction*]

l'augmentation de l'intérêt de la dette non échue s'élevant à $15 millions et payable en devises canadiennes. Les frais additionnels de cet emprunt à l'étranger proviennent essentiellement d'un emprunt imprévu de $750 millions en devises américaines.

Le sénateur Robichaud: C'est exact.

Mlle Moncion: Et il y a un montant additionnel de $1 milliard américain en crédit confirmé. Les frais additionnels de la dette non échue et payable en monnaie canadienne procèdent de deux facteurs; une réduction importante du programme de la dette intérieure au lieu de l'augmentation prévue, diminution de $2.34 milliards en obligations négociables, en bons du Trésor et en obligations d'épargne du Canada; des taux d'intérêt plus élevés que prévus ont plus que contrebalancé cette réduction, ce qui donnait un besoin net additionnel de $15 millions.

Le président: Il semble que votre théorie soit exacte, sénateur. Si vous n'avez plus de questions sénateur Robichaud, nous donnons la parole au sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Le sénateur Smith (Colchester) vient d'arriver et il nous demande où nous en sommes rendus. Je lui ai dit qu'il n'y avait aucun ordre précis et que, s'il voulait poser une question, je suis sûr que le président le lui permettrait.

Le président: Je crois comprendre, sénateur Grosart, que vous cédez votre tour au sénateur Smith.

Le sénateur Grosart: Oui.

Le sénateur Smith (Colchester): J'hésite à poser beaucoup de questions, parce qu'il est fort probable que je poserai une question qui a déjà été traitée.

Le président: Nous vous le ferons savoir.

Le sénateur Smith (Colchester): Je me demande si je peux abuser de la bonté des témoins pour qu'il me rafraîchisse la mémoire en ce qui concerne la structure financière de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent. Je fais allusion à la page 148, où il est question d'un crédit de $1 million. Pourriez-vous me rafraîchir la mémoire en ce qui concerne la structure financière globale de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent?

Mlle Moncion: Je pense qu'il faudrait consulter le budget principal.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne voulais pas parler de ce crédit. Je demandais tout simplement si je pouvais abuser de la bonté des témoins et des membres du Comité afin que je puisse connaître la structure financière générale de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

Mlle Moncion: Il faudrait que j'en prenne note et que je demande à nos analystes du ministère es Transports de fournir les explications nécessaires.

Le sénateur Smith (Colchester): J'essayais d'obtenir ces renseignements en lisant les différents livres, mais il n'est pas facile d'y trouver des renseignements surtout si l'on a pas la formation nécessaire.

M. Stimpson: Permettez-moi d'apporter une brève observation. Le canal de Sault-Ste-Marie, qui était géré par l'Admi-

[*Text*]

St. Lawrence Seaway authority, has in the next year's estimates been transferred to the Department of Indian Affairs, the Parks Program.

Senator Smith (Colchester): I understand that.

Mr. Stimpson: Now the St. Lawrence Seaway authority has responsibility for only the seaway itself.

Senator Smith (Colchester): I gathered that was the position there.

Mr. Radburn: In the 1978-79 main estimates there is not a requirement for the St. Lawrence Seaway authority. I am looking ahead into 1979-80 main estimates and I do not see a requirement. Therefore I would suggest that, since perhaps the refinancing, the authority is self-sufficient. I suspect that your question goes much deeper and perhaps has policy implications. As Miss Moncion has said, we will try to get something from the department.

Senator Smith (Colchester): Where would I find the details of that reorganization? That is one of the things I could not lay my hands on when I was trying to satisfy myself.

Miss Moncion: Of the St. Lawrence Seaway authority?

Senator Smith (Colchester): Yes.

Mr. Radburn: I believe there was an item in supplementary estimates to write off or convert debt to equity. We will attempt to get that.

Senator Smith (Colchester): Converting debt to equity is certainly one of the things I am looking for.

Senator Grosart: What about the annual statement?

Mr. Stimpson: I think that was done in the final supplementary estimates two years ago.

Miss Moncion: We will provide you with the background on the reorganization.

Senator Smith (Colchester): Thank you very much.

Senator Grosart: On this same item I had marked the phrase:

> . . . to authorize the disbursement by the Authority of revenues derived from the operating and management of the said Canal.

Is this the exception to the general rule of no vote netting?

Mr. Radburn: The general rule with regard to vote netting is not applicable to Schedule C and D crown corporations. There is nothing unique about this wording. I think it is a repetition of previous vote wording. As we have indicated before, it is our practice to bring forward the vote wording from the main estimates.

[*Traduction*]

nistration de la voie maritime du Saint-Laurent, a été transféré dans le budget de l'an prochain à la rubrique programme Parcs Canada du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le sénateur Smith (Colchester): Je comprends.

M. Stimpson: L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent n'est responsable actuellement que de la voie maritime.

Le sénateur Smith (Colchester): J'ai cru comprendre que c'était la position adoptée.

M. Radburn: Dans le budget principal de 1978-1979, il n'y a aucun besoin en ce qui concerne l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. En ce qui concerne le budget principal des dépenses de 1979-1980, il n'y a aucun besoin. J'estimerais par conséquent que l'Administration est auto-suffisante, éventuellement depuis le refinancement. Je soupçonne que votre question a des objectifs tout autre et qu'elle a peut-être des aspects administratifs. Comme Mlle Moncion l'a mentionné, nous essaierons d'obtenir des renseignements du ministère.

Le sénateur Smith (Colchester): Où pourrais-je trouver des précisions concernant cette réorganisation? Ce sont des renseignements que je n'ai pas pu obtenir lorsque j'essayais de trouver moi-même les réponses.

Mlle Moncion: En ce qui concerne l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui.

M. Radburn: Je crois que dans le budget supplémentaire, il y a un poste qui annule le tout ou qui transforme la dette en capital. Nous essaierons d'obtenir ces renseignements.

Le sénateur Smith (Colchester): Transformer une dette en capital: voilà certainement un des renseignements que j'essaie d'obtenir.

Le sénateur Grosart: Que faites-vous du rapport annuel?

M. Stimpson: Je pense que le budget supplémentaire final traitait de cette question il y a deux ans.

Mlle Moncion: Nous vous fournirons les renseignements concernant cette réorganisation.

Le sénateur Smith (Colchester): Je vous remercie infiniment.

Le sénateur Grosart: En ce qui concerne ce même poste, j'ai noté les termes suivants:

> . . . autorisation à l'Administration de dépenser les recettes provenant de l'exploitation et la gestion de ce canal.

Est-ce une exception à la règle générale prévoyant aucune affectation nette de crédits?

M. Radburn: La règle générale en ce qui concerne l'affectation nette de crédits ne s'applique pas aux sociétés de la Couronne énumérées aux annexes C et D. Ce libellé n'a rien d'exceptionnel. Ce n'est, à mon avis, qu'une répétition du libellé du poste précédent. Comme nous l'avons indiqué aupa-

[*Text*]

Senator Grosart: What are the D corporations? I am trying to find what kind of crown corporations are exempt from the anti-vote-netting rule. I am referring to C and D corporations. I know one is proprietary.

Miss Moncion: I am sorry, I could not help you. I would need to have the definition.

Senator Grosart: D has pretty well been washed out. However, it does not matter.

Senator Smith (Colchester): Has anyone asked for some explanation of the item on page 142, in relation to the purchase under a lease purchase agreement of the Motor Vessel *Evangeline*?

Senator Grosart: No.

Senator Smith (Colchester): Could I have an explanation of what is happening there?

Mr. Radburn: I think we would have to get this information for you. The item you are referring to reflects our commitment to show new major capital projects commenced in the year in the supplementary estimates. As you will note, this is an information item only; no appropriation is required.

Senator Smith (Colchester): Yes, I noted that.

Mr. Radburn: I am not quite sure what specific details you want.

Senator Smith (Colchester): I really do not know what the arrangements are in respect of the *M.V. Evangeline.*

Miss Moncion: I shall obtain that information and provide it to the Committee in writing at a later date.

Senator Grosart: Would that situation be in any way included in Vote 40b on page 140, which deals with the deficits of various ferry services, including one at Yarmouth, Nova Scotia, and the Digby-Saint John Ferry Service?

Miss Moncion: Vote 40b deals with operating budgets, whereas the *M.V. Evangeline* comes under capital projects. I will obtain the pertinent information and provide it to the Committee.

Senator Langlois: This item is for information only?

Miss Moncion: Yes.

Senator Smith (Colchester): There is another "information only" item which I should like to inquire about. Under the Air Transportation Program at page 136 there is an item in respect of Halifax, "Develop Airport Road and Car Park." Would you provide us with the details of that?

[*Traduction*]

ravant, nous avons l'habitude de tirer du budget principal le libellé des postes du budget supplémentaire.

Le sénateur Grosart: Qu'est-ce qu'une société de la Couronne, énumérée à l'annexe D? J'essaie de trouver quel genre de société de la Couronne n'est pas assujetti à la règle prévoyant aucune affectation de crédit. Je fais allusion aux sociétés énumérées aux annexes C et D. Je sais que les sociétés de la Couronne dites de propriétaires constituent une de ces catégories.

Mlle Monction: Je regrette, mais je ne puis vous être d'aucune utilité. Il faudrait que j'aie les définitions.

Le sénateur Grosart: La catégorie D a été complètement supprimée, ce qui n'a toutefois aucune importance.

Le sénateur Smith (Colchester): Quelqu'un a-t-il demandé des explications concernant le poste à la page 143: Navire Motorisé «Évangeline», qui a été acheté en vertu d'une location avec option d'achat?

Le sénateur Grosart: Non.

Le sénateur Smith (Colchester): Quelqu'un pourrait-il m'expliquer ce qui se passe?

M. Radburn: Je pense qu'il va nous falloir vous obtenir ce renseignement. Le poste auquel vous faites allusion traduit notre engagement à inclure dans le budget supplémentaire les nouveaux grands travaux d'équipement commencés au cours de l'année. Comme vous le remarquerez, ce n'est qu'un poste donné à titre de renseignement, aucune affectation de crédit n'étant nécessaire.

Le sénateur Smith (Colchester): Oui, je l'ai remarqué.

M. Radburn: Je ne vois pas très bien quels précisions vous désirez.

Le sénateur Smith (Colchester): En fait, je ne connais pas les arrangements en ce qui concerne le *N.M. Evangeline.*

Mlle Moncion: J'obtiendrai ces renseignements et les transmettrai par la suite au Comité par écrit.

Le sénateur Grosart: Cette question ne serait-elle pas d'une certaine façon incluse dans le crédit 40b à la page 141, où il est question des déficits des services de traversiers, y compris celui de Yarmouth en Nouvelle-Écosse et celui de Digby et Saint John?

Mlle Moncion: Le crédit 40b traite des crédits d'exploitation, tandis que le *N.M. Evangeline* se trouve à la rubrique travaux d'équipement. J'obtiendrai les renseignements pertinents et les transmettrai au Comité.

Le sénateur Langlois: Ce poste n'est donné qu'à titre d'information.

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Smith (Colchester): Je voudrais me renseigner sur un autre poste, donné «à titre d'information seulement». Sous la rubrique du Programme des transports aériens, à la page 137, il y a un poste concernant «l'aménagement d'une route d'accès à l'aéroport et d'un stationnement» pour Halifax. Pouvez-vous nous donner des détails à ce sujet?

[*Text*]

Miss Moncion: Yes, I will obtain that information and provide it in writing.

Senator Grosart: At page 132 we have a good example of the matter I raised earlier relating to the identification of delays or discontinuations of capital projects. The last line under "Explanation of Requirement" reads:

> Less: Funds available from Vote 15 ($6,285,998) due to reduced requirements for capital expenditures and from Vote 95 ($253,000) due to transfer of program.

Here again we have an example of the problem I raised earlier in relation to the identification of the explanation of requirement due to vote items. Some of them, of course, are obvious—the Canarctic Shipping Company and the Jacques Cartier Bridge. But it is not immediately clear, or clear at all, what capital expenditures have been delayed or discontinued.

Miss Moncion: By way of explanation, the Department of Transport expects to lapse about $7 million of a total marine capital budget for 1978-79 of $72 million, partially due to savings in the construction of the second "R" class icebreaker. Of the $5.3 million in the special lapsing allotment, part was released through supplementary estimates (A) in the approximate amount of $700,000.

Senator Langlois: Does this involve the icebreaker *Radisson?*

Miss Moncion: I do not have the name. It simply relates to the construction of the second "R" class icebreaker.

Senator Langlois: It is not the *Radisson,* then. It is the *Franklin.*

Senator Grosart: The information we just had, as I understand it, was that there was a saving for lapsing and other reasons of some $7 million from a total budget of $72 million. Is this all as a result of savings in the construction of the icebreaker in question?

Miss Moncion: The notes I have say "partially due to savings." The savings come significantly from the construction of the icebreaker, but not totally.

The Chairman: This again points up the suggestion I was making for better identification. If it is a saving, it should be identified as such. One normally assumes it is a delay or a postponement.

Mr. Radburn: If it is simply a matter of delaying a capital project, we try to get the word "delay" into the explanation, whereas where it is a reduction, we try to get the word "reduced" into the explanation. It is a very fine distinction.

Senator Grosart: They are both reduced requirements, so you are not making the distinction.

Mr. Radburn: We do when we use the words "due to delay in capital projects." That implies a delay and, therefore, as we

[*Traduction*]

Mlle Moncion: Oui, je vais chercher ce renseignement et je vous l'enverrai par écrit.

Le sénateur Grosart: A la page 133, nous avons un bon exemple de la question que j'ai soulevé précédemment au sujet de la façon de signaler les retards ou l'interruption des travaux d'équipement. Je cite la dernière ligne, à la rubrique «explication du besoin»:

> Moins: Fonds disponibles au titre du crédit 15 ($6,285,-998) en raison d'une réduction des besoins au chapitre des dépenses en capital et du crédit 95 ($253,000) en raison du transfert du programme.

Nous avons là encore un exemple du problème que j'ai soulevé précédemment pour trouver l'explication du besoin prévu aux postes de crédit. Certains d'entre eux sont évidents, comme la *Canarctic Shipping Company Limited* et le pont Jacques Cartier. Mais on ne sait pas tout de suite quelles dépenses en capital ont été retardées ou interrompues et il est parfois impossible de le savoir.

Mlle Moncion: En voici l'explication: le ministère des Transports prévoit annuler environ $7 millions sur un budget total de $72 millions pour 1978-1979, pour transports par eau, et ce notamment en raison d'économies réalisées dans la construction du second brise-glace de classe «R». Sur les $5.3 millions d'allocations spéciales inutilisées une partie, soit environ $700,-000, a été versée au Budget supplémentaire (A).

Le sénateur Langlois: S'agit-il du brise-glace *Radisson?*

Mlle Moncion: Je n'ai pas le nom. Il s'agit simplement de la construction du deuxième brise-glace de classe «R».

Le sénateur Langlois: Ce n'est donc pas le *Radisson,* mais le *Franklin.*

Le sénateur Grosart: D'après mon interprétation des renseignements qu'on vient de nous donner, entre autres pour des raisons d'annulation, on a réalisé des économies d'environ $7 millions sur les $72 millions du budget total. S'agit-il entièrement d'économies réalisées dans la construction du brise-glace en question?

Mlle Moncion: D'après mes notes, cela est «dû en partie à des économies.» Elles proviennent surtout de la construction du brise-glace, mais pas en totalité.

Le président: Cela va encore dans le sens de ce que je disais à propos de la nécessité d'une meilleure désignation. S'il s'agit d'une économie, il faudrait le signaler. Normalement on pense qu'il s'agit de travaux dont la réalisation est retardée ou remise à une date ultérieure.

M. Radburn: Si nous voulons simplement différer la réalisation de travaux d'équipement, nous essayons d'ajouter le mot «retard» à l'explication, alors que lorsqu'il s'agit d'une réduction, nous essayons d'insérer le mot «réduction». Cette distinction est très subtile.

Le sénateur Grosart: Il s'agit dans les deux cas de besoins réduits; vous ne faites donc pas de distinction.

M. Radburn: Nous la faisons lorsque nous utilisons les termes «en raison de retard dans les travaux d'équipement».

[*Text*]

discussed earlier, it is something that might have to be picked up in the following year.

Senator Grosart: But if it is a saving, it is forever.

Miss Moncion: In this case, it is a saving.

Senator Grosart: If that is so, then you should say so.

The Chairman: You are in favour of more precise semantics.

Senator Grosart: It is more than that. I would like to see even this government get all the credit it can for its good works.

Senator Langlois: Could we not substitute the words "a saving in capital expenditures" for the word "reduced"?

Mr. Radburn: The point has been made, Mr. Chairman. I will leave it at that.

The Chairman: Do you have further questions, Senator Grosart?

Senator Grosart: I have a question in relation to the National Film Board, Vote 85b, which is dealt with at page 114, specifically paragraph (b) which reads:

> (b) to reimburse the Canadian Government Photo Centre Revolving Fund established by Secretary of State Vote L90, Appropriation Act No. 3, 1971, in the amount of $159,427.74 for the accumulated operating loss to March 31, 1978.

Is that a one-year loss and why would the Photo Centre Revolving Fund lose money?

Senator Smith (Colchester): It is possible to lose money on anything these days.

Senator Grosart: What is going on here with this revolving fund?

Miss Moncion: The revolving fund was established in 1971, and the amount of $159,427.74 represents the deficit for one fiscal year.

Mr. Radburn: Perhaps I could touch on the background with respect to the operations of revolving funds. The concept of revolving funds is that the expenditures and revenues will match and hit a breakeven point. Looking back over one or two sets of main estimates, it is obvious that this was the plan with respect to the Canadian Government Photo Centre Revolving Fund. It would appear that in 1977-78 the breakeven point was not achieved, and in fact there was a loss of $159,000. In order to maintain the status of the revolving fund and its operations, it is necessary to replenish the fund to the extent that it lost money. This vote is to replenish the fund to the extent of the loss suffered.

Miss Moncion: So that the revolving fund stays at the same amount.

Senator Grosart: What is the total amount of the fund? They lost $150 thousand, but they put in $150,000. How much did they need?

[*Traduction*]

Cela implique un retard et donc, comme nous l'avons déjà dit, le projet peut être repris au cours de l'année suivante.

Le sénateur Grosart: Mais s'il s'agit d'une économie, elle est permanente.

Mlle Moncion: Dans ce cas, c'est bien une économie.

Le sénateur Grosart: Il faudrait alors le dire.

Le président: Vous voudriez qu'il y ait davantage de précision dans les termes utilisés, n'est-ce pas?

Le sénateur Grosart: Cela va plus loin. Je voudrais que l'on apprécie malgré tout le gouvernement lorsqu'il le mérite.

Le sénateur Langlois: Ne pourrions-nous pas remplacer le mot «réduction» par l'expression «économie de dépenses d'investissements».

M. Radburn: On m'a suffisamment exposé la chose, monsieur le président. Nous en resterons là.

Le président: Avez-vous d'autres questions, sénateur Grosart?

Le sénateur Grosart: Oui, à propos de l'Office national du film crédit 85b, dont il est question à la page 114, et en particulier au paragraphe *b*) que je cite:

> *b*) afin de rembourser le Fonds renouvelable du Centre de photographie du gouvernement canadien, établi par le crédit L90 (Secrétariat d'État) de la Loi nº 3 de 1971 portant affectation de crédits, d'un montant de $159,427.74 à l'égard du déficit de fonctionnement accumulé au 31 mars 1978.

S'agit-il d'un déficit d'un an, et pourquoi le fonds renouvelable du Centre de photographie perd-il de l'argent?

Le sénateur Smith (Colchester): De nos jours il est possible de perdre de l'argent surtout.

Le sénateur Grosart: Que vient faire le fonds renouvelable là-dedans.

Mlle Moncion: Ce fonds avait été créé en 1971, et les $159,427.74 représentent le déficit pour une année financière.

M. Radburn: Je pourrais peut-être parler du fonctionnement du fonds renouvelable. Le principe en est que les dépenses doivent correspondre aux recettes et finissent par s'équilibrer. Si on se reporte à un ou deux budgets principaux, on voit bien que c'est ce qui avait été prévu pour le fonds renouvelable du Centre de photographie du gouvernement canadien. Il apparaît qu'en 1977-1978, l'équilibre n'avait pas été réalisé, puisqu'en fait il y avait eu un déficit de $159,000. Pour maintenir le niveau du fonds renouvelable ainsi que ses opérations, il faut le réapprovisionner dans la mesure où il y a eu déficit. Ce crédit a pour objet de ne verser au fonds que le montant du déficit qu'il a subi.

Mlle Moncion: De sorte que le fonds ne change pas.

Le sénateur Grosart: A combien s'élève-t-il? Le déficit était de $150,000, mais on y verse $150,000. De combien d'argent le Centre a-t-il besoin?

[*Text*]

Mr. Radburn: I cannot give the amount of the ceiling they have at any one point in time; but the magnitude of operation, as shown in the 1978-79 main estimates, is in the order of $1,700,000.

Senator Grosart: It would be interesting to know what is their ceiling on going broke in any one year.

Mr. Stimpson: Mr. Chairman, I would just like to mention that this revolving fund primarily provides service to other government departments on photo matters, and their clientele consists of other government departments.

Senator Grosart: They sell them to the public, too.

Mr. Stimpson: I think that most of their operation concerns the provision of photo services to other government departments.

Senator Grosart: They put out a catalogue. I have tried to buy photos from them, but it is practically impossible. I could not get an answer. They have a catalogue of photographs that are available at the photo centre—but try to get one! That is why I am interested in the deficit.

Mr. Stimpson: I think that the revolving fund is primarily for the purpose of serving other departments on the developing of photographs, and so on. Consequently if the business is not there, they still have the staff. We look at all those things once a year when we are going over the plans of departments.

The Chairman: May I ask what happens to the surplus in the revolving fund?

Mr. Stimpson: If there are surpluses in the revolving fund at the end of the year, they are transferred to the Consolidated Revenue Fund and credited as general revenue.

The Chairman: So this would be the total of the operating loss for this fiscal year? There would be no element of surplus from a previous fiscal year?

Miss Moncion: No. It is on a yearly basis.

Mr. Stimpson: That is correct. At the end of the year, if there are surpluses, they are credited as general revenue—taken out of the fund and put in as general revenue. If they had made $200,000 in the prior year, that would have been credited as general revenue. The following year, if they lose $150,000 or $160,000, we would then have to have an item to repay the account for the loss.

Senator Grosart: Have we any information on their track record since 1971? Have they always been a loser?

Miss Moncion: We could obtain that.

Mr. Stimpson: We can tell you what has been the position.

Senator Grosart: It might be another suggestion that this sort of operation on a revolving fund should be shown somewhat differently, because if they have, in effect, a credit from previous surpluses, then it might be well to show it—because we show accumulated losses. If this is just a bad year, it is not

[*Traduction*]

M. Radburn: Je ne peux vous donner le plafond à un moment donné; mais d'après le budget principal de 1978-1979, ses opérations se chiffrent à environ $1,700,000.

Le sénateur Grosart: Il serait intéressant de savoir quel est le plafond maximum pour une année où il est en faillite.

M. Stimpson: Monsieur le président, je voudrais seulement dire qu'essentiellement ce fonds renouvelable assure des services photographiques à d'autres ministères, qui sont donc ses clients.

Le sénateur Grosart: Le Centre vend aussi des photos au public.

M. Stimpson: Je pense que la plus grande partie de ses opérations consiste à assurer des services photographiques à d'autres ministères.

Le sénateur Grosart: L'Office a publié un catalogue. J'ai essayé d'acheter des photos, mais c'est pratiquement impossible. Je n'ai pas pu obtenir de réponse. Il y a un catalogue des photos disponibles au Centre photographique mais il est impossible d'en acheter! C'est bien pourquoi je m'intéresse au déficit.

M. Stimpson: Je pense que le fonds renouvelable offre essentiellement ses services à d'autres ministères, pour le développement de photos etc. Par conséquent, même s'il ne travaille pas, il a quand même du personnel. Nous examinons tout cela une fois par an lorsque nous passons en revue les plans des ministères.

Le président: Puis-je demander ce que deviennent les excédents du fonds renouvelable?

M. Stimpson: S'il y a des excédents à la fin de l'année, ils sont versés au fonds du revenu consolidé et porté au crédit des recettes générales.

Le président: Ce qui équivaudrait donc aux pertes d'exploitation totales pour cette année d'imposition? Il n'y aurait aucun excédent reporté d'une année d'imposition précédente?

Mlle Moncion: Non. Le calcul est effectué sur une base annuelle.

M. Stimpson: C'est juste. A la fin de l'année, s'il y a des excédents, ils sont crédités en tant que revenus généraux, c'est-à-dire qu'ils sont retirés du fonds et versés aux revenus généraux. Si les revenus étaient de $200,000 l'année précédente, ils seraient crédités aux revenus généraux. L'année d'après, si le déficit était de $150,000 ou $160,000, il faudrait alors prévoir un crédit pour en assurer le remboursement.

Le sénateur Grosart: Avons-nous des renseignements sur leur dossier depuis 1971? Ont-ils toujours fonctionné à perte?

Mlle Moncion: Nous pourrions les obtenir.

M. Stimpson: Nous pouvons vous exposer la position qui a été adoptée.

Le sénateur Grosart: Une autre solution serait peut être de faire figurer de façon quelque peu différente ce type d'opérations réalisées à partir d'un fonds renouvelable, puisque s'il existe en réalité un crédit constitué grâce à des excédents antérieurs, il est peut-être bon d'en faire état. On déclare bien

[*Text*]

quite fair to show it is this way. I know that the purpose here is not to explain what goes on, but nevertheless conclusions are drawn, as I am drawing them from this.

Mr. Radburn: Mr. Chairman, I believe that the type of information the senator is seeking is contained in the main estimates, where you do have several statements, including one that shows the operations in terms of expenditures, revenues, and any forecast, profit or loss—that, if my memory serves me correctly, this revolving fund, in general terms over the years, has aimed for, as a policy, a breaking-even point.

I would like to qualify the general policy concerning revolving funds. When there are losses, the department comes forward to Parliament, as Mr. Stimpson said to write off those losses. When there are pfotis, the general policy is that they are deposited in the CRF. There are exceptions to that, in the case of a few revolving funds, where they are given authority to carry over very minor amounts of profit to the following year. The reason they are given the authority is for operational flexibility.

Miss Moncion: Cash flow.

Senator Grosart: Offhand, what other types of funds, with different names, are, in effect, revolving funds?

Mr. Stimpson: I think we have only the two types. One is called the revolving fund, which is supposed to be a self-sustaining operation; and we then have another one called working capital advances, which is just a temporary financing mechanism, but the same type of account.

Senator Grosart: Do you have other revolving fund type of accounts which are not called revolving funds? Perhaps I am wrong in that. You say there is only the working capital advances?

The Chairman: Are you referring to the sort of fund we dealt with before, where revenue is received from the public and the fund is established for that purpose?

Senator Grosart: Yes. The Sault Ste. Marie Canal might be, to some extent, in that category.

Mr. Stimpson: No.

The Chairman: There was a harbours fund, of some sort, as I recall, where revenues are received from the public and are used to pay departmental expenditures.

Miss Moncion: at present each harbour corporation has its own financing.

Mr. Stimpson: At one time we had special accounts in which payments would be made from an appropriation into an account, and the account would then disburse it just when the requirements were there to disburse. That was a type of revolving fund. But that kind of transaction has been closed out almost completely. If we have any of those accounts, there are very small amounts in them. The aim has been to display in estimates the expenditures that would be made in a fiscal year, which was not the case perhaps 10 years ago, where you

[*Traduction*]

les déficits accumulés. Si c'est seulement une mauvaise année, il n'est pas très juste de l'indiquer de cette façon. Je sais bien qu'il n'est pas question ici d'expliquer ce qui se passe, néanmoins des conclusions se dégagent, et j'en ai moi-même tirées.

M. Radburn: Monsieur le président, je pense que le type de renseignements que souhaite obtenir le sénateur se trouvent dans le budget principal, qui contient plusieurs états financiers, notamment un qui présente les opérations en fonction des dépenses, des recettes, des prévisions de profits ou pertes. Si j'ai bonne mémoire, ce fonds renouvelable constituait, de façon générale et depuis des années, une politique une limite à ne pas dépasser.

J'aimerais me prononcer sur la politique globale en ce qui concerne le fonds renouvelable. Comme l'a déclaré M. Stimpson, lorsqu'il y a déficit, le ministère fait appel au Parlement, pour en demander l'annulation. Lorsqu'il y a profits, ces derniers sont déposés au Fonds du revenu consolidé, conformément à la politique générale. Il existe évidemment des exceptions, et c'est le cas de quelques fonds renouvelables qui ont obtenu l'autorisation de reporter des profits minimes à l'année suivante. Cette autorisation se justifie pour des raisons de souplesse de fonctionemment.

Mlle Moncion: Pour faciliter les mouvements de trésorerie.

Le sénateur Grosart: A brûle-pourpoint, quels autres types de fonds, quels que soient les divers noms qu'on leur donne, sont en réalité renouvelables?

M. Stimpson: Je pense qu'il n'y en a que deux types: le premier étant le fonds renouvelable, qui est censé être autonome, et l'autre, ce qui constitue les avances au fonds de roulement, simple opération financière temporaire, mais correspondant au même type de compte.

Le sénateur Grosart: Avez-vous d'autres comptes du type fonds renouvelable qui ne portent pas ce nom? Peut-être fais-je erreur, mais avez-vous dit qu'il n'y a que les avances de fonds de roulement?

Le président: Songez-vous au type de fonds dont nous avons déjà parlé, les revenus provenant du public et le fonds étant constitué à cette fin?

Le sénateur Grosart: Oui. Le canal du Sault-Ste-Marie pourrait, dans une certaine mesure, entrer dans cette catégorie.

M. Stimpson: Pas du tout.

Le président: Si je me souviens bien, il existait un fonds des ports, et les recettes provenant du public servaient à payer les dépenses du ministère.

Mlle Moncion: Actuellement, chaque société portuaire assure son propre financement.

M. Stimpson: Il fut un temps où nous avions des comptes spéciaux et chaque paiement était effectué par affectation de crédit à un compte. Des débours à partir de ces affectations n'étaient consentis qu'en cas de besoin. C'était un genre de fonds renouvelable, mais ce type de transaction a été pratiquement abandonné. S'il reste certains de ces comptes, il ne s'y trouve plus que des sommes minimes. L'objectif consiste à faire figurer au budget les dépenses qui seront engagées dans une année d'imposition, ce qui n'était peut-être pas le cas il y a

[*Text*]

would have a payment into an account not knowing how much of that payment would be actually made in cash in that year. As an example, the Canadian International Development Agency had an account. That account has been completely cleaned out and all of the expenditures that are made are made on a cash basis from the estimates.

Senator Grosart: Now elapsed in your appropriations?

Mr. Stimpson: Yes, that is right.

Senator Grosart: That would be part of a general trend, to avoid having any more non-lapsing appropriation than is absolutely necessary?

Mr. Stimpson: Yes, that is correct.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, may we turn now to page 104, Regional Economic Expansion, Cape Breton Development Corporation? I note a supplementary amount of $8.1 million to cover:

> . . . payment of the losses incurred in the operation and maintenance . . .

In the works of the corporation. The original estimate for this requirement was $2.6 million; so the total loss, apparently, is about four times as much as the original estimate, being the $10.7 million. It is explained as:

> Additional operating loss of the Coal Division

I wonder if there is any explanation as to what caused this particular loss.

Miss Moncion: Yes, we have the explanation. The coal division production will be lower than originally forecast—approximately 2,700,000 tons instead of 2,800,000 tons. The Canadian dollar exchange rate has worked in the corporation's favour and revenues will be $11,000 less than originally forecast, although the production will be much smaller. On the other hand—

Senator Smith (Colchester): May I have those tonnages again?

Miss Moncion: Two million, seven hundred and twenty-seven thousand, five hundred and fifty-two tons.

Senator Smith (Colchester): That was the original estimate?

Miss Moncion: No, 2,800,000 tons.

Senator Smith (Colchester): 2.8 million tons?

Miss Moncion: Yes. But because of the Canadian dollar exchange rate the loss will be only $11,000 in revenue. On the other hand, the operating expenses are estimated to have increased from the earlier estimate mainly owning to increases or provisions for interest payable and losses dealing with materials and repairs, $3.316 million, and coal handling. They also have provision for a law suit and write-off of receivables and inventories.

[*Traduction*]

dix ans. En effet, à cette époque, un virement était effectué au compte sans qu'on sache quelle proportion en serait réellement versée en espèces au cours de l'année en cause. Par exemple, l'Agence canadienne de développement international avait un compte. Il a été complètement vidé et toutes les dépenses engagées le sont à partir des prévisions budgétaires.

Le sénateur Grosart: Et sont couvertes par vos affectations de crédit?

M. Stimpson: C'est juste.

Le sénateur Grosart: Serait-ce une tendance générale que d'éviter d'avoir plus d'affectations de crédits inutilisées qu'il n'est absolument nécessaire?

M. Stimpson: Oui.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, pouvons-nous passer à la page 104. Il y est question de l'expansion économique régionale, de la société de développement du Cap-Breton? Je constate l'affectation d'une somme supplémentaire de $8.1 millions pour couvrir:

> . . . la récupération des pertes subies . . . dans l'exploitation et l'entretien . . .

Dans le cadre des travaux de la société. Selon les prévisions initiales, il aurait fallu $2.6 millions; donc la perte totale serait environ quatre fois supérieure aux prévisions initiales, soit de $10.7 millions. Voici l'explication qui en a été donnée:

> Déficit de fonctionnement supplémentaire de la Division des charbonnages.

Je me demande s'il existe une explication à ce déficit.

Mlle Moncion: Nous l'avons. La production de la Division des charbonnages sera inférieure à ce qui avait d'abord été prévu, soit de 2,700,000 tonnes au lieu de 2,800,000 tonnes. Le taux de change du dollar canadien a joué en faveur de la société et les recettes seront inférieures de $11,000 aux prévisions initiales, bien que la production soit nettement moindre. D'autre part . . .

Le sénateur Smith (Colchester): Pouvez-vous me répéter le tonnage?

Mlle Moncion: Deux millions sept cent vingt-sept mille cinq cent cinquante-deux tonnes.

Le sénateur Smith (Colchester): Selon les prévisions initiales?

Mlle Moncion: Non, puisqu'elles étaient de 2,800,000 tonnes.

Le sénateur Smith (Colchester): 2,8 million de tonnes?

Mlle Moncion: Mais à cause du taux de change du dollar canadien, la perte de revenu ne s'élèvera qu'à $11,000. D'autre part, on estime que les dépenses de fonctionnement seront plus élevées qu'on ne l'avait prévu, principalement à cause des augmentations ou des dispositions concernant l'intérêt payable et les pertes touchant les matériaux et les réparations, $3,316 millions, ainsi que la manutention du charbon. Il y a également une provision pour poursuites judiciaires et pour l'amortissement des effets à recevoir et des stocks.

[*Text*]

Senator Smith (Colchester): What is the law suit about? Does it say?

Miss Moncion: Yes. I have some details. It deals with a ship that exploded.

Senator Smith (Colchester): Oh, yes.

Miss Moncion: DEVCO is one of four defendants in this case. The court costs are fairly high and DEVCO feels that the claim may be as high at $1.3 million for DEVCO. The matter is not quite settled, but they have included in these estimates part of the court costs that have already been incurred.

Senator Smith (Colchester): I suppose the loss from the recent explosion would not be reflected in this at all.

Miss Moncion: No.

Senator Smith (Colchester): On page 150 under Treasury Board there seems to be some substantial increase in the money spent by the Comptroller General in the $1 vote process. The items of increase are under transportation and communications, information, professional and special services, which is by far the largest being $358,000 extra. Have we any details of these various items?

Miss Moncion: The reason for the increase relates to the "IMPAC" and "TASK FORCE" studies for which a number of consultants have been hired. The supplementary funding provides for consulting support, $202,000, travel and printing, $29,000. For the "TASK FORCE" studies simultaneously with the "IMPAC" studies they will be using five person years in addition to seconded staff to look at program elements. The costs incurred there are consultants, $156,000, and other costs of administration, $16,000. It is really the administration of the Comptroller General's office, but since it was established only as of April of 1978 they are really just getting to their cruising speed.

Senator Smith (Colchester): They had $4.4 million to start with. This makes it close to $5 million. What kind of consultants are these? Are they chartered accountants or engineers or what?

Miss Moncion: I do not know. I believe they are financial experts.

Senator Smith (Colchester): I am a little intrigued about what is being spent under the heading "Information." Who is getting the information? Are they giving it out or what?

Miss Moncion: The total number of $29,000 for travel and printing, which is what I have listed here, is not a significant amount.

Senator Smith (Colchester): It is listed as $63,000 here.

Mr. Stimpson: Most of that money is for printing of reports that would come out of the studies being undertaken. For example, they are undertaking studies of a number of depart-

[*Traduction*]

Le sénateur Smith (Colchester): A quel propos ces poursuites judiciaires? Est-ce qu'on l'explique?

Mlle Moncion: Oui. J'ai certains détails. On y parle d'un bateau qui a explosé.

Le sénateur Smith (Colchester): Ah oui!

Mlle Moncion: DEVCO est un des quatre défendeurs dans cette affaire. Les frais juridiques sont assez élevés et DEVCO estime que les dommages et intérets pourraient s'élever à $1,3 million. La question n'est pas tout à fait réglée, mais on retrouve dans cette évaluation une fraction des frais de justice qui ont déjà été encourus.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suppose que le déficit entraîné par cette récente explosion n'apparaît pas encore dans tout cela.

Mlle Moncion: Non.

Le sénateur Smith (Colchester): À la page 150, sous la rubrique du conseil du Trésor, il semble y avoir une augmentation considérable dans l'argent dépensé par le Contrôleur général sous le crédit de $11. Les articles où on retrouve des augmentations sont les transports et les communications, l'information, les services professionnels et spéciaux, poste qui est de loin le plus élevé puisqu'il représente une dépense supplémentaire de $358,000. Avons-nous des détails sur ces divers postes?

Mlle Moncion: Cette augmentation touche les études portant sur la RPCG et les études effectuées par le groupe de travail pour lesquelles on a dû engager une certain nombre d'experts-conseils. Le financement supplémentaire pour les experts-conseils est de $202,000, et les frais de voyage et d'imprimerie, $29,000. Pour les études par le groupe de travail et les études portant sur la RPCG, on emploiera cinq années-hommes en plus du personnel qui étudie les élements du programme. Les frais s'élevant: pour les experts-conseils à $156,000, et les autres frais d'administration à $16,000. Il s'agit vraiment de l'administration du bureau du contrôleur général, mais comme celui-ci n'a été crée qu'en avril 1978, il commence à attendre sa vitesse de croisière.

Le sénateur Smith (Colchester): Il a commencé avec $4,4 millions. Maintenant il s'agit de presque $5 millions. De quelle sorte d'experts-conseils s'agit-il? S'agit-il d'experts comptables, d'ingénieurs ou quoi?

Mlle Moncion: Je ne sais pas. Je crois que ce sont des experts financiers.

Le sénateur Smith (Colchester): Il y a quelque chose qui m'intrigue un peu; j'aimerais savoir ce qui est dépensé sous la rubrique «Information». Qui reçoit ces informations? Les donne-t-il ou quoi?

Mlle Moncion: Le montant total de $29,000 pour les déplacements et l'impression, que je trouve ici, n'est pas un montant très élevé.

Le sénateur Smith (Colchester): Ici, je lis $63,000.

M. Stimpson: La plus grande partie de cet argent est utilisée pour l'impression d'un rapport tiré des études qui ont lieu actuellement. Par exemple, le bureau fait des études sur un

[*Text*]

ments of the management and accounting systems, and as they issue their studies they produce reports to the department and to the Comptroller General's office.

As you know, for government expenditure on printing, printing is coded to "information," although it is not advertising or anything of that sort. It is just the printing costs.

Miss Moncion: The printing of the reports alone is $41,000, senator.

Senator Smith (Colchester): Thank you. Those are all the questions I have, Mr. Chairman.

Senator Grosart: Mr. Chairman, I should like to come to the single item that is under the *E* category, pensions, that is, the item on page 124 under Solicitor General, "Correctional Services Program." The "E", I take it, is for "extraordinary."

The Chairman: There is also an explanation attached to your $1 items, Senator Grosart.

Senator Grosart: I am not concerned about the general explanation. It is clear that this is an act of grace to bring the status of certain employees killed in the public service and on penitentiary duty under the fund. That is understandable. It means the pensions to their families can be made realistic. I appreciate that. However, the total amount required seems to be the difference between the $274 million-odd and merely $17,000 under vote 5b item (b). What I am really asking is for the total cost of the act of grace to these two families.

Miss Moncion: $7,000. It provides only the difference between the rate and the conditions of the Government Employees Compensation Act and that of the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act. So the cost here is $7,000.

Senator Grosart: $7,000 per year?

Miss Moncion: Yes, that would be correct.

Senator Grosart: I was asking for the total cost, because the transfer amounts to $3 million.

Miss Moncion: And you would like to know the other costs included.

Senator Grosart: Yes.

Mr. Radburn: The transfer of the $3 million is unrelated to this item per se. You are quite correct that the cost in 1978-79 is $7,000. There is and will be an ongoing cost that is not reflected here, because we are seeking authority to bring it under the RCMP Superannuation Act. The transfer of funds is another matter.

Senator Grosart: So the $1 item here is merely to transfer these two cases from one pension fund to another, is that correct, so that future payments will therefore show in the normal way in the accounting for the other fund? Is that the situation?

[*Traduction*]

certain nombre de ministères à propos de leur système de comptabilité et de gestion, à la suite de quoi il envoie des rapports au ministère et au bureau de Contrôleur général.

Comme vous le savez, en ce qui concerne les dépenses gouvernementales pour l'impression, ce poste figure sous la rubrique «information» bien qu'il ne s'agisse pas de publicité ni de quoi que ce soit du genre. Il s'agit simplement des coûts d'impression.

Mlle Moncion: L'impression de ces rapports représente à elle seule $41,000, monsieur le sénateur.

Le sénateur Smith (Colchester): Merci. C'était là mes seules questions, monsieur le président.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, j'aimerais parler d'un poste qu'on retrouve sous la catégorie «E» des pensions, c'est-à-dire, à la page 124 du Solliciteur général, «Programme des services correctionnels». Le «E», je présume, veut dire «extraordinaire».

Le président: Il y a également une explication pour vos crédits de $1, sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Je ne cherche pas une explication générale. Il est évident que c'est une faveur de rattacher à cette caisse le cas de certains employés qui ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions soit pour l'État soit pour les services pénitentiaires. C'est compréhensible. Cela veut dire que la pension octroyée à leur famille devient adéquate. Je l'apprécie. Toutefois, le montant total nécessaire semble être la différence entre 274 millions et quelque et simplement $17,000 qui apparaissent sous le crédit 5b*b*). Ce que je demande vraiment, c'est le coût total de cette faveur pour ces deux familles.

Mlle Moncion: $7,000. C'est seulement la différence entre le taux et les modalités prévus dans la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État et ceux de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada. Donc ce coût est de $7,000.

Le sénateur Grosart: $7,000 par an?

Mlle Moncion: Oui, c'est cela.

Le sénateur Grosart: Je demandais le coût total, parce que le transfert s'élève à $3 millions.

Mlle Moncion: Et vous aimeriez savoir quels sont les autres coûts qui rentrent dans cette somme.

Le sénateur Grosart: Oui.

M. Radburn: Le transfert de $3 millions n'a rien à faire avec ce poste comme tel. Vous avez bien raison de dire que le coût en 1978-1979 est de $7,000. Il y a et il y aura un coût à long terme qui ne paraît pas ici, parce que nous cherchons à recevoir l'autorisation de l'assujettir à la Loi sur la Pension de retraite de la Gendarmerie Royale. Le transfert de fonds est une autre question.

Le sénateur Grosart: Cela veut dire que le crédit de $1 ici est tout simplement le transfert de ces deux cas particuliers d'un régime de pension à un autre; ainsi, les paiements à venir paraîtront de façon normale dans la comptabilité de l'autre régime. Est-ce bien cela?

[*Text*]

Miss Moncion: That is correct.

Senator Grosart: My question, then, remains. If we are only asking for authorization for $7,000 this year, which is in vote 5b(a), and an additional $17,000 in (b), why do we need to transfer $3 million for the purposes of this vote, giving us a total of $274 million? What is the purpose of this money?

Miss Moncion: You have the list there of explanations of requirements. The $3,200,000 is for additional operating costs. These are related to price escalation in transportation and communications, to federal-provincial agreements—and I am sorry, I do not have the details of these agreements—to increases in the cost of fuel, electricity and rations, and in the cost of administration of penitentiaries. The $7,000 is for pensions to the survivors of two officers killed while on duty. There is also a reimbursement of shortages in industrial and stores and operational stores working capital advances.

Senator Grosart: $17,000, yes.

Miss Moncion: Then there is $262,000 for the purpose of carrying out the National Parole Board's responsibilities under Part (IV) of the Canadian Human Rights Act. The workload arising out of the Canadian Human Rights Act cannot be precisely identified; however, this service has to be provided by law. The National Parole Board has no exempted data banks. Therefore, inmates and past inmates of provincial and federal prisons may request access to parole and clemency files under the Canadian Human Rights Act. The National Parole Board estimates that it receives 1,800 requests annually, with one man-day of research time per request; so the calculation has been very carefully done, and this is the explanation of the $262,000.

There is also an increase in limit of the industrial and stores working capital advance of $2 million. Part of this is offset by funds available in two votes: $24,000 in vote 5 and $3 million in vote 10.

Senator Grosart: Yes. I see that. So am I correct in saying that vote 5b(b), among other things, authorizes this transfer of $3.2 million, $2 million of which is to increase the industrial and stores working capital advance?

Mr. Radburn: No, senator. If you will look at the explanation of requirements section on page 126, with regard to vote 5, you will see that there is a requirement because of additional operating costs of $3,200,000. Funds are being transferred from vote 10 in the amount of $3,200,000, to offset that item. With regard to the next two items of $7,000 and $17,000, there is a display here of the costs of those items, but funds are available within the same vote 5 to pay for these items. You therefore do have a transfer in in order to pay for the

[*Traduction*]

Mlle Moncion: Oui.

Le sénateur Grosart: Ma question reste donc sans réponse. Si nous demandons l'autorisation d'affecter $7,000 cette année, ce qui apparaît au crédit 5/a/), et une somme additionnelle de $17,000 au b), pourquoi avons-nous besoin d'opérer un transfert de $3 millions sur ce crédit pour arriver ainsi à un total de $274 millions? A quelles fins veut-on transférer cet argent?

Mlle Moncion: Vous avez là la liste des explications. Les $3,200,000 vont aux frais de fonctionnement supplémentaires. Ils ont trait à la hausse des prix de transport et de communication, aux ententes fédérales-provinciales—et je regrette, je n'ai pas le détail de ces ententes—à des augmentations des coûts des combustibles, de l'électricité et des rations, ainsi que du coût de l'administration des pénitenciers. Les $7,000 serviront à verser les pensions aux survivants de deux agents qui ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions. Il y a également un remboursement du déficit du Compte d'avances de fonds de roulement des industries et des magasins et du Compte d'avances de fonds de roulement des magasins d'exploitation

Le sénateur Grosart: $17,000, oui.

Mlle Moncion: Et puis il y a $262,000 pour assurer les engagements de la Commission nationale des libérations conditionnelles énoncés dans la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne. La tâche imposée par l'application de cette dernière loi ne peut pas être réellement précisée; toutefois, ce service doit être légalement assuré. La Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas de banques de données non réglementées. Aussi les détenus et anciens détenus des pénitenciers provinciaux et fédéraux peuvent demander à consulter leur dossier de mise en libération conditionnelle et de pardon en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Commission nationale des libérations conditionnelles estime qu'elle reçoit 1,800 demandes par an et qu'un jour-homme est nécessaire pour faire les recherches pour chacune d'entre elles. On a calculé tout cela très soigneusement et voilà donc l'explication des $262,000

Il y a également une majoration de $2 millions de plafond du Compte d'avance de fonds de roulement des industries et des magasins. Une partie de cette augmentation est contrebalancée par les fonds prévus dans deux crédits: $24,000 au crédit 5 et $3 millions au crédit 10.

Le sénateur Grosart: Oui. Je m'en rends compte. Et je ne me trompe pas si je dis que le crédit 5b entre autres permet ce transfert de $3,2 millions, dont $2 millions seront utilisés pour majorer le Compte d'avances de fonds de roulement des industries et des magasins.

M. Radburn: Non, sénateur. En examinant la partie concernant l'explication des besoins qui se trouve à la page 127, vous constaterez que l'un d'eux a été entraîné par des dépenses de fonctionnement supplémentaire de l'ordre de $3,200,000. Un montant de $3,200,000 sont virés du crédit 10 pour contrebalancer ce poste de dépense. En ce qui concerne les deux crédits suivants de $7,000 et de $17,000, on explique à quelle fin ils doivent servir. Mais des fonds de ce même crédit 5 sont disponibles pour rembourser les frais liés à ce poste de dépense.

[*Text*]

$3,200,000, and funds are available within the same vote to pay for the $24,000.

Senator Grosart: Yes; but the additional operating costs of $3,200,000 are here, so our first bottom line of the gross program supplement is $5,400,000. That is the gross supplement, not the amounts that we have in the black.

Mr. Stimpson: I think what Mr. Radburn is saying is that the program is seeking $2,262,000 of additional resources. Of that amount $262,000 is for the Parole Board, and the other $2 million is to increase just the drawing limits on the revolving fund. The offset of $3,224,000 covers the first item shown on page 126 of additional operating costs of $3,200,000, and the $24,000 covering the grant and deletion. The $7,000 is a grant that is payable for those pensions, and I think the deletion of the $17,000 is due to goods being in there that cannot be used. In such circumstances they delete them from the account.

Senator Grosart: What I am asking is, is it not the basic fact that the solicitor general needs another $5.4 million? It is offset, yes, from vote 10, but the gross additional supplement is the $5.4 million.

Miss Moncion: Yes. Correct.

Senator Grosart: This industrial and stores working capital advance account is one of these revolving fund type accounts. Is this a lapsing fund?

Mr. Stimpson: No. The working capital advance is non-lapsing. It has a drawing power of $4 million at present, and I think it is being increased by these supplementary estimates to $6 million.

Senator Grosart: So that if there were a surplus here it would go back into the consolidated revenue fund, and if there were a deficit it would be another $1 vote.

Mr. Radburn: Yes.

Senator Grosart: A hell of a way to run a railway.

Mr. Stimpson: Normally, in working capital advances, however, you do not have surpluses, because the purpose of the account is buy stores and only charge the appropriation when the stores are issued out. It is just that sometimes you get stores that become obsolete. This happens in all stores accounts. You have some small portion that becomes obsolete, and the way to renew the account is to write the material off. To do that requires an item in estimates. You cannot do it in any other way.

Senator Grosart: So that in this case a surplus will not be a cash surplus it will be just a surplus authorization; but you would not have any actual cash there.

[*Traduction*]

Il est donc nécessaire de procéder à un virement pour être en mesure de payer les $3,200,000, et des fonds sont disponibles au titre du même crédit pour payer le montant de $24,000.

Le sénateur Grosart: En effet, mais les dépenses supplémentaires de fonctionnement qui s'élèvent à $3,200,000 figurent ici. Il s'ensuit donc que le premier total du supplément brut nécessaire à ce programme est de $5,400,000. Il s'agit là du supplément brut et non des montants déficitaires.

M. Stimpson: Je crois que M. Radburn est en train de nous dire que le Programme des services correctionnels a besoin d'un montant supplémentaire de $2,262,000. Sur ce montant, $262,000 sont destinés à la Commission des libérations conditionnelles tandis que les $2,000,000 qui restent doivent servir à accroître les limites de tirage sur le crédit renouvelable. Le crédit compensatoire de $3,224,000 englobe le premier poste de dépense indiqué à la page 127, soit les dépenses de fonctionnement supplémentaires qui totalisent $3,200,000, ainsi que la subvention qui s'élève à $24,000. Le montant de $7,000 est une subvention payable au titre de ces pensions et je crois que le montant de $24,000 a été retranché parce que des biens ne pouvant être utilisés ont été inscrits à ce poste. Dans de telles circonstances, on les radie du compte.

Le sénateur Grosart: Le fait essentiel n'est-il pas que le Solliciteur général a besoin d'un montant supplémentaire de $5,400,000? Ce montant a, en effet, été défelqué du crédit 10, mais le supplément brut s'élève bien à $5,400,000.

Mlle Moncion: En effet.

Le sénateur Grosart: Ce compte d'avances de fonds de roulement des industries et des magasins est l'un de ces comptes de fonds renouvelables. S'agit-il d'un fonds tombé en annulation?

M. Stimpson: Non. Le compte d'avances de fonds de roulement n'est pas un compte qui a été annulé. Actuellement, les retraits possibles sont de l'ordre de $4 millions et je crois que le budget supplémentaire porte ce montant à $6 millions.

Le sénateur Grosart: Par conséquent, s'il y avait un surplus, on le renverserait au Fonds du revenu consolidé, et s'il y avait un déficit, il faudrait un nouveau crédit de $1.

M. Radburn: Oui.

Le sénateur Grosart: C'est vraiment une façon ridicule de mener sa barque.

M. Stimpson: En règle générale, il n'y a pas d'excédents dans un compte d'avances de fonds de roulement parce que le but du compte est d'acheter des magasins et de n'inscrire le crédit que lorsque l'opération est terminée. Or il arrive parfois que les magasins deviennent désuets. Cela se produit dans tous les comptes relatifs à des magasins. Certains articles deviennent désuets et il est alors nécessaire de les radier pour renouveler le compte. Pour procéder ainsi, il est nécessaire que les prévisions budgétaires comportent un poste de dépense. On ne peut procéder autrement.

Le sénateur Grosart: Ainsi, dans ce cas, l'excédent ne sera pas un excédent de caisse, mais un excédent budgétaire autorisé; il n'y aurait pas d'encaisse réelle.

[*Text*]

Miss Moncion: No.

Mr. Radburn: This is a working capital advance, and I know there is a confusion that you have advanced between that and revolving funds. Let me give what is perhaps on oversimplification of a working capital advance. If a department had a requirement for certain types of goods, and had to buy in three-year quantities, they would use this vehicle to purchase and put into inventory, let us say, $3 million worth of material. As they drew $1 million over the next three years they would include $1 million in their operating costs, to purchase that, and would pay that $1 million into the working capital advance, so that at the end of the three years there would be no inventory, no profit and no loss, and then they would start the cycle over again. It is a convenience to handle in this way inventory of a type that is not going to be consumed in the immediate coming year.

Senator Grosart: It is understandable that that is necessary, but I am interested in knowing how it works.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Grosart: It is 12 o'clock, Mr. Chairman. I have exhausted my questions, if I have not exhausted the patience of the witnesses and the committee.

The Chairman: I think the witnesses would agree with me that your questions have been germane, and I would like to say to the witnesses that it has been a most enjoyable meeting. We appreciate your forthrightness, and we apologize for standing you up yesterday.

Shall we report the supplementary estimates?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We shall now adjourn.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Mlle Moncion: Non.

M. Radburn: Il s'agit d'une avance de fonds de roulement et je sais qu'il existe une certaine confusion entre cette avance et les fonds renouvelables. Je vais vous donner une explication peut-être trop simplifiée d'une avance de fonds de roulement. Si un ministère avait besoin d'un type particulier de produits et devait acheter un stock pour trois ans, il aurait recours à ce moyen et inscrirait, par exemple, un montant d'une valeur de $3 millions de produits dans son inventaire. Lorsqu'il tirerait sur son crédit $1 million chacune des trois prochaines années, il inscrirait ce montant dans ses dépenses de fonctionnement et le déduirait de l'avance de fonds de roulement. Ainsi, au bout des trois ans, il n'y aurait pas d'inventaire, non plus que de profit ou perte. Le cycle recommencerait ensuite. Il est avantageux de traiter de cette façon des marchandises qui ne seront pas utilisées dans l'année qui vient.

Le sénateur Grosart: Je comprends que ce soit nécessaire, mais j'aimerais connaître le fonctionnement de ce système.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Le sénateur Grosart: Il est midi, monsieur le président. J'ai épuisé toutes mes questions et j'espère ne pas avoir abusé de la patience des témoins ni de celle des membres du Comité.

Le président: Je crois que les témoins estiment, comme moi d'ailleurs, que vos questions étaient très pertinentes. J'aimerais également profiter de l'occasion pour leur dire que leur participation a été extrêmement appréciée. Nous les remercions de leur franchise et nous nous excusons de vous avoir contrariés hier.

Devons-nous rapporter le budget supplémentaire?

Les honorables sénateurs: Adopté.

Le président:

La séance est levée.

Third Class
Canada Post
Canada
Troisième classe

Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, March 20, 1979

Issue No. 12

Complete proceedings on:

Review of the Recommendations in the Report of the Accommodation Program of the Department of Public Works

WITNESSES—TÉMOINS

Deuxième session
Trentième législature, 1978-79

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 20 mars 1979

Fascicule nº 12

Texte intégral des séances sur:

Examen des recommandations du Rapport concernant le Programme de logement du Ministère des Travaux publics

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Program Branch of the Treasury Board:

Miss Denise Moncion, Assistant Secretary;
Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division;
Mr. E. R. Stimpson, Director, Expenditure Analysis Division.

In attendance:

Ms. Lynda Pearson, Estimates Division;
Mr. Vern Caldwell, Estimates Division;
Mr. Norman Bagnald, Expenditure Analysis Division.

De la Direction des programmes du Conseil du Trésor:

Mlle Denise Moncion, secrétaire adjointe;
M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires;
M. E. R. Stimpson, directeur, Division de l'analyse des dépenses.

Aussi présents:

Mme Lynda Pearson, Division des prévisions budgétaires;
M. Vern Caldwell, Division des prévisions budgétaires;
M. Norman Bagnald, Division de l'analyse des dépenses.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, March 20, 1979

Issue No. 12

Complete proceedings on:

Review of the Recommendations in the Report of the Accommodation Program of the Department of Public Works

WITNESSES:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 20 mars 1979

Fascicule nº 12

Seule et unique séance sur:

Examen des recommandations du Rapport concernant le Programme de logement du Ministère des Travaux publics

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

26882—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, March 14, 1979:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Grosart moved, seconded by the Honourable Senator Hicks:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to review, with the appropriate Ministers and officials, the recommendations contained in the Report of the said Committee on the Accommodation Program of the Department of Public Works.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 14 mars 1979:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Grosart propose, appuyé par l'honorable sénateur Hicks:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner, avec les ministres et les fonctionnaires supérieurs concernés, les recommandations contenues dans le rapport dudit comité concernant le Programme de logement du ministère des Travaux publics.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 20, 1979
(17)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3:30 p.m. to review the recommendations in the Report on the Accommodation Program of the Department of Public Works.

Present: The Honourable Senators Everett (Chairman), Austin, Godfrey, Graham, Grosart, Hicks, Molgat, Neiman, Robichaud, Smith (*Colchester*), Steuart. (11)

In Attendance: Mr. P. Dobell from the Parliamentary Centre and Mrs. B. Reynolds from the Parliamentary Library.

The following witnesses were heard:

The Honourable J. J. Buchanan, President, Treasury Board;

Mr. J. H. Mackay, Deputy Minister, Department of Public Works;

Mr. H. G. Rogers, Comptroller General of Canada;

Dr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board.

Summaries relating to the recommendations on the Accommodation Program Report were tabled by the President of the Treasury Board and the Deputy Minister of Public Works respectively. These summaries were ordered to be printed as *Appendices A and B* to the proceedings.

At 5:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 MARS 1979
(17)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner les recommandations du Rapport concernant le Programme de logement du ministère des Travaux publics.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (président), Austin, Godfrey, Graham, Grosart, Hicks, Molgat, Neiman, Robichaud, Smith (*Colchester*), Steuart. (11)

Aussi présents: M. P. Dobell, du Centre parlementaire, et Mme B. Reynolds, de la Bibliothèque du Parlement.

Les témoins suivants sont entendus:

L'honorable J. J. Buchanan, président du Conseil du Trésor;

M. J. H. Mackay, sous-ministre, ministère des Travaux publics;

M. H. G. Rogers, Contrôleur général du Canada;

M. P. Meyboom, sous-secrétaire de la Direction des politiques administratives, Conseil du Trésor.

Des exposés succincts portant sur les recommandations du Rapport concernant le Programme de logement sont déposés par le président du Conseil du Trésor et le sous-ministre des Travaux publics respectivement. Il est ordonné que ces résumés soient joints aux présentes délibérations (*Appendices A et B*).

A 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 20, 1979

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.30 p.m. to review, with the appropriate ministers and officials, the recommendations contained in the Report on the Accommodation Program of the Department of Public Works.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are here to deal with he government's reaction to the committee's report on the Accommodation Program of the Department of Public Works. On my right is the Honourable Judd Buchanan, President of the Treasury Board. On my left is Mr. J. H. Mackay, Deputy Minister, Department of Public Works. Sitting beside the minister is Dr. Peter Meyboom, who is Deputy Secretary of the Treasury Board and has been chairman of the interdepartmental committee which has been lookin intensively into the Public Works report. On his right is Mr. Harry Rogers who, as you all know, is the Comptroller General of Canada. The Honourable Mr. Ouellet cannot be with us, but Mr. Buchanan tells me that he will give the reasons for that when he makes his statement.

I should like, first, to table two documents, one being the reaction of the Treasury Board to the Accommodation Program Report; and, second, the reaction of the Department of Public Works. I would like a motion to print those as an appendix to today's proceedings.

Hon. Senators: Agreed.

For text of documents, see Appendix.

The Chairman: I apologize to honourable senators because the material was not in their hands earlier. I take responsibility for that. The interdepartmental committee, I believe, concluded its deliberations about a week ago. Normally a matter of some weeks would have transpired before the ministers were ready to appear before the committee, but given the fact that we are facing the dissolution of Parliament, I was anxious—as I am sure were honourable senators—to have the reaction tabled before dissolution, so that it would be on the record. Very happily the President of the Treasury Board and the Minister of Public Works acceded to my request.

Honourable senators will notice that the two documents cover the bulk of the recommendations in the report; but there are certain recommendations, of a very material nature, which have not yet been covered. They will be the subject of the statement about to be given by the President of the Treasury Board.

Following his presentation, it is likely that I shall make a comment. I will then ask Senator Grosart to question the president on his statement. We shall also hear from the Deputy Minister of Public Works, who will give the statement

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 mars 1979

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner, en présence des ministres et des fonctionnaires supérieurs concernés, les recommandations contenues dans le Rapport sur le Programme de logement du ministère des Travaux publics.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes réunis ici aujourd'hui pour étudier la réaction du gouvernement au Rapport du Comité sur le Programme de logement du ministère des Travaux publics. A ma droite, se trouve l'honorable Judd Buchanan, Président du Conseil du trésor. A ma gauche, M. J. H. Mackay, Sous-ministre, ministère des Travaux publics. Aux côtés du Ministre, M. Peter Meyboom, Sous-secrétaire du Conseil du trésor et président du comité interministériel qui a étudié de façon intensive le rapport du ministère des Travaux publics. A sa droite, se trouve M. Harry Rogers qui, vous le savez sand doute, est Contrôleur général du Canada. L'honorable M. Ouellet ne peut assister à la séance d'aujourd'hui, mais M. Buchanan me fait savoir qu'il vous donnera les raisons de l'absence de M. Ouellet dans sa déclaration.

D'abord, j'aimerais déposer deux documents, l'un constituant la réaction du Conseil du trésor au Rapport sur le Programme du logement, et le deuxième, la réaction du ministère des Travaux publics. J'aimerais que l'on présente une motion pour que ces documents soient joints en appendice aux délibérations de ce jour. Adoptée.

Des voix: Adopté.

Pour consulter les documents, voir annexe.

Le président: Je m'excuse auprès des honorables sénateurs qui n'ont pu prendre connaissance auparavant de ces documents. J'en assume l'entière responsabilité. Le Comité interministériel, je crois, a mis fin à ses délibérations il y a environ une semaine. Habituellement, quelques semaines auraient dû s'écouler avant que les ministres soient prêts à venir témoigner devant le Comité. Mais compte tenu du fait que nous attendons toujours la dissolution des Chambres, j'avais hâte—et j'en suis sûr qu'il en était de même pour vous, honorables sénateurs—de présenter les réactions à ce rapport avant la dissolution, de sorte qu'elles puissent être inscrites au compte rendu. Fort heureusement, le Président du Conseil du trésor et le Ministre des Travaux publics ont accédé à ma demande.

Les honorables sénateurs remarqueront que les deux documents recouvrent l'ensemble des recommandations du rapport. Mais certaines recommandations très matérielles n'ont pas été traitées, elles feront l'objet de la déclaration du Président du Conseil du trésor dans quelques instants.

Après sa présentation, je ferai probablement des observations. Je demanderai au sénateur Grosart d'interroger le Président sur sa déclaration. Nous entendrons aussi le Sous-ministre des Travaux publics qui lira la déclaration du Ministre des

[*Text*]

of the Minister of Public Works—who, while he canot be here, totally endorses the statement embodied in the document.

Honourable senators, one last thing that I have to say is that we have promised the President of the Treasury Board that he will be able to get away by around 4.15 p.m.; so it is likely that the only person who will be able to question him will be Senator Grosart. However, we will then have the Deputy Secretary of the Treasury Board and the Deputy Minister of Public Works present to continue with the detailed questioning. the lead questioner then will be Senator Godfrey. With that, I now ask Mr. Buchanan to make his statement.

The Honourable J. Judd Buchanan, President of the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to be back before this committee in my new incarnation as President of the Treasury Board. As you know, I have appeared before you in my previous role as Minister of Public Works. The subject area is one in which I have a considerable interest from the point of view of both portfolios.

My colleague, André Ouellet, asked me to apologize to you. He has two committees this afternoon—Government Operation, and Economic Policy—which are dealing with papers of his that are before them. He regrets very much that he has to be there to shepherd his own papers through those two committees. He asked me to express his regret at not being present. However, he has no doubt, and nor do I, that John Mackay will handle that end for Public Works in a first class fashion. He was here, as you will recall, when I last appeared before you as Minister of Public Works.

Mr. Chairman, I am pleased to be given this opportunity to respond to your report on the Accommodation Program of the Department of Public Works. I would first like to congratulate you on your efforts in providing a most informed and useful report.

Upon receipt of your report, my predecessor, the Honourable Robert Andras, directed his staff fo form a committee, with membership from appropriate departments, to develop courses of action in respect of the various recommendations and conclusions. Twelve of those courses of action are within the authority of my colleague, the Minister of Public Works. You already have a separate report in hand from the Department of Public Works, and John Mackay will be commenting on that separately.

Fourteen of the recommendations and conclusions are such that action should be taken jointly by the Department of Public Works, the Treasury Board and the Privy Council Office. They fall into three groups. I am pleased to be able to report that action has been taken in respect of each group. One is the role of the Department of Public Works. Upon the passage of legislation currently before the house, authority will be sought for the transfer of responsibility for the payment of grants in lieu of taxes to the Department of Public Works.

[*Traduction*]

Travaux pulics; ce dernier, même s'il ne peut assiter à la séance d'aujourd'hui, endosse totalement la déclaration contenue dans le document présenté.

Honorables sénateurs, une dernière chose: nous avons promis au Président du Conseil du trésor de le libérer vers environ 4 h 15; donc, il est probable que la seule personne qui pourra l'interroger sera le sénateur Grosart. Cependant nous entendrons ensuite le témoignage du Sous-secrétaire du Conseil du trésor et du sous-ministre des Travaux publics ici présents et qui répondront aux autres questions en détail. L'interrogateur principal sera alors le sénateur Godfrey. Ceci dit, je demande au Ministre M. Buchanan de faire sa déclaration préliminaire.

L'honorable J. Judd Buchanan, Président du Conseil du trésor: Merci, monsieur le président. Je suis heureux de revenir témoigner devant le Comité dans mon nouvel habit de Président du Conseil du trésor. Comme vous le savez, j'ai déjà comparu devant votre Comité à titre de Ministre des Travaux publics. Le sujet dont nous traitons aujourd'hui m'intéresse beaucoup si l'on tient compte des points de vue des deux ministères en cause.

Mon collègue, M. André Ouellet, m'a demandé de vous présenter ses excuses. Il doit assister à deux séances de comités différents cet après-midi, celui sur le fonctionnement du gouvernement et celui sur la politique économique qui étudient certains de ses documents qu'ils ont en main. Il regrette beaucoup d'avoir à parrainer ses propres documents devant ces deux comités. Il m'a demandé de vous dire qu'il regrettait de ne pouvoir assister à la séance de votre Comité. Cependant, il est tout à fait sûr, il en est de même pour moi, que M. John Mackay traitera magistralement de la question au nom des Travaux publics. Vous vous souviendrez que M. Mackay a témoigné devant votre Comité lorsque j'y suis venu à titre de Ministre des Travaux publics.

Monsieur le président, je suis heureux de vous faire part de ma réaction à votre rapport sur le Programme de logement du ministère des Travaux publics. J'aimerais d'abord vous féliciter pour les efforts que vous avez déployés à rédiger un rapport des plus informés et des plus utiles.

Après avoir reçu votre rapport, mon prédécesseur, l'honorable Robert Andras, a demandé à son personnel de constituer un comité formé de membres des ministères en cause, capable d'élaborer des mesures relatives aux diverses recommandations et conclusions. Douze de ces mesures relèvent de mon collègue, le ministre des Travaux publics. Vous avez déjà en main un rapport destinct du ministère des Travaux publics et M. John Mackay fera ses observations distinctes sur ce rapport.

Quatorze des recommandations et conclusions sont élaborées de façon telle que des mesures devront être prises conjointement par le ministère des Travaux publics, le Conseil du trésor et le Conseil privé. Elles se groupent en trois catégories. Je suis heureux de pouvoir vous dire que des mesures ont été prises en ce qui concerne chacune des catégories. L'une de ces mesures a trait au rôle du ministère des Travaux publics. Une fois la loi actuellement devant la Chambre adoptée, on autorisera le transfert de responsabilités pour le versement de subventions qui remplaceront des impôts au ministère des Travaux publics.

[*Text*]

An interdepartmental committee will be established to examine the question of increases in DPW's responsibility for the acquisition of real property, rationalizing the design and construction responsibility, and the planning of realty investments with a view to preparing an appropriate submission seeking authority to make the changes that are found to be advantageous.

Second, regarding revenue dependency—I know that this is an area on which you spent considerable time—the merits of this recommendation are sufficiently appealing that I have instructed officials, in cooperation with Public Works, to draft a plan for consideration by my colleagues regarding the management of the Accommodation Program of the Department of Public Works on a revenue dependent basis. This could include two stages. The first stage would consist of a pilot project covering a whole region. I think that some thought has been given to British Columbia. This would make it possible to develop and test an appropriate accounting and control framework and to determine the best profile for the systems under which a revenue dependent Accommodation Program could operate, and to determine whether changes to departments should be based on equivalent market rents or on costs.

The Chairman: May I correct you there? Should it not be "charges to departments"? It came over as "changes."

Hon. Mr. Buchanan: Yes, it should be: whether charges to departments should be based on equivalent market rents or on costs. It is anticipated that this first stage could be completed in approximately two years. The second stage, full implementation of revenue dependency, would start after the satisfactory completion of the first stage.

Third, concerning federal land management, officials have been directed to send forward to the Treasury Board a proposal for the implementation of the recommendations.

In addition to the above, 34 recommendations and conclusions are within the authority of the Treasury Board. I have directed that 22 of those recommendations be implemented after proper consideration by the Treasury Board.

I am pleased to table one-page summaries—I believe you all have the books—in respect of each of the above 34 recommendations and conclusions. They will inform you of the actions that we propose to take and will assist you in assessing our progress.

Two recommendations are in respect of amending the Public Works Act and designating the Department of Public Works as a common service agency. I have directed that further action on them be held in abeyance until the details of the extent and nature of the changes required are made clear by the work described above. You may wish to go into some of these matters in greater depth. With this in view, I am pleased that Mr. Mackay, Mr. Rogers and Dr. Meyboom will be remaining behind after John Mackay has read the report on

[*Traduction*]

Un comité interministériel sera créé afin d'étudier la question des responsabilités accrues du MTP en ce qui a trait à l'acquisition de biens immobiliers, à la rationalisation de la conception et de la construction ainsi qu'à la planification des investissements immobiliers et afin de préparer un document dans lequel on demandera l'autorisation d'effectuer les changements que l'on estime utiles.

En deuxième lieu, en ce qui concerne l'autonomie financière—je sais qu'il s'agit d'un domaine auquel vous avez consacré beaucoup de temps—les mérites de cette recommandation sont à ce point attrayants que j'ai demandé à des hauts fonctionnaires, en collaboration avec les Travaux publics, de soumettre à mes collègues un plan de gestion du Programme de logement du ministère des travaux publics sur une base d'autonomie financière. Ce plan pourrait comporter deux étapes. La première consisterait en un projet pilote couvrant une région entière. Je crois qu'on a songé à la Colombie-Britannique. On pourrait ainsi élaborer un cadre de comptabilité et de contrôle approprié, d'éprouver et déterminer d'une part le meilleur profil des systèmes en vertu desquels un Programme de logement financièrement autonome pourrait fonctionner et d'autre part si les changements, pour les ministères devraient être fondés sur les loyers équivalents fixés sur le marché ou sur les coûts.

Le président: Me permettez-vous de vous corriger? Ne devrait-il pas s'agir plutôt des «frais imputables aux ministères»? Vous avez parlé de «changements».

L'honorable M. Buchanan: Oui, il aurait fallu dire si les frais imputés aux ministères devraient être fondés sur les loyers équivalents fixés sur le marché ou sur les coûts. On s'attend à ce que la première étape soit terminée d'ici environ deux ans. La deuxième étape, c'est-à-dire l'application intégrale du principe d'autonomie financière débuterait une fois que la première étape aurait donné des résultats satisfaisants.

Troisièmement, en ce qui concerne la gestion des terres fédérales, les hauts fonctionnaires ont reçu ordre de soumettre au Conseil du Trésor une proposition touchant la mise en œuvre des recommandations.

En plus de la recommandation sus-mentionnée, 34 recommandations et conclusions relèvent du Conseil du Trésor. J'ai ordonné que 22 de ces recommandations soient mises en œuvre après que le Conseil du Trésor en aura fait l'étude.

Je suis heureux de déposer des résumés d'une page—je crois que vous avez tous les livres—de chacune des 34 recommandations et conclusions dont je viens de faire mention. Ces résumés vous renseigneront quant aux mesures que nous souhaitons prendre et vous permettront d'évaluer nos progrès.

Deux recommandations portent respectivement sur la modification de la Loi sur les travaux publics et sur la désignation du ministère des Travaux publics comme organisme de services communs. J'ai donné ordre que la mise en œuvre de toute mesure à leur égard soit suspendue tant que les détails concernant la portée et la nature des changements requis n'auront pas été précisés par les travaux dont j'ai parlé plus tôt. Vous voudrez peut-être obtenir des éclarcissements sur ces questions. Je puis vous annoncer que MM. Mackay, Rogers, et

[*Text*]

behalf of the Minister of Public Works. They will be happy to respond to any questions you may have.

In closing, I would like to convey to you my appreciation of your work. It has been of considerable assistance to me in indicating the way to significant improvements in the operations of government—incidentally, an area that is very close also to the heart of my friend the Comptroller General. I know that Harry has some thoughts in this area as well that he would like to discuss with you as the afternoon progresses.

The Chairman: Thank you, Mr. President. I now ask Mr. Mackay to read the statement from the Minister of Public Works.

Mr. J. H. Mackay, Deputy Minister of Public Works: The minister's statement is as follows:

> I would first like to tell you, Mr. Chairman, how useful your report on the Department of Public Works has been to me, as minister—having been newly appointed since your report was published. It has given me a valuable and timely insight into key areas of the department's operations.
>
> I fully endorse the remarks made by my colleague the President of Treasury Board, and the plan of action that has been decided. I can assure you of my support for your recommendations concerning a broadening of the role and responsibilities of the Department of Public Works, particularly in the Design and Construction area, and for the move to Revenue Dependency.
>
> In so far as the twelve recommendations that are presently within the department's authority are concerned, you will find my reaction most positive—generally I accept your conclusions, and we are already implementing most of these recommendations.

All of you, I believe, have a copy of the document which lists the responses and some of the detail with respect to the responses.

> My deputy minister has involved himself personally in the interdepartmental review process that followed publication of your report, and he can elaborate on any points you wish to raise.
>
> I might just add, Mr. Chairman, that I think the greatest tribute that could be paid you and your committee is the enthusiasm your report has generated among the hard-nosed professionals in my department. I am determined to make sure this spirit is captured and used to improve the performance of this long established ministry.

The Chairman: Thank you, Mr. Mackay.

Mr. President and Mr. Deputy Minister, on behalf of the committee I would like to thank you for taking part in this most important exercise of the committee. As you know, generally speaking, after a royal commission has made its report, the commission disbands, and it is sometimes difficult to have the formal reaction of the government to the commission report itself. A unique part of the service of a Senate

[*Traduction*]

Meyboom resteront ici et seront heureux de vous répondre une fois que John Mackay aura lu le rapport au nom du ministre des Travaux publics.

Pour terminer, j'aimerais vous dire combien j'apprécie les efforts que vous avez déployés et qui m'ont été d'une très grande utilité; vous m'avez en effet indiqué comment améliorer de façon significative le fonctionnement du gouvernement—en passant, il s'agit d'un domaine qui tient également à cœur à mon ami le contrôleur général. Je sais que Harry a également quelques impressions à formuler dans ce domaine et qu'il aimerait en discuter avec vous plus tard cet après-midi.

Le président: Merci, monsieur le président. Je demanderais à M. Mackay de lire la déclaration du ministre des Travaux publics.

M. J. H. Mackay, sous-ministre des travaux publics: Voici la déclaration du ministre:

> Je tiens d'abord à vous dire, monsieur le président, combien votre rapport sur le ministère des Travaux publics m'a été utile en tant que ministre, puisque j'ai été nommé peu après sa publication. J'y ai trouvé une évaluation fort préciseuse des activités clé du Ministère.
>
> J'approuve entièrement les observations faites par mon collègue, le Président du Conseil du Trésor, ainsi que le plan d'action qui a été adopté. J'appuie également vos recommandations concernant l'élargissement du rôle et des responsabilités du Ministère, surtout en ce qui a trait au secteur de design et construction et à l'orientation vers l'autonomie financière.
>
> En ce qui concerne les douze recommandations qui dépendent du Ministère, mes commentaires sont plutôt favorables: de façon générale, j'accepte vos conclusions et la plupart des recommandations sont en train d'être mises en œuvre.

Vous avez tous, je crois, un exemplaire du document qui énumère les réponses et qui donnent certains détails sur ces dernières.

> Mon sous-ministre a participé personnellement à l'étude interministérielle qui a suivi la publication du rapport et il est en mesure de discuter avec vous de toute question pertinente.
>
> Permettez-moi d'ajouter, Monsieur le Président, que le plus grand mérite du rapport est d'avoir suscité l'enthousiasme parmi les professionnels exigeants mon Ministère. Je tiens à m'assurer qu'on canalisera cet enthousiasme pour améliorer le rendement de ce ministère à l'histoire déjà longue.

Le président: Merci, monsieur Mackay.

Monsieur le Président et Monsieur le Sous-ministre, j'aimerais, au nom du Comité, vous remercier d'avoir participé à cette séance très importante. Comme vous le savez, en général, une fois qu'une Commission royale d'enquête a déposé son rapport, elle se demantèle, de sorte qu'il est difficile de connaître la réaction officielle du gouvernement à l'égard du rapport. L'avantage d'un comité sénatorial, c'est qu'après avoir déposé

[*Text*]

committee is that having made a report it has the time to wait for the government's reaction to that report. It has the opportunity to hear the reaction of the government to each of its recommendations, as to whether or not the recommendations can or will be implemented, and if they cannot be implemented, why that is so.

You were kind enough to give me as much as you could of your reaction to the report, which was the bulk of the recommendations. I had them on my desk this morning. I went over them, as other senators will be able to do now, with the final printed copy, and I think I would have to say to both of you that obviously the interdepartmental committee and your officials and yourselves have taken the report very seriously. In general terms we are delighted with the reaction. More than that—and I say this especially to Dr. Meyboom and his committee—we are delighted with the amount of work you must have done in handling a report of this magnitude, in the light of all the different pressures from the various segments of the various ministries that must have been put on you to come up with such a comprehensive reaction to the report.

Clearly, Mr. President, we are interested in the designation of DPW as a common service agency and as the central real estate agent of the government. You have indicated that the interdepartmental committee will continue with that.

We are, as you know, very interested in revenue dependency, in the sense that the user departments are charged the full market rent and that DPW is required to live within that market rent. There are several recommendations in the report laying out in precise fashion how we think that revenue dependency can operate effectively. I know that when you were Minister of Public Works you were very much in favour of the concept of revenue dependency, and that your successor is also.

Hon. Mr. Buchanan: These things come back to haunt you.

The Chairman: I gather that when you say that officials have been directed to send forward to the Treasury Board a proposal for the implementation of recommendations, you are agreeing with the recommendations in chapter 14, namely, Nos. 54, 55, 56 and 57, which include the recommendation to reverse the decision to retain the ownership of surplus federal properties, which should now be made available outside the federal government.

I can understand your concern about not amending the Public Works Act at this point, but I am assuming that if the other recommendations go forth, as you have outlined here, this would be a normal concomitant of doing that.

Hon. Mr. Buchanan: At some stage, yes.

The Chairman: Perhaps, Senator Grosart, you are ready to make some comments to the President and to the Deputy Minister.

[*Traduction*]

son rapport, il peut attendre la réaction du gouvernement à l'égard de chacune de ses recommendations: savoir si elles puévent ou non être mises en œuvre, savoir si elles seront mises en œuvre ou si elles ne le peuvent et pourquoi.

Vous avez été assez aimables de me faire part, dans la mesure de vos moyens, de vos réactions au rapport, c'est-à-dire en fait à l'ensemble des recommandations. On me les a remises ce matin. Je les ai parcourues, comme d'autres sénateurs vont maintenant le faire à partir de la copie finale imprimée, et je crois que vous pourrez alors vous dire que, de toute évidence, le Comité interministériel, vos fonctionnaires aussi bien que vous-même, tous avez pris ce rapport très au sérieux. De façon générale, nous sommes ravis de la réaction. Qui plus est, et je le dis tout particulièrement pour M. Meyboom et son comité, nous vous sommes reconnaissants d'avoir consacré autant d'heures à la préparation d'un rapport de cette envergure, étant donné les différentes pressions des services des divers ministères qui ont dû s'exercer sur vous pour aboutir à la réaction générale que nous connaissons.

Il est évident, monsieur le président que nous sommes intéressés à ce que le ministère des Travaux publics devienne un organisme de services communs et l'agent immobilier central du gouvernement. Vous avey mentionné que le Comité interministériel poursuivra ses travaux en ce sens.

Comme vous le savez, l'autonomie financière nous intéresse particulièrement dans la mesure où le ministère-client paye un loyer équivalent à la pleine valeur marchande et dans la mesure où le ministère des Travaux publics doit s'en tenir à cette valeur marchande. Le rapport contient plusieurs recommandations expliquant précisément comment, à notre avis, l'autonomie financière peut fonctionner efficacement. Je sais que lorsque vous étiez ministre des Travaux publics, vous étiez fortement en faveur du principe de l'autonomie financière et que votre successeur l'est également.

L'honorable M. Buchanan: Ces souvenirs reviennent me hanter.

Le président: Si je comprends bien, lorsque vous dites que les fonctionnaires ont reçu l'ordre de faire parvenir au Conseil du Trésor une proposition concernant l'application des recommandations, vous êtes d'accord avec les recommandations du chapitre 14, notamment les recommandations 54, 55, 56 et 57; l'une d'entre elles recommande de renverser la décision de conserver la propriété de biens fédéraux excédentaires, pour les rendre accessibles à des organismes extérieurs au gouvernement fédéral.

Je comprends vos inquiétudes au sujet d'une absence de modifications de la Loi sur les travaux publics à ce moment-ci, mais je présume que si on donne suite aux autres recommandations, comme vous en faites état, il s'agira là d'une mesure concomitant tout à fait normale.

L'honorable M. Buchanan: A une certaine étape, oui.

Le président: Sénateur Grosart, peut-être êtes-vous prêt à faire certaines observations au président et au sous-ministre.

[*Text*]

Senator Grosart: Thank you, Mr. Chairman. Naturally I wish to repeat your thanks to Mr. Buchanan and to Mr. Ouellet for the attention they have given to the report, and particularly to the establishment of the interdepartmental committee, from whom I hope we will hear from time to time, so that we can continue to urge upon them specific implementation of at least some of the major recommendations in the report.

I am looking at the document which I will describe as annex I, page 1, dealing with the government's response to the committee's recommendations, where items 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 11, 12, and perhaps some others later on in the 50s, are disposed of for this purpose with the phrase "to be dealt with in minister's statement." I had hoped that these would be dealt with in depth to-day, but I can see from the statement made by the minister that it is the intention, at the present time, to deal with them generally and not through direct statements to the committee. For example, the fifth paragraph dealing with the role of DPW states that:

> . . . authority will be sought for the transfer of responsibility for the payment of grants in lieu of taxes to DPW.

That is just about as minor a recommendation as we made. It is not of very great importance.

What is said by the minister about the important recommendation is that:

> An interdepartmental committee will be established to examine the question of increases in DPW's responsibility for the acquisition of real property, rationalizing the design and construction responsibility, and the planning of realty investments with a view to preparing an appropriate submission seeking authority to make the changes found to be *advantageous*.

My interest, and I think the general interest of the committee, would be to try to find out at this point what the ministers thinks will be found to be "advantageous", even though it is all before the interdepartmental committee.

With the chairman's permission, I should like to deal with these items by asking a few questions.

Hon. Mr. Buchanan: Are you dealing with your own document?

The Chairman: Yes. Honourable senators, these are the background notes that you have been provided with.

Senator Smith (Colchester): What is it?

The Chairman: It is the background notes for a meeting on January 20 of the National Finance Committee.

Senator Grosart: Our staff, having dealt with this, assumed this is what we would be discussing today. I assumed the indication was that these matters would be dealt with in the general statement made by the minister, but now I think we may get the answers we seek in reply to questions.

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Merci, monsieur le président. Naturellement, je désire remercier, comme vous l'avez fait avant moi, MM. Buchanan et Ouellet pour l'attention qu'ils ont portée au rapport, particulièrement à la création d'un comité interministériel; j'espère que nous entendrons parler d'eux de temps à autre de façon à ce que nous puissions tenter d'obtenir d'eux l'application précise d'au moins quelques-unes des principales recommandations du rapport.

J'ai sous les yeux le document, que j'appellerai l'Annexe I qui traite, à la page 1, de la réponse du gouvernement aux recommandations du Comité; les recommandations 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 11, 12, et peut-être les recommandations 50 et suivantes sont accompagnées de la phrase «devront être abordées dans la déclaration du ministre». J'avais espéré que les recommandations feraient aujourd'hui l'objet d'une analyse en profondeur mais je constate, suite à la déclaration du ministre, qu'il a l'intention, à l'heure actuelle, de les étudier en général et non de les confier directement à un comité. Par exemple, le cinquième paragraphe, qui traite du rôle du ministère des Travaux publics précise:

> on cherchera à obtenir l'autorisation de transférer au MTP la responsabilité du paiement des subventions en lieu et place de taxes.

Le paragraphe traite, de façon superficielle, de l'une de nos recommandations les moins importantes.

Le ministre précise au sujet des recommandations importantes:

> On formera un comité interministériel afin d'étudier la question de l'extension de la responsabilité du MTP en matière d'acquisition de biens immobiliera, la rationalisation de sa responsabilité en matière de conception et de construction et la planification des investissements immobiliers, en vue de préparer une présentation pertinente pour demander l'autorisation de faire les changements jugés avantageux.

Il est de mon intérêt et de l'intérêt général du comité, de tenter de déterminer dès maintenant ce qui, selon le ministre, pourra être jugé «avantageux» même si la question est présentement soumise à l'examen du comité interministériel.

Avec l'autorisation du président, j'aimerais aborder ce sujet en posant quelques questions.

L'honorable M. Buchanan: Vous fondez-vous sur votre propre document?

Le président: Oui, honorables sénateurs, il s'agit des données de base que vous avez reçues.

Le sénateur Smith (Colchester): De quoi s'agit-il?

Le président: Il s'agit des notes concernant la tenue d'une séance du Comité sénatorial des finances nationales, le 20 janvier.

Le sénateur Grosart: Après avoir lu ces notes, notre personnel s'attendait à ce que les discussions portent sur ce sujet aujourd'hui. J'ai cru que les notes précisaient que ces questions seraient abordées dans la déclaration générale du ministre, mais je crois maintenant que nous aurons les réponses à nos questions.

[*Text*]

If I might, I should like to start with number one on that list. Is the document before everybody?

The Chairman: Yes, I believe so.

Senator Grosart: This refers to page xxxii. This is the recommendation which refers, of course, to the general mandate of the department. The suggestion we made is that there should be a clear mandate given to the Department of Public Works, a mandate which, according to our findings, it does not have now. It would deal incidentally with some redefinitions. Our suggestion particularly dealt with the granting to the department of the authority which the committee felt it needed to have, and does not have, to discharge the responsibility that the committee assumed to be a necessary responsibility of the DPW if it is to do the kind of job that seems to be necessary.

My first question goes back to the criticism we make, and which goes back to 1960, which concerns the problem of apparent inefficiency. The recommendation was that there should be charge-backs to the department for their rental accommodation. Over the years there have been recommendations by the Auditor General, by the department itself, by the Glassco Commission, and by this Senate committee. Departmental officials themselves actually said that they were going to be given this authority, but all of a sudden there was a memorandm from the Privy Council, or the Prime Minister's Office, or both, saying that those two offices had decided to do no more about it. I might say that one of the recommendations never got to the Treasury Board; it got sidetracked somewhere by officials. Is that going to happen again?

We have added our suggestion—and I am dealing only with charge-backs to the department's functions—that a clear definition of responsibility should be given to the department and the right to do this. We are concerned that this has been going on since 1960 and, in the response, I do not see anything that says, "Yes, we are going to do this".

I am not dealing with revenue dependency yet; I am just dealing with this one very important aspect of our report.

Hon. Mr. Buchanan: Rental charges?

Senator Grosart: That is right.

Hon. Mr. Buchanan: As I indicated to you when I was here as Minister of Public Works, I was very receptive to that concept. I simply reiterate to you that, as Président of the Treasury Board, I am more receptive to that concept. The interdepartmental committee is examining it. Obviously it is not within my exclusive authority to enact it. I know that some of my colleagues are possibly not quite as enthusiastic about it as I am. It would be my intention to have the proper document prepared and a memorandum sent to the cabinet which I would be prepared to sponsor.

If you are asking me, "Where do you stand on it, Buchanan?" I can tell you clearly where I stand. Personally, it is something that I would like to see come to pass, but it is something that I will have to take through the cabinet process.

Senator Grosart: Can we say that the present situation is that the President of the Treasury Board and the Minister of Public Works are both in favour of this recommendation being

[*Traduction*]

Si vous me le permettez, je vais commencer avec l'article 1. Tout le monde a-t-il le document sous les yeux?

Le président: Oui, je le crois.

Le sénateur Grosart: C'est à la page xxxii. Il s'agit de la recommandation qui, bien entendu, a trait au mandat général du ministère. Nous avons recommandé que le ministère des Travaux publics ait un mandat clair; selon nous, le ministre ne possède pas un tel mandat actuellement. Il y aurait lieu de procéder à certaines redéfinitions. Notre recommandation prévoyait principalement d'accorder au ministère le pouvoir, qu'il doit avoir, selon le comité, mais qu'il ne possède pas actuellement, d'exercer la responsabilité nécessaire si le ministère doit s'acquitter du genre de tâche qui semble être nécessaire.

Ma première question porte sur les critiques que nous avons faites, et qui remontent aux années 60, au sujet du problème de manque apparent d'efficacité. Le Comité recommandait de facturer au ministère-client le loyer des locaux qu'il occupait. Au cours des ans, le vérificateur général, le ministère lui-même, la commission Glassco et ce comité-ci du Sénat ont fait des recommandations. Des fonctionnaires du ministère eux-mêmes ont déclaré qu'ils auraient les pouvoirs nécessaires, mais soudainement, on a publié une note de service du Conseil privé ou du bureau du premier ministre, ou des deux, précisant qu'on avait décidé de ne pas aller plus loin à ce sujet. J'ajouterai que l'une des recommandations n'est jamais parvenue au Conseil du Trésor. Elle a été mise de côté en cours de route par des fonctionnaires. La même chose va-t-elle se reproduire?

Nous avons en outre proposé (et je ne parle que de la facturation) que le ministère reçoive une définition claire de ses responsabilités et qu'il ait le droit d'avoir recours à la méthode de facturation. Je m'inquiète du fait que cette situation dure depuis 1960; or, la réponse du gouvernement ne contient aucune affirmation claire à cet effet.

Je ne traite pas encore de l'autonomie financière, je parle simplement de cet aspect très important de notre rapport.

L'honorable M. Buchanan: Les frais de location?

Le sénateur Grosart: C'est exact.

L'honorable M. Buchanan: Comme je l'ai déclaré lorsque j'étais ministre des Travaux publics, j'étais très favorable à l'adoption d'une telle méthode. Maintenant, en tant que président du Conseil du Trésor, je le suis encore davantage. Le comité interministériel examine la question. De toute évidence, je n'ai pas l'autorité suffisante pour adopter cette méthode. Je sais que certains de mes collègues ne sont pas aussi enthousiastes que moi à ce sujet. J'aimerais qu'un document pertinent soit rédigé et qu'une note de service, que je suis disposé à parrainer, soit envoyée au Cabinet.

Vous me demandiez: «Quel est votre point de vue à ce sujet, M. Buchanan?» Je puis vous le dire clairement. En ce qui me concerne, j'aimerais que ce soit adopté, mais il faudra passer par le Cabinet.

Le sénateur Grosart: Est-il possible de dire qu'à l'heure actuelle le président du Conseil du Trésor et le ministre des Travaux publics sont tous deux favorables à l'adoption de cette

[*Text*]

implemented, and they hope that the interdepartmental committee will share their enthusiasm for it? Would that be a fair statement?

Hon. Mr. Buchanan: That is a fair statement. I am sure my colleague feels the same way.

Senator Grosart: He does say so in terms here when he says, "I can assure you of my support . . . " among other things, " . . . and for the move to revenue dependency". I feel we are further ahead with this proposal than we have ever been before. We have the support of two ministers and the interdepartmental committee.

The Chairman: The minister is going to have to leave for the vote, so could you be brief in your next question?

Senator Grosart: Where do we stand on revenue dependency? This would have to be the second question because it is central to many of our recommendations.

We are delighted that there is an indication that many of our recommendations will be accepted. However, we have some doubts unless we see some independent definite progress towards revenue dependency as a principle of the operation of this department.

Hon. Mr. Buchanan: Senator, again I would simply reiterate that we are receptive to that. We are not questioning whether we should do it; the only question we are asking ourselves is: "How do we do it?" This is why the thought has been to zero in on one region of the Department of Public Works, and that is the Pacific region, embracing basically the province of British Columbia and the Yukon, to use as a sort of the pilot or test case on this and implement revenue dependency in that region; to use it, as I say, to try out the principles and to try out the modalities and see how we can make it function most effectively. The commitment to it in fact does exist.

Senator Grosart: I am glad to hear you say that the commitment to it does exist; that is, to the pilot study in the Pacific region.

Hon. Mr. Buchanan: That is correct.

Senator Grosart: Will there be a public report on that? What would be the situation?

Hon. Mr. Buchanan: I see no reason why not. The answer to that is yes.

Senator Grosart: You assume there would be a report that the Committee would look at?

Hon. Mr. Buchanan: I think that is legitimate.

The Chairman: As a supplementary to that, I should like to ask whether in the pilot project on the Pacific coast you would be using, as reasonably close as was financially feasible, the format that we set out in the report.

Mr. Mackay: I was going to suggest that perhaps one of the "how to" approaches is the comment that the president made with respect to either market rents or cost approach. If we

[*Traduction*]

recommandation, et qu'ils espèrent tous deux que le Comité interministériel partagera leur enthousiasme? Est-ce une vue réaliste des choses?

L'honorable M. Buchanan: Je crois que oui. Je pense que mon collègue est du même avis.

Le sénateur Grosart: Je crois que c'est le contenu de sa déclaration lorsqu'il dit: «Je puis vous assurer de mon soutien» et plus loin «et pour l'adoption de l'autonomie financière». Je pense que cette proposition nous fait réellement faire un pas en avant. Nous avons donc le soutien de deux ministres et du Comité interministériel.

Le président: Le ministre va devoir nous quitter pour le vote, et je vous demanderai donc d'être bref dans la question que vous allez poser.

Le sénateur Grosart: Où en sommes-nous en ce qui concerne l'autonomie financière? Voilà ce que serait la deuxième question, puisque c'est un point central dans de nombreuses recommandations.

Nous sommes ravis de constater que bon nombre de nos recommandations seront acceptées. Cependant, un certain nombre de doutes subsisteront tant qu'un pas décisif n'aura pas été fait vers l'adoption du principe de l'autonomie financière de ce ministère.

L'honorable M. Buchanan: Sénateur, je répèterai une fois de plus que nous sommes tout à fait bien disposés en la matère. Nous n'en discutons plus le principe, mais nous posons simplement la question: «Comment procéder?» C'est ce qui explique que l'on se soit concentré sur une région administrée par le ministère des Travaux publics, soit la région du Pacifique qui comprend essentiellement la province de la Colombie-Britannique et le Yukon, pour en faire une espèce de cas expérimental, de banc d'essai, en matière d'autonomie financière; c'est-à-dire, comme je l'expliquais, pour mettre à l'épreuve les principes et les modalités d'application, et pour voir comment on peut faire fonctionner tout ça le plus efficacement possible. Nous nous sommes donc bien engagés dans cette voie.

Le sénateur Grosart: Je suis heureux que vous déclariez vous être engagé; en tout cas, en ce qui concerne ce cas-pilote de la région du Pacifique.

L'honorable M. Buchanan: Exactement.

Le sénateur Grosart: Aurons-nous un rapport public sur la question? Nous disant où en sont les choses.

L'honorable M. Buchanan: Je n'y vois aucune objection, ma réponse est oui.

Le sénateur Grosart: Vous pensez donc qu'il y aura un rapport que le Comité pourra consulter?

L'honorable M. Buchanan: Ce serait tout à fait légitime.

Le président: J'ai une question supplémentaire. Dans ce projet-pilote concernant la Côte pacifique, utiliserez-vous, dans la mesure où les moyens financiers le permettront, la formule du rapport?

M. Mackay: Je voulais justement suggérer que l'une des approches possibles sur la façon de s'y prendre, soit le commentaire du président qui distinguait l'approche des loyers

[*Text*]

went the cost approach route, that would not, in effect, be in line with your recommendation. It may be desirable for Mr. Rogers to comment later on his thoughts relative to the cost aspect versus the market.

The Chairman: We would be interested in Mr. Rogers' approach, but we are interested, first of all, in your approach to it and in the minister's general approach.

Senator Grosart: Perhaps I could narrow it down a bit by asking this specific question. In the pilot program, would you see this being on the basis of a pilot, if you like, accounting of the numbers, both sides, revenue and pay-out, capital and maintenance, in the whole development? In other words, would you come up with an exact micro of the macro of implementation on a national basis?

Mr. Mackay: Yes, that would be the approach we would take; otherwise it would be a little difficult to prove out the whole process itself. It would in fact be a micro of the ultimate macro.

Hon. Mr. Buchanan: I think basically we would certainly be receptive to endeavouring to use the format you propose. I think that would be preferable from your perspective. I think we could give you that undertaking.

The division bell has been going for almost 12 minutes and I understand it is a 15-minute bell, so perhaps you will excuse me, honourable senators.

The Chairman: I will just say thank you, Mr. President.

Hon. Mr. Buchanan: I leave you in capable hands. Thank you very much, honourable senators.

The Chairman: Honourable senators, we are still dealing with the two ministers' statements. Perhaps, Senator Grosart, you want to carry on with those, and then at an appropriate time I will ask Senator Godfrey to deal with the documents that were tabled at the beginning of the meeting.

Senator Grosart: I will just run down these items on this page, to put the specific questions which are not really dealt with in the other documentation before us. In other words, according to our summary, these were to be dealt with by the ministers.

The Chairman: That is correct.

Senator Grosart: We do not have them in the other documentation.

The Chairman: Then we are in agreement.

Senator Grosart: Let us start, if we may, with the revenue dependency, which is on pages 24, 25 and so on. We reach the conclusion that revenue dependency is feasible and desirable, and we recommend that the Accommodation Program of the department be operated on this principle. We make some other comments on that, particularly on the question whether the department, having adopted the principle of revenue dependency, would then need any access to appropriations. I am now

[*Traduction*]

fixes sur le marché et celle des coûts directs. Si nous choisisissons cette dernière, cela ne correspondrait pas, en fait, à votre recommandation. Peut-être serait-il souhaitable que M. Rogers fasse ses remarques sur la question de l'alternative: approche des coûts directs ou celle du prix du marché.

Le président: Nous serions très intéressés par l'approche de M. Rogers, mais c'est surtout ce que vous en pensez vous-même et ce que vous pensez de l'approche du ministre qui nous intéresse.

Le sénateur Grosart: Peut-être pourrai-je arriver à cerner un peu mieux le problème en posant la question suivante: en ce qui concerne ce projet-pilote, considérez-vous qu'il est un banc d'essai tenant compte des chiffres de revenu et de dépense, de capital et d'entretien, de l'ensemble du programme? En d'autres termes, vous pourriez disposer d'un modèle réduit de ce qui ensuite sera appliqué à une échelle nationale?

M. Mackay: Exactement, ce serait ce que nous ferions, sinon nous aurions du mal à prévoir l'ensemble du processus. Nous aurions donc en fait un modèle réduit de l'application générale.

L'honorable M. Buchanan: Nous serions certainement disposés à accepter le schéma que vous proposez. Je pense que votre perspective est la bonne et je suppose que l'on pourrait vous confier cette mission.

Voilà 12 minutes que j'entends la sonnerie de la division, et si je ne me trompe elle sonne en tout pendant 15 minutes, alors si vous le voulez bien, honorables sénateurs, je vous demanderai de m'excuser.

Le président: Je me contenterai donc de vous remercier monsieur le président.

L'honorable M. Buchanan: Je vous confie à des mains expertes. Honorables sénateurs, merci.

Le président: Honorables sénateurs, nous en sommes encore à examiner les déclarations des deux ministres. Sénateur Grosart, vous voudriez peut-être continuer sur la question, et ensuite je demanderais au sénateur Godfrey de nous parler des documents qui ont été présentés au début de la réunion.

Le sénateur Grosart: Je ferai simplement une énumération des questions citées sur cette page, afin que l'on puisse traiter de tout ce qui n'apparaît pas dans le reste de la documentation qui nous est présentée. En d'autres termes, et selon notre plan, ce sont les ministres qui devaient en traiter.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Grosart: Ils n'apparaissent pas dans le reste de la documentation.

Le président: Alors nous sommes d'accord.

Le sénateur Grosart: Si vous voulez, commençons par l'autonomie financière, aux pages 24, 25 etc. Nous en arrivons à la conclusion, comme nous l'avons dit, que cette autonomie financière est à la fois possible et souhaitable, et nous recommandons que le programme de locaux administratifs du ministère se fasse en respectant ce principe. Nous ajoutons quelques autres remarques, notamment en ce qui concerne la question de savoir si le ministère, une fois ce principe de l'autonomie

[*Text*]

speaking of, say, the first year, to start with. Could you come up with balancing numbers so that you can say, "We won't need access to an appropriation"?

Mr. Mackay: What I am going to say may be questioned by my colleague Mr. Rogers, and also by some of the work that the Auditor General did in his recommendations. The way we envisage this from Public Works' point of view is that in the first year, and perhaps even in later years, we would require appropriations, primarily for the purpose, in the capital area, of designating the cost that would be associated with perhaps the federal image or any specific requirements of the government, as distinct from, let us say, a private developer and the way he would go about putting up a facility. This would then be isolated and appropriated so that the cost aspect would not then be depreciated or charged as a rental to whoever the client happened to be.

There would be other reasons, perhaps, why we would have to appropriate, at least in the first year or two. Any specific engineering requirements or studies, which would be set aside for any specific purpose, might also be appropriated, and we would have to identify these in advance of our estimates. At least it would ensure that we perhaps did our planning a little bit better to identify these particular items in advance.

Senator Grosart: It would be extremely difficult, I imagine, in view of the very large variations in your budget from year to year in the main estimates. For example, this year I see you are down $149 million, from some $840 million down to $702 million, which is a tremendous variation. That is why I suggested that you would need access to an appropriation bill to get started. Assuming it works as we think it would work, would you see it very quickly reaching the stage where you would not require access to appropriations?

Mr. Mackay: If we went to the rental market route as suggested and recommended, there is one school of thought that suggests the money that would be generated in excess of the depreciated value of the various buildings could be set aside for capital investment at a later stage, which would therefore mean we would not have to appropriate additional money. This would be after a period of five years perhaps, because at that time we would renegotiate leases with our clients. That is one of the negative aspects of the market rental approach, in that the department would perhaps be earning a great deal of money, perhaps because of inflation. That is why the other school of thought says that perhaps it should be done on the basis of costing, the actual costs associated with the depreciation of that building. There are pluses and minuses to both systems.

We would envisage, though, that if we went to the market rental arrangement, unless we renegotiated and reset the value of our buildings at the end of five years we would in fact end up with a surplus. On that basis one would assume that if you renegotiated and also re-evaluated your properties, you would have to continue to have appropriations. If you did not, the department would have surplus money.

[*Traduction*]

financière reconnue, aurait besoin d'avoir recours aux crédits. Je parle maintenant si vous voulez, de la première année. Auriez-vous alors un équilibre des chiffres vous permettant de décider: «Nous n'aurons pas besoin des crédits»?

M. Mackay: Ce que je vais dire sera peut-être remis en question par mon collègue M. Rogers, et aussi par une partie du travail du vérificateur général dans ses recommandations. Du point de vue des Travaux publics, et pour la première année, mais aussi peut-être pour les années suivantes, nous aurions besoin de crédits, essentiellement pour fixer, notamment dans la région de la capitale, le coût qui serait associé à l'image fédérale ou toute exigence spécifique du gouvernement, se distinguant d'un promoteur privé par exemple et de sa façon d'aborder le problème de la construction de locaux. Ce serait ensuite isolé et des crédits y serait affectés pour empêcher une dévalorisation ou éviter que le coût n'en soit imputé à titre de loyer au client quel qu'il soit.

Il y aurait d'autres raisons peut-être pour lesquelles nous aurons besoin de crédits, au moins au cours de la première et peut-être de la deuxième année. On pourrait également affecter des crédits à toute étude technique qui aurait été prévue à des fins précises, et nous devrons les déterminer avant d'établir nos prévisions budgétaires. Cela indiquerait que nous avons peut-être effectué notre planification un peu mieux pour déterminer ces postes à l'avance.

Le sénateur Grosart: Ce serait extrêmement difficile, j'imagine, compte tenu des très fortes variations de votre budget d'une année à l'autre dans le cadre du budget principal des dépenses. Par exemple, cette année je vois qu'il a diminué de $149 millions, passant de $840 millions à $702 millions, ce qui constitue une variation considérable. C'est pourquoi j'ai fait observer que vous aurez besoin d'un bill de finances pour lancer votre programme. En supposant qu'il donne les résultats escomptés, envisagez-vous qu'il puisse atteindre rapidement le stade où vous n'aurez plus besoin de crédits?

M. Mackay: Si nous choisissons de louer les locaux comme on l'a proposé et recommandé, il y a un courant d'opinions qui fait observer qu'on pourrait mettre de côté les sommes qui resteraient après l'amortissement des divers immeubles, pour les investir ultérieurement, ce qui signifierait donc que nous n'aurions pas besoin d'une ouverture de crédits supplémentaires. Ce serait peut-être après une période de 5 ans, parce qu'à ce moment-là nous négocierions à nouveau les baux avec nos clients. C'est l'un des aspects négatifs de la location au prix du marché, en ce sens que le ministère réaliserait peut-être de gros bénéfices par suite de l'inflation. Voilà pourquoi l'autre courant d'opinions déclare qu'on devrait procéder en fonction du prix de revient, les coûts réels étant liés à l'amortissement de l'immeuble. Les deux systèmes présentent des avantages et des inconvénients.

Toutefois, si nous choisissons la location, à moins de renégocier et de fixer à nouveau la valeur de nos immeubles au bout de 5 ans, en fait, nous obtiendrons finalement un excédent. Sur cette base, on supposerait que si nous renégocions et réévaluons également nos biens, nous devrons continuer à obtenir des crédits. Dans le cas contraire, le ministère aurait des sommes excédentaires.

[*Text*]

Senator Grosart: Even that surplus would go back to the Consolidated Revenue Fund.

Mr. Mackay: Yes, and we could, in fact, appropriate out of that.

The Chairman: I was going to interject there, that the concept that we outlined in the report preserves the concept of appropriation, but sets the building fund aside as a separate fund. We tried to construct it in such a way that the depreciation period for expense purposes in the building fund is equal to the amortization fund, the amortization of the building itself, and that when the building reaches a certain point it is revalued and redepreciated, so there should be no windfall profit to the DPW through its building fund.

Over and above that, as Senator Grosart points out, annually the profit of the building fund is turned back into the Consolidated Revenue Fund, because we were very anxious to preserve the concept that in capital matters you still have appropriation which was passed by Parliament in the ordinary way. What we were trying to seek was the discipline of the building fund, but, at the same time, preserving a concept that capital moneys are appropriated by Parliament. In addition to that, under section 39, we say under Revenue Dependency:

> The necessary funds beyond those required for standard accommodation should be provided through special appropriation.

So, given those parameters, do you find yourself in agreement with the market concept as outlined by the committee?

Mr. Mackay: The answer is yes. It is also worth looking at the cost approach as an option.

Senator Grosart: How would you do that? Would you run parallel comparative studies on the two approaches?

Mr. Mackay: Could I defer to Mr. Rogers, who has given some thought to this subject? I am not the chief factotum in terms of accounting.

Senator Grosart: The costing approach is new since we looked at it. I do not think it was suggested during our hearings.

The Chairman: I think there was a suggestion of cost plus a mark-up. The problem we ran into when we looked at that was that the present buildings stand on the books of the federal government at no cost. By establishing a building fund you were able to appraise those buildings at full market price and then create a depreciation which would be an annual expense, writing those buildings off over the amortization period. Perhaps we should hear from Mr. Rogers.

Mr. H. G. Rogers, Comptroller General of Canada: I will respond to the last question of Senator Grosart. The issue of DPW being affected or not affected by appropriations for some portion of the expenditures, would be appropriate to DPW. We have to keep in focus, however, that the cash expenditures of government, on a bottom line basis, for all

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Même cet excédent retourne au Fonds du revenu consolidé.

M. Mackay: Oui, et nous pourrions, en fait, ouvrir des crédits sur ce fonds.

Le président: J'allais faire remarquer ici que le principe exposé dans le rapport maintient celui de l'ouverture de crédits, mais met à part le fonds de construction. Nous avons essayé de le concevoir de façon que la période d'amortissement pour fins de dépenses couvertes par le fonds de construction soit égale au fonds d'amortissement, à l'amortissement de l'immeuble lui-même, et que, lorsque l'immeuble a atteint un certain stade de sa vie utile, il soit réévalué et réamorti, afin que le MTP ne réalise pas des bénéfices inattendus par le biais de son fonds de construction.

En plus de cela, comme l'a signalé le sénateur Grosart, les bénéfices du fonds de construction sont versés annuellement au Fonds du revenu consolidé, parce que nous tenons fortement à maintenir le principe suivant lequel, lorsqu'il est question de capitaux, il s'agit toujours de crédits adoptés par le Parlement de la façon ordinaire. Nous cherchions à trouver une discipline financière applicable au fonds de construction, tout en maintenant le principe que les capitaux sont accordés par voie de crédits votés par le Parlement. En outre, aux termes de l'article 39, nous déclarons sous la rubrique Autonomie financière:

> Les fonds nécessaires en dehors de ceux qui sont requis pour la construction de locaux ordinaires, devraient être fournis par voie de crédits spéciaux.

En conséquence, étant donné ces paramètres, êtes-vous d'accord avec le principe du marché exposé par le Comité?

M. Mackay: Oui. Il vaut également la peine de considérer la méthode du coût comme option.

Le sénateur Grosart: Comment feriez-vous cela? Feriez-vous des études comparatives des deux méthodes?

M. Mackay: Puis-je passer la parole à M. Rogers qui a réfléchi à cette question? Je ne suis pas le principal factotum en matière de comptabilité.

Le sénateur Grosart: La méthode du prix de revient a été proposée depuis que nous avons étudié la question. Je ne pense pas qu'il en ait été question au cours de nos audiences.

Le président: Je crois qu'on a fait mention du coût plus une marge bénéficiaire. Le problème auquel nous nous sommes heurtés lorsque nous avons considéré cette proposition était que les immeubles actuels sont inscrits dans les livres du gouvernement fédéral sans qu'aucun coût soit prévu. En établissant un fonds de construction, nous avons été en mesure d'évaluer ces immeubles au prix fixé sur le marché et ensuite de créer un amortissement qui constituerait une dépense annuelle, ces immeubles s'amortissant au cours d'une période donnée. Nous devrions peut-être écouter M. Rogers.

M. H. G. Rogers, contrôleur général du Canada: Je répondrai à la dernière question du sénateur Grosart. La question de savoir si le MTP a besoin ou non de crédit pour une certaine partie de ses dépenses serait particulière à ce ministère. Toutefois, nous ne devons pas perdre de vue que pour les dépenses de trésorie du gouvernement, fondamentalement, pour tous les

[*Text*]

departments still have to receive proper and appropriate parliamentary authorization.

So it may not be within the framework of DPW's own estimates or submissions each year that we face the issue of expenditure approval. But there is for government an expenditure cost that has to be formally approved by Parliament. Much of the revenue dependency system is a management control system. Many of those costs are notional and therefore do not incur year by year a cash cost to Parliament. But taking all the accommodation costs of government into account, there will have to be a netting back for the expenditure base that DPW proposes to incur.

The Chairman: It is agreed, Mr. Rogers, that you are putting money from one pocket into another, and it is notional in that sense?

Mr. Rogers: Yes.

The Chairman: Nevertheless, the user departments have to apply for those appropriations based on market rent.

Mr. Rogers: Absolutely.

The Chairman: It was this kind of concern that we were trying to establish in the user departments when they made that application to the Treasury Board for the rent, and the equal concern to the building fund of DPW that that income was used properly and, hopefully, to produce a profit—not to produce a break even, but to produce a profit—which would be returned to the Consolidated Revenue Fund; and so that Parliament—I am not talking here about Treasury Board or the Comptroller General, but I am talking about Parliament—could look at DPW's building fund and look for it to make a substantial profit.

Mr. Rogers: I agree with that, Mr. Chairman. My only point is that there is an accounting still on a cash basis beyond what we have discussed here, and the benefits and advantages of it, which I was trying to place on record. I fully agree with the management benefits, the information benefits and the control benefits to Parliament which such a system would yield.

The issue of cost base versus market base is partly semantics. The pilot should identify for us some of the questions which have been raised as part of the dialogue that has taken place in the interdepartmental committee regarding the extent of cost consciousness that a market rate or cost base system would create, both in the minds of client departments and within the organizational hierarchy of DPW. A market rate based system may generate very attractive and significant margins for DPW, and in that context create a question—in my mind, at least—as to whether or not that provides a satisfactory degree of pressure upon the DPW organization to exercise maximum cost control and cost effectiveness. Secondly, that such a market rate based system has appropriate reception from client departments as a proper surrogate, and appropriate surrogate, of real costs in the real world. The test

[*Traduction*]

ministères, on doit encore obtenir l'autorisation voulue du Parlement.

Il est donc possible que ce ne soit pas dans le cadre des prévisions budgétaires ou des demandes de crédit annuelles du MTP, que nous devrions envisager la question de l'autorisation des dépenses. Mais pour le gouvernement, il faut tenir compte du coût des dépenses que le Parlement doit approuver officiellement. La majeure partie du système d'autonomie financière est un système de contrôle de gestion. Beaucoup de ces coûts sont fictifs et par conséquent n'entraînent pas chaque année un débours que le Parlement doit entérime. Mais compte tenu de tous les coûts assumés par le gouvernement en matière de locaux, il devra y avoir un profit net qui lui reviendra sur les dépenses que le MTP propose d'assumer.

Le président: On admet M. Rogers, que vous prenez de l'argent d'une poche pour le mettre dans une autre, et est-ce fictif dans ce sens?

M. Rogers: Oui.

Le président: Mais néanmoins, les ministères utilisateurs doivent demander les crédits en tenant compte des prix des loyers sur le marché.

M. Rogers: Absolument.

Le président: C'est cette idée que nous essayions de faire adapter aux ministères utilisateurs, lorsqu'ils font au Conseil du Trésor cette demande de crédits correspondant au loyer qu'ils ont à payer de même que cette autre idée de la bonne utilisation du fonds de construction du MTP dans l'espoir qu'il lui rapporte un bénéfice—pas simplement qu'il lui permette de rentrer dans ses frais, mais qu'il lui rapporte un bénéfice—lequel serait versé au Fonds du revenu consolidé. De cette façon, le Parlement—je ne parle pas ici du Conseil du Trésor ou du Contrôleur général, je parle du Parlement—puisse considérer le fonds de construction du MTP rapportera un bénéfice appréciable.

M. Rogers: Je suis d'accord, monsieur le président. Mon seul argument est qu'il y a encore une comptabilité de caisse en dehors des aspects que nous avons discutés ici, et les bénéfices et les avantages qu'elle offre et que j'essayais de faire insérer au compte rendu. Je suis tout à fait d'accord sur les avantages en matière de gestion, d'information et de contrôle qu'un tel système pourrait offrir au Parlement.

Opposer le prix de base au prix du marché est une question en partie théorique. Le projet pilote-devrait mettre en évidence à notre intention certaines des questions qui ont été posées dans le cadre des discussions du comité interministériel pour savoir dans quelle mesure un système fondé sur les prix du marché ou sur le prix de base rendrait les ministères clients et la hiérarchie du MTP plus sensibles aux problèmes des coûts. Un système fondé sur les prix du marché peut assurer au Ministère des marges substantielles très intéressantes, ce qui soulève la question de savoir, du moins en ce qui me concerne, si cela inciterait suffisamment les technocrates du MTP à exercer un contrôle maximum des coûts, compte tenu du facteur coût-efficacité. En second lieu, il faudrait se demander si ce système basé sur les prix en vigueur sur le marché est suffisamment bien accueilli par les ministères-clients pour

[*Text*]

that we have made reference to should satisfy us, I think, that we have derived the benefits that you are seeking from this.

To summarize, those benefits are the creation of an appropriate bottom line by which to measure the performance of DPW, to create within DPW an appropriate private sector method of management beyond what are exercised today, and indeed that you establish appropriate client and DPW relationships in terms of negotiation and hard-nosed bargaining over the cost and the amounts to be paid one to the other. We are anxious to ensure that the market rate system does indeed produce those results.

Senator Grosart: We do suggest, in another context, that the main estimates should include a statement of the per body or per person cost of accommodation on a square foot basis. Would not this be a very important control of the problem you raise?

Mr. Rogers: Among others. I can think of dozens of criteria it would be appropriate to present, as key indicators of DPW's performance relative to the marketplace, including a measure such as that one.

Senator Grosart: It would give very high visibility to the actual market and cost results of DPW.

Mr. Rogers: Yes.

Senator Grosart: Do I take it, Mr. Rogers, that you have some questions that you would like to see worked out in a parallel study of those two bases, in the approach in the pilot study?

Mr. Rogers: Yes, sir. There are a number of things—if, John, I may have your permission to comment on this—

Mr. Mackay: Yes.

Mr. Rogers: There are a number of things—plus other work—that DPW has identified—and with which we have agreed—that will be ongoing in terms of the progress made in recent years to improve the internal management controls within the department. That progress, I might add, from my brief exposure to it to this point, has been significant. There is a great deal of work, for example, that DPW is doing, and will be doing, in the area of refining their cost system, and establishing better and more appropriate allocations of costs to various activities, particularly in the maintenance area.

There is a need for more timely reporting of those costs. There is a need to look at restructuring the way in which those costs are displayed for internal management review. There is the whole issue of relating those measures for performance to a whole range of private sector measurements, again in the maintenance area, for example, whereby DPW management can continue to maintain appropriate management control direction within the organizational hierarchy, to compare internal costs with external measures. That work is going on in addition to the system we have described, namely, revenue dependency.

[*Traduction*]

pouvoir se substituer aux coûts réels du monde réel. Le critère dont nous avons parlé devra nous convaincre que nous en avons tiré les avantages que vous recherchez.

Pour résumer, ces avantages sont la création d'un bon seuil minimal qui permette d'évaluer le rendement du MTP, de créer à l'intérieur du Ministère des méthodes de gestion valables et semblables à celles du secteur privé, meilleures que celles qu'il utilise actuellement, d'établir aussi de bonnes relations avec la clientèle afin de pouvoir bien marchander les coûts et les sommes que l'on doit verser à l'autre. Nous sommes impatients de vérifier que le système fondé sur les prix en vigueur sur le marché produit bien ces résultats.

Le sénateur Grosart: Dans un autre domaine, nous voudrions que le budget principal présente un état du coût des locaux administratifs, par organisme ou par personne, au pied carré. Ne serait-ce pas là un bon moyen de contrôler le problème que vous soulevez?

M. Rogers: Entre autres. Il existe, selon moi, des douzaines de critères qu'il conviendrait de citer comme mesure de la performance du MTP par rapport au marché, dont un moyen comme celui-ci.

Le sénateur Grosart: Cela mettrait vraiment en lumière les réalisations réelles du Ministère en matière de marché et de coûts.

M. Rogers: Oui.

Le sénateur Grosart: Dois-je comprendre, monsieur Rogers, que vous aimeriez que certaines questions soient traitées dans une étude parallèle portant sur ces deux bases dans l'approche du projet-pilote.

M. Rogers: Oui, monsieur. Il y a un certain nombre de choses qui—John, me permettez-vous de faire des remarques à ce sujet?

M. Mackay: Oui.

M. Rogers: Il y a un certain nombre de choses—et d'autres travaux que le Ministère a mis en évidence, et auxquels nous avons donné notre accord—qui seront effectués à long terme pour définir les progrès réalisés ces dernières années dans l'amélioration des contrôles de gestion interne du Ministère. Je pourrais ajouter que depuis le peu de temps que je m'intéresse à cette question, il y a eu à cet égard des substantiels. Par exemple le Ministère fait déjà énormément de travaux, et continuera d'en faire, pour améliorer son système de coûts et établir à cet égard une meilleure ventilation par rapport aux diverses activités, en particulier dans le domaine de l'entretien.

Il est nécessaire de présenter ces coûts à des dates plus opportunes. Il faut restructurer la manière dont ils sont présentés pour l'examen de gestion interne. Il y a tout le problème qui consiste à comparer ces mesures d'évaluation à l'éventail de celles qui ont cours dans le secteur privé, et là encore dans le domaine de l'entretien par exemple, de sorte que les cadres du Ministère puissent continuer à exercer un bon contrôle de gestion au sein des structures de l'organisation pour comparer les coûts internes avec ce qui se fait à l'extérieur. Ces activités se poursuivent parallèlement au système que nous avons décrit, celui de l'autonomie financière.

[*Text*]

I might add that the internal accounting and computer systems of DPW are reasonably well set up and handled. They were designed some years ago with this option in mind. We therefore have that to address, as well as the question of looking at the charge-out basis, or fee basis, from the point of view of whether it is to be market based or based in some other way. That pilot would be very critical, I think, in establishing a rational basis for proceeding, and also from the point of view of reviewing the results, both in terms of DPW's implementation, and, equally importantly, the kinds of relationship changes that occur with client departments. What happens internally in the management processes of DPW is one thing. Something else again is what we know from other examples that we have in government, such as the supply administration system of internal management, that goes through significant changes when you move to a revenue dependency basis as compared to the kinds of cost base we have in other departments, to say nothing of the changes that occur in the relations with other client departments.

The Chairman: I wonder if it would be appropriate to ask Mr. Mackay for his reaction to the experimental approach to the problem of revenue dependency and how he feels the charging should be established.

Mr. Mackay: Thank you, Mr. Chairman.

In answer to the first part of your question, during the deliberations of the interdepartmental committee I was personally somewhat opposed to trying it on an experimental basis—and I think I would be doing myself a disfavour if I were to be less frank than that—primarily because I was concerned that this might be one way of delaying progress into a revenue dependency mold. As we deliberated further with respect to this, I could see some of the wisdom in what was being recommended to me by others to the effect that perhaps some of the accounting processes and relationships with our different clients could be put into better focus if we actually did it on a real, live basis.

As a result of some second thoughts, therefore, we have come up with two different ways of handling the matter. One way would be to take one client, or two clients, across the country, and see if we could in fact have some sort of revenue dependency arrangement with those clients. We reviewed this back in Public Works, and came to the conclusion that because most clients shared accommodation it would be a little difficult to justify all the various prorations necessary in common buildings with different clients and it really did not prove anything to us in terms of revenue dependency, except the charging portion of it. As you know, however, at one of the hearings it was mentioned that we already charge clients mewhere in the neighbourhood of about $70 million on rentals, so we did not have to prove the charging aspect of it.

The second option that we looked at was the one that was referred to just a few minutes ago, to the effect that we should take one region—perhaps one of our smaller regions, with not as many clients —and put into place in it a bona fide revenue dependency system, recognizing that we are regionalized, and that financially we can cope with the accounting on a geo-

[*Traduction*]

J'ajouterais que les systèmes comptables et informatiques internes au MTP sont raisonnablement bien établis et utilisés. Ils ont été conçus il y a quelques années en tenant compte de cette option. Nous devons donc les examiner, et étudier le système d'imputation, ou système de paiement d'honoraires en essayant de voir s'il doit se fonder sur le marché ou autrement. Ce projet-pilote aura une importance critique, me semble-t-il, pour définir une base d'action rationnelle et pour examiner les résultats des réalisations du Ministère et, chose également importante, les différentes modifications des rapports avec les ministères clients. Ce qui se passe sur le plan interne dans les méthodes de gestion du Ministère est une chose. Une autre est ce que nous savons d'après d'autres exemples que nous donne le gouvernement, comme le système de gestion des approvisionnements, le système de gestion interne qui évolue beaucoup, quand on passe à l'autonomie financière par rapport aux systèmes des prix de base qu'on trouve dans d'autres ministères, pour ne pas parler des changements qui surviennent dans les relations avec les autres ministères clients.

Le président: Je me demande s'il conviendrait de demander à M. Mackay ce qu'il pense de l'approche expérimentale du problème de l'autonomie financière, il pourrait aussi nous dire comment les frais devraient être imputés selon lui.

M. Mackay: Je vous remercie, monsieur le président.

Pour répondre à la première partie de votre question, au cours des délibérations du comité interministériel, j'étais personnellement assez opposé à ce qu'on essaye cette méthode sur une base expérimentale—et je pense que je n'aurais pas avantage à être moins franc—essentiellement parce que je craignais qu'on retarde ainsi le passage à l'autonomie financière. Au fur et à mesure que nous discutions de la question, je croyais que ce que d'autres me recommandaient était assez judicieux en ce sens que certains des procédés comptables et les relations avec nos différents clients pouvaient être placés dans une meilleure perspective si nous les établissions sur une base réelle, concrète.

Nous avons repensé à la question, et par la suite, nous avons trouvé deux façons différentes de la résoudre. Une solution consisterait à avoir un ou deux clients dans le pays pour voir si en fait nous pouvions établir avec eux une sorte d'accord d'autonomie financière. Le ministère des Travaux publics a étudié la question et a conclu qu'étant donné que la plupart des clients partageaient des locaux, il serait quelque peu difficile de justifier la répartition des divers coûts dans les immeubles polyvalents auprès des divers clients; cette étude ne nous a rien prouvé en ce qui concerne l'autonomie financière, sauf pour ce qui a trait à la répartition des coûts. Comme vous le savez toutefois, on a dit, lors d'une réunion de ce comité, que les clients paient à peu près $70 millions en loyer pour les locaux; nous n'avons donc pas eu à prouver l'aspect «coûts» de la question.

La seconde possibilité que nous avons étudiée est celle à laquelle nous avons fait allusion il y a quelques minutes, à savoir que nous devrions choisir une région—peut-être une de nos plus petites régions, où il y a moins de clients—et mettre sur pied un véritable système d'autonomie financière, basé sur le fait que nous sommes répartis par régions, et que, du point

[*Text*]

graphic boundary basis. It was felt that perhaps if we went in that direction we could in fact demonstrate that: first, it could be done, and done effectively; and, secondly, that it would give us an opportunity to work any of the bugs out that might develop over the period of time during which we were doing it. We therefore came to the conclusion in Public Works that this would be a fair way of proceeding.

Senator Grosart, to use your expression, this would be a micro approach, but a genuine micro approach, forming the basis, eventually, for setting it up across the country in total.

Senator Grosart: What percentage of your total budget would be involved in the Pacific region pilot?

Mr. Mackay: I was trying to remember that figure when I was giving you the rundown. One of my colleagues informs me that it is 12 to 15 per cent of the total amount.

The second point that was raised was as to whether we should proceed on the basis of strictly market rents, or perhaps through some modification of this, or even just using costs. Mr. Rogers and I discussed this on a couple of occasions, though not in any particular depth, so I was not really quite clear just what he might have meant precisely by "costs". I did, however, take note that he said it would involve more cost discipline, or more awareness of cost, if we proceeded on a cost basis—that is, on pressure within the Public Works Department—as distinct from market rates.

I would question this, because I am not really quite clear just how the cost accounting approach might be used. I am quite sure that if we were to use market rates we would have a tremendous internal discipline in our organization. I do not think there is any doubt about that. That is one of the major purposes, of course, of forcing this particular approach.

The Chairman: Would it not be true to say that a market basis, or a market discipline, with costs criteria to determine the amount of profitability, would give you the best of both worlds?

Mr. Mackay: Yes, it probably would, because I noticed that Mr. Rogers did say that it was a question of semantics; so perhaps, as you would say, Mr. Rogers, a combination of both could be used in the circumstances.

Mr. Rogers: Can I comment? I am still concerned that we do not take the pressure and tension of cost within DPW on a unit basis. We do not yet have the kind of unit cost base we should have in order to devote, across the country, 100 per cent attention to development of a market-based revenue dependency system, starting now. I am concerned that moving directly, without the discipline of a pilot, would take attention

[*Traduction*]

de vue financier, nous pouvons facilement nous occuper des comptes par région géographique. On était d'avis qu'en procédant de cette façon, nous pourrions prouver que, premièrement, l'autonomie financière est une chose possible, et qu'on peut y arriver de façon efficace, et que, deuxièmement, nous pouvions ainsi écarter les problèmes qui pourraient se présenter lors de la mise sur pied de ce système. Le ministère des Travaux publics a donc conclu que cela serait une façon juste de procéder.

Sénateur Grosart, pour utiliser votre expression, il s'agissait d'aborder le problème sur une très petite échelle, mais, respectant toutes les proportions, cela deviendrait éventuellement la base sur laquelle on s'appuierait pour mettre sur pied le système à l'échelle nationale.

Le sénateur Grosart: Quel pourcentage de votre budget total consacreriez-vous à ce projet pilote dans la région du Pacifique?

M. Mackay: J'essayais de me souvenir de ce chiffre tout en vous expliquant les détails. Un de mes collègues me dit que le budget consacré à ce projet représentera entre 12 et 15 p. 100 du budget total.

La deuxième question que l'on a soulevée était à savoir si nous devrions nous fonder sur la valeur du marché, ou peut-être sur une version modifiée de cette valeur, ou encore, tout simplement, sur les coûts. J'ai discuté avec M. Rogers de cette question à une ou deux reprises, cependant pas en détail; je n'étais donc pas vraiment certain de ce qu'il voulait précisément dire par «coûts». J'ai toutefois remarqué qu'il avait dit que cela impliquerait un plus grand contrôle en matière de coûts, ou une plus grande conscience des coûts, si nous décidions de nous fonder sur les coûts—c'est-à-dire, que le ministère des Travaux publics devrait imposer des restrictions—plutôt que sur les taux du marché.

Puisque je ne comprends pas tout à fait comment on pourrait aborder le problème en se fondant sur une comptabilité du coût de revient, je pourrais mettre en doute la valeur d'une telle méthode. Je suis persuadé que si nous utilisions les taux du marché, nous obtiendrions un contrôle considérable au sein du ministère. Je ne crois pas que l'on puisse douter de cela. C'est évidemment un des principaux objectifs visés par cette méthode.

Le président: Ne serait-il pas vrai de dire que si nous nous fondions sur le marché, ou sur les exigences du marché, en se servant de critères des coûts afin de déterminer la rentabilité, nous aurions ainsi le meilleur de deux mondes?

M. Mackay: Oui, probablement, parce que j'ai remarqué que M. Rogers a dit que c'est une question de sémantique; peut-être, comme vous le diriez, monsieur Rogers, un mélange des deux pourrait être employé dans les circonstances.

M. Rogers: Puis-je formuler quelques commentaires? Je me demande toujours pourquoi nous n'assumons pas les coûts, au MTP, pour chaque local indépendamment. Nous n'avons pas encore le genre de coût unitaire que nous devrions avoir et qui nous permettrait de consacrer, dès aujourd'hui, dans tout le pays, toute notre attention à l'exploitation d'un système d'autonomie financière fondé sur le marché. J'ai peur qu'en agis-

[*Text*]

away from the development of other control measures within DPW which are cost-related, and place more than an appropriate amount of attention on appraisals—that is, whether the appraisals are correct, what the period of amortization is, the negotiation with client departments as to whether those rates are reasonable, and reappraisals in response to protests from departments and so on. The benefit of doing this under a pilot is that we get all those things out of the way at once, and we do not hold up beneficial progress in other areas of DPW's internal control system—which are already planned by DPW—by having converted on a massive scale to the implementation of market-based revenue dependency.

The Chairman: That would be true, provided that in your important position as Comptroller General you were not biased in the experimental program against looking at the possibility of combining a market discipline and a cost discipline.

Mr. Rogers: I have only one bias, Mr. Chairman, and that is ensuring that the system is effective.

The Chairman: Let me approach it from the negative aspect: You have no bias against attempting, in the experimental basis, to combine market and cost disciplines?

Mr. Rogers: Not on the basis that has been described to this committee.

The Chairman: Or described in the report?

Mr. Rogers: Yes.

Senator Godfrey: In setting a random rate to a department, why would it not always be on the market basis? If a building were built 10 years ago, and if you use the cost basis, and if you take inflation into account, then that client would be getting a very much cheaper rate based on cost rather than on market than say a building which was built a couple of years ago, or are we talking about the same thing?

Mr. Rogers: That is true.

Senator Godfrey: Why don't you impose the discipline on the departments evenly by saying, "You have got to pay for your accommodation what the market says it is worth now, regardless of what the cost was, even though the building happens to be 20 years old"?

Mr. Rogers: That was the main benefit which was foreseen in the report you produced.

Senator Godfrey: Are we talking about establishing rentals on a cost basis? This is where I am confused.

Mr. Rogers: There are several bases, senator, that we can talk about in terms of cost. You could have the residual value; you could have the Auditor General's recommendation, which is for a residual value and establishing the current rental rate, and amortize that over the balance of the foreseen usable life.

[*Traduction*]

sant tout de suite, sans avoir l'expérience d'un projet pilote, on réduirait l'attention accordée à l'exploitation d'autres mesures de contrôle au sein du MTP fondées sur les coûts, et on concentrerait plus d'attention que nécessaire sur les évaluations; qu'il s'agirait d'établir si les évaluations sont justes, quelles sont les périodes d'amortissement, et pour ce qui est des négociations avec les ministères-clients il serait question de savoir si ces taux sont raisonnables, et ensuite il faudrait s'occuper des réévaluations en réponse aux protestations des ministères, etc. L'avantage de tout faire cela dans le cadre d'un projet pilote est que nous réglons ces choses tout de suite, et nous ne retardons pas ainsi le progrès dans d'autres domaines du système de contrôle interne du MTP—qui sont déjà projetés par les ministères—en faisant une transformation sur une très grande échelle visant la mise en vigueur d'une autonomie financière fondée sur le marché.

Le président: Cela serait vrai, à la condition que comme directeur des services financiers vous n'ayez pas de parti pris durant le programme expérimental qui vous porterait à ignorer la possibilité de combiner la méthode de contrôle axée sur le marché avec celle basée sur les coûts.

M. Rogers: Je n'ai qu'un préjugé, monsieur le président, et c'est de m'assurer que le système soit efficace.

Le président: Laissez-moi aborder la question d'un aspect négatif. Vous n'avez rien contre le fait d'essayer, de façon expérimentale, de combiner la méthode basée sur le marché avec celle axée sur les coûts?

M. Rogers: Mais pas de la façon qui a été décrite à ce comité.

Le président: Ou décrite dans le rapport?

M. Rogers: En effet.

Le sénateur Godfrey: Quand on établit un taux quelconque pour un ministère, pourquoi est-ce qu'on ne se fonderait pas toujours sur le marché? Si un immeuble été construit il y a dix ans, et que vous vous fondez sur le coût, tout en tenant compte de l'inflation, ce client obtiendra alors un taux beaucoup moins élevé du point de vue du coût comparé au taux du marché que s'il s'agissait d'un immeuble construit il y à peu près deux ans, ou ne parlons-nous pas de la même chose?

M. Rogers: C'est vrai.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi n'imposez-vous pas une certaine restriction aux ministères en général en disant, «vous devez payer pour vos locaux ce qu'ils valent actuellement sur le marché, peu importe le coût, même si l'immeuble a été construit il y a 20 ans»?

M. Rogers: C'était le grand avantage que l'on prévoyait dans le rapport que vous avez présenté.

Le sénateur Godfrey: S'agit-il d'établir des taux de location fondés sur le coût? C'est cela que je ne comprends pas.

M. Rogers: La question du coût repose sur divers aspects, Monsieur le sénateur. Il y a la valeur comptable; il y a aussi la recommandation du vérificateur général contenant la valeur comptable et établissant le taux de location actuel, ce qui pourrait être sur le reste de la durée d'utilisation prévue. Nous

[*Text*]

We will obviously deal with his recommendations in common with your recommendations.

The Chairman: Our recommendation in that regard is not dissimilar because we take an appraised value and amortize it over the financing period. It is a matter of approaching the same problem from different ends.

Mr. Rogers: Correct. There are several levels of rate that could be considered, whether they be depreciated value, hether they be current costs amortized over the useful life, of your recommendation that a full appraisal, including the costs of capital, be amortized and then reset up at the end of that second period.

Senator Godfrey: You are talking about rental rates?

Mr. Rogers: Rental rates.

Senator Godfrey: I am still a little confused because I still do not understand how you set up a rental rate other than that if the building has been depreciated, then you start all over again; you might set up as regards cost, but if you reappraise the building, what would happen?

Mr. Rogers: It would have to be done on a reappraisal of the building itself.

Senator Godfrey: Surely it is simpler just to have an appraisal based upon what the current rental rate is, and that is the actual fact of what the department should be paying.

Mr. Rogers: I do not think there is any question, based on the minister's statement, that that is the proposal that is intended to be examined in the western region of the Department of Public Works.

Senator Grosart: You could have a building that is worth nothing, but the rents could be high.

The Chairman: Yes, and we have indicated in our report a way that could be done without creating a windfall in the hands of DPW.

Mr. Mackay: I hope I am going to clear this up, rather than confuse it further. Let us talk about costs for a moment. As an example, a fair amount of money is spent on O&M. Therefore, that would tend to be our actual cost, plus a management fee of some sort which would be passed on to the client. Where we are renting on behalf of a client and doing the real estate work on his behalf, here again it would be the past-year type of cost plus a management fee of some sort to cover the overheads. So the only portion we are talking about is the capital cost of the operation and how one applies the rent on that basis. Mr. Rogers has described a number of ways of doing that. He assures me that he will go into this with a very pen mind, recognizing that it is effectiveness that we are after, both for the client in terms of discipline, and for the Department of Public Works.

The Chairman: I think I agree with everything you say except when you refer to O&M. O&M could be disciplined both by cost criteria and also by the fact that if it is part of the market rents, it receives a discipline. If O&M is the part that

[*Traduction*]

traiterons bien sûr de ses recommandations et en même temps des vôtres.

Le président: Notre recommandation à cet égard n'est pas différente car nous prenons une valeur estimative et l'amortissons au cours de la période de financement. Il s'agit de s'attaquer au même problème mais sous des angles différents.

M. Rogers: En effet. Plusieurs niveaux de taux pourraient être considérés, qu'il s'agisse de valeur dépréciée, de frais courants amortis au cours de la durée utile, ou selon votre recommandation, d'une appréciation complète, y compris les frais du premier établissement, qui serait amortie et ensuite reconstituée à la fin de cette deuxième période.

Le sénateur Godfrey: Vous parlez des taux de location?

M. Rogers: Oui.

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends pas encore très bien car je me demande comment vous pouvez fixer un taux de location différent de celui de l'immeuble déprécié, et ensuite tout recommencer; vous pouvez le faire en ce qui a trait aux coûts, mais si l'immeuble est réévalué, qu'arrivera-t-il?

M. Rogers: Il faudrait que cela soit fait lors d'une réévalution de l'immeuble lui-même.

Le sénateur Godfrey: Il est certainement plus simple que l'évaluation se fonde sur le taux de location actuel, c'est-à-dire le taux que le ministère devrait payer.

M. Rogers: Il ne fait aucun doute, je crois, selon la déclaration du Ministre, qu'il s'agisse de la proposition qui doit être examinée par le ministère des Travaux publics, région de l'Ouest.

Le sénateur Grosart: Un immeuble pourrait ne rien valoir mais les loyers pourraient en être élevés.

Le président: Oui, et nous avons indiqué dans notre rapport une façon d'y parvenir sans que le ministère des Travaux publics n'en retire un avantage inattendu.

M. Mackay: J'espère apporter un éclaircissement et non créer davantage de confusion. Parlons des coûts un instant. Par exemple, une grosse somme d'argent est engloutie par la rubrique «exploitation et entretien». Par conséquent, il faudrait les considérer comme nos coûts réels, en plus de certains frais administratifs qui seraient transmis au client. Lorsque nous louons au nom d'un client et que nous effectuons tous les travaux immobiliers en son nom, il s'agirait une fois de plus des coûts de l'année précédente auxquels viendraient s'ajouter certains frais administratifs pour couvrir les frais généraux. Par conséquent, nous ne parlons que des coûts de premier établissement de l'exploitation et de la façon dont on calcule le loyer en fonction de ce critère. M. Rogers a décrit un certain nombre de façons de prodéder. Il m'assure qu'il en traitera avec un esprit très ouvert, en tenant compte que c'est l'efficacité qui nous intéresse, à la fois pour le client pour ce qui est du contrôle, et pour le ministère des Travaux publics.

Le président: Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit sauf en ce qui a trait à la rubrique «Exploitation et entretien». L'exploitation et l'entretien pourraient être contrôlés en étant assujettis aux critères des coûts et des taux de location sur le

[*Text*]

is out of line, it is disciplined by market rent. Beyond that I agree with you.

Senator Smith (Colchester): I do not quarrel with anything that has been said, but from what I have heard discussed it seems to me that there is a substantial element of judgment in whatever method has been referred to. I suppose that as long as that judgmental element is a substantial portion of the total recompense that is being asked, then you have the problem of which is the most convincing way of establishing what your judgment of the department's judgment is based on. For instance, when talking about the capital value of the building, that appraisal is based on certain rules, and many of those rules themselves involve the exercise of a very substantial amount of judgment by the person who is applying them. I just wonderhow one deals with that so as to establish a figure about which there is not too much room to argue.

The Chairman: I think what has been said here is that the general concept of charge-back and revenue dependency is accepted, subject to a pilot project which will take place in B.C. In our report we have outlined a method of overcoming the problem that you raise, and there will be an honest attempt to apply that method to the problem.

Senator Smith (Colchester): I hope you will not misunderstand me if I say that is the answer I would give, but I do not hear that from the experts or either of the gentlemen who have been discussing the question.

The Chairman: I will ask Mr. Kackay if that is his understanding.

Mr. Mackay: That is my understanding.

The Chairman: Mr. Rogers, is that your understanding?

Mr. Rogers: Yes, Mr. Chairman. Certainly the estimates done by appraisers would be professional. There may be room for some margin of judgment, but it is certainly less than will be exercised by people in the Treasury Board, the Secretariat, or people in DPW. If, for example, it was an exercise that was endeavoured to be done internally in government, at least we would have the benefit of outside appraisers to minimize that margin of error and disagreement. It would never be perfect, but what we hope is that we end up by the appraisal being a basis for obtaining a commitment from client departments, that this is a valid basis of comparison, and DPW says, "Yes, that is a rational basis within which we must live." If that is the result, then I think we could be happy that the process is effective.

The Chairman: Senator Grosart, we sort of trespassed on you a bit.

Senator Grosart: Not at all. I am delighted that we are doing it this way, because I did not want to monopolize all the time.

[*Traduction*]

marché. Si l'exploitation et l'entretien sont déséquilibrés, la situation peut être rétablie par le biais des taux de location sur le marché. Cela mis à part, je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne conteste rien de ce qui a été dit, mais d'après les discussions que j'ai entendues, il me semble qu'il y a un élément important d'arbitraire dans toutes les méthodes qui ont été mentionnées. Je présume qu'aussi longtemps que l'élément d'arbitraire constituera une portion sensible de la compensation totale demandée, il vous faudra déterminer la façon la plus convaincante de trouver sur quels critères se fonde votre jugement au sujet du ministère. Par exemple, lorsqu'on parle de la valeur du premier établissement de l'immeuble, cette évaluation est fondée sur certaines règles, et un grand nombre de ces règles elles-mêmes comportent l'exercice d'une somme très importante de jugement de la part de la personne qui les applique. Je me demande simplement comment on peut arriver à fixer un chiffre qui ne prête pas trop à contestation.

Le président: On a dit ici que le concept général de révocation de crédit et d'autonomie financière est accepté, sous réserve du succès d'un projet pilote qui sera effectué en Colombie-Britannique. Dans notre rapport, nous avons décrit une méthode pour surmonter le problème que vous avez soulevé, et nous tenterons honnêtement de l'appliquer.

Le sénateur Smith (Colchester): J'espère que vous ne vous méprendrez pas si je dis que c'est la réponse que je donnerais, mais je ne l'ai pas entendu formuler par les experts ou tous ceux qui ont discuté de la question.

Le président: Je demanderai à M. Mackay si c'est ce qu'il pense.

M. Mackay: Oui, en effet.

Le président: M. Rogers, est-ce que cela correspond à vos idées?

M. Rogers: Oui, monsieur le président. Certes, les calculs effectués par les évaluateurs seraient professionnelles. Il y a peut-être place pour une certaine portion d'arbitraire mais elle est certainement moindre que celle qui est réservée au Conseil du Trésor, au Secrétariat ou au ministère des Travaux publics. Par exemple, s'il s'agissait d'un travail qui devait être fait au sein du gouvernement, nous aurions au moins l'avantage d'utiliser des évaluateurs extérieurs pour minimiser cette marge d'erreur et de désaccord. Ce ne serait jamais parfait, mais nous espérons que l'évaluation puisse servir de fondement pour obtenir un engagement de la part des ministères-clients, qu'elle serve de fondement valable de comparaison, et que le ministère des Travaux publics puisse dire qu'il s'agit d'un fondement rationnel auquel il doit se conformer. Si tel est le résultat, je crois que nous pourrons nous réjouir du succès de cette méthode.

Le président: Sénateur Grosart, nous vous avons coupé la parole.

Le sénateur Grosart: Pas du tout. Cette manière de procéder me convient parfaitement car je ne voudrais pas monopoliser tout le temps.

[*Text*]

The Chairman: Do you intend to move on from revenue dependency now? I think we have done about all we can.

Senator Grosart: Because the minister was leaving I jumped down to No. 9 on page 26 of our report.

The Chairman: Are you finished with that now?

Senator Grosart: Yes. Perhaps I could come back to No. 2 on page 15, where we stress the importance of redefining not only the terms "single purpose buildings" and "general purpose buildings", but also the different kinds of responsibility that the Department of Public Works would have in each of these areas. Is there some kind of general agreement with our recommendation? It is difficult now, because I don't quite know whom I am asking. The chairman of the interdepartmental committee might venture a sort of consensus guess answer, although we will not hold him to it too strenuously.

Dr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board: The minister spoke about drafting a plan for the implementation of revenue dependency. There are a number of associated questions that have to be addressed in that plan, and whenever it says on the sheet of paper you have "To be dealt with in the minister's statement," it should really read, "To be dealt with in principle only in the minister's statement," because behind the drafting of that plan are a number of quite difficult questions. One of them is precisely the question you have now raised. We felt that the Senate committee definition of "general purpose buildings" might have some impractical aspects to it. In the interdepartmental recommendation we discussed the matter and came up with a definition you might call a multi-purpose recommendation, which we would define as any building which, due to its type of construction, location and need can be readily and economically converted to interdepartmental use.

Senator Grosart: Did you say "to interdepartmental use"?

Dr. Meyboom: Yes.

Senator Grosart: "or for commercial use"? Would you not put that in there?

Dr. Meyboom: I would imagine it could be expanded in that way. Buildings that would not meet that definition would be single purpose buildings and would include complexes that have a unique purpose, such as airports, harbour works, port of entry buildings, defence bases and things of that nature. We would certainly address the question you have now raised as part of the plan that the ministry has asked us to draft.

Senator Grosart: I take it that same answer would apply to the question of DPW outright ownership?

Dr. Meyboom: Yes, it would. It would also apply to the things you discussed earlier, the implementation of revenue dependency. It would also apply to something you discussed much earlier in this discussion, namely the question of appropriation, the prestige factors, if I may call it that, which would also have to be worked in in a way that was consistent with the revenue dependency principle, and yet could be dealt with as a

[*Traduction*]

Le président: Allez-vous aborder un autre sujet que l'autonomie financière? Je crois que nous avons épuisé le sujet.

Le sénateur Grosart: Je me suis reporté au numéro 9 de la page 26 de notre rapport parce que le ministre partait.

Le président: En avez-vous fini maintenant?

Le sénateur Grosart: Oui. Je voudrais revenir à la recommandation numéro 2 de la page 15, où nous soulignons l'importance de redéfinir non seulement les expressions «immeubles monovalents» et «immeubles polyvalents» mais également les différents niveaux de responsabilités que devrait détenir le ministère des Travaux publics dans chacun de ces domaines. Y a-t-il consensus à propos de cette recommandation? Cela devient difficile, car je ne sais pas trop à qui m'adresser. Le président du Comité interministériel pourrait peut-être nous donner une réponse mais on ne lui en tiendra pas rigueur.

M. P. Meyboom, sous-secrétaire, direction de la politique administrative, Conseil du Trésor: Le ministre a parlé tout à l'heure d'un projet d'application de l'autonomie financière. Ce projet regroupe un certain nombre de questions et chaque fois que le document cite l'expression «à traiter dans la déclaration que fera le ministre» on devrait lire «à traiter en princpe uniquement dans la déclaration que fera le ministre» car il existe toute une série de questions épineuses à propos de l'élaboration de ce plan. L'une d'elles porte précisément sur le point que vous venez de soulever. Nous avons estimé que la définition des «immeubles polyvalents» donnée par le Comité sénatorial soulevait certains problèmes. Nous en avons discuté au sein du Comité interministériel et nous avons soumis une définition de ce qu'on pourrait appeler un immeuble multivalent que l'on pourrait définir comme tout immeuble qui, en raison de son type de construction, de son emplacement et de son but peut être utilisé rapidement et économiquement par des ministères.

Le sénateur Grosart: Avez-vous dit par les ministères?

M. Meyboom: Oui.

Le sénateur Grosart: Ou à usage commercial? N'en tiendriez-vous pas compte?

M. Meyboom: Je suppose qu'on pourrait le faire. Les immeubles qui ne se conformeraient pas à cette définition seraient des immeubles monovalents et incluraient des complexes à but unique, tels que les aéroports, les ports, les installations des ports d'entrée, les bases militaires et ainsi de suite. Il est certain que le point que vous venez de soulever fait partie du projet que le ministre nous a demandé de rédiger.

Le sénateur Grosart: Je suppose qu'on pourrait donner la même réponse en ce qui concerne des immeubles que devrait posséder le ministère des Travaux publics?

M. Meyboom: Tout à fait. Elle s'appliquerait également au point dont vous avez discuté tout à l'heure, à savoir, la mise en œuvre de l'autonomie financière. Elle s'appliquerait également à la question de l'appropriation, au facteur de prestige, si je peux l'appeler ainsi dont vous avez discuté tout à l'heure et qu'il faudrait rendre compatible avec le principe de l'autonomie financière; cette question pourrait cependant être considérée sous un autre angle que celui de la rentabilité des locaux.

[*Text*]

matter of government concern for matters other than only the efficiency of the accommodation.

Senator Grosart: That was our suggestion in our report.

The Chairman: Perhaps I could ask a supplementary question here. If we could agree on your definition of a multi-purpose building as opposed to a general purpose building—and as I listened to what you say I did not see much of a problem there.

Senator Godfrey: Could you tell us what the difference is?

Senator Grosart: It did not sound as though it was very different from our definition.

The Chairman: I do not see a great deal of difference from the one Dr. Meyboom describes. I can see a situation in our definition, which might, for example, include airports as general purpose buildings. In Dr. Meyboom's definition they would be single purpose buildings. Obviously we have to recognize that people who are involved in this all the time have more knowledge about some of the problems that might arise with this sort of definition. I do not personally—and I doubt the committee would have when we get into it—have much problem with that.

Does that mean, though, that the interdepartmental committee and the departments here can accept Recommendation 3, which is that the committee recommends that all single purpose buildings—I gather you still have the term "single purpose buildings"—and multi-purpose buildings should be owned by the user/occupant department and all multi-purpose accommodation—changing the name from "general purpose"—should be controlled by the Department of Pulic Works?

Senator Grosart: Also our recommendation that single purpose buildings should be acquired by DPW. It takes it a step further.

Mr. Mackay: I should like to make a point on this, because Dr. Meyboom made reference to some practical difficulties in the definition and interpretation of the definition of even single purpose versus multi-purpose, and the fact that there will have to be some more homework done on that. Let me give you a very interesting scenario, whereby a building that under normal circumstances—assuming today as being normal—could in fact be single purpose in our definition. If, however, it was designed differently, recognizing that that building might in fact be a laboratory and its main purpose is a laboratory, it could in fact come under the classification "general purpose," meaning, for example, that it will be easy to modify that building through some simple modifications, even though in fact it could be single purpose and only designed as such in the initial intent. This is a tricky area.

Dr. Meyboom did not mention that this was one of the items that was discussed in the Treasury Board Senior Advisory Committee, and some of my colleagues were perhaps a little taken aback that the definition could include the fact that it might be single purpose. But if we are clever enough in the initial design it could, in fact, be multi-purpose at a later stage.

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: C'est ce que nous avons proposé dans notre rapport.

Le président: Je voudrais poser une question supplémentaire. Si nous pouvions nous mettre d'accord sur votre définition d'un immeuble multivalent par opposition à un immeuble polyvalent, et d'après ce que vous avez dit je ne vois pas vraiment où est la difficulté . . .

Le sénateur Godfrey: Pouvez-vous nous dire quelle différence il y a entre ces deux termes?

Le sénateur Grosart: Elle ne m'a pas semblé très différente de ce que nous avons proposé.

Le président: Elle ne diffère pas tellement de celle que propose M. Meyboom. Dans notre définition, on pourrait, par exemple, inclure les aéroports dans la catégorie des immeubles polyvalents. Dans la définition qu'en donne M. Meyboom, les aéroports seraient considérés comme des immeubles monovalents. Il faut, à l'évidence, reconnaître que ceux qui travaillent dans ce domaine sont plus aptes à reconnaître les problèmes que pourraient provoquer cette définition. Personnellement, je ne vois aucune difficulté et je doute que le comité en verrait lorsque nous aborderons ce problème.

Cela signifie-t-il par contre, que le comité interministériel et les ministères concernés peuvent accepter la recommandation nº 3 du comité selon laquelle tous les immeubles monovalents, je suppose que vous retenez le terme «immeubles monovalents», et les immeubles polyvalents appartiennent aux ministères-clients qui les occupent et que tous les immeubles multivalents, remplaçant le terme «polyvalents», seront gérés par le ministère des Travaux publics?

Le sénateur Grosart: D'après notre recommandation, le ministère des Travaux publics devrait acheter les immeubles monovalents. Nous allons plus loin.

M. Mackay: Je voudrais ajouter un point, car M. Meyboom a évoqué certaines difficultés pratiques dans la définition et l'interprétation de la définition des immeubles monovalents et polyvalents et de toute façon il ne fait aucun doute qu'il va falloir y travailler davantage. Laissez-moi vous donner un exemple: construire ceci dans des conditions normales, en supposant que les conditions d'aujourd'hui sont normales, pourrait constituer um immeuble monovalent d'après notre définition. Si, par contre, il était conçu différemment, en sachant que cet immeuble pourrait en fait être un laboratoire et qu'il est construit dans ce but, il pourrait en fait tomber dans la catégorie des immeubles «polyvalents» ce qui signifie qu'il serait facile de le transformer, en y apportant quelques modifications très simples même si, au début, il était monovalent. Ce n'est pas facile.

M. Meyboom n'a pas dit qu'il s'agissait là d'une des questions dont a discuté le comité consultatif principal du Conseil du Trésor et je crois que certains de mes collègues ont été quelque peu surpris que la définition puisse inclure un immeuble monovalent. Mais si la conception initiale de l'immeuble se fait d'une façon intelligente, il pourrait être transformé en

[*Text*]

From a governmental and economy point of view this has tremendous advantages to us. Therefore, this moves us into perhaps the rationalization of the design and construction activity of the government.

The Chairman: It is a very good point.

Senator Hicks: I should like to put a supplementary question on this. Do I understand Dr. Meyboom to concede that buildings which were multi-purpose, as he called them, would belong to the Department of Public Works, whereas those that were single purpose would belong to the department concerned? Or have you not gone to that stage?

Dr. Meyboom: I presume they will belong to the Crown.

The Chairman: I think Senator Hicks means, under the control of.

Senator Hicks: Under the control of, yes.

Dr. Meyboom: We have not really pursued that in any great depth, but to the extent that we have discussed it, I think that would be the general understanding. You were asking about the ownership and the acquisition process.

Senator Hicks: I should not have said "ownership." I agree they all belong to the Crown. Through whom do they report to the Crown?

Dr. Meyboom: I think there will be general agreement among the departments that both the "acquisition" and the "ownership" will be under the Department of Public Works; but I am guessing a little bit now as to what the final position will be.

Senator Hicks: The next point follows quite logically from what Mr. Mackay was saying. If you could be ingenious enough to design your so-called single purpose building so that with a minimum amount of modification it could become a multi-purpose building, where would you have it controlled—through Public Works or through the department that was using it for its intended single purpose?

Mr. Mackay: Perhaps, Mr. Chairman, it is unfair to have Dr. Meyboom try to answer that question. Perhaps I could give you the Public Works point of view. In the interests of economy and efficiency it would be better to have that under Public Works ownership, or control, if you like, to ensure that the original purpose was not lost sight of—that, in effect, it is a multi-purpose building.

Senator Hicks: Where would you put a building like the Bedford Institute of Oceanography, which clearly is now a research lab for a specific purpose, but could, with simple modifications, become adaptable to other uses or occupancy?

Mr. Mackay: My architects tell me that it is relatively simple to take into account even a special building such as that, in its original design concept, with the ultimate purpose that it could, in fact, be made general purpose. So from my criteria, that building, if we had some creative imagination at the time it was built, would, in fact, be multi-purpose.

[*Traduction*]

immeuble polyvalent plus tard. D'un point de vue gouvernemental et économique, cette formule présente d'énormes avantages. Il faudrait, par conséquent, rationnaliser la conception et la construction d'un point de vue gouvernemental.

Le président: Voilà une question intéressante.

Le sénateur Hicks: Je voudrais poser une question supplémentaire à ce propos. Cela signifie-t-il que les immeubles multivalents comme les appelle M. Meyboom appartiendraient au ministère des Travaux publics alors que les immeubles monovalents appartiendraient au ministère en question? Ou alors n'êtes-vous pas encore allés aussi loin?

M. Meyboom: Je suppose qu'ils appartiendraient à la Couronne.

Le président: Je crois que le sénateur Hicks veut dire sous le contrôle du ministère.

Le sénateur Hicks: C'est exact.

M. Meyboom: Nous ne nous sommes pas vraiment attardés à ce sujet, mais dans l'ensemble, je crois que c'est bien ce que nous voulons dire. Vous avez demandé des éclaircissements sur la propriété et le processus d'acquisition.

Le sénateur Hicks: Je n'aurais pas dû dire «propriété». Je conviens qu'ils relèvent tous de la Couronne. Mais par l'intermédiaire de quel organisme?

M. Meyboom: Je crois que les ministères s'entendront à dire que l'«acquisition» et la «propriété» relèveront du ministère des Travaux publics; mais en disant cela, je présume quelque peu de la position finale qui sera adoptée.

Le sénateur Hicks: Le point suivant découle logiquement des observations de M. Mackay. Si vous êtes capable de concevoir un immeuble monovalent, de façon qu'avec un minimum de changements, il puisse devenir un immeuble polyvalent, qui en assurerait le contrôle, les Travaux publics ou le ministère qui s'en sert pour son seul usage?

M. Mackay: Monsieur le président, il est peut-être injuste de demander à M. Meyboom de répondre à cette question. Je pourrais peut-être vous donner le point de vue des Travaux publics. Pour des raisons d'économie et d'efficacité, il serait peut-être préférable de confier un immeuble à la garde ou au contrôle des Travaux publics, pour s'assurer que cet immeuble demeure polyvalent, comme on l'avait d'abord convenu.

Le sénateur Hicks: Dans quelle catégorie placeriez-vous un immeuble comme le *Bedford Institute of Oceanography*, qui est aujourd'hui, de toute évidence, un laboratoire de recherches destiné à un usage précis, mais qui pourrait, grâce à des changements assez simples, être employé autrement?

M. Mackay: Selon mes architectes, il est relativement simple de concevoir un immeuble spécial de ce genre, au départ, avec l'idée qu'il pourrait devenir polyvalent. Alors, à mon avis, si nous avions fait preuve d'un peu d'imagination lors de sa construction, cet immeuble pourrait en fait être polyvalent.

[*Text*]

Senator Hicks: And would be under the control of Public Works?

Mr. Mackay: Yes, and, in fact, rent it to the user, through whatever system, either cost or market.

The Chairman: But do you accept the fact that those buildings—the definition aside right now—that are finally defined as single purpose buildings, would be under the control of the user department?

Mr. Mackay: I am sorry, Mr. Chairman, would you rephrase that?

Senator Grosart: Mr. Chairman, perhaps I could read our recommendation. It is rather interesting from the point of view of semantics:

> The Committee further recommends that all single purpose buildings should be *owned* by the user/occupant department, and all general purpose accommodation should be *controlled by* the Department of Public Works.

The Chairman: There is a reason for that, in that under our definition all single purpose buildings would be crown constructed buildings or crown owned buildings; whereas general purpose accommodation would include rental accommodation; and by the very basis of our definition, all rental accommodation must be general purpose, because it has a market value.

Senator Hicks: And DPW controlled.

Mr. Mackay: I suppport your recommendation, Mr. Chairman, with one caveat, that we have to get to the front end of it as well, with respect to the design of the building.

Senator Grosart: There would be no problem, even in that case, of a reclassification. You could go down the road and say, "We have to reclassify this." If you reclassify it, you might change the basis of control or even ownership, in the sense that we use it here.

The Chairman: Dr. Meyboom wishes to say something.

Dr. Meyboom: There was an earlier answer that senators received on the question of acquisition and ownership, as it was so eloquently expressed by Mr. Mackay. He preceded it by saying it was a DPW viewpoint. I think it is fair to underline that it is a DPW viewpoint, because that matter has not really been discussed in great detail, as I pointed out earlier.

On the question, as to how you manipulate a building initially to make it a multi-purpose building, we have not gone into that in any depth, but, as I promised, that is one of the aspects we have to address in developing this draft which the minister has asked us to develop.

Senator Grosart: I move now to a general question—it seems to me to be a major recommendation—concerning the utilization of space by the departments, which would involve the question of assessment of need, either by function or by average salary; and then going on to the question as to whether DPW should, as we recommend, monitor the use—not only to have a clear understanding as to how a determination would be reached as to the amount of square footage that a department would be entitled to—but also to deal with the major question

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Et il relèverait du ministère des Travaux publics?

M. Mackay: Oui, en fait, ou pourrait le louer à son usager, que ce soit au prix coûtant ou au prix du marché.

Le président: Mais êtes-vous d'accord pour que ces immeubles, sans tenir compte des définitions, que l'on désigne comme des immeubles monovalents, ne relèvent que du ministère-client?

M. Mackay: Excusez-moi, monsieur le président, mais pourriez-vous reformuler cette question?

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, peut-être pourrais-je lire notre recommandation, qui est d'ailleurs assez intéressante, du point de vue sémantique:

> Le comité recommande que tous les immeubles monovalents appartiennent au ministère-client qui les occupe et que le ministère des Travaux publics se charge de la gestion de tous les locaux polyvalents.

Le président: Ce qui explique cette recommandation, c'est qu'aux termes de notre définition, tous les immeubles monovalents seraient construits par la Couronne ou lui appartiendraient, alors que les locaux polyvalents comprendraient les locaux de location, et, selon notre définition, tous ces locaux doivent être polyvalents, à cause de leur valeur marchande.

Le sénateur Hicks: Et qu'ils sont gérés par le ministère des Travaux publics.

M. Mackay: Monsieur le président, j'appuie votre recommandation avec cette réserve: nous devons également tenir compte de la conception de l'immeuble.

Le sénateur Grosart: Même dans ce cas, la reclassification ne poserait pas de problème. Vous n'auriez qu'à dire: "Il faut le reclassifier"; dans ce cas, il se pourrait qu'on change la base même de la gestion ou même de la propriété, au sens où nous l'entendons ici.

Le président: M. Meyboom veut faire une observation.

M. Meyboom: Je voudrais rappeler une réponse qu'a éloquemment donnée M. Mackay en ce qui concerne l'achat et la propriété et qu'il a affirmé être l'opinion du ministère des Travaux publics. Je crois qu'il est bon de le rappeler, parce que cette question n'a pas fait l'objet d'un étude approfondie, comme je l'ai déjà mentionné.

Nous n'avons pas beaucoup étudié la question de la conception des immeubles en fonction de la polyvalence, mais, comme je l'ai promis, c'est l'un des aspects dont nous devons tenir compte dans l'élaboration de ce projet que le ministre nous a demandé d'élaborer.

Le sénateur Grosart: J'aimerais maintenant passer à une question d'ordre général. L'utilisation de l'espace par les ministères me semble être une recommandation importante qui mettrait en jeu la question de l'évaluation des besoins, soit par la fonction ou le salaire moyen. J'aimerais aussi aborder la question du contrôle que, selon notre recommandation, le ministère des Travaux publics devrait exercer sur l'utilisation des immeubles. Il s'agit non seulement de comprendre clairement comment on pourrait déterminer l'espace auquel aurait

[*Text*]

as to the monitoring. We have clear evidence that many departments object to that. It would seem to us that this is almost essential to the efficient operation of an accommodation program. I wonder if you have any general comments to make as to how far we have got with that.

Dr. Meyboom: I would like to speak to that as a Treasury Board official and not as chairman of the interdepartmental committee. We have dealt with the problem you have identified, but we have dealt with it in a slightly different fashion from what you recommended originally. Senators may know that the question of accommodation was addressed by the Treasury Board a few years ago, as a result of the recommendations of the Auditor General. Out of that review has come a control standard for office accommodation. As Senator Grosart pointed out, there is a relationship between average salary and square footage. It is a very simple formula. It is linear relation between the two—in other words, the higher the salary, the higher the square footage.

The notion has been developed that perhaps that simple relationship—which takes into additional account such things as conference rooms and reception rooms—really is very difficult to administer in practice, and we should therefore move to a functional standard relating to the functions that are carried out in government, broken down in eight or ten categories, and relate that to the square footage that is available for government employees.

We have implemented a control standard since 1977, and the question of monitoring, of course, comes up with respect to that policy, as it comes up with respect to many Treasury Board policies. The approach we have taken, being fully aware of the recommendations made by your committee, is as follows: the Department of Public Works does a survey, with full cooperation of all departments of government, through their regional offices. The survey is plotted on the control graph, if you wish, vis-à-vis the average salary as we know it exists in the various departments. We have just developed the first approach to that. We are making the first plot of that survey. It would be reported to the departments concerned—not by the Department of Public Works, but by the Treasury Board Secretariat. The reason for that, as you will understand, is that it would put the Department of Public Works in a very difficult position, to be at once a service agency and a control agency; whereas from the Treasury Board, everyone expects that function.

So I think we can address that question in this way by dealing with the departments, pointing out to the departments what is the actual situation as a result of the survey, and pointing out any discrepancies that might exist. How we are going to deal with the functional standards, I really cannot tell you yet. We have developed tentative functional standards and we have started a small pilot project with the Department of Public Works. As a result of that project we will have to make presentations to Treasury Board ministers, because it would mean, in effect, introducing a new kind of standard. So I feel that, in spirit at least, we have addressed the concern that you have raised in your report. But I would like to point to the role

[*Traduction*]

droit un ministère—non de façon absolue, parce que cela pourrait varier—mais aussi d'étudier la question du contrôle. Il est évident que de nombreux ministères s'y opposent. A notre avis, cela est presque essentiel au bon fonctionnement d'un programme de logement. Avez-vous des commentaires à faire jusqu'à présent?

M. Meyboom: J'aimerais répondre à cette question en tant que représentant du Conseil du Trésor et non comme président du Comité interministériel. Nous avons déjà traité du problème dont vous avez parlé, mais dans une optique légèrement différente. Les sénateurs savent peut-être que la question des locaux a été étudiée par le Conseil du Trésor il y a quelques années à la suite des recommandations du vérificateur général. Cette étude a entraîné une norme de contrôle en ce qui concerne les locaux à bureaux. Comme le sénateur Grosart l'a fait remarquer, il y a un lien entre le salaire moyen et la superficie. C'est une formule très simple. C'est une équation linéaire . . . autrement dit, plus les salaires sont élevés, plus la superficie est élevée.

On en est venu à la conclusion que ce principe très simple, qui tient en outre compte de facteurs comme les salles de conférence et de réception, est en fait très difficile à mettre en application et que nous devrions en outre adopter une norme fonctionnelle qui tiendrait compte des fonctions qui sont exercées au sein du gouvernement et qui seraient réparties en huit ou dix catégories. Cette norme permettrait de déterminer les locaux à accorder aux fonctionnaires.

Nous avons appliqué cette norme de contrôle depuis 1977 et la question de la surveillance découle bien sûr de cette politique ainsi que de bon nombre de lignes de conduite du Conseil du Trésor. Étant tout à fait conscient des recommandations de votre Comité, nous avons adopté la solution suivante: le ministère des Travaux publics effectue une enquête à laquelle tous les ministères collaborent par le biais de leurs bureaux régionaux. L'enquête porte essentiellement sur le salaire moyen de l'effectif de différents ministères. Nous venons de mettre au point la première solution, la première ébauche. Le ministère des Travaux publics et non pas le Secrétariat du Conseil du Trésor transmettra les résultats aux ministères en cause. Comme vous le comprendrez, la raison est que le ministère des Travaux publics se trouve dans une position très difficile puisqu'il est à la fois un organisme de services et un organisme de contrôle; cependant, tous s'attendent à ce que le Conseil du Trésor s'acquitte de cette tâche.

Je pense par conséquent que nous pouvons étudier cette question en traitant avec les ministères et en leur faisant connaître la situation véritable dépeinte par l'enquête ainsi que les divergences éventuelles. Je ne peux pas vous dire cependant de quelle façon nous aborderons les normes fonctionnelles. Nous avons élaboré des modèles de normes fonctionnelles et nous avons mis au point un petit projet pilote en collaboration avec le ministère des Travaux publics. Ce programme nous permettra de présenter un document aux ministres du Conseil du trésor, car il s'agit en fait de proposer une nouvelle norme. Je crois par conséquent que nous avons tenu compte des inquiétudes signalées dans votre rapport: c'était du moins notre

[*Text*]

of the Department of Public Works in making this survey rather than in monitoring the compliance of the various departments with the Treasury Board control standard.

Senator Grosart: I can see the rationale of your objection to the Department of Public Works performing both the service and the monitoring functions, but, on the other hand, I can see a legitimate connection between the two because of the playback that DPW would then have for future recommendations.

What kind of establishment would there be in Treasury Board for that function? How would you institutionalize that particular function? Would it be in conjunction with the Department of Public Works or would you go off on your own?

Dr. Meyboom: The Administrative Policy Branch in the Treasury Board Secretariat, which has the responsibility for this kind of policy, is divided into two groups: the policy formulation group, on the one hand; and the policy implementation group, on the other.

Senator Grosart: Is this for all policy or specifically for the Department of Public Works?

Dr. Meyboom: It is for all policy, not just for the Department of Public Works. That is right. Within that major grouping, which I have just described, is a subdivision among four major areas of our responsibility: material; services; real estate and accommodation; and information. In the group dealing with real estate and accommodation there is day-to-day communication with the Department of Public Works on matters such as this. It is one of the explicit responsibilities of the officers in that group—and if I recall correctly there are five professional officers in the group—to examine the returns from the Department of Public Works survey vis-à-vis the various departments. In addition, of course, whenever the department wishes to exceed the Treasury Board guidelines—at the beginning of a new program, for instance—the department makes a specific submission to the Treasury Board for approval of or modification of the proposal as a result of that. Again, that is not something that the Department of Public Works would do on its own. The Department of Public Works would be placed in a most difficult position, in our view, and I believe Mr. Mackay agrees with that, if it were both service oriented and control oriented.

Mr. Mackay: May I add one comment in order to amplify what Dr. Meyboom is saying? We have recently, within a reallocation of some of our resources, allocated two space optimization officers, as we call them, to each one of our regions. Their prime purpose in life is to work with the clients, where they have in fact identified too much space that they may be occupying. It is not easy sometimes to rectify the problems quickly. There may be leases in place. There may be no other clients we can feed into that space, even if in fact they did rearrange and reduce the amount they were taking. So the prime purpose in life of these optimization officers is to work with the clients, after the identification of the surveys that

[*Traduction*]

intention; j'aimerais cependant indiquer que le rôle du ministère des Travaux publics est d'effectuer cette enquête plutôt que de veillir à ce que les différents ministères appliquent la norme de contrôle du Conseil du Trésor.

Le sénateur Grosart: Je comprends les motifs pour lequels vous vous opposez à ce que le ministère des Travaux publics s'acquitte à la fois des services et de la surveillance. Cependant, je vois un lien logique entre ces deux fonctions en raison de l'importance de ce ministère face aux futures recommandations.

Quel effectif serait affecté à cette fonction au sein du Conseil du Trésor? Comment institutionaliseriez-vous cette fonction particulière? Avec l'aide du ministère des Travaux publics ou à vous seuls?

M. Meyboom: La direction de la politique administrative du Secrétariat du Conseil du Trésor, direction qui est responsable de cette politique, est divisée en deux groupes: le premier énonce la politique et le second se charge de la faire appliquer.

Le sénateur Grosart: Cela vaut-il pour tous les ministères ou uniquement le ministère des Travaux publics?

M. Meyboom: Cela vaut pour tous les ministères et non pas uniquement pour le ministère des Travaux publics. C'est exact. Cette direction, que je viens de décrire, est divisée à son tour en quatre principaux secteurs de responsabilité: le matériel, les services, les biens meubles et les locaux ainsi que l'information. Le groupe qui s'occupe des biens meubles et des locaux consulte quotidiennement le ministère des Travaux publics lorsqu'il s'agit de ce genre de question. Une des responsabilités explicites des agents de ce groupe, et si je me souviens bien, il y a cinq agents, est d'étudier les résultats de l'enquête du ministère des Travaux publics effectuée auprès des différents ministères. En outre, le ministère demande au Conseil du Trésor d'approuver ou de modifier la demande qu'il présente s'il désire outrepasser les directives du Conseil du Trésor, lorsqu'il s'agit de lancer un nouveau programme, notamment. Je répète que ce n'est cependant pas une initiative que le ministère des Travaux publics pourrait décider de prendre. Je pense que ce ministère se retrouverait dans une position des plus difficiles s'il fallait qu'il s'occupe des services et du contrôle, et je crois que M. MacKay est d'accord avec nous à cet égard.

M. Mackay: Me permettez-vous d'ajouter une observation afin de préciser les propos de M. Meyboom? Dans le cadre d'une nouvelle répartition de l'effectif, nous avons affecté à chaque région deux fonctionnaires. Nous les désignons sous le nom d'agent d'optimisation des locaux. Leur principale fonction est de négocier avec les clients qui disposeraient en fait de beaucoup trop d'espace. Il n'est pas toujours facile de résoudre rapidement les problèmes car des baux ont peut être été signés. Il est peut-être impossible d'accorder cet espace à d'autres clients même si en fait, les clients s'arrangent pour utiliser moins d'espace. Une fois les enquêtes effectuées, la principale tâche de ces agents consiste à essayer de déterminer, de

[*Text*]

have been taken to see how we can assist the clients in optimizing their space.

This has just gone into place and is really a fallout of the sort of recommendations you came up with in this area. They are now working in parallel at the regional level on basically this same problem, recognizing that we do like to feel that we are primarily a service agency and are acting really on behalf of the Treasury Board in obtaining the statistics. Then we work with the client to try to resolve the problems, because we have to do it on the basis of cost benefits as well, because if we have to relocate it might cost more than to use the extra space for the remainder of the lease, and so on.

Senator Grosart: if your optimization officers found a situation in which they felt the department had a bad utilization of its space, would you report that to Treasury Board?

Mr. Mackay: On the assumption that they know what they are looking for, we have told our space optimization personnel that the first thing they should do is to raise the matter with the clients in an attempt to see if something can be done at the client level. They give the client adequate time to resolve the problem, in other words. If the client is not particularly excited about conserving space, then we have indicated to our officers to use the hierarchical chain in our organization, to get it up to our regional director general level so that he in turn can go to the senior officer of that client in that particular region. I assume that, when that happen, generally will be done to accommodate the problem.

Senator Grosart: Is there any kind of requirement, statutory or regulatory, for departments to declare vacant space or unused space?

Dr. Meyboom: I would have to check that.

Senator Grosart: I ask that because it seems to be a major area of inefficiency. Any manager who was known by his employees, or his staff, to have said, "We have too much space," would not be very popular with his staff. All vacant space is not necessarily wasted space, admittedly, but there was an indication in our evidence that this was an area in which there was unnecessary inefficiency in space utilization.

Mr. Mackay: Senator Grosart, I am convinced that there is a directive somewhere which says that it is mandatory for clients or users to declare surplus space. I am not sure what that mechanism is, though.

Senator Grosart: It would appear that it would have to be mandatory. I don't know whether there would be any sanctions or punishments against the head of a department who had not done it.

The Chairman: Just for clarification, I should like to mention that in one of our recommendations we also wanted to avoid putting the Department of Public Works in a control role. That is why we suggested that they be the agent of the Treasury Board to set the functional standards to report on overuse of space. But the control would be exercised by

[*Traduction*]

concert avec les clients, la façon dont le ministère peut aider ces clients à faire la meilleure utilisation de l'espace alloué.

Cette procédure, que nous venons de mettre au point, découle en fait des recommandations que vous avez proposées dans ce domaine. Ces agents se concentrent pour l'instant essentiellement sur ce problème au niveau régional; nous reconnaissons que nous aimons à nous considérer essentiellement comme un organisme de services et que nous obtenons ces statistiques au nom du Conseil du Trésor. De concert avec le client, nous essayons par la suite de résoudre les problèmes parce que, pour ce faire, nous devons nous fonder sur une étude de rentabilité car il serait peut-être plus coûteux de trouver de nouveaux bureaux que d'utiliser le surplus d'espace jusqu'à la fin du bail par exemple.

Le sénateur Grosart: Si vos agents d'optimisation découvrent que le ministère a mal utilisé l'espace alloué, le signaleriez-vous au Conseil du Trésor?

M. Mackay: En supposant qu'ils savent ce qu'ils font, nous avons dit à nos agents que la première mesure à prendre est de souligner le problème au client afin d'essayer de trouver une solution avec lui. Autrement dit, ils accordent au client un délai qui lui permet de régler ce problème. Si le client ne semble pas particulièrement enclin à mieux utiliser ses locaux, nous avons dit à nos fonctionnaires de suivre la voie hiérarchique de notre ministère soit de saisir notre directeur régional de cette question afin qu'il puisse en aviser le haut fonctionnaire responsable de ce client pour cette région précise. Lorsque ce genre de problème surgit, je tiens pour acquis que, en règle générale, des mesures seront prises afin de régler ce problème.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il certaines exigences statutaires ou réglementaires faisant l'obligation au ministère de déclarer l'espace vacant ou non utilisé?

M. Meyboom: Il faut que je vérifie.

Le sénateur Grosart: Je pose la question parce que, apparamment, c'est là un des principaux domaine d'inefficacité. Le directeur qui dirait «nous avons trop d'espace» n'aurait pas la cote d'amour auprès de ses employés si ces derniers l'apprenaient. L'espace vacant n'est pas nécessairement de l'espace perdu, mais d'après les témoignages que nous avons recueillis, il s'agit-là d'un domaine où l'espace n'est pas utilisé de façon efficace.

M. Mackay: Sénateur Grosart. Je suis convaincu qu'il y a quelque part une directive faisant l'obligation aux clients ou aux usagers de faire rapport de l'espace en trop dont ils disposent. Toutefois, je ne sais pas comment.

Le sénateur Grosart: Il semblerait que ce doit être obligatoire. Je ne sais pas si on a prévu des sanctions ou si l'on peut pénaliser les chefs de service qui se rendent coupables.

Le président: Juste pour apporter quelques précisions, je voudrais dire qu'une de nos recommandations voulait qu'on évite de confier au ministère des Travaux publics des fonctions de contrôle. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé qu'il agisse en tant qu'agent du Conseil du Trésor pour arrêter les normes d'exploitations relatives à la surutilisation de l'es-

[*Text*]

Treasury Board. It was the monitoring we were concerned with. We did not see the crunch being brought down by the Department of Public Works, but rather by Treasury Board.

The only area we thought the Department of Public Works should have some leeway in was in allowing a department to exceed space standards, if there was good reason. No matter what standards you have, whether they are based on average salaries or functional standards, there are certain situations which arise in which the standards should be exceeded, or it is wise or efficient to exceed the standards. We wanted to give the Department of Public Works the power at that point to say, "Yes, you may exceed," and then require the Department of Public Works to report to Treasury Board the fact that they had exceeded the space standards.

Dr. Meyboom: First of all, if I understand you correctly, Mr. Chairman, you were talking about the control of the overuse of space. As I see it, the Department of Public Works simply reports its surveys of the use of space, whether it is overuse or underuse, or whatever. They present a factual report on the square footage that the Government of Canada is occupying. By plotting that against the population of the departments, only then can we really come to a department-wide assessment about overuse or underuse, or whatever the situation may be. I would therefore like to see the role of the Department of Public Works simply as reporting to Treasury Board what the actual use of space is, and then, in consultation with DPW, make an assessment as to whether it is overused, or underused, or properly used, or whatever the case may be. If you will permit me to start out from the assumption that DPW is controlling the overuse of space, that may be giving it a function that is not entirely in agreement with what the department itself sees as its function.

The Chairman: I do not think we suggested that that was the case. I said that we wanted them to monitor the space, and to have the right to agree to overuse of space if that became necessary, but to report a situation in which there was an unacceptable overuse of space to Treasury Board for Treasury Board action. They would be the agent in that regard.

Dr. Meyboom: I do not want to repeat old testimony, and I am not sure whether or not this has been dealt with by your committee, but if I understand the position correctly, I think that at the moment the DPW, in assigning space to a department, has a 15 or 10 per cent leeway, in dealing with what we call the growth factor. Meanwhile the growth factor has been diminished as a result of other measures.

Senator Godfrey: Has the leeway been diminished too?

[*Traduction*]

pace. Mais la responsabilité ressortirait au Conseil du Trésor. C'est la question du contrôle qui nous préoccupait. En effet, nous croyions que ce ne serait pas le ministère des Travaux publics qui imposerait des contraintes, mais plutôt le Conseil du Trésor.

A notre avis, le ministère des Travaux publics doit jouir d'une certaine marge de manœuvre pour permettre aux ministères de ne pas respecter les normes en matière d'espace mais pour une raison valable. Peu importe les normes qu'il vous faut suivre qu'elles soient basées sur la moyenne des salaires ou des normes fonctionnelles, il y a certaines situations dans lesquelles il n'est pas possible de les respecter ou aussi il est sage ou plus rentable de ne pas les respecter. Nous voulions donner au ministère des Travaux publics le pouvoir de dire «oui, vous pouvez ne pas respecter les normes» et ensuite exiger du ministère des Travaux publics de le signaler au Conseil du Trésor.

M. Meyboom: En premier lieu, si j'ai bien compris ce que vous avez dit, monsieur le président, vous parliez du contrôle de la surutilisation de l'espace. D'après moi, le ministère des Travaux publics ne fait simplement que faire rapport de son enquête sur l'utilisation de l'espace qu'il s'agisse de surutilisation ou de sousutilisation. Il s'agit d'un rapport objectif sur les faits à savoir du nombre de pieds carrés que le gouvernement du Canada occupe. En répartissant ce nombre entre les effectifs de chaque ministère, on peut véritablement évaluer à l'échelle des ministères le degré de surutilisation ou de sousutilisation, selon le cas. En conséquence, je voudrais que le rôle du ministère des Travaux publics soit simplement de faire rapport au Conseil du Trésor sur l'utilisation de l'espace, et ensuite en consultation avec lui, procéder à l'évaluation de l'utilisation des locaux. Si vous me permettez de partir de l'hypothèse que le ministère des Travaux publics contrôle la surutilisation de l'espace, c'est peut-être lui confier une fonction qui n'est pas exactement en conformité avec l'idée que le ministère lui-même se fait de son rôle.

Le président: Je ne pense pas que nous ayons dit que c'était le cas. J'ai dit que nous voulions que le ministère contrôle l'utilisation de l'espace et qu'il ait le droit de permettre au besoin une surutilisation d'espace, mais par contre de faire rapport au Conseil du Trésor lorsqu'il y a surutilisation intolérable de l'espace pour que le Conseil du Trésor prenne les mesures qui s'imposent. A cet égard, il serait en quelque sorte un agent.

M. Meyboom: Je ne voudrais pas revenir sur ce qui s'est déjà dit, et je ne sais pas si votre Comité a discuté de cette question ou non. Si je comprends correctement, la position adoptée je pense qu'au moment où le ministère des Travaux publics alloue à un ministère des locaux, il dispose d'une marge de manœuvre de 10 ou 15 p. 100 en prenant en considération ce que nous appelons le facteur de croissance. En revanche, ce facteur de croissance se trouve être diminué à la suite d'autres mesures qui ont été prises.

Le sénateur Godfrey: Est-ce que la marge de manœuvre a été diminuée elle aussi?

[*Text*]

Dr. Meyboom: I do not think we have assigned that much new space recently, senator; but there has been a small margin to allow the DPW to make its own judgments. Once that margin is exceeded, the department, not DPW, will have to make a submission to the Treasury Board, seeking the permission of the Treasury Board to exceed the standard.

Senator Grosart: My next question arises out of our recommendation that the DPW be designated as a common service agency. We point out in our report that in the past other departments have been allowed to design and construct. We sometimes speak of DPW as a "property development agency," a "federal government realty developer," and so on. Is there general acceptance of the suggestion that DPW should be so designated? I refer to page 16 of our recommendations. It would come under recommendation No. 5. We also recommend that the DPW be responsible for the design and construction of all federal accommodation, whether single purpose or general purpose.

I would also like to know where we stand in respect to this recommendation that it be designated in the Public Works Act or other acts, as necessary, as a common service agency.

Mr. Mackay: Mr. Buchanan addressed this in his statement, in subsection 1, on the first page, which says:

> An interdepartmental committee will be established to examine the question of increases and the DPW's responsibility for the acquisition of real property, rationalizing the design and construction responsibility . . .

Senator Godfrey: Are you suggesting that he dealt with that point by the use of those words?

Senator Grosart: He said, "There will be a committee." We were aware of that. As I said earlier, one of the things that I had hoped for was that we would get more information, if possible, on these generalizations. They are understandable, but is there any consensus that to have DPW actually designated as a common service agency would be the right direction to take?

Mr. Mackay: Before Dr. Meyboom has a chance to answer that question on behalf of his chairmanship of the interdepartmental committee—and no doubt he will be the chairman of the next interdepartmental committee on the same subject—I want to make the point that our minister was perhaps a little bit more positive in his statement on the subject, in referring to his support for your recommendations concerning the broadening of the role and the responsibilities of the Department of Public Works, particularly in the design and construction area.

Dr. Meyboom: I do not have much to add. The question of central service agencies in the Government of Canada has been discussed for a long time: it applies to the Department of Supply and Services; it applies to the Department of Public Works; and perhaps it applies to other departments as well. The whole question of role and mandate has not been explicitly dealt with by our interdepartmental committee, as yet. It is

[*Traduction*]

M. Meyboom: Je ne pense pas que nous ayons récemment affecté autant de locaux, sénateur, mais il y a une faible marge qui permet au ministère des Travaux publics de prendre ses propres décisions. Une fois cette marge dépassée, le ministère intéressé, non pas le ministère des Travaux publics, devra prendre l'avis du Conseil du Trésor et lui demander la permission de ne pas respecter les normes en vigueur.

Le sénateur Grosart: Ma prochaine question porte sur les recommandations que nous avons faites, à savoir que le ministère des Travaux publics soit désigné comme un organisme de services communs. Nous avons fait remarquer dans notre rapport que par le passé d'autres ministères avaient reçu la permission de construire et de faire des plans, et que quelquefois nous parlions d'avoir fait allusion à une «agence de développement foncier», à un «promoteur immobilier du gouvernement fédéral.» Accepte-t-on que ce soit ce rôle soit dévolu au ministère des Travaux publics? Je renvoie à la page 16 des recommandations. Il s'agit de la recommandation nº 5. Nous recommandons aussi que le ministère des Travaux publics soit responsable de la construction et de la conception de tout les locaux fédéraux d'utilisation générale ou monovalants.

Je voudrais également connaître ou nous en sommes en ce qui concerne la recommandation que le rôle d'organisme de services communs soit précisé dans la Loi sur les travaux publics et dans d'autres lois.

M. Mackay: M. Buchanan a parlé de cela dans son témoignage, au paragraphe 1, à la première page, qui précise ceci:

> Un comité interministériel sera constituée pour étudier la question d'augmenter les responsabilités du ministère des Travaux publics en matière d'acquisition et de conception de biens immobiliers.

Le sénateur Godfrey: Est-ce que vous voulez qu'il s'adresse à cette question en ces termes?

Le sénateur Grosart: Il dit: «Un comité sera constitué». Nous le savons. Je l'ai déjà dit, une des choses que j'espérais était d'obtenir de plus amples renseignements, si possible, sur ces généralités. Elles sont pafaitement compréhensibles y a-t-il consensus pour que l'on désigne le ministère des Travaux publics comme un organisme de services communs, est-ce que ce serait opportun?

M. Mackay: Avant que M. Meyboom ne réponde à cette question en sa qualité de président du comité interministériel actuel—et il ne fait aucun doute qu'il présidera le prochain comité interministériel sur le même sujet—je voudrais dire que notre ministre a peut-être été un peu plus positif dans sa déclaration à ce sujet, en appuyant vos recommandations au sujet de l'élargissement du rôle et des responsabilités du ministère des Travaux publics, plus particulièrement en ce qui concerne les travaux de conception et de construction.

M. Meyboom: Je n'ai pas beaucoup à ajouter. L'existence d'organismes de services communs au sein du gouvernement du Canada, fait depuis longtemps l'objet de discussions. Cette question touche le ministère des Approvisionnements et Services et le ministère des Travaux publics. Peut-être touche-t-elle aussi d'autres ministères. Toute la question du rôle et des attributions n'a pas encore fait l'objet de discussions détaillées

[*Text*]

something that has to be considered also by organizations such as the Privy Council Office.

In addition, we are at the moment awaiting the outcome of the findings of the Lambert commission. I am sure the Lambert commission will deal with this issue, because of the way they have been asking questions about it while making their initial studies. That would certainly contribute to whatever the final statement on this will be.

As the minister pointed out to you, he has asked us to keep that question in abeyance, in specific answer to your question, sir.

Senator Godfrey: I have read in here long letters of objection to that recommendation, in one of the appendices, by the Department of National Defence. You have not been specifically considering that?

Dr. Meyboom: We are aware of the objections of some of the departments. Some of those objections, I am sure, are legitimate concerns with regard to departmental responsibilities and authority. It is a question of accountability of deputy ministers with regard to certain programs. It is not something with regard to which one can simply and glibly say, "We will deal with it in this manner." The interdepartmental committee has really not dealt with that question yet.

Senator Godfrey: Although I voted for our recommendation, I remember that on this question of the Department of National Defence it was not terribly clear cut. I have just been reading what they say here. They put up a pretty good case. That is my initial reaction to what they say.

Could you amplify question No. 3, for me, on federal land management, in the minister's statement?

Dr. Meyboom: Mr. Chairman, my reply is going to be so simple that I am almost afraid to oe embarrassed. If I understand the recommendation of the committee, it is that the present federal policy of retaining surplus land should be reversed, and should be to the effect that, as a matter of policy, surplus land should be disposed of. I looked at the document that governs this particular policy, and it is a Treasury Board directive of a few years ago. I forget the exact date. The truth of the matter is that we are, in many instances, disposing of land already; so when we saw the committee's recommendation we discussed it with the federal land management committee, which is part of the Treasury Board advisory structure, and it was our recommendation to the minister, as reflected in his statement, that the Treasury Board policy on the matter should simply be modified to reflect not only your recommendation but to better reflect current practice as well.

What will not change, of course, is the consideration given by the land management committee. That means that if a particular piece of land is declared surplus by one department, it is possible, of course, that other departments may have good use for it. That is the purpose of this consultative mechanism, if you will. But as regards keeping surplus land as a matter of principle, we will be recommending to the Treasury Board that

[*Traduction*]

par notre comité interministériel. Il faut également que se prononcent des organismes comme le bureau du Conseil privé.

De plus, pour l'instant, nous attendons les conclusions de la commission Lambert. Je suis sûr que celle-ci se prononcera, à cause des questions qu'elle a posées au début de ses travaux. Ces conclusions influeront certainement sur la décision finale.

Comme le ministre vous l'a fait remarquer, il nous a demandé de laisser la question en suspens; pour répondre précisément à votre question, monsieur.

Le sénateur Godfrey: J'ai pris connaissance de longues lettres d'objections à cette recommandation, dans l'un des appendices, émanant du ministère de la Défense nationale. Vous n'avez pas étudié cette question en détail?

M. Meyboom: Nous avons pris connaissance des objections émanant de certains ministères. Certaines d'entre elles, j'en suis certain, qui se rattachent aux responsabilités et aux pouvoirs, ministériel sont tout à fait légitimes. Cette question relève des sous-ministres, du moins en ce qui concerne certains programmes. On ne peut la trancher simplement en disant: «Nous la réglerons de la façon suivante.» Le comité interministériel n'a vraiment pas encore abordé cette question.

Le sénateur Godfrey: Bien que j'aie voté en faveur de notre recommandation, je crois me rappeler que cette question du rôle du ministère de la Défense nationale n'était pas très claire. Je viens justement de lire ce qu'on y dit. Elle a soulevé bien des arguments. C'est ainsi que j'interprète, à première vue, ce qu'on dit ici.

Pourriez-vous m'expliquer le point numéro 3 de la déclaration du ministre, qui concerne la gestion des terres fédérales?

M. Meyboom: Monsieur le président, ma réponse sera si simple que j'ai bien peur de m'en trouver embarrassé. Si je comprends bien là recommandation du comité, je crois qu'on y prône le renversement total de la politique fédérale actuelle de conservation des terrains excédentaires et qu'on propose d'en disposer systèmatiquement. En examinant le document qui traite de cette politique je constate qu'il reprend une directive émise par le Conseil du trésor il y a quelques années. Je ne me souviens plus depuis quand exactement. Il n'en demeure pas moins que, dans bien des cas, nous nous départissons déjà des terrains excédentaires; voilà pourquoi, après avoir pris connaissance de la recommandation du comité, nous en avons discuté avec le comité de gestion des terres fédérales, qui fait partie des services de consultation du Conseil du trésor; nous avons alors recommandé au ministre, comme en fait foi sa déclaration, de simplement modifiés la politique du Conseil du trésor à cet égard, non seulement pour tenir compte de votre recommandation, mais pour mieux refléter la pratique actuelle.

Naturellement, on maintiendra le rôle du comité de gestion des terres, afin que tout terrain déclaré excédentaire par un ministère puisse être utilisé par un autre ministère au besoin. C'est la raison d'être de ce mécanisme de consultation. Mais en ce qui concerne la conservation systématique de terrains excédentaires, nous recommanderons au Conseil du trésor de

[*Text*]

the policy be modified to the effect that we will dispose of it as a matter of principle.

Senator Godfrey: It is just a matter of degree, then.

Dr. Meyboom: Yes.

The Chairman:: It is more than a matter of degree, because we recommended that a decision to retain the ownership of surplus federal properties be reversed. They are accepting that in that if it was not usable within the government, the policy was that it was not to be sold outside; it was to be retained in federal ownership. They are saying that they are accepting the recommendation that from this point forward surplus property that cannot be used within the federal government will be disposed of either to provincial governments, municipalities or, indeed, the private sector.

Senator Godfrey: I guess I must have misunderstood. I thought you said that that had been the way in which they were disposing of it.

Dr. Meyboom: It has happened.

Senator Godfrey: So you have in the past been disposing of it?

Dr. Meyboom: The *de facto* prerequisition was already responding to your recommendation.

The Chairman: But the actual policy was opposed to that.

Senator Godfrey: The policy went in one direction, but in fact you were disposing of it. So now it is a case of bringing policy into line with practice.

Dr. Meyboom: That is correct, senator.

Senator Godfrey: Going back to the question of revenue dependency and so on, I noticed a remark in one of your documents about the question of notional charges and so on. There has been in the past the idea of notional charges. Some years ago there was a trial run on this, and I gather that it is going to be done again. Has there ever been any experience of a department objecting to notional charges and saying, "You are notionally charging us too much," or is it, because of the act that they do not have to pay that they just put the charges down and not say anything? What has been your experience?

Senator Grosart: Mr. Chairman, are we talking about notional or notational charges? They are two different words with two different meanings.

Mr. Mackay: I assume another term would be "shadow billing"?

Senator Grosart: Yes.

Mr. Mackay: Now I understand the question. I believe six or seven years ago Public Works started down that track, actually moving towards charging at revenue dependency. In anticipation of a favourable decision they decided to start to build. There was quite an uproar from a number of clients, initially, until it was pointed out that the decision had not yet been made, and it was basically notational or shadow billing that was going to take place.

[*Traduction*]

modifier sa politique de façon à permettre leur cession systématique.

Le sénateur Godfrey: C'est une question de degré, alors.

M. Meyboom: Exactement.

Le président: C'est plus que cela, car nous avons recommandé que les décisions visant à conserver la propriété des biens fédéraux déclarés excédentaires puissent être infirmées. On admet ce principe, car en vertu des lignes directrices actuelles, tout bien inutilisable par le gouvernement ne devait pas être vendu à des intérêts extérieurs, mais devait être conservé comme propriété fédérale. On dit ici accepter la recommandation voulant qu'à partir d'un moment donné, toute propriété déclarée excédentaire qui ne peut être utilisée par le gouvernement fédéral puisse passer aux mains d'un gouvernement provincial, d'une administration municipale, ou, le cas échéant, de l'entreprise privée.

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'on m'a mal interprété. Je pensais vous avoir entendu dire que c'était de cette façon qu'on disposait des biens fédéraux.

M. Meyboom: C'est arrivé.

Le sénateur Godfrey: Vous vous êtes donc, par le passé, départis de certains biens fédéraux?

M. Meyboom: En réalité, nos exigences correspondaient déjà aux principes contenus dans votre recommandation.

Le président: Mais en réalité, les lignes directrices allaient exactement dans le sens contraire.

Le sénateur Godfrey: Elles allaient dans un sens, mais en réalté, vous cédiez ces biens. Il s'agit donc ici de rendre le principe conforme à la pratique.

M. Meyboom: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Godfrey: Pour en revenir à la question de l'autonomie financière et ainsi de suite, j'ai noté une observation dans l'un de vos documents au sujet d'une facturation *pro forma*. Cette notion a déjà eu cours. On en avait déjà fait l'essai il y a quelques années, et je présume qu'on veut y revenir. Y a-t-il déjà eu des ministères qui se sont opposés à ce mode de facturation en prétendant que cette méthode était trop coûteuse ou est-ce parce que les ministères n'ont pas à en assumer le coût qu'ils prennent simplement note des frais sans mot dire.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, de quel genre de frais voulez-vous parler au juste? Est-il bien question de facturation *pro forma*?

M. Mackay: Je parlerais plutôt de «facturation fictive».

Le sénateur Grosart: C'est juste.

M. Mackay: Maintenant je comprends. Il y a six ou sept ans, le ministère des Travaux publics avait expérimenté cette méthode, dans l'intention d'en venir au principe d'autonomie financière. Prévoyant une décision favorable, il a décidé de commencer la construction. Cette décision a suscité bien des mécontentements chez les clients au début, jusqu'à ce qu'on leur signale qu'elle n'était pas encore arrêtée, mais, à vrai dire, c'était cette méthode de facturation fictive qui était instaurée.

[*Text*]

Senator Godfrey: So they stopped the uproar once they knew it was notational?

Mr. Mackay: Yes. It is interesting that I happened to be in the Post Office at that time, and if you read to-day's profit and loss statement—it is primarily a loss, of course, in the Post Office—you will notice that it makes reference to the notational or shadow billing amount in that particular statement, so we are still generating that information for a large number of departments. I am not sure what they all do with it, but some departments do look at it and ask questions about it, whereas others just completely ignore it. In the case of the Post Office they actually reflected it in their overall profit and loss statement.

Senator Godfrey: Would not the very simple fact that the uproar stopped when it was known that it was notational show that it did not in effect act as a discipline on them, that it did not affect them that much since it was purely notational rather than actual?

Mr. Mackay: I think you are absolutely right.

The Chairman: Coming back to federal land management, the minister in his statement said that officials had been directed to send forward to Treasury Board a proposal for the implementation of the recommendations. I assume what he means by that is all the items in chapter 14, items 54, 55, 56, 57 and 58.

Dr. Meyboom: Yes, Mr. Chairman.

Senator Grosart: Arising out of the recommendation made on page 91, would you say that there is general agreement on the implementation of our recommendation regarding lease-purchase? I am not asking for your comment on our comments—that is a thing of the past.

Mr. Mackay: The answer is yes, senator, we accept the conclusions.

Senator Godfrey: The consulting service policy is already under review by Treasury Board, and that appears in recommendation 33. But when I look up our report I see that the review has been underway since April, 1977, so we will have the second anniversary fairly soon. When is that review expected to have results? Is it being actively reviewed, or what is happening?

Dr. Meyboom: I am afraid, senator, I cannot give a specific answer to that. The matter has to do with inconsistencies in departments, the definition of problems, design, construction, consultants, research—all spilling over into one another, and the situation is a great deal more complex than we had envisaged. So, I am sorry I cannot give a precise answer.

Senator Grosart: May I ask, Mr. Chairman, about the trend of the balance as between crown construction and leasing insofar as it concerns acquisition? We are told there has been a great increase, for an obvious reason, in leasing. Do you see the imbalance increasing in favour of leasing, or do you see a general trend back to crown construct as the requirements appear to stabilize?

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Ils ont donc cessé de regimber quand ils ont su qu'il s'agissait de frais *quo forma*?

M. Mackay: Oui. Il est intéressant de constater que cette méthode a d'bord été instaurée dans les bureaux de poste, et si l'on s'en reporte aux états des profits et pertes—il s'agit plutôt de pertes évidemment dans les bureaux de poste—on remarque qu'on y évoque à cette méthode de facturation *quo forma* ou fictive; ce genre de renseignements figure donc sur les états d'un grand nombre de ministères. Je ne suis pas sûr qu'ils s'en accommodent tous, mais cette méthode soulève des questions chez un certain nombre d'entre eux, alors que d'autres s'en désintéressent totalement. Le ministère des Postes y a effectivement fait allusion dans son état des profits et pertes.

Le sénateur Godfrey: Le simple fait que les mécontentements aient cessé quand l'utilisation de cette méthode a été officielle n'indique-t-il tout simplement pas qu'elle ne leur a pas servi à s'autodiscipliner, et qu'ils s'en sont plutôt désintéressés vu que ces frais étaient purement fictifs et non réels?

M. Mackay: Je crois que vous avez tout à fait raison.

Le président: Pour revenir à la gestion fédérale des terrains, le ministre à déclaré que l'on avait avisé les fonctionnaires d'envoyer au Conseil du trésor une proposition concernant la mise en vigueur des recommandations. Je suppose qu'il s'agit de tous les articles du chapitre 14: 54, 55, 56, 57 et 58.

M. Meyboom: Oui, monsieur le président.

Le sénateur Grosart: Au sujet de la recommandation faite à la page 91, y a-t-il un accord général sur la mise en application de notre recommandation concernant le crédit-bail? Je ne vous demande pas de commenter nos observations—c'est une chose du passé.

M. Mackay: La réponse est oui, sénateur. Nous acceptons les conclusions.

Le sénateur Godfrey: La politique concernant les services de consultation est déjà à l'étude par le Conseil du trésor et cela fait partie de la recommandation 33. Mais lorsque je lis notre rapport, je constate que cette étude est en cours depuis avril 1977, ce sera donc son deuxième anniversaire très bientôt. Quand pouvons-nous espérer obtenir des résultats? S'agit-il d'une étude en cours, ou que se passe-t-il?

M. Meyboom: Je crains, sénateur, de ne pouvoir vous donner une réponse précise à cette question. Il s'agit de divergences entre ministères; la définition des problèmes, la conception, la construction, les services de consultation, la recherche—sans ligne de démarcation, et la situation est beaucoup plus complexe que nous l'avions cru. Donc, je regrette de ne pouvoir vous donner une réponse précise.

Le sénateur Grosart: Puis-je poser une question, monsieur le président, au sujet de la situation entre la construction par la Couronne et le crédit-bail dans la mesure où cela concerne l'acquisition? On nous dit qu'il y a eu une grande augmentation du crédit-bail, pour des raisons évidentes. Voyez-vous la balance pencher en faveur du crédit-bail, ou voyez-vous une tendance générale à retourner à la construction par la Couronne, étant donné que les besoins semblent se stabiliser?

[*Text*]

Mr. Mackay: I am not sure that I understand your premise.

Senator Grosart: We are told, for example, that in the last ten or 15 years the percentage of accommodation acquired by the Department of Public Works through leasing has been doubled. It is 30 per cent at the present time as against 15 per cent a few years ago. Do you see that trend continuing? I say that because the explanation given to us was the sudden increase in the demand for accommodation.

Mr. Mackay: The growth in the public service during the period you are talking about was 6 or 7 per cent per year, but in the last two or three years there has been basically a reduction to the point where there is negative growth, so I would tend to think that there would be some stability both in terms of not much construction and not much leasing in the future. The only leasing that might take place would be the renewal of leases or, alternatively, seeking more economic rents through the tender process. But the actual space increase, I would tend to think, would reduce as time goes on, provided the restraint program continues.

Senator Grosart: If you received a demand for occupancy five years from now, anywhere in Canada, for general or multi-purpose accommodation, would you tend to think in terms of crown construct again or lease—everything else being equal which it never would be?

Mr. Mackay: Our basic prognosis is that the growh rate for next five years will probably not exceed two per cent. The feeling is that every requirement will be looked at separately as to whether to lease is the best arrangement or to crown construct. I would tend to think this levelling-off process, which you mentioned earlier, has been reduced quite dramatically and will put tremendous constraint on us for the next five years and, if anything, there will be more leasing. That trend will still be there on a much lower basis in terms of square feet. In fact, it may even result in a negative situation, considering the new guidelines which have been out since 1977. Those show a 15 per cent reduction of square footage per person as an average, so each time somebody moves they are being squeezed by about 15 per cent. This is also having an impact, and that is the reason I think it will become a negative situation over the next five years.

Senator Grosart: We had some evidence that your square-footage-per-person rule of thumb was considerably lower than the private sector; is that still so? The figures that stick in my mind are 170 versus 210. Does that ring a bell?

Mr. Mackay: We are currently using the 170 figure. I really cannot remember whether it was ever 200 in the private sector or not. I notice some of my colleagues nodding their heads, so I assume that you are right.

[*Traduction*]

M. Mackay: Je ne suis pas certain de bien comprendre votre question.

Le sénateur Grosart: On nous dit, par exemple, qu'au cours des derniers quinze ans, le pourcentage de logements acquis par le ministère des Travaux publics par le crédit-bail a doublé. Il est actuellement de 30 p. 100 par rapport à 15 p. 100 il y a quelques années. Croyez-vous que cette tendance se poursuivra? Je le dis parce que l'explication qu'on nous a donnée concernait l'augmentation soudaine de la demande de logements.

M. Mackay: La croissance de la Fonction publique au cours de la période dont vous parlez a été de 6 ou 7 p. 100 par an, mais au cours des deux ou trois dernières années il y a eu une réduction fondamentale, au point que la croissance a été négative; donc je serais porté à croire qu'il y aura une certaine stabilité en ce qui concerne à la fois la construction et le crédit-bail à l'avenir. Le seul crédit-bail qui pourrait avoir lieu serait le renouvellement des baux ou la recherche de loyers plus économiques au moyen d'appels d'offres. Mais l'augmentation actuelle des locaux devrait, comme je serais porté à le croire, diminuer avec le temps, pourvu que le programme de restrictions continue.

Le sénateur Grosart: Si vous receviez maintenant pour dans cinq ans une demande de locaux polyvalents, pour n'importe où au Canada, penseriez-vous encore à faire construire les installations par la Couronne ou songeriez-vous à louer les locaux—toutes les autres considérations étant les mêmes?

M. Mackay: Notre hypothèse de base est la suivante: le taux de croissance pour les cinq prochaines années n'excédera probablement pas 2 p. 100. On estime que chaque demande sera étudiée séparément quant à savoir s'il vaut mieux louer ou faire construire par la Couronne. Je serais porté à croire que le processus du nivellement dont vous avez parlé auparavant est bien moins marqué qu'il ne l'était et que cela entraînera pour nous des contraintes énormes pour les cinq prochaines années et, à vrai dire, il y aura probablement plus de location. Cette tendance se fera sentir dans une bien moindre mesure en termes de pieds carrés. En fait, cela provoquera peut-être même une situation négative, compte tenu des nouvelles lignes directrices en vigueur depuis 1977. D'après celles-ci, il y a une diminution moyenne de 15 p. 100 sur le plan de l'espace en pieds carrés attribué par personne, et chaque fois que quelqu'un déménage, il perd environ 15 p. 100 d'espace. Cette diminution n'est pas libre de conséquences et c'est la raison pour laquelle je pense que la situation se détériorera au cours des cinq prochaines années.

Le sénateur Grosart: Nous avions certaines raisons de croire que votre règle de base en matière de pieds carrés par personne était considérablement moins élevée que dans le secteur privé; est-ce toujours vrai? Les chiffres qui me viennent à l'esprit sont 170 contre 210. Cela vous rappelle-t-il quelque chose?

M. Mackay: Nous travaillons présentement avec le chiffre 170. Je ne saurais vraiment pas dire s'il a déjà été de 200 dans le secteur privé. Je vois que certains de mes collègues font signe que oui, je suppose donc que vous avez raison.

[*Text*]

Senator Grosart: There is a list of square footages mentioned in one of these documents, and the Senate is the second lowest.

The Chairman: Recommendation 45 deals with contracting for minor tenant services. We recommended that client departments be allowed to arrange for their own minor tenant services because we felt that it would be more efficient and, in fact, the evidence that we heard was that the present arrangement was a little inefficient.

You say that the recommendation of the interdepartmental committee is

> that TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of the implementation of this Recommendation.

Then, in response to the Senate committee recommendation, you say:

> A recommendation will be made to TB.

In the impact of the implementation, you seem to me to underscore all the disadvantages and none of the advantages, and I was wondering which way we were to take that.

Dr. Meyboom: Except for the last sentence where it says:

> . . . many small alterations might be handled more speedily and through simpler administrative processes.

The Chairman: Can we say that our recommendation is accepted?

Dr. Meyboom: Yes.

The Chairman: My last point is in respect of recommendations 33, 34 and 35 dealing with consultant selection. You say, on the proposed method of consultant selection:

> This Recommendation is already under review.

Dr. Meyboom: Yes.

The Chairman: Again, on the question of consultant fees you say it would not be based on just increases in costs, but would be based on increases in efficiency or the savings in costs. You say that this recommendation is also under review. Then, on the fee scales, we say:

> If design consultants want DPW to reduce the size of its in-house professional staff and increasingly to use outside consultants, they will have to look realististically at their fee scales and be prepared to recommend to their membership acceptance of changes which would provide an incentive to the consultant to reduce overall cost of a project.

You say that the recommendation of the interdepartmental committee is:

> That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of a policy to encourage professional

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Il y a une liste des espaces attribués en pieds carrés dans l'un de ces documents; le Sénat est à l'avant-dernier rang.

Le président: On propose dans la recommandation 45 de répondre aux besoins de locaux moins importants par voie de contrat. Nous recommandons que les ministères-clients soient autorisés à s'occuper de leurs propres services de locataires parce que nous pensons qu'il serait plus efficace ainsi et, en fait, nous avons entendu dire que les installations actuelles n'étaient pas tout à fait efficaces.

Vous dites que selon la recommandation du Comité interministériel il est proposé que:

> le Secrétariat du C.T. élabore une recommandation devant être soumise à l'étude du Conseil du Trésor.

Ensuite, en réponse à la proposition du Comité sénatorial:

qu'une recommandation soit faite au Conseil du Trésor.

Il me semble que, pour ce qui est de la mise en œuvre de la recommandation, vous semblez sous-estimer tous les inconvénients et aucun des avantages, et je me demandais de quelle façon nous devions interpréter cela.

M. Meyboom: Sauf pour ce qui est de la dernière phrase où l'on dit:

> De nombreux changements mineurs pourraient être effectués plus rapidement par une administration plus simple.

Le président: Nous pouvons dire que notre recommandation est acceptée?

M. Meyboom: Oui.

Le président: Mon dernier point porte sur les recommandations 33, 34 et 35 concernant le choix des experts-conseils:

> Cette recommandation est déjà à l'étude.

M. Meyboom: Oui.

Le président: Vous dites que les honoraires des experts-conseils ne seraient pas seulement calculés sur la base de l'augmentation des coûts, mais aussi sur l'augmentation de l'efficacité ou des économies réalisées. Vous dites que cette recommandation est aussi à l'étude. En ce qui concerne les barèmes des honoraires, vous dites:

> Si les experts-conseils en conception veulent que le ministère des Travaux publics réduise son personnel professionnel interne et fasse davantage appel à des experts-conseils de l'extérieur, ils devront examiner de façon réaliste le barème de leurs honoraires, et être disposés à recommander à leurs membres d'accepter des changements qui inciteront les experts-conseils à réduire le coût global des projets.

Vous dites que le Comité interministériel recommande que:

> Le Conseil du Trésor fasse une recommandation concernant une politique visant à encourager les associations

[*Text*]

associations to review their fee structures in accordance with the Recommendation.

Then you say that the conclusion is accepted.

Are you saying that the Treasury Board and the DPW will encourage the use, through its clout, of our method of consultant selection and of our suggestion of the method of paying consultants' fees; or are you saying that if the consulting community is prepared to make the changes, you would go along with it?

Dr. Meyboom: I do not think I can answer that question at the moment.

Mr. Mackay: Perhaps I could just attempt to answer one part of that question which relates to the incentive aspect which was contained in recommendation 35.

The Chairman: I perhaps should have phrased the question to you because it really is a DPW matter although it appears in the Treasury Board section.

Mr. Mackay: Incidentally, last week we had a second meeting with the joint associations of the RAIC, the Association of Consulting Engineers of Canada, as well as the Quebec orders of architects and engineers. It was agreed at that session, which I co-chaired with Mr. S. J. Cunliffe, who is the president of the board of the ACEC, that we would set up a committee, along with them, to review this and come up with some ideas with respect to the incentive approach. There were those who were absolutely opposed to this idea and those who were totally encouraged by it. I feel, given a little time, we could probably work out some arrangement that might be acceptable to the associations as well as acceptable to the Treasury Board.

It would have to be a governmental policy because the Financial Administration Act tends to restrict one in the creative aspect of sharing profits, if you like, because one cannot pay for services not rendered. That is the way it is written. It becomes a little complicated in respect of the Financial Administration Act. However, we might find some way around that.

I am heartened that at least the professional associations talked to us about this in some depth and we have agreed to set up a joint committee on this subject.

The Chairman: That applies to recommendation 35 which tends to take in recommendation 34 as well.

That brings us to recommendation No. 33:

> The Committee recommends the following method of selecting architectural and engineering consultants for the design of federal government construction projects. DPW would publicly announce its proposed construction as well as major alteration and repair projects. Interested consultants would reply by submitting their qualifications, experience and capabilities.

Have you any comment on that?

[*Traduction*]

professionnelles à réviser leurs barèmes d'honoraires conformément à ces recommandations.

Puis vous dites que la conclusion est acceptée.

Voulez-vous dire que le Conseil du Trésor et le MTP encourageront l'emploi, grâce à leur influence, de notre méthode de sélection des experts-conseils et de la méthode de paiement des experts-conseils que nous avons proposée, ou voulez-vous dire que vous seriez prêt à accepter ces changements si les associations d'experts-conseils étaient prêtes à le faire?

M. Meyboom: Je ne crois pas pouvoir répondre à cette question à l'heure actuelle.

M. Mackay: Peut-être pourrais-je essayer de répondre à une partie de la question concernant l'aspect de l'encouragement qui était contenu dans la recommandation numéro 35.

Le président: Peut-être aurais-je dû vous poser cette question parce qu'elle relève vraiment du MTP, bien qu'elle soit contenue dans la partie concernant le Conseil du Trésor.

M. Mackay: J'aimerais mentionner, en passant, que la semaine dernière, nous avons rencontré pour la deuxième fois les deux associations de l'Institut royal des ingénieurs-conseils du Canada, l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, ainsi que l'Ordre des architectes et l'Ordre des ingénieurs du Québec. Lors de cette séance, que j'ai présidée avec M. S. J. Cunliffe, qui est le président de l'ordre des ingénieurs, nous avons décidé de constituer ensemble un Comité devant réviser cette question et proposer quelques solutions en ce qui concerne les mesures d'encouragement. Certains s'y sont opposé radicalement alors que d'autres se sont prononcés en faveur de son adoption. Je crois qu'avec un peu de temps, nous arriverons à un compromis auquel se rallieraient à la fois les associations et le Conseil du Trésor.

Cette politique devrait relever du gouvernement parce que la Loi sur l'administration financière impose certaines restrictions en ce qui concerne l'aspect créatif du partage des profits, parce qu'on ne peut payer pour des services non rendus. C'est ce que stipule la loi. Les choses se compliquent lorsqu'on tient compte de la Loi sur l'administration financière; toutefois, nous pourrions arriver à une solution.

Je suis heureux de constater que les associations professionnelles ont approfondi cette question et que nous avons décidé de constituer un comité mixte sur cette question.

Le président: Ceci s'applique à la recommandation nº 35 qui semble englober aussi la recommandation 34.

Ceci nous amène à la recommandation nº 33:

> Le Comité recommande la méthode suivante de sélection des experts en architecture et en génie pour la conception des projets de construction du gouvernement fédéral. Le MTP annoncerait publiquement ses projets de construction de même que les travaux importants de rénovation et de réparation. Les experts intéressés répondraient en présentant un exposé de leurs compétences, de leur expérience et de leurs capacités.

Y a-t-il des commentaires à ce sujet?

[*Text*]

Mr. Mackay: This item was also discussed at that meeting we had last week. Here again we find this intriguing because some members there prefer the system we have at the moment, which is in line with the Treasury Board guidelines, and others want to open it up to see what this type of arrangement might do for them. But there was no conclusion to carry on any studies on this subject matter with them. It was left as a *status quo* item.

I have no further comments beyond that with regard to this subject.

The Chairman: Will your department be looking into our recommendation?

Mr. Mackay: We will be looking at the recommendation because the Treasury Board Secretariat and ourselves have to go back to the minister with a recommendation and some options with respect to this particular recommendation.

The Chairman: Will we get a reaction from the Treasury Board?

Dr. Meyboom: It is the second time you have asked me the same question: "When will you be ready with that?" I am sorry, Mr. Chairman.

The Chairman: We are not talking about the "when". We are talking about whether it will be your intention to give us an answer on that particular matter.

Dr. Meyboom: Of course, I can undertake to do that.

The Chairman: If there are no further questions, I thank the witnesses very much—

Senator Grosart: Mr. Chairman, is it the intention to append all these documents?

The Chairman: I did ask for permission and it was given. It might be right to append, as a lead-in to the Treasury Board's submission, the statement by the President of the Treasury Board.

It has been a most useful meeting. It confirms the process that we started with Canada Manpower, in which they agreed to take action on 52 of our 56 recommendations. I think you have been most forthcoming, and we have enjoyed the process. Again, we appreciate all the work you have done on our report and the co-operation we received from you through the many months of hearings.

I might say that it is our intention to invite you back in a year's time, if we are still here, to see how you are getting along with the recommendations.

On your behalf, honourable senators, I thank Mr. Mackay, Dr. Meyboom and Mr. Rogers.

Thank you.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

M. Mackay: Cette question avait aussi été discutée à la réunion de la semaine dernière. Ici encore, nous trouvons cette situation curieuse, parce que certains membres préfèrent le système que nous avons actuellement, qui est conforme aux lignes directrices du Conseil du trésor, et d'autres veulent l'approfondir pour voir quelle sorte d'avantages cela leur apporterait. Mais il n'y a eu aucune conclusion visant à continuer des études avec eux sur le sujet. On a laissé la question à l'état de *statut quo*.

Je n'ai aucun autre commentaire à faire à cet égard.

Le président: Votre ministère tiendra-t-il compte de notre recommandation?

M. Mackay: Nous étudierons votre recommandation parce que le secrétariat du Conseil du trésor et nous-mêmes devons présenter au ministre une recommandation et certaines options concernant cette recommandation précise.

Le président: Alons-nous avoir la réaction du Conseil du trésor?

M. Meyboom: C'est la seconde fois que vous me posez cette question: quand serez-vous prêts? Je regrette, monsieur le président.

Le président: Il n'est pas question de «quand». Nous voulons savoir si vous avez l'intention de nous donner une réponse à cette question.

M. Meyboom: Certainement, je peux m'y engager.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie les témoins—

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, avez-vous l'intention d'annexer tous ces documents?

Le président: J'ai demandé l'autorisation et on me l'a accordée. Il serait peut-être bon d'annexer, à titre d'introduction au mémoire du Conseil du trésor, la déclaration du Président du Conseil du trésor.

Cette séance a été très utile; cela confirme le processus par lequel nous avons commencé avec le ministère de l'Emploi qui a accepté de donner suite à 52 de nos 56 recommandations. Vous nous avez beaucoup aidés et encore une fois, nous apprécions tout le travail que vous avez accompli en ce qui concerne notre rapport et la coopération que vous nous avez accordée durant les audiences qui ont duré plusieurs mois.

Nous avons l'intention de vous inviter de nouveau dans un an si nous sommes encore ici, pour nous dire comment vous vous en tirez avec nos recommandations.

En votre nom, honorables sénateurs, je remercie M. Mackay, M. Meyboom et M. Rogers.

Merci.

La séance est levée.

The Accommodation Program of the Department of Public Works

One-page Summaries relating to the Recommendations of the Standing Senate Committee on National Finance

Presented to the Committee by the President of the Treasury Board, March 20, 1979

Introductory Remarks of the

President of the Treasury Board

on the Occasion of his Appearance

Before the Standing Senate Committee

on National Finance on March 20, 1979

I am pleased to be given this opportunity to respond to your Report on the Accommodation Program of the Department of Public Works. I would first like to congratulate you on your efforts in providing a most informed and useful report.

Upon receipt of your report, my predecessor the Honourable Robert Andras directed his staff to form a committee with membership from appropriate departments to develop courses of action in respect of the various recommendations and conclusions.

Twelve of those courses of action are within the authority of my colleague, the Minister of Public Works. He will report to you on them separately.

Fourteen of the recommendations and conclusions are such that action should be taken jointly by the Department of Public Works, the Treasury Board and the Privy Council Office. They fall into three groups. I am pleased to be able to report that action is being taken in respect of each group. In summary:

(i) The Role of DPW. Upon the passage of legislation currently before the House, authority will be sought for the transfer of responsibility for the payment of grants in lieu of taxes to DPW. An interdepartmental committee will be established to examine the question of increases in DPW's responsibility for the acquisition of real property, rationalizing the design and construction responsibility, and the planning of realty investments with a view to preparing an appropriate submission seeking authority to make the changes found to be advantageous.

(ii) Revenue Dependency. The merits of this recommendation are sufficiently appealing that I have instructed officials, in cooperation with Public Works, to draft a plan for consideration by my colleagues regarding the management of the Accommodation Program of the Department of Public Works on a revenue dependent basis. This could include two stages. The first stage would consist of a pilot project covering a whole region. This would make it possible to develop and test an appropriate accounting and control framework and to determine the best profile for the systems under which a revenue dependent Accom-

modation Program could operate and to determine whether charges to departments should be based on equivalent market rents or on costs. It is anticipated that this first stage could be completed in approximately two years. The second stage, full implementation of revenue dependency, would start after the satisfactory completion of the first stage.

(iii) Federal Land Management. Officials have been directed to send forward to the Treasury Board a proposal for the implementation of the recommendations.

In addition to the above, 34 recommendations and conclusions are within the authority of the Treasury Board. I have directed that 22 of those recommendations be implemented, after proper consideration by Treasury Board. I am pleased to table one page summaries in respect of each of the above 34 recommendations and conclusions. They will inform you of the actions that we propose to take and assist you in assessing our progress.

Two recommendations are in respect of amending the Public Works Act and designating the Department of Public Works as a common service agency. I have directed that further action on them be held in abeyance until the details of the extent and nature of the changes required are made clear by the work described above.

You may wish to go into some of these matters in greater depth. With that in view, I have asked certain officials, Mr. Mackay, Mr. Rogers and Dr. Meyboom to remain behind after the report of my colleague, the Minister of Public Works. They will be happy to answer any questions you might have.

In closing, I would like to convey to you my appreciation of your work. It has been of great help to me in indicating the way to significant improvements in the operations of the government.

Conclusion No. 6
Report Page No. 19

Senate Committee Conclusion

The Committee considers the use of a notational system to display the costs of accommodation in the estimates of each federal department and agency to be a weak and unsatisfactory solution to the problem of accountability for accommodation costs.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Since 1969-70 the costs of accommodation have not been displayed as a separate item in the Estimates. In March 1977 Treasury Board officials proposed to the Committee that they be shown by a notational system. The Committee considers that a notational display would involve all of the efforts and none of the benefits of charging for accommodation and revenue dependency.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The recommendation implicit in the above conclusion is that a notational display should not be considered a substitute for charging for accommodation or revenue dependency as a means of ensuring accountability.

There is however a substantial concensus in the accounting profession to the effect that a notational system can be designed that would ensure accountability.

It should be noted that TB has displayed the costs of accommodation by a notational system in the 1979-80 Estimates that are now being printed.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS be directed to continue to seek improved accountability and expenditure disclosure through its work on the Estimates display.

Response to Senate Committee

The Conclusion has been noted.

Recommendation No. 8
Report Page No. 24

Senate Committee Recommendation

It is important that a system be in place to ensure that DPW's monopoly position would not lead to inflated rentals. There will be no true financial discipline on Public Works and no adequate protection for client departments unless there is an arrangement where a client department can request an independent appraisal. The Committee recommends that any department which contests a rental charged by DPW for Crown-owned general purpose accommodation should be entitled to seek a review by Treasury Board which would take into consideration an independent appraisal based on rentals for comparable private sector buildings.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The recommended method of arbitration of rental rates is required to ensure that DPW's monopoly position does not lead it to charge inflated rentals.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Costs would be incurred for the services of the independent appraisers and federal officials required for the review process. However, it is reasonable to expect that after a running-in period those costs would settle down to a small percentage of the total charges potentially subject to the review.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS be directed to give the above Recommendation further study in conjunction with the further study of Recommendation 9 (revenue dependency).

Response to Senate Committee

The Recommendation requires further study.

Recommendation No. 10
Report Page No. 26

Senate Committee Recommendation

The aim of charging client departments for space is to heighten cost consciousness. The Committee recommends as a means for achieving this objective that departments be directed to allocate accommodation costs to specific programs and activities.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Program managers would be forced to take note of the cost of accommodation. The practice of the U.S. General Services Administration would appear to be applicable. GSA allocates costs to organizational units and leaves it to them to allocate to programs. Ontario considered similar allocations and decided not to implement them.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

This recommendation brings up questions such as:

(i) the degree to which program managers have the authority to act on the information;

(ii) whether in fact it would be better to make the allocation to responsibility centres rather than programs;

(iii) the accuracy of the cost allocated to any one program as it would contain elements of the cost of common space used by more than one program;

(iv) the dollars and person-years required to make the allocation.

Generally, the question is one of how far do you go in allocating costs before the costs of so doing exceed the benefits.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS be directed to give further study to the Recommendation.

Response to Senate Committee

The Recommendation requires further study.

Recommendation No. 13
Report Page No. 36

Senate Committee Recommendation

The space control standard should be recast to reflect reasonable space entitlement for actual functions carried out. The Committee supports the recommendation previously made by the Auditor General that the Treasury Board should promulgate revised guidelines as soon as possible "including instructions based on functional requirements and distinguishing between working, ancillary service and excluded space".

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The Committee noted that the Auditor General reported that the private sector uses functional standards. This was supported by Bell Canada and the Royal Bank. More space is provided to public service managers than to their private sector counterparts. The present standards are too rigid. In particular:

(i) they do not allow extra space where the floor configuration of the building does not allow the fully efficient use of all the space;

(ii) they do not allow space for term employees, consultants or organizational changes; and

(iii) they include access space, meeting rooms and the like in the basic standard.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

TBS in consultation with DPW has already developed functional standards. They are now being tested by DPW by their application to particular cases to ensure that they are workable and effective. Until those tests have confirmed that the functional standards are in fact superior to the current space control standards, it would be premature to recast the space control standard.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS be authorized to continue the tests of the proposed functional standards and develop a recommendation for TB consideration as appropriate to the results of the tests.

Response to Senate Committee

The Recommendation is being implemented in modified form.

Recommendation No. 14
Report Page No. 37

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that the annual report on space utilization take the form of an annual self-audit to ensure a comprehensive review of the use of general purpose accommodation by each department as it relates to the space standards. Where a department is occupying space in excess of the guidelines it should be required to notify DPW promptly.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Vacant or under-utilized space is not identified to DPW unless additional space is requested. The Auditor General has recommended that TB provide adequate review and monitoring of all aspects of the administration of accommodation. Departments should keep records of their use of space including information that would enable them to control it. All under-utilized accommodation should be identified and assessed.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The present office accommodation guidelines require departments to maintain records to permit the efficient administration of office accommodation. They are required to make an annual report to DPW on their office accommodation.

The first such reports were required on October 1, 1977 and have, in fact, been submitted by the majority of departments. The reports have been processed by DPW. DPW has analyzed them and has reported the highlights to TB. TB has written to departments, drawing to their attention the relationship of their accommodation to the standard and suggesting appropriate action.

DPW is developing for TB consideration a proposal for co-ordinated action to improve the utilization of space in certain locations where accommodation held by a number of departments is indicated as being significantly in excess of standard.

The next reports from departments are due at the end of July 1979 reflecting the space utilization on April 1, 1979. They will lead to further action. As indicated by the reports and the results of the action, consideration will be given to amendments to the self-audit, reporting and monitoring procedures.

The above actions are such as to constitute the effective implementation of the Recommendation

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS be directed to continue with the actions described above.

Response to Senate Committee

The Recommendation is being implemented.

Recommendation No. 15
Report Page No. 37

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that the Main Estimates include a table showing the total square footage of general purpose accommodation per person-year which each department is utilizing with a comparison going back at least three years.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Adherence to the guidelines would be encouraged if the content of reports on space utilization were published.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

As suggested above, adherence to the guidelines would be encouraged if the contents of the reports were published. The estimates, however, might not be the appropriate place to publish them. Generally, the estimates are intended to provide information required by Parliament to provide appropriations. The report of the Auditor General and similar reports might be more appropriate for comments on the amount of accommodation being used by departments and their success in controlling its use.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS be directed to seek the views of the Public Accounts Committee in respect of developing, for TB consideration, changes in the form of the Estimates that would reflect the above recommendation.

Response to Senate Committee

The Recommendation requires further study.

Recommendation No. 16
Report Page No. 41

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that the Department of Public Works be assigned a clearly defined role as the agent of the Treasury Board in the development of functional standards of accommodation. In this capacity as agent, Public Works should be required to certify to the Treasury Board that departments are entitled to space requested in accordance with those standards or to explain why it has permitted the standards to be exceeded, to allocate general purpose space to client departments on the basis of them, and to monitor the actual use of space thus occupied by departments and agencies to ensure its continued effective utilization.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The Committee was not convinced that the reporting requirements of the TB accommodation guidelines provide sufficient guarantee that space would be fully utilized. Therefore, they concluded that DPW should have a wider role in monitoring adherence.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

At the request of TBS

(i) DPW is advising and assisting TBS in the development of functional standards is testing them by applying them to particular cases.

(ii) DPW receives from departments, with each request for additional space, certifications that the space is in accordance with the standard.

(iii) DPW processes and analyses the annual reports on space utilization and reports the results of the analyses to TB as a basis for TB to communicate to departments. DPW is also preparing for TB consideration a proposal for co-ordinated action to improve the utilization of space in certain locations where accommodation held by a number of departments is indicated as being significantly in excess of standard.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS be directed to continue with the actions described.

Response to Senate Committee

The Recommendation is being implemented in modified form.

Recommendation No. 20
Report Page No. 63

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that the Treasury Board provide the Department of Public Works with an annual assessment of future demand for accommodation based on a three-year forecast submitted by departments and agencies. Such forecasts should include projections of future person-year requirements for general purpose accommodation and for proposed new or extended programs which would require single purpose accommodation.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

To carry out planning, DPW needs advance information on accommodation needs. There were no problems due to lack of advance information on the decentralization program because TB brought DPW into the planning at the very beginning. The provision of advance information by TB to DPW would supplement the action proposed in Recommendation 19 (DPW officers to contact departments, plus TB direction to departments to provide information to DPW).

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The recommendation proposes a new three-year forecast system by which information would be provided by departments to TB, processed and subjected to judgement by TB and provided to DPW. In addition to the cost, this would make TB an intermediate step between departments and DPW. This implies delay and loss of clarity of communication.

A formalized forecasting system such as is recommended would appear to be required, but should provide for direct communication between departments and DPW. The role of TB would be to make sure that it was in place and working effectively. In addition, the main line of communication between DPW and departments would be the planning officers recommended in Recommendation 19. The forecasting system would supplement and strengthen their activities.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS request DPW to develop for TB consideration a proposal for a forecasting system as required to supplement the information provided to the planning officers who are the subject of Recommendation 19.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 22
Report Page No. 77

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that on condition it advertises its space requirements, the Department of Public Works be authorized to enter into leases in existing or proposed buildings for space up to 20,000 square feet without having to seek competitive proposals within these limits. The Committee further recommends that the Department of Public Works be authorized to enter into leases where the annual rate does not exceed $250,000 without the approval of the Treasury Board. Beyond these revised limits competitive proposals should be sought but the least competitive bidders should be released as soon as Public Works evaluation makes this fact clear.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

That the tendering process, as compared to negotiation, discourages suppliers from offering accommodation because:

(i) there is a long time lag between the offer and acceptance of tenders;
(ii) the government retains the security deposits of suppliers; and
(iii) the suppliers must withhold their properties from the market during this time.

In those cases where the government would be prime tenant and thus have negotiating leverage, the need to use the tendering process deprives the government of the opportunity to use that leverage.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The possibility of increased costs due to the tendering process would be decreased. DPW officials would have more opportunities to negotiate more favorable leases. However, TB would consider fewer lease proposals and thus would have less control. The perception of open competition provided by the tendering process would be lost.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That:
(i) TBS develop, for TB consideration, a recommendation to the Governor in Council that the Government Contracts Regulations be amended to allow DPW to enter into leases with annual rental rates not exceeding $250,000 where three proposals have been considered and the best would be accepted.

(ii) DPW amend its departmental directives to provide for:
  (a) entry into leases for up to 20,000 square feet without seeking competitive proposals; and
  (b) the release of least-competitive bidders from their commitments when appropriate to the circumstances.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 23
Report Page No. 78

Senate Committee Recommendation

There are certain principles which the Committee recommends that the Department follow when concluding rental arrangements for general purpose accommodation:

a) In the private sector facilities are often obtained on long term leases either because of a shortage of corporate capital or because corporate capital can bring a higher return when invested elsewhere in the business. The federal government is the prime rated borrower in the economy and can borrow long term at rates well below the private sector. It will therefore generally not be to DPW's advantage to enter into long term leases.
b) However the real estate market is very sensititve to supply and demand. There can be periods when there is a substantial oversupply of space (as is the case now in many cities) and space may be acquired at very advantageous rates with limited escalation clauses.
c) Apart from unusual situations, DPW will generally be wise to limit leases to short or medium terms.
d) DPW should always obtain options to renew the lease as far out as possible provided the rent for the initial term is not unduly raised to secure the options. This gives DPW the advantage of a medium term commitment with a long term possibility.
e) Short term leases can be expensive if DPW has to amortize the cost of substantial tenant's improvements.
f) Leasing is particularly attractive where smaller footages are required, where locations are diversified or where the term of use is relatively short or uncertain.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

DPW has a bias for building as compared to leasing. Yet leasing can have certain benefits such as the ability to expand or contract through options and sub-leases, minimum capital requirement and a commitment only for the term of the lease.

However, the committee recognized that as DPW's present portfolio includes 30 per cent leased premises, DPW does, in fact, make use of the leasing option.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Consideration of the above principles is a reasonable step in the decision-making process in respect of leasing versus building and in respect of the terms of leases.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of amending TB policies to ensure that the principles are taken into consideration.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Conclusion No. 24
Report Page No. 90

Senate Committee Conclusion

Given the circumstances of that time -- the intense demand for space by the Federal Government, the lack of capital funds to permit Crown construction and the legitimate desires to obtain firm costs in a highly inflationary environment and to control the architectural development of the National Capital Region -- it is understandable that DPW entered into the four Ottawa-Hull lease-purchase agreements. However, DPW, with the approval of Treasury Board, failed to observe precautions taken as a regular course in all other projects for the acquisition of space. The Committee's inquiry into the details brought out evidence that these agreements have committed DPW to pay rates for the space involved well beyond the prevailing private sector level.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The Report of the Committee devotes 11½ pages to "The Lease-Purchase Option".

The precautions to which the Committee refers are apparently the calling of tenders and restricting the tender call to space already in existence. It is correct that both those practices are followed in the majority of major acquisitions of accommodation. However, the fundamental practice is that each case is considered on its own merits. In each of the above four cases, DPW presented arguments to TB that demonstrated to TB that the lease purchase agreements would be beneficial.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

None.

Recommendation of Interdepartmental Committee

None.

Response to Senate Committee

The Conclusion has been noted.

Recommendation No. 25
Report Page No. 91

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that Public Works consider lease-purchase agreements for the provision of accommodation in future only on condition that:

a) the rental rate specified in the lease-purchase agreement is itself competitive with the general market rate for straight leases;

b) the cost of the option is entirely contained in the amount to be paid upon the exercise of the option;

c) the option to purchase may be exercised at stages prior to the end of the agreement and during the useful life of the leased premises; and

d) a way be found to permit the development of the property concerned at or near government interest rates, provided that the lease rate reflects this saving.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The arguments in favour of the above conditions can be summarized as:

a): most favourable deal for Crown, clear visibility of option cost;

b): clear visibility of option cost, option would be paid for only when and if it was exercised;

c): puts the Crown in a position to act upon unexpected opportunities to control or reduce costs;

d): would mean a lower cost of financing and thus a lower cost to the Crown.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

As rigid rules, the above conditions could in some cases stand in the way of concluding agreements most favourable to the Crown. However, as goals and criteria for negotiation and analysis they can only be beneficial.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of a policy on lease purchase agreements based on the above recommendations.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 29
Report Page No. 102

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that DPW review its policy regarding specifications used in its tender documents and in particular give consideration to the addition of financial incentive clauses in its construction contracts to encourage successful bidders to find acceptable lower cost alternative materials and thereby share in any savings realized in the total cost of the construction.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The use of performance specifications rather than rigid specifications allows bidders to chose the most economical materials that would meet the specification. The use of financial incentive clauses as described above would encourage contractors to propose the use of less costly materials, thus reducing costs.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Opportunities for cost reduction would be created. It would be necessary to develop the performance specifications and methods of assessing proposed materials. The risk of claims for extra costs incurred during construction would be increased.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation to the Governor in Council that the Government Contract Regulations be amended to permit the use of financial incentive clauses.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 30
Report Page No. 104

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that the Treasury Board amend the existing Government Contract Regulations to permit the selection of building contractors from authorized lists of companies whose qualifications to undertake the work have previously been established by reference to previous comparable experience in construction projects of similar scope. This method of selection would be used where projects could be more efficiently constructed from performance specifications rather than detailed specifications.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis Information

The private sector do not usually request tenders as a means of selecting the contractors to carry out a construction project. They are free to negotiate and may end up with a lower price.

There may be instances where projects could be more efficiently constructed using performance specifications provided that the potential contractors were known to be qualified to construct according to such specifications.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

(i) The use of performance specifications can result in reduced construction costs. See recommendation 29.

(ii) Prequalification of contractors would simplify the tendering process but would itself be an additional process. Care would be necessary in developing the prequalification criteria and processes to avoid inequities and charges of favouritism.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of the selection of contractors from lists of prequalified contractors.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No 31
Report Page No. 106

Senate Committe Recommendation

The Committee concluded that Crown construction is justified for single purpose accommodation required for special federal services and activities. General purpose accommodation may be more economically acquired by lease or purchase of an existing building and the Committee recommends that these two alternatives be carefully assessed in every instance when additional accommodation is required. Crown construction should be considered where there is a long-term need for large areas of space or where the federal presence is desirable. Crown constructed general purpose accommodation should be designed so that it could be disposed of for private sector use if the federal government requirement ends while the building still has useful life left.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

DPW has a bias towards construction. However, the appropriateness of construction, lease or purchase should be assessed in each situation on its own merits.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Impetus would be added to the ongoing efforts of DPW management to make sure that the alternatives of construct, purchase and lease are considered objectively throughout DPW.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of implementing this Recommendation.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 32
Report Page No. 114

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that, in line with declared government policy, Public Works reduce further the share of construction design work carried out by the staff of the department. In the interest of economy, efficiency and the maintenance of in-house expertise for project management DPW should have enough in-house design staff to handle the minimum amount of small and medium projects that can be anticipated will take place each year. Any work in excess of the minimum amount and most projects over $1 million should be turned over to outside consultants.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

A continued shift of DPW design work to the private sector would be in accord with the policy of privatization. That policy is intended to reduce the size of government and expand the range of opportunities for private enterprise.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

As above, under Main Arguments. DPW would need to retain a minimum amount of work to keep up with technology, carry out sensitive and urgent work, and develop people to supervise and manage the projects.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That this Recommendation be considered further in conjunction with the study of Recommendations 5 and 21 (design and construction).

Response to Senate Committee

The Recommendation requires further study.

Recommendation No. 33
Report Page No. 117

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends the following method of selecting architectural and engineering consultants for the design of federal government construction projects. DPW would publicly announce its proposed construction as well as major alteration and repair projects. Interested consultants would reply by submitting their qualifications, experience and capabilities. DPW would select three to five firms each of whom would be asked to supply their conceptual design approach and their estimate of the cost of the project. A DPW selection committee would rank firms on the basis of their conceptual designs as well as their qualifications, experience and capabilities. The top-ranking firm would be interviewed in order to arrive at an agreement on the work to be done and the fee to be charged. If agreement could not be reached the other firms would be interviewed in order of rank until agreement was reached. The work of the DPW selection committee would be subject to review by a public advisory committee.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The process of selecting consultants should be made more open, equitable and effective. Projects should be publicly announced and participation unrestricted. The process should be competitive and free of political interference.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

DPW's selection of consultants to be invited to submit conceptual designs and estimates might be viewed as being as arbitrary as the selection of consultants under the present process.

The system would have to be developed with care to ensure that enough consultants would in fact be willing to go to the expense of producing conceptual designs and estimates and participating in negotiations when only one of them would get the assignment.

Consulting services policy is already under review by TB.

That aspect of the recommendation that concerns the fee to be charged would be treated as part of the action proposed in respect of Recommendation 34 (consultant's fee be fixed).

Recommendation of Interdepartmental Committee

That the current review of consulting services policy be continued.

Response to Senate Committee

This Recommendation is already under review.

Recommendation No. 34
Report Page No. 118

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that the scale of fees for architectural/ engineering services be amended with fees to be fixed on the basis of the professional consultant's and DPW's estimate of the cost of the job. However, the consultant should be entitled to a premium if the design prepared by him resulted in substantially reduced construction costs.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Consultants' fees are usually based on the actual cost of the project. In effect, the more the project costs, the more the consultant gets. This acts on the consultant as a disincentive to reduce costs. To fix the fee on the basis of the estimate would remove that disincentive.

To pay a consultant a premium for finding less costly ways of constructing the project would act on him as an incentive to reduce costs.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Costs would probably be reduced. However, consultants' fees are established under provincial legislation and the present methods of establishing fees are supported by professional associations established under provincial legislation.

Consulting services policy is already under review by TB.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That the current review of consulting services policy be continued.

Response to Senate Committee

This Recommendation is already under review.

Conclusion No. 35
Report Page No. 119

Senate Committee Recommendation

If design consultants want DPW to reduce the size of its in-house professional staff and increasingly to use outside consultants, they will have to look realistically at their fee scales and be prepared to recommend to their membership acceptance of changes which would provide an incentive to the consultant to reduce overall cost of a project.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Consultants want DPW to reduce its in-house professional staff. The acceptance of the above recommendation would provide an increased incentive to DPW to do so.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The cost of consulting services would be reduced.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of a policy to encourage the professional associations to review their fee structures in accordance with the Recommendation.

Response to Senate Committee

The Conclusion is accepted.

Recommendation No. 38
Report Page No. 128

Senate Committee Recommendation

The Committee agrees that life-cycle costs must be determined and used as a basis for decision-making before construction of Crown-owned buildings commences. However it must be clearly demonstrated that any additional construction costs proposed on the grounds that they produce savings in life-cycle costs will actually avoid the need for expensive renovations in the future. Otherwise there are no savings to be gained over time.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

DPW pointed to their concern to reduce the life-cycle cost of their buildings in order to explain why federal buildings cost more to build. The Committee found it difficult to support the viewpoint that DPW's buildings do, in fact, cost less over the life cycle. They further observed that buildings can become obsolete for functional and economic reasons even though their physical condition remains good. Thus the life cycle might not work out as originally expected.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The clear demonstration of costs and expected benefits will improve the decision-making process.

Action Being Taken and Proposed

DPW is seeking clear demonstrations such as the above before deciding on investments to reduce life-cycle costs.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of a method to analyse accurately and display whether cost reductions will in fact result from investments proposed to reduce life-cycle costs.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 40
Report Page No. 132

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that all proposals for large federal multi-purpose complexes in major urban centres which are still in the planning stages be carefully re-assessed. However multi-purpose complexes in smaller urban centres, whose cores are not highly developed and which do not suffer problems of congestion, could bring benefits.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The following disadvantages might arise from large government complexes: traffic congestion, lack of scale with the adjacent community, and the creation of federal ghettos. The following advantages might be foregone: location in conjunction with municipal requirements, dispersal so as to be accessible to clients, and location close to related services.

These disadvantages would not be as likely to result in communities of moderate size. In such communities a federal complex might be a source of local pride.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Full consideration of the needs of particular communities and of the disadvantages identified above can only improve the decision-making process.

The DPW re-assessment of current proposals in major urban centres as part of its recent budgetary review has resulted in the effective implementation of this recommendation.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of amending TB policy to ensure that assessments such as are recommended are carried out as a usual governmental practice.

Response to Senate Committee

The Recommendation has been implemented.

Recommendation No. 41
Report Page No. 137

Senate Committee Recommendation

The present definition of a Public Works heritage building is inadequate for administrative purposes. The Committee recommends that only buildings which have true historical or architectural merit should be perserved. Buildings of marginal historical or architectural worth should not be retained and restored for contemporary use unless the costs involved (including life cycle costs) can be demonstrated to be competitive with new construction.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The Committee was concerned that additional costs might be incurred in the repair and upkeep of buildings with only marginal heritage value.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The possibility of making expenditures to preserve buildings lacking true historical or architectural merit would be reduced. The possibility of representations from bodies having a different view of the value of preserving historic buildings in general or specific buildings in particular would be increased.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of a heritage definition and policy that would ensure compatibility between financial considerations and broader socio-economic factors.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation 42
Report Page No. 139

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that the present policy of providing an automatic one per cent of construction costs for fine art objects for each new public building should be discontinued. In its place there should be an annual appropriation of an amount roughly comparable to one per cent of the capital budget from which fine art may be purchased for buildings where prestige and aesthetic considerations justify. Responsibility for making decisions on the use of the funds should rest with a renamed National Advisory Committee responsible for the selection of art objects with the Department of Public Works having veto powers.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Much criticism has been made of the art provided under the policy. The percentage formula could allow a disproportionate amount for art in a big project.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The present policy has been discontinued as part of the program of restraint. The financial situation which has resulted in the program of restraint will not permit a revised policy to be implemented at this time.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That, if a future fine arts program is to be considered, TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of the second and third points of the above Recommendation, i.e. annual appropriation and responsibility for decisions.

Response to Senate Committee

The Recommendation has been implemented.

Recommendation No. 43
Report Page No. 141

Senate Committee Recommendation

The Committee approves the policy of letting space in general purpose federal buildings to commercial clients for retail operations. It recommends that Public Works seek tenants for office space in Public buildings surplus to current needs. This activity should be carefully limited to the use of unneeded space and should not become a business.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

To offset costs to the federal government. The Recommendation supports present DPW policy.

Recommendation of Interdepartmental Committee

None.

Response to Senate Committee

The Recommendation has been implemented.

Conclusion No. 44
Report Page No. 142

Senate Committee Conclusion

The Committee agrees that federal buildings should in principle be accessible to the handicapped.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Federal buildings should be accessible to everyone; post offices and museums to their clients; all buildings to all federal employees working in them.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

No additional impact. The action is already in progress and will result in improved accessibility to federal buildings by the handicapped.

DPW has already chosen to follow the building standards set out in the National Building Code to make buildings accessible to the handicapped. That action continues.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That a recommendation for TB consideration be developed by TBS in respect of a policy reflecting this Conclusion.

Response to Senate Committee

The Conclusion is accepted.

Recommendation No. 45
Report Page No. 145

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that client departments occupying general purpose Crown-owned accommodation be authorized to arrange for minor tenants services for which they would in any case be paying, to be undertaken by private contractors subject to the agreement of the Department of Public Works as owner.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Departments are critical of DPW's performance. DPW does not allow them to see the quotations for work to be done for which they must pay. DPW's procedures take time and cause delay. Many small alterations can be handled more speedily and economically by private contracts.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

DPW has trained and experienced staff to ensure that quality work is provided that does not contravene leases or building codes, nor cause future maintenance and alteration problems. They have estimating data and records of previous jobs that enable them to check prices. They are aware of the reputations and performance records of contractors.

If this recommendation was implemented, departments might have to incur the expense of establishing staff to contract for their own small jobs. However, many small alterations might be handled more speedily and through simpler administrative processes.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of the implementation of this Recommendation.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 46
Report Page No. 146

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that in applying the federal government's privatization policy to its operations and maintenance, Public Works retain in-house capability where it costs less and is more efficient than contracting for the services with the private sector.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

There are cases where DPW can provide services at lower cost and with greater efficiency than the private sector. In such cases the privatization policy should not be applied.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

DPW is subject to dollar and person-year constraints which require it to reallocate resources to areas to which they could most advantageously be applied. In certain locations DPW might have to continue employing contractors until a reallocation can be made so that DPW can do the work itself.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, an interpretation of the policy on privatization that would provide for the implementation of the above recommendation subject to financial and person-year constraints.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 47
Report Page No. 147

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that the occupying department should be a participant in the inspection team rating contract cleaning companies for continued employment.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Departments state that DPW staff provide better cleaning service than contractors' staffs. Further that they cannot make specific complaints about the work of cleaning contractors because they are not informed as to the cleaning that contracts require the contractors to carry out.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The involvement of the occupying department could do nothing but improve the performance of contractors in this area.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of a policy that would give departments the opportunity to participate in rating cleaning contractors.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Recommendation No. 48
Report Page No. 147

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that in a revenue dependent situation a formal lease outlining all terms and conditions should be entered into between DPW and the client department. In any event DPW should always provide a clear summary of the maintenance and other services to which the client department is entitled.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

DPW does not adequately inform departments about the maintenance and other services that will be provided.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

A lease between federal departments would not be legally valid. However, to inform departments of the services to which they are entitled will reduce misunderstandings and conflicts and probably result in improved provision of the services. To do so in the form of an agreement that would also cover rentals and other terms and conditions would be appropriate to a revenue-dependency situation.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation in respect of a policy that written agreements be reached between DPW and departments regarding the terms and conditions of their occupancy without waiting for revenue dependency.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Conclusion No. 49
Report Page No. 151

Senate Committee Conclusion

The Committee concludes that the demonstrated benefits of the Government of Canada Master Construction Specification System (GMS) in the public sector justify its compulsory use by DPW and consultants retained by the federal government. The Committee commends the active involvement of Construction Specifications Canada, believing that the private sector will not find a National Master Specification adapted from the GMS to be useful unless it participates directly in its development and contributes continuously to its updating. Only if the GMS is regularly updated to take account of innovation in the field of construction will it serve the purpose for which it is intended.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The use of GMS reduces the time required to prepare specifications, provides improved specification quality and standard terminology and can be applied to research and development. It is being adapted into a National Master Specification (NMS). Construction Specifications Canada have been involved as technical secretariat to manage the private sector review of GMS sections being transformed to NMS sections.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

No additional impact. The conclusion and recommendation are in respect of action that DPW is already taking.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a policy that would support the development of the GMS and NMS as a general governmental practice.

Response to Senate Committee

The Conclusion is accepted.

Recommendation No. 52
Report Page No. 155

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that more emphasis be put on the direct involvement of the private sector and universities in DPW's experimental work.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

DPW searches for new ways to improve services and reduce costs. It is in a position to share the results with the private sector.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The development of research and experimentation capabilities in the private sector and in universities would be encouraged. The results of the research and experimentation would be available to them. In addition, the privatization policy would be supported. DPW proposes to spend about 60 per cent of its 1979-80 science and technology funds in the private sector.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS request DPW to reflect, in its program and estimates submissions, an increase in the involvement of the private sector in its experimental work.

Response to Senate Committee

The Recommendation is being implemented.

Conclusion No. 60
Recommendation No. 61
Report Page No. 174

Senate Committee Conclusion/Recommendation

The Committee concludes that it is reasonable for External Affairs to maintain the inventory of all government-owned and lease property abroad.

Treasury Board should establish standards for the inventory of Crown-owned and leased property outside Canada maintained by the Department of External Affairs.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

External Affairs does not participate in the Central Real Property Inventory. It maintains its own inventory. That inventory should, however, be compatible with the CRPI.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

It is important that the inventory be maintained; which department maintains it is of lesser importance.

External Affairs is improving its inventory. Further improvements would be required to make it compatible with the CRPI and meet TB standards. External Affairs and DPW are discussing the possible use of the CRPI to maintain the External Affairs inventory. The CRPI would appear to be flexible enough to meet the needs of External Affairs and to use it would appear to be less costly.

At present the External Affairs inventory only covers property in locations abroad in which External Affairs itself has property. The best way of maintaining an inventory of other properties abroad would be decided during the discussions.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS monitor DPW's discussions with External Affairs and, if necessary, develop for TB consideration any policy amendments required to ensure that an inventory of all government-owned and leased property abroad is maintained to TB standards.

Response to Senate Committee

The Conclusion is accepted; if necessary, a recommendation will be made to TB in respect of the Recommendation.

Recommendation No. 62
Report Page No. 175

Senate Committee Recommendation

Crown corporations can derive benefit from compliance with the Central Real Property Inventory regulations. The Committee accordingly recommends that the Treasury Board draw them to the attention of the Ministers responsible for these organizations. Both the appropriate Minister and the Treasury Board should review any reasons advanced for non-compliance.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Bank of Canada, CNR, Teleglobe Canada, Cape Breton Development Corporation and Air Canada do not report to the CRPI. Thus the CRPI is not a full record of federal holdings. Agencies that participate are entitled to use the Inventory. It is a source of information about surplus and under-utilized property.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The inventory would be more comprehensive. The presently non-reporting agencies would be informed of lands held by other federal agencies and vice versa. Opportunities to use surplus or under-utilized lands and avoid new land purchases would be increased.

Recommendation of Interdepartmental Committee

That TBS develop, for TB consideration, a recommendation to the affect that:

(i) TB draw the Central Real Property Inventory Regulations to the attention of the Crown corporations that do not participate in the Inventory, or to the responsible Minister.

(ii) TB review with the appropriate Minister any reasons advanced for non-compliance.

Response to Senate Committee

A recommendation will be made to TB.

Index

Senate Committee Recommendation or Conclusion		Direction
6.	Notational system unsatisfactory	Note
8.	Review of rent by Treasury Board	Requires further study
10.	Allocation of Accommodation costs	Requires further study
13.	Space guidelines based on function	Implement in modified form
14.	Annual self-audit	Implement
15.	Space table in Main Estimates	Requires further study
16.	DPW as agent of Treasury Board	Implement in modified form
20.	Treasury Board to supply forecasts	Recommend implementation to TB
22.	Competitive proposals over 20,000 sq. ft. Treasury Board approval of leases over $250,000	Recommend implementation to TB
23.	Principles for renting	Recommend implementation to TB
24.	Higher rates in 4 major lease purchase agreements	Note
25.	Conditions for lease-purchase	Recommend implementation to TB
29.	Specifications in tender documents	Recommend implementation to TB
30.	Authorized lists of contractors	Recommend implementation to TB
31.	Use of Crown construction	Recommend implementation to TB
32.	Reduce in-house design work	Requires further study
33.	Method of selection for architects & engineers	Under review

34.	Scale of fees	Under review
35.	Role of private sector in altering fees	Accept
38.	Life-cycle costs as basis of decision-making	Recommend implementation to TB
40.	Re-assess large federal multi-purpose complexes	Implement
41.	Re-define term heritage building	Recommend implementation to TB
42.	Fine Art Policy	Implement
43.	Approves commercial letting Seek tenants for surplus office space	Implement
44.	Accessibility for handicapped	Accept
45.	Client depts to arrange for minor tenant services	Recommend implementation to TB
46.	Privatization policy	Recommend implementation to TB
47.	Client department as part of inspection team	Recommend implementation to TB
48.	Formal lease under revenue dependency	Recommend implementation to TB
49.	Compulsory use of GMS	Accept
52.	Involve private sector & universities in experimental work	Implement
60.	Inventory of overseas property	Accept
61.	Standards for inventory outside Canada	Recommend implementation to TB
62.	Property of Crown corporations	Recommend implementation to TB

The Accommodation Program of the Department of Public Works

Summaries relating to the Recommendations of the Standing Senate Committee on National Finance

Public Works Canada
Travaux publics Canada

Presented to the Committee by the Minister of Public Works Hon. André Ouellet March 20, 1979

STATEMENT BY MINISTER OF PUBLIC WORKS

TO

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

MARCH 20, 1979

I would first like to tell you how useful your Report on the Department of Public Works has been to me as Minister - being newly appointed since your Report was published. It has given me a valuable and timely insight into key areas of the Department's operations.

I fully endorse the remarks made by my Colleague the President of Treasury Board and the plan of action that has been decided. I can assure you of my support for your recommendations concerning a broadening of the role and responsibilities of the Department of Public Works, particularly in the Design and Construction area and for the move to Revenue Dependency.

Insofar as the twelve recommendations that are presently within the Department's authority, are concerned, you will find my reaction most positive - generally I accept your conclusions and we are already implementing most of these recommendations. (See summary on the attached list.)

My Deputy Minister has involved himself personally in the interdepartmental review process that followd publication of your Report and he can elaborate on any points you wish to raise.

I might just add Mr. Chairman, that I think the greatest tribute that could be paid you and your Committee is the enthusiasm your Report has generated amongst the hard nosed professionals in my Department - I am determined to make sure this spirit is captured and used to improve the performance of this long established Ministry.

APPENDIX TO STATEMENT BY

MINISTER OF PUBLIC WORKS

Senate Committee Recommendation or Conclusion	Action
17. Responsibility for assisting client departments	Being implemented
18. Re-examine DPW organization	Requires further study
19. Assign planning officers to clients	A recommendation will be made to TB
26. Support for DPW project managers	Conclusion accepted
27. DPW employees to be project managers	Conclusion accepted
28. Use phased construction if time and cost permit	Being implemented
36. Two-stage competitions for important buildings	Requires further study
37. Less costly buildings under revenue dependency	Conclusion noted
50. Re-assess use of Computer Aided Design	Will be implemented
51. Discontinue Construction Investment Information System	Has been implemented
53. Assess research and development projects	Will be implemented
59. Uses of inventory	Will be implemented

ANNEX B

Papers containing recommendations of actions that would be initiated by DPW

Recommendation No. 17
Report Page No. 47

Senate Committee Recommendation

When DPW becomes revenue dependent and the sole source for accommodation and related real property services it will have to improve its consultation and cooperation with the client departments. Therefore the Committee recommends that DPW officials in the Accommodation Facilities Development and Property Administration directorates both at headquarters and in the regions should have impressed upon them their personal responsibility for assisting the client departments which they in a sense represent. The Committee further recommends that these directorates be given the authority to act effectively on behalf of their clients and that DPW continue the practice of assigning officers of the directorates responsibility for individual departments.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

DPW will have to be especially sensitive to client concerns and effective consultation will be critical if revenue dependency is to succeed. DPW will have to provide outstanding service if it is to be successful in providing general purpose accommodation and design and construct all single purpose accommodation.

User departments should refrain from duplicating DPW expertise and should seek instead to be informed clients, who can clearly state their needs and work cooperatively with DPW in the process of meeting those needs.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Implementation can only improve the relationship between client departments and DPW. Clearly defining lines of communication and assigning adequate authority to the designated branches will result in expediting the processing of projects and the handling of complaints, which should result in more efficient and effective provision and management of accommodation.

Recommendation of Interdepartmental Committee

It is recommended that DPW continue to expand on present efforts to develop and exercise an attitude of consultation and cooperation utilizing briefing/training seminars.

Response to Senate Committee

The Recommendation is being implemented by DPW without waiting for Revenue Dependency.

Recommendation No. 18
Report Page No. 57
Action By DPW

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that in preparation for the introduction of revenue dependency DPW re-examine its organization in order to make it less complex. The objectives of such a reorganization should be to preserve the present decentralization of decision-making while reducing the number of levels of authority so that the present complicated approvals process is simplified.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Under revenue dependency, DPW's decision-making process will have to be as efficient as that of a well-run private developer, otherwise it may not be able to operate within income derived from competitively-priced rents and services.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The Senate Committee's recommendation was based primary on a review of the Accommodation Program. DPW organization has to satisfy the needs of five other Departmental programs as well as the needs of other government departments. It may not therefore be possible to simplify the structure taking only revenue dependency into consideration.

Recommendation of Interdepartmental Committee

It it recommended that DPW re-examine its organization when the nature of the total demands that will be placed on it are known. These include not only the Senate Committee recommendations, but other recommendations such as those of the Auditor-General and the Lambert Commission.

Response to Senate Committee

The Recommendation requires further study.

Recommendation No. 19
Report Page No. 62
Action By DPW and TB

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that DPW assign planning officers to maintain continuous contact with long-range planning units in each department and agency in order to gain advance knowledge of possible new accommodation requirements. Treasury Board should also issue a directive to each department and agency making it mandatory for them to provide the information on their plans to the planning officers so that DPW can more accurately determine their accommodation requirements.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

DPW cannot be expected to forecast broad policy changes with major effects on accommodation needs and has difficulty in preparing its five-year forecasts because it is not informed about the accommodation implications of clients' planned programs. DPW does try to maintain contact with clients to gain prior knowledge of probable demands.

Although DPW does have difficulty in preparing 5-year forecasts, many clients are providing good information. The challenge is to build on present fairly effective practices. Client liaison has always been a prime concern and a great variety of solutions have been tried.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Although many of the elements for effective liaison are now in place in DPW, there is a requirement to reinforce this function. Clients will have to place more emphasis on establishing longer-range accommodation plans.

Advantages are better client relations, better service, improved definitions of accountability, responsibility, i.e. a better basis for program planning and a sounder operation under revenue dependency.

Disadvantage is cost of developing and updating long-range plans which change constantly.

Recommendation of Interdepartmental Committee

It is recommended that DPW ensure that all DPW organizational proposals and operating policies respect the requirement for a strong focus on client liaison, and that TB direct departments to provide information to DPW planning officers.

Response to Senate Committee

The Recommendation will be implemented.

Conclusion No. 26
Report Page No. 97
Action By DPW

Senate Committee Conclusion

The Committee concludes that the Project Delivery System now in force in the Department of Public Works will significantly improve the process of Crown construction. Individual DPW project Managers appointed to oversee each construction project through the Project Delivery System should be accorded full support in their leadership role from senior departmental levels of authority.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The Committee concluded that the assignment of project managers was an essential element of the project delivery system and that the Department's decision to appoint project mangers was a badly-needed innovation.

It must be emphasized that the term project manager as understood in DPW is to deliver the specified facility. By implication, therefore, it is the responsibility of the owner/client to develop the project control package culminating in a project brief which provides terms of reference for the project manager.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The Project Delivery System places emphasis on responsibility of client or owner for definition of requirements and approval of changes. By undertaking this responsibility client departments will be taking first steps in according full support.

A central point of responsibility for each project should result in improved quality control and increased cost-effectiveness.

It will take time to effect changes in attitude necessary for effective operation in a matrix mode where product responsibility/activity cuts across traditional lines.

Recommendation of Interdepartmental Committee

It is recommended that DPW continue to implement the project manager concept with special emphasis on training of both project managers and functional resources.

Response to Senate Committee

The Conclusion has been accepted.

Conclusion No. 27
Report Page No. 98
Action By DPW

Senate Committee Conclusion

The Committee supports the position taken by the Department of Public Works that on Crown construction projects for which Public Works must take full responsibility a departmental employee must occupy the position of project manager. Private sector consultants should be hired as subordinate design and construction managers only.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Although professional associations made representations to the Committee that DPW should make greater use of the private sector to undertake project management, representatives of private sector developers stated that although construction managers may be hired early in the design process, final control was retained by in-house staff.

The Committee supported the DPW position that, in Crown construction projects for which DPW must take full responsibility, an employee must occupy the position of project manager and private sector consultants could be hired as subordinate design and construction managers.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Senate Committee confirms existing DPW policy.

Recommendation of Interdepartmental Committee

None. Conclusion supports present DPW policy.

Response to Senate Committee

The Conclusion has been accepted.

Recommendation No. 28
Report Page No. 101
Action By DPW

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that Public Works should continue to use phased construction when time and cost circumstances indicate that this approach will permit the construction of required space to be completed at lower cost than would be possible if the customary single firm price contract was used.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Private sector industry association (CCA) was particularly critical of DPW using any method other than the public lump sum tenders for construction projects. DPW has given assurance that it digresses from this approach only when time constraints and inflation force it into such techniques as phased construction and construction management.

The Committee agreed that there are cost risks in taking on staged development approaches.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The Senate Committee recommendation is basically in agreement with correct Departmental policy in which firm price tenders is the standard but provision is made for exceptions when time or cost circumstances dictate.

Recommendation of Interdepartmental Committee

None. The recommendation supports an action that DPW is already taking.

Response to Senate Committee

The Recommendation is being implemented.

Recommendation No. 36
Report Page No. 123
Action By DPW

Senate Committee Recommendation

The methods of selecting professional consultants to work on Public Works projects should be equitable. The Committee therefore recommends the selective use of two-stage national competitions by Public Works for the design of buildings of unusual national importance, the final selection to be made by a jury competent to assess the cost-effectiveness of competing designs as well as their architectural merit and appropriateness.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Although some presentations to the Committee favoured broad use of competitions, it was its view, that since it had made a recommendation on more competitive selection of consultants, it would be appropriate to restrict formal competitions to buildings of major national importance.

The composition of the jury is a vital consideration, as it is the sole judge of the best design.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The principle of competitions for major buildings present no problem but methodology to implement the principle could have a major impact on the consulting profession.

Recommendation of Interdepartmental Committee

It is recommended that DPW to develop methods to implement the principle of two-stage competitions for the design of buildings of unusual national importance.

Response to Senate Committee

The Recommendation requires further study.

Conclusion No. 37
Report Page No. 127
Action By DPW

Senate Committee Conclusion

Only under revenue dependency will DPW be faced with the same kind of financial discipline which constrains private developers, a discipline which should lead to the construction of less costly buildings.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

Federal buildings are more expensive than private sector buildings because the federal government has not faced the severe financial constraints which have forced developers to maximize useable floor space. The Committee commented also on a number of factors which tend to make government buildings more costly.

The Committee concluded that as revenue dependency would impose a similar type of financial discipline in the Federal government, less costly buildings should result.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

Revenue dependency will force a more careful examination of the benefit/cost aspects of the various objectives which the government strives to achieve in the construction of a building.

It will also cause a re-examination of contracting, design and construction policies and guidelines in an effort to achieve the overall least cost solution.

Recommendation of Interdepartmental Committee

It is recommended that the conclusion be accepted.

Response to Senate Committee

The Conclusion is accepted.

Recommendation No. 50
Report Page No. 152
Action By DPW

Summary of Recommendation

The Computer Aided Design program is a worthwhile endeavour if at reasonable cost, it can realize DPW's goal of reducing the life-cycle cost of new construction. The Committee recommends that further funds be committed to the Computer Aided Design project only if the department concludes that the cost relates to the benefits to be obtained and if these benefits are reasonably within reach.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The Committee noted that while the program has undoubted attributes, there was at present insufficient information on various cost elements as they relate to the utility and application of the systems in the private sector. A benefit-cost analysis should be done before additional funding for extension of the program is sought.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The CAD program was justified on the basis of reduced life cycle building costs, and in fact significant savings have been generated by the computerized energy-analysis system. If CAD development does not continue, the systems developed to date will become outdated and DPW will be unable to take further advantage of this rapidly changing technology.

Interdepartmental Committee Recommendation

It is recommended that DPW conduct a benefit-cost analysis using data that will become available early in 1979.

Response to Senate Committee

The Recommendation will be implemented.

Recommendation No. 51
Report Page No. 154
Action By DPW

Senate Committee Recommendation

The Construction Investment Information System is of doubtful value as a source of information to the construction industry and as a counter-cyclical economic tool. The Committee recommends that further work on the development of the Construction Investment Information System be discontinued.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The Committee did not accept the efficacy of attempts to organize counter-cyclical expenditure in the public sector to balance cyclical swings in the private sector and believed that counter-cyclical government spending in construction had not been successful and may have been counter productive.

Private sector statements indicated that it would be only of peripheral interest to them.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

A report has been prepared and development work has been terminated. No further independent action by DPW is planned. A modified version has been developed by the Construction Industry Development Council and had received an initial favourable reaction from the Department of Industry, Trade and Commerce.

Recommendation of Interdepartmental Committee

No further action is required. DPW has stopped work in developing the system.

Response to the Senate Committee

The Recommendation has been implemented.

Recommendation No. 53
Report Page No. 155
Action By DPW

Senate Committee Recommendation

The Committee recommends that research and development projects be continually assessed and that those projects which do not reach their goals within reasonable time and expenditure be dropped.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

DPW as the largest realty organization in Canada is in a position to be a natural leader if its work is innovative. It has the staff and the resources to carry out R&D of new techniques which can benefit the entire public and private construction industry, but it should not seek to secure a position of leadership by directing a disproportionate amount of resources to experimentation.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

The continual assessment of R&D projects against both project goals and Departmental objectives is advantageous.

Recommendation of Interdepartmental Committee

It is recommended that DPW re-examine the goals and objectives for all projects and implement formal procedures for reporting and measuring their efficiency and effectiveness.

Response to the Senate Committee

The Recommendation will be implemented.

Recommendation No. 59
Report Page No. 173
Action By DPW

Senate Committee Recommendation

Public Works should continue to assist reporting agencies in discovering how to use the Central Real Property Inventory more effectively. Now that most departments and agencies are reporting their holdings on a regular basis, it is time for Public Works to take moe initiative in showing the more sophisticated uses of the inventory.

Main Arguments Advanced by Senate Committee/Analysis of Information

The Committee observed that there are many practical applications for the information available as planning aids to many departments and agencies but that many were not fully aware of the potential value of the CRPI as a planning aid.

Impact of Implementation, Advantages, Disadvantages

A wider and more sophisticated use of the CRPI should result in greater benefits vs costs.

Recommendation of Interdepartmental Committee

It is recommended that DPW intensify its efforts to increase the awareness of possible uses of CRPI.

Response to the Senate Committee

The Recommendation will be implemented.

Le programme de logement du ministère des Travaux publics

Exposé succinct portant sur les recommandations du Comité sénatorial permanent sur les Finances nationales

Présenté au Comité par le President du Conseil du Trésor, le 20 mars, 1979

Observations préliminaires du président

du Conseil du Trésor à l'occasion de sa présentation

devant le Comité sénatorial permanent des Finances

nationales le 20 mars 1979

Je suis heureux d'avoir l'occasion de répondre à votre Rapport sur le Programme de logement du ministère des Travaux publics. Permettez-moi d'abord de vous féliciter pour votre souci de présenter un rapport fort documenté et utile.

Sur réception de votre rapport, mon prédécesseur, l'honorable Robert Andras, avait donné instruction à son personnel de former un comité composé de représentants des ministères compétents afin d'établir des lignes de conduite donnant suite aux diverses recommandations et conclusions.

Douze de ces lignes de conduite relèvent de la compétence de mon collègue, le ministre des Travaux publics. Il vous en fera lui-même rapport.

Par contre, quatorze des recommandations et conclusions nécessitent plutôt des mesures qui doivent être prises conjointement par le ministère des Travaux publics, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé. Elles se classent en trois catégories, et je suis heureux de pouvoir vous signaler que des mesures sont déjà prises ou sur le point de l'être à l'égard de chaque catégorie. En voici un résumé:

(i) Le rôle du MTP. Lors de l'adoption de la loi dont est actuellement saisie la Chambre, on cherchera à obtenir l'autorisation de transférer au MTP la responsabilité du paiement des subventions en lieu et place de taxes. On formera un comité interministériel afin d'étudier la question de l'extension de la responsabilité du MTP en matière d'acquisition de biens immobiliers, la rationalisation de sa responsabilité en matière de conception et de construction et la planification des investissements immobiliers, en vue de préparer une présentation pertinente pour demander l'autorisation de faire les changements jugés avantageux.

(ii) Le principe de l'autonomie financière. Les avantages de cette recommandation sont si intéressants que j'ai donné instruction à mes fonctionnaires d'élaborer, en collaboration avec les Travaux publics, un plan qui sera soumis à mes collègues concernant la gestion du Programme de logement du ministère des Travaux publics en visant à l'autonomie financière. Cela pourrait comporter deux étapes. La première étape consisterait en un projet-pilote englobant toute une région, qui permettrait d'élaborer et de mettre à l'épreuve un cadre approprié de comptabilité et de contrôle, de déterminer le meilleur profil

des systèmes de fonctionnement financièrement autonome du Programme de logement et de déterminer si les frais de logement imputés aux ministères devraient être alignés sur la valeur commerciale de location ou fondés sur les coûts directs. On prévoit que cette première étape pourrait être terminée dans environ deux ans. La seconde étape, soit la mise en oeuvre intégrale du principe de l'autonomie financière, débuterait après l'achèvement satisfaisant de la première étape.

(iii) La gestion des terres fédérales. Les fonctionnaires ont reçu instruction de présenter au Conseil du Trésor une proposition concernant la mise en oeuvre de ces recommandations.

En plus des recommandations et conclusions susmentionnées, 34 autres relèvent de la compétence du Conseil du Trésor. J'ai donné instruction de mettre en oeuvre 22 de ces recommandations, après leur étude en bonne et due forme par le Conseil du Trésor. J'ai le plaisir de déposer des résumés d'une page à l'égard de chacune des 34 recommandations et conclusions. Ils vous renseigneront sur les mesures que nous envisageons de prendre et vous aideront à mesurer nos progrès.

Deux recommandations portent sur la modification de la loi sur les Travaux publics et la désignation du ministère des Travaux publics comme organisme de services communs. J'ai ordonné de les garder en suspens jusqu'à ce que les travaux susmentionnés précisent la portée et la nature des modifications qui s'imposent.

Peut-être désirerez-vous approfondir certaines de ces questions. A cette fin, j'ai prié certains fonctionnaires de mon ministère, MM. Mackay, Rogers et Meyboom, de rester ici après le rapport de mon collègue, le ministre des Travaux publics. Ils se feront un plaisir de répondre à vos questions.

Pour terminer, permettez-moi de vous remercier de votre travail. Il m'a beaucoup aidé en me montrant le moyen d'améliorer sensiblement le fonctionnement de l'administration publique.

Conclusion n° 6
Rapport p. 21

Conclusion du Comité sénatorial

Le Comité considère que le recours à un système de présentation détaillée pour divulguer les coûts de logement dans les prévisions budgétaires de chaque ministère et organisme du gouvernement fédéral constitue une solution insatisfaisante au problème de la responsabilité en matière de coûts.

Principaux arguments soutenus par le comité sénatorial - Analyse des renseignements

Depuis 1969-1970, le coût des locaux ne fait plus l'objet d'un poste distinct dans le Budget principal des dépenses. En mars 1977, des représentants du Conseil du Trésor recommandaient au Comité l'adoption d'un système de présentation détaillée pour illustrer ces coûts. Le Comité estime qu'un système de ce genre nécessite autant d'efforts qu'un système d'imputation des coûts de logement ou d'autonomie financière, sans toutefois en comporter les avantages.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

La conclusion susmentionnée laisse clairement entendre qu'un système de présentation détaillée ne peut remplacer un système d'imputation des coûts de logement ou d'autonomie financière comme moyen visant à garantir les responsabilités dans ce domaine.

Par ailleurs, bon nombre de spécialistes de la comptabilité sont d'avis qu'il est possible de mettre au point un système de présentation détaillée assurant cette responsabilité.

Fait à noter, le CT a effectivement présenté des coûts de logement au moyen d'un système de présentation détaillée dans le cadre de Budget principal des dépenses pour 1979-1980.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé de demander au SCT de poursuivre ses travaux sur la présentation du Budget des dépenses en visant à accroître l'obligation de rendre compte et à mieux divulguer les dépenses.

Réponse au Comité sénatorial

On a pris note de la conclusion énoncée.

Recommandation n° 8
Rapport p. 27

Recommandation du Comité sénatorial

Il est important de mettre en place un mécanisme garantissant que la situation de monopole des Travaux publics n'entraînera pas une inflation des loyers. Les Travaux publics ne seront pas assujettis à une véritable comptabilité financière et les ministères-clients ne jouiront pas d'une protection adéquate à moins d'un accord permettant au ministère-client de demander une évaluation indépendante. Le Comité recommande que tout ministère qui conteste un loyer fixé par les Travaux publics pour les locaux polyvalents appartenant à la Couronne puisse demander au Conseil du Trésor une révision du cas qui tiendrait compte d'une évaluation indépendante basée sur les loyers perçus pour des immeubles comparables du secteur privé.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

La méthode recommandée d'arbitrage des loyers est nécessaire pour garantir que le MTP ne se servira pas de sa situation monopolistique pour exiger des loyers trop élevés.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

Certains coûts devraient être assumés pour les services d'évaluateurs indépendants et de représentants du gouvernement fédéral chargés de l'examen. Toutefois, on peut s'attendre à ce que les coûts se stabilisent, après une certaine période de rodage, et ne constituent plus qu'un faible pourcentage des frais totaux éventuellement visés par l'examen.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé de demander au SCT d'examiner plus à fond la recommandation susmentionnée et d'étudier attentivement en même temps la recommandation n° 9 (autonomie financière).

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation nécessite une étude plus approfondie.

Recommandation n° 10
Rapport p. 30

Recommandation du Comité sénatorial

L'ojbectif de réclamer des loyers pour leurs locaux aux ministères-clients est de les rendre plus conscients des coûts. Pour atteindre cet objectif, le Comité recommande que l'on demande aux ministères d'imputer les coûts de logement à des activités et programmes précis.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

Les gestionnaires de programmes devraient être tenus de prendre note des coûts de logement. Il semble que l'on pourrait adopter la méthode retenue par la General Services Administration des Etats-Unis, qui consiste à imputer ces coûts aux unités organisationnelles et à laisser à ces dernières le soin de les imputer aux programmes. L'Ontario a étudié la possibilité de procéder de la sorte, mais l'a finalement rejetée.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

La présente recommandation soulève certaines questions, notamment:

i) Dans quelles mesure les gestionnaires de programmes ont-ils l'autorité voulue pour intervenir en fonction des renseignements?

ii) Serait-il vraiment préférable d'imputer les coûts aux centres de responsabilités plutôt qu'aux programmes?

iii) Le coût imputé à un programme particulier est-il exact si l'on considère qu'une certaine partie du coût est attribuable à l'espace commun que se partagent plusieurs programmes?

iv) Qu'en est-il des ressources financières et humaines nécessaires pour effectuer les imputations?

Bref, il convient de savoir dans quelle mesure le coût de ce procédé d'imputation pourrait excéder les avantages qu'on en retire.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé de demander au SCT d'étudier plus à fond cette recommandation.

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation nécessite une étude plus approfondie.

Recommandation n° 13
Rapport p. 42

Recommandation du Comité sénatorial

La norme de contrôle de l'espace à bureaux devrait être modifiée de façon à accorder une superficie raisonnable en rapport les fonctions exercées. Le Comité appuie la recommandation antérieure du Vérificateur général selon laquelle le Conseil du Trésor devrait émettre le plus tôt des lignes directrices modifiées, "y compris des instructions fondées sur les besoins fonctionnels et faisant la distinction entre les locaux réservés au travail, ceux réservés aux services auxiliaires et l'espace exclu".

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

Le Comité fait remarquer que, selon le Vérificateur général, le secteur privé se sert de normes fonctionnelles. Bell Canada et la Banque royale viennent appuyer ces dires. Les gestionnaires de la Fonction publique disposent de plus d'espace que leurs homologues du secteur privé. Les normes actuelles sont trop rigides. Plus particulièrement,

i) elles ne permettent pas d'accorder de l'espace supplémentaire lorsque la configuration des étages de l'immeuble entrave la pleine utilisation efficace de tout l'espace;

ii) elles ne prévoient aucun espace à l'égard des employés embauchés pour une durée déterminée, des consultants ou en cas de changements organisationnels; et

iii) la norme de base inclut l'espace réservé aux entrées, salles de réunion et autres espaces de ce genre.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

Le SCT, de concert avec le MTP, a déjà élaboré des normes fonctionnelles. À l'heure actuelle, le MTP met ces normes à l'Essai en les appliquant à certains cas particuliers pour vérifier leur utilité et leur efficacité. Tant que des essais n'auront pas confirmé la supériorité des normes fonctionnelles par rapport aux normes actuelles de contrôle de l'espace accordé, il serait prématuré de refondre la norme de contrôle de l'espace à bureaux.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé d'autoriser le SCT à poursuivre ses essais des normes fonctionnelles proposées et, si le besoin s'en fait sentir une fois ces essais terminés, à formuler une recommandation pour fins d'étude par le CT.

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation est mise en oeuvre sous réserve de certaines modifications.

Recommandation n° 14
Rapport p. 44

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande de donner au rapport annuel sur l'utilisation des locaux à bureaux la forme d'une vérification annuelle interne afin d'assurer un examen global de l'utilisation des locaux loués par chaque ministère en fonction des normes de contrôle de l'espace. Tout ministère qui occuperait plus de locaux que ne lui en accorded les lignes directrices devrait être tenu d'en aviser promptement le MTP.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

L'espace vacant ou sous-utilisé ne fait pas l'objet d'une communication au MTP à moins que des besoins supplémentaires ne se fassent sentir. Le Vérificateur général a recommandé que le CT prévoie l'examen et le contrôle systématique de tous les aspects de l'administration du logement. Les ministères devraient tenir des dossiers de l'utilisation qu'ils font de l'espace qui leur est alloué, comportant notamment des renseignements qui permettraient de contrôler ladite utilisation. Tout local sous-utilisé devrait faire l'objet d'une communication et d'une évaluation.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

Les lignes directrices actuelles relatives aux locaux à bureaux exigent des ministères la tenue de dossiers permettant une administration efficace desdits locaux. Les ministères doivent également présenter un rapport annuel au MTP relativement aux locaux à bureaux dont ils disposent.

On a requis les premiers rapports de ce genre pour le 1er octobre 1977 et, en fait, la plupart des ministères ont respecté cette obligation. Le MTP s'est ensuite chargé du traitement des rapports, de les analyser et d'en communiquer les grandes lignes au CT. Ce dernier a ensuite écrit aux ministères pour attirer leur attention sur la relation entre leurs locaux et la norme et recommander certaines mesures pertinentes.

Le MTP est à mettre au point une proposition, qui sera soumise au CT, visant à une intervention coordonnée pour améliorer l'utilisation de l'espace dans certains endroits où les locaux occupés par des ministères semblent dépasser de beaucoup ce que la norme autorise.

Les ministères doivent présenter leurs prochains rapports à la fin de juillet 1979. Ces rapports porteront sur l'utilisation des locaux en date du 1er avril 1979 et donneront lieu à de nouvelles interventions. En fonction du contenu de ces rapports et du résultat des mesures prises, on envisagera d'apporter des modifications aux procédures de vérification interne, de communication des rapports et de surveillance.

Les mesures susmentionnées visent à assurer une mise en oeuvre efficace de la recommandation.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé de demander au SCT de poursuivre l'application des mesures décrites ci-dessus.

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation est actuellement mise en oeuvre.

Recommandation n° 15
Rapport p. 44

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le Budget des dépenses comprenne un tableau donnant le total de pieds carrés de locaux polyvalents par année-personne auquel chaque ministère a droit en le comparant à celui des trois dernières années.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

La publication du contenu des rapports sur l'utilisation de l'espace favoriserait le respect des lignes directrices.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

Tel qu'indiqué ci-dessus, la publication du contenu des rapports favoriserait le respect des lignes directrices. Toutefois, le Budget ne constitue peut-être pas le meilleur véhicule. En gros, le Budget a pour but de fournir au Parlement les renseignements dont il a besoin pour procéder aux affectations de fonds. Le rapport du Vérificateur général ainsi que d'autres rapports de même nature pourraient faire connaître de façon plus adéquate le nombre de locaux occupés par les ministères et la façon dont ils réussissent à en contrôler l'utilisation.

Recommandation au Comité interministériel

Il est recommandé de demander au SCT de chercher à obtenir, pour sa gouverne, l'avis du Comité des comptes publics quant aux modifications à apporter à la présentation du Budget qui tiendraient compte de la recommandation susmentionnée.

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation nécessite une étude plus approfondie.

Recommandation n° 16
Rapport p. 48

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que l'on confie un rôle précis au ministère des Travaux publics, en tant qu'agent du Conseil du Trésor, dans l'élaboration des normes fonctionnelles en matière de logement. À ce titre, le MTP devrait être tenu d'assurer le Conseil du Trésor que les ministères ont droit à l'espace demandé en vertu de ces normes ou d'expliquer pourquoi il ne les a pas fait respecter, d'attribuer des locaux polyvalents aux ministères-clients toujours en vertu de ces normes, et de contrôler l'utilisation, par les ministères et les organismes gouvernementaux, de l'espace qui leur est accordé, dans un but d'efficacité permanente.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

Le Comité n'a pas été convaincu que les exigences de communication de rapports formulées dans les lignes directrices du Conseil du Trésor fournissent une garantie suffisante que l'espace alloué serait complètement utilisé. En conséquence, il en a déduit que le MTP devrait jouer un rôle plus important en ce qui concerne la surveillance du respect des lignes directrices.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

À la demande du SCT,

i) le MTP conseille et seconde le SCT en ce qui a trait à l'élaboration de normes fonctionnelles; il met ces normes à l'essai en les appliquant à des cas particuliers;

ii) chaque fois qu'ils demandent de l'espace supplémentaire, les ministères certifient, à l'intention du MTP, que l'espace est conforme à la norme en vigueur;

iii) le MTP traite et analyse les rapports annuels sur l'utilisation de l'espace et présente les résultats de ses analyses au CT qui s'en sert pour étayer ses communications aux ministères. Le MTP prépare actuellement, pour fins d'étude par le CT, une proposition relative à une intervention cohérente visant à améliorer l'utilisation de l'espace dans certains endroits où les locaux occupés par des ministères semblent largement dépasser ce que la norme autorise.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé de demander au SCT de poursuivre l'application des mesures décrites.

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation est actuellement mise en oeuvre sous réserve de certaines modifications.

Recommandation n° 20
Rapport p. 70

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor fournisse au MTP une évaluation annuelle des besoins futurs en locaux fondée sur les prévisions triennales des ministères et organismes. Ces prévisions devraient comprendre notamment les projections des besoins futurs en années-personnes en ce qui concerne les locaux polyvalents et les nouveaux programmes ou les programmes élargis qui demandent des locaux monovalents.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

Afin de planifier les besoins en locaux, le MTP a besoin de renseignements préliminaires sur ces besoins. Aucun problème ne découlait du manque de renseignements préliminaires sur le programme de décentralisation étant donné que le CT a impliqué le MTP, dès le début de la planification. La communication de renseignements préliminaires par le CT au MTP étayerait l'intervention proposée à la recommandation n° 19 (que les fonctionnaires du MTP communiquent avec les ministères et que le CT demande à ces derniers de fournir des renseignements à ces fonctionnaires).

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

Dans le cadre de la recommandation, on propose un nouveau système de prévisions triennales permettant aux ministères de fournir des renseignements au CT, qui les traiterait, les évaluerait, et les communiquerait ensuite au MTP. En plus d'entraîner certains coûts, ce système place un intermédiaire, le CT, entre les ministères et le MTP, imposant ainsi des retards et brouillant les communications.

Il semble nécessaire de disposer d'un système de prévisions bien structuré comme celui qui est recommandé. Toutefois, un tel système doit prévoir un communication directe entre les ministères et le MTP. Le CT serait chargé de veiller à sa mise en oeuvre et à son bon fonctionnement. De plus, les agents de planification dont il est question à la recommandation n° 19 devraient agir à titre de principaux agents de liaison entre le MTP et les ministères. Le système de prévisions viendrait étayer et renforcer leurs activités.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que le SCT demande au MTP d'élaborer, pour fins d'étude par le CT, une proposition ayant trait au système de prévisions jugé nécessaire pour étayer les renseignements fournis aux agents de planification dont il est question à la communication n° 19.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera présentée au CT.

Recommandation n° 22
Rapport p. 86

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics, à condition d'annoncer ses besoins en locaux, soit autorisé à signer des baux dans des immeubles existants ou projetés pour des espaces allant jusqu'à 20,000 pieds carrés, sans avoir à lancer un appel d'offres. Le Comité recommande de plus que le ministère des Travaux publics soit autorisé à signer des baux, sans l'approbation du Conseil du Trésor, lorsque le loyer annuel ne dépasse pas $250,000. Au-delà de ces limites révisées, les appels d'offres doivent être lancés, mais les soumissionnaires les moins compétitifs doivent être avertis aussitôt que les Travaux publics ont décidé de ne pas retenir leur offre.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

Par comparaison avec la négociation, le processus des appels d'offres décourage les sociétés immobilières d'offrir des locaux pour les raisons suivantes:

i) un long intervalle sépare l'appel d'offres et le choix des soumissions;

ii) le gouvernement retient les dépôts de garantie des sou-missionnaires et les oblige à retirer leurs propriétés du marchés.

Lorsque le gouvernement est le principal locataire et peut ainsi mener les négociations à son avantage, le recours aux appels d'offres enlève au gouvernement toute occasion d'utiliser cet avantages.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

Cette autorisation contribuerait à diminuer les risques d'accroissement des coûts en raison des appels d'offres. Les fonctionnaires du MTP auraient davantage d'occasions de négocier des loyers plus avantageux. Toutefois, le CT étudierait un moins grand nombre de propositions en matière de location et, par conséquent, exercerait un contrôle moins prononcé. On perdrait aussi l'image de libre concurrence projetée par le processus des appels d'offres.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé ce qui suit:

i) que soit soumise à l'étude du CT une recommandation élaborée par le SCT relativement à la présentation d'une recommandation au gouverneur en conseil visant à modifier le Règlement sur les marchés de l'Etat de manière que le MTP puisse ratifier des baux dont le loyer annuel n'excède pas $250,000 lorsque trois propositions ont été étudiées et que la plus avantageuse a été retenue;

ii) que le MTP modifie ses directives de façon à prévoir:

a) la location de locaux dont la superficie totale peut atteindre 20,000 pieds carrés sans faire appel à des propositions concurrentielles, et

b) la libération des soumissionnaires les moins compétitifs de leur engagement, selon les circonstances.

Réponse au comité sénatorial

Une recommandation sera présentée au CT.

Recommandation n° 23
Rapport p. 87

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le Ministère suive certains principes lorsqu'il prend à bail des immeubles polyvalents:

a) Dans le secteur privé, certaines installations ou services peuvent être souvent obtenus par des baux à long terme, soit parce que les sociétés manquent de capitaux, soit parce qu'elles obtiennent un meilleur rendement en investissant ces capitaux autrement. Le gouvernement fédéral est l'emprunteur le mieux coté sur le marché et il peut emprunter à long terme à des taux bien inférieurs à ceux du secteur privé. C'est pourquoi il serait en général préférable que le MTP s'abstienne de conclure des baux à long terme.
b) Cependant, le marché immobilier est très sensible au jeu de l'offre et de la demande. Durant certaines périodes, il y peut y avoir pléthore de locaux (comme c'est le cas aujourd'hui dans plusieurs villes) et on peut donc obtenir des loyers très avantageux sans clauses exhorbitantes de révision des prix.
c) À peu d'exceptions près, le MTP aura généralement avantage à choisir des baux à court terme ou à moyen terme.
d) Le MTP devrait toujours négocier des options de reconduction pour des périodes aussi longues que possible pourvu que de telles reconductions n'entraînent pas une augmentation indue du loyer initial. Le MTP a ainsi l'avantage d'un engagement à moyen terme assorti d'une possibilité de reconduction à long terme.
e) Les baux à court terme peuvent être coûteux si le MTP doit amortir le coût d'améliorations substantielles effectuées pour le compte des locataires.
f) La location est une solution particulièrement attrayante lorsqu'il s'agit de faibles superficies, que les bureaux sont éparpillés en divers endroits ou lorsque la durée du bail est relativement courte ou incertaine.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

Le MTP préfère la construction à la location. Néanmoins, la location comporte certains avantages: par exemple, il est possible d'augmenter ou de restrindre l'espace grâce aux options et à la possibilité de sous-louer, la location exige un capital réduit et l'engagement pris n'est que pour la durée du bail.

Par contre, le comité reconnaît qu'étant donné que le portefeuille immobilier actuel du MTP comprend 30 pour cent de locaux loués, le ministère, en fait, a recours à la location.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

L'étude des principes susmentionnés constitue une étape acceptable du processus décisionnel lié au choix de la location ou de la construction et qui tient compte de la durée des baux.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que soit soumise à l'étude du CT une recommandation élaborée par le SCT relativement à la modification des politiques du CT en vue d'assurer que l'on tient compte des principes.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera présentée au CT.

Conclusion n° 24
Rapport p. 100

Conclusion du Comité sénatorial

Etant donné les circonstances de l'époque: demande accrue de locaux par le gouvernement fédéral; manque de capitaux pour pouvoir entreprendre des projets de construction par la Couronne et désir légitime d'obtenir des coûts fermes dans un contexte hautement inflationniste et de contrôler l'aménagement architectural de la région de la Capitale nationale, on comprend que le MTP ait signé les quatre accords de location-vente dans Ottawa-Hull. Cependant, le MTP, avec l'approbation du Conseil du Trésor, n'a pas pris les précautions courantes pour tous les autres projets d'acquisition de locaux. À la suite de son étude détaillée, le Comité a démontré que ces accords avaient amené le MTP à payer pour ces locaux des loyers de loin supérieurs à ceux du secteur privé.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

Le Comité consacre onze pages et demie de son rapport à l'option de location-vente.

Il semble que les précautions auxquelles le Comité fait allusion soient l'appel d'offres et la restriction des offres aux locaux déjà disponibles. Il est juste de dire que ces deux pratiques régissent la majorité des principales acquisitions de locaux. Toutefois, en règle générale, chaque cas est étudié séparément. Dans chacun des quatre cas exposés dans le rapport, le MTP a fait valoir au CT des arguments prouvant que ces accords de location-vente étaient profitables.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

Aucune.

Recommandation du Comité interministériel

Aucune.

Réponse au Comité sénatorial

On a pris note de la conclusion.

Recommandation n° 30
Rapport p. 116

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor modifie le Règlement actuel sur les marchés de l'Etat afin que la sélection des entrepreneurs en construction soit fondée sur les listes autorisées énumérant les sociétés dont la compétence a déjà été prouvée par l'expérience antérieure comparable avec des projets de construction de semblable envergure. Cette méthode de sélection serait utilisée dans les cas où les projets pourraient être réalisés plus efficacement d'après des devis de performance plutôt que d'après des normes détaillées.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

En général, le secteur privé ne lance pas d'appels d'offres en vue de choisir les entrepreneurs qui se chargeront d'un projet de construction. On négocie plutôt librement, ce qui donne parfois lieu à un coût moindre.

Il arrive que des projets puissent être menés à bien plus efficacement à l'aide de devis de performance lorsque l'on sait que les entrepreneurs éventuels peuvent effectuer les travaux conformément à de tels avis.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

i) L'utilisation de devis de performance peut donner lieu à des coûts de construction moindres. Voir à ce sujet la recommandation n° 29.

ii) Le fait de ne retenir que les entrepreneurs dont la compétence a déjà été établie simplifierait le processus des appels d'offres, mais constituerait en soi un autre processus. Il convient d'apporter beaucoup d'attention à l'établissement de critères et de processus visant à déterminer à l'avance la compétence des entrepreneurs afin d'éviter toute injustice et de ne pas donner à des actes de favoritisme.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que soit soumise à l'étude du CT une recommandation élaborée par le SCT relativement à la sélection des entrepreneurs à partir de listes énumérant le nom des entrepreneurs dont la compétence a déjà été établie.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera présentée au CT.

Recommandation n° 25
Rapport p. 101

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande qu'à l'avenir le ministère des Travaux publics ne signe un accord de location-vente pour la fourniture de locaux que si les conditions suivantes sont remplies:

a) si le taux de location fixé dans l'accord de location-vente est comparable aux taux généralement en vigueur sur le marché pour des baux ordinaires;

b) si le coût de l'option est entièrement calculé dans le montant à verser lorsque l'option d'achat est exercée;

c) si l'option d'achat peut être exercée à certains intervalles avant l'expiration de l'accord et pendant la durée utile des locaux loués; et

d) si un moyen est trouvé pour permettre la construction de tels immeubles au taux d'intérêt fixé par le gouvernement, ou à des taux qui s'en rapprochent, à condition que le taux de location reflète cette économie.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

On peut résumer comme suit les arguments en faveur de ce qui précède:

a) un marché plus favorable à la Couronne, un coût d'option transparent;

b) une transparence du coût de l'option d'achat, qu'on ne paie que si on exerce l'option et seulement lorsqu'on l'exerce;

c) la possibilité, pour la Couronne, de saisir toute occasion de contrôler ou de réduire les coûts;

d) un coût de financement inférieur, donc un coût moindre pour la Couronne.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

Si on les considère comme des règles strictes, les conditions susmentionnées risqueraient, dans certains cas, d'entraver la conclusion d'accords plus avantageux pour la Couronne. Toutefois, si on les considère comme des objectifs et des critères pour la négociation et l'analyse, elles ne peuvent être que profitables.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que soit soumise à l'étude du CT une recommandation élaborée par le SCT relativement à la formulation d'une politique sur les accords de location-vente fondée sur les recommandations énoncées ci-dessus.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera présentée au CT.

Recommandation n° 29
Rapport p. 113

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le MTP révise sa politique relative aux devis énoncés dans les appels d'offres et qu'il envisage notamment d'ajouter des clauses d'encouragement économique dans ses contrats de construction, afin d'inciter les adjudicataires à trouver des produits substituts plus économiques, quitte à partager avec eux le montant des économies réalisées par rapport au coût total prévu de la construction.

Principaux arguments soutenus par le Comité sénatorial - Analyse des renseignements

L'utilisation de devis de performance plutôt que de devis descriptifs détaillés permet aux soumissionnaires de choisir les matériaux les plus économiques susceptibles de respecter le devis. L'insertion de clauses d'encouragement économique, telles que décrites ci-dessus, inciterait les entrepreneurs à proposer des matériaux moins coûteux, d'où une réduction des coûts.

Répercussions de la mise en oeuvre, avantages et désavantages

On disposerait ainsi de possibilités de réduire les coûts. Il serait nécessaire de perfectionner les devis de performance et d'établir des méthodes d'évaluation des matériaux proposés. Il y aurait par contre plus de chances que l'on réclame des frais supplémentaires engagés au cours des travaux de construction.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que soit soumise à l'étude du CT une recommandation élaborée par le SCT relativement à la présentation d'une recommandation au gouverneur en conseil visant à modifier le Règlement sur les marchés de l'Etat de manière à permettre l'introduction de clauses d'encouragement économique.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera présentée au CT.

Recommandation n° 31
Rapport p. 118

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité conclut que la construction par la Couronne est justifiée dans le cas des locaux monovalents destinés à des activités et à des services fédéraux particuliers. Il est parfois plus rentable d'acquérir des locaux polyvalents en louant ou en achetant des immeubles existants et le Comité recommande que ces deux solutions soient étudiées sérieusement chaque fois que des locaux supplémentaires sont requis. Les projets de construction par la Couronne sont préférables lorsqu'il s'agit de besoins importants en locaux à long terme et lorsque la présence fédérale est jugée souhaitable. Si on ne peut garantir une utilisation à long terme par le gouvernement, les locaux polyvalents construits par la Couronne doivent être conçus de manière à ce qu'ils puissent être vendus au secteur privé si les besoins du gouvernement fédéral diminuent avant la fin de la durée utile de l'immeuble.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Le MTP a un préjugé favorable à la construction. Toutefois, la validité de la construction, de la location ou de l'achat devrait être évaluée selon les avantages pour chaque situation.

Conséquence de la réalisation, avantages et désavantages

Cela inciterait la gérance du MTP a redoubler d'efforts pour étudier objectivement les possibilités: construction, location ou achat.

Recommandation du Comité interministériel

Que le MTP élabore, pour étude par le CT, une recommandation en vue de réaliser la présente recommandation.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera acheminée au MTP.

Recommandation n° 32
Rapport p. 127

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics réduise davantage la part des travaux de conception des projets de construction confiés à son personnel propre, conformément à la politique du gouvernement. Le MTP devrait, pour des raisons d'économie et d'efficacité, conserver à son emploi suffisamment d'experts-conseils responsables de la gestion des projets pour exécuter le petit nombre de projets de petite et moyenne envergure qu'il doit s'attendre à devoir entreprendre chaque année. Au-delà de ce petit nombre, tous les autres travaux, ainsi que tous les projets évalués à plus d'un million de dollars devraient être confiés à des experts-conseils du secteur privé.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Selon la politique d'encouragement du secteur privé, les travaux de conception effectués par le MTP devraient être de plus en plus souvent passés à l'entreprise privée. Cela dans le but de réduire les effectifs du gouvernement et d'augmenter le faisceau de possibilités de l'entreprise privée.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Comme précédemment, le MTP devrait conserver pour lui un minimum de travail pour demeurer au courant de l'évolution des techniques, effectuer des travaux délicats ou urgents et former du personnel pour la surveillance et la gestion des projets.

Recommandation du Comité interministériel

Que cette recommandation soit étudiée plus en détail en rapport avec les recommandations 5 et 21 (Conception et construction).

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation exige des études plus poussées.

Recommandation n° 33
Rapport p. 129-130

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande la méthode suivante de sélection des experts en architecture et en génie pour la conception des projets de construction du gouvernement fédéral. Le MTP annoncerait publiquement ses projets de construction de même que les travaux importants de rénovation et de réparation. Les experts intéressés répondraient en présentant un exposé de leurs compétences, de leur expérience et de leurs capacités. Le MTP choisirait entre trois et cinq bureaux et demanderait à chacun d'expliquer sa méthode de conception et les coûts estimatifs du projet. Un comité de sélection du MTP classerait les bureaux par ordre de préférence en fonction de leurs capacités. Le bureau en tête de liste serait interviewé afin d'en arriver à une entente sur les travaux à exécuter et sur les honoraires. Si aucune entente ne peut être négociée, les autres bureaux seraient convoqués par ordre de préférence jusqu'à ce qu'une entente soit possible. Les travaux du comité de sélection du MTP seraient assujettis à l'examen d'un comité consultatif public.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatori - Analyse de l'information

Il faut que la sélection des consultants devienne plus ouverte, plus équitable et plus efficace. Les projets de construction devraient être annoncés publiquement et la participation sans limite. La sélection devrait être concurrentielle et libre de toute intervention politique.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Il se pourrait que la sélection des consultants invités à soumettre leurs plans et estimés soit considérée aussi arbitraire que la sélection présente. Il faudrait mettre le système au point avec soin pour s'assurer qu'un nombre suffisant de consulatnts soient disposés à encourir les frais de plans de projets et d'estimés et à participer aux négociations alors que seul un d'entre eux sera choisi.

Les directives relatives aux services de consultants font actuellement l'objet d'une étude par le Conseil du Trésor.

La facette de la recommandation relative aux honoraires devra être considérée comme faisant partie de la recommandation n° 34 (Etablissement des honoraires des consultants).

Recommandations du Comité interministériel

On recommande que l'étude en cours des services de consultants soit continuée.

Réponse au Comité sénatorial

La présente recommandation est déjà en révision.

Recommandation n° 34
Rapport p. 132

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le barème des honoraires établi pour les services d'architecture et de génie, soit modifié de façon à ce que les honoraires soient fixés en fonction du coût estimatif des travaux établi tant par le MTP que par les experts-conseils professionnels. Cependant, l'expert-conseil doit aussi avoir droit à un honoraire additionnel si ses travaux de conception entraînent une réduction considérable des coûts de construction.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Les honoraires des consultants sont habituellement calculés selon le coût réel des travaux. Ainsi, plus la construction est coûteuse, plus le consultant reçoit d'argent. C'est là l'inverse d'une incitation à réduire les coûts. L'établissement d'une échelle d'honoraire s'appuyant sur l'estimé, rétablirait la situation.

Le versement d'une prime au consultant pour trouver des moyens de réduire les coûts de construction, l'inciterait à réduire les coûts.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Il en résulterait probablement une réduction des coûts. Toutefois les honoraires des consultants sont établis selon des législations provinciales et la méthode actuelle d'établissement des honoraires a l'appui des associations professionnelles établies en vertu de lois provinciales.

Les directives relatives aux services de consultants font actuellement l'objet d'une étude par le Conseil du Trésor.

Recommandation du Comité interministériel

On recommande de continuer l'étude des services actuels de consultants.

Réponse au Comité sénatorial

La présente recommandation fait déjà l'objet d'une révision.

Recommandation n° 35
Rapport p. 132

Recommandation du Comité sénatorial

Si les experts-conseils en conception veulent que le ministère des Travaux publics réduise son personnel professionnel interne et fasse davantage appel à des experts-conseils de l'extérieur, ils devront examiner de façon réaliste le barème de leurs honoraires et être disposés à recommander à leurs membres d'accepter des changements qui inciteront les experts-conseils à réduire le coût global des projets.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Les consultants désirent que le MTP réduise les effectifs de son personnel professionnel. Si la recommandation ci-dessus est acceptée cela inciterait davantage le MTP à réduire son personnel.

Conséquences de la réalisation avantages et désavantages

Le coût des services de consultation serait réduit.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour étude par le Conseil du Trésor, une recommandation portant sur une politique destinée à encourager les associations professionnelles à réviser leurs barèmes d'honoraires conformément à la présente recommandation.

Réponse au Comité sénatorial

La conclusion est acceptée.

Recommandation n° 38
Rapport p. 141

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité convient que le prix de revient calculé en fonction de la durée utile doit être déterminé et servir de fondement à la décision finale avant que ne soit entreprise la construction d'immeubles appartenant à la Couronne. Il doit cependant être irréfutablement prouvé que tous frais de construction supplémentaires proposés permettent des économies du fait que leur vie utile évitera effectivement des rénovations coûteuses ultérieures. Autrement, aucune économie ne sera réalisée avec le temps.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

C'est en invoquant son intention de réduire les coûts d'entretien des édifices du gouvernement que le MTP a expliqué pourquoi le coût de construction des édifices fédéraux était plus élevé. Le Comité accepte difficilement le point de vue du MTP à l'effet que les édifices gouvernementaux coûtent moins au cours de leur durée. Ils ont été jusqu'à remarquer que les édifices peuvent devenir désuets fonctionnellement et économiquement, bien avant la détérioration de leur condition matérielle. Ainsi la durée d'un édifice n'est pas celle à laquelle on s'attendait.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

La démonstration claire des coûts et bénéfices qui en découlent facilitera la prise de décision.

Action prise ou proposée

Le MTP cherche à faire une démonstration claire de ce qui précède avant de prendre des décisions relatives à des investissements pour réduire les coûts d'entretien.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour considération par le Conseil du Trésor, une recommandation portant sur des moyens pour analyser avec précision et démontrer si les investissements que l'on propose en vue de réduire les coûts vont réellement entraîner une réduction des coûts.

Réponse au Comité sénatorial

On fera une recommandation au Conseil du Trésor.

Recommandation n° 40
Rapport p. 146

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande une réévaluation attentive de tous les vastes immeubles polyvalents qu'on projette de construire dans les grands centres urbains. Toutefois, il pourrait être avantageux de construire des ensembles polyvalents dans les petites communautés urbaines dont les centres ne sont pas très bien développés et qui ne font pas face à des problèmes d'encombrement.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

De larges complexes gouvernementaux peuvent entraîner les désavantages suivant: congestion de la circulation, différence d'échelle avec les constructions avoisinantes et création de ghettos fédéraux. On peut prévoir les avantages suivants: location d'espace en rapport avec les besoin municipaux, dispersion permettant l'accès facile des clients et établissement proche des services connexes.

Ces désavantages ne seraient guère à craindre dans des municipalités de taille moyenne. Dans ce genre de municipalité, les complexes fédéraux peuvent devenir une source de fierté locale.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

La prise de décision ne peut être améliorée que par une considération scrupuleuse des besoins particuliers de la municipalité et des désavantages mentionnés plus haut.

La réévaluation par le MTP des projets de complexe dans les grands centres urbains faisant partie de la révision récente du budget se trouve à réaliser la présente recommandation.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour considération par le Conseil du Trésor, une recommandation en vue de modifier la politique du Conseil du Trésor pour assurer que les évaluations recommandées fassent partie des pratiques gouvernementales usuelles.

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation a été mise en pratique.

Recommandation n° 41
Rapport p. 151

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité estime que la définition de "bâtiment historique" donnée par les Travaux publics ne correspond pas aux pratiques administratives établies et recommande que seuls les bâtiments ayant une valeur historique ou architecturale soient conservés. Les bâtiments n'ayant qu'une valeur historique ou architecturale relative ne devraient être conservés, recyclés et restaurés que s'il est possible de démontrer que les coûts en jeu (y compris les coûts à assumer pendant la durée utile) sont comparables à ceux qu'occasionnerait la construction de nouveaux immeubles.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Le Comité se dit inquiet des coûts supplémentaires à prévoir pour la répartition et l'entretien de bâtiments dont la valeur architecturale ou historique n'est que marginale.

Conséquence de la réalisation avantages et désavantages

La possibilité d'affecter des fonds publics à la conservation des bâtiments dont la valeur historique ou architecturale est marginale se trouvera réduit. On augmenterait ainsi la possibilité de représentation d'individus ayant un point de vue différent sur la valeur de ces bâtiments en général et de certains bâtiments en particulier.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour étude par le Conseil du Trésor une recommandation visant à définir le terme "bâtiment historique" et une politique qui assurerait la comptabilité entre les considérations financières et des facteurs socio-économiques élargis.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera présentée au Conseil du Trésor.

Recommandation n° 42
Rapport p. 154

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande d'abandonner la pratique actuelle consistant à affecter d'office 1 pour cent des coûts de construction à l'achat d'objets d'art destinés à être placés dans un immeuble public. Un crédit annuel équivalent devrait plutôt être prévu dans le budget annuel pour l'achat d'objets d'art dans les cas où le prestige et l'esthétique le justifient. La responsabilité des décisions relatives à l'utilisation de ces sommes devrait revenir au Comité consultatif national chargé de la sélection des objets d'art qui, en dernier ressort, s'en remettrait au ministère des Travaux publics.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

On a formulé de nombreuses critiques au sujet des objets d'art fournis par cette directive. Le système de pourcentage pourrait permettre une quantité disproportionnée d'objets d'art dans un grand projet.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Cette directive à été annulée, suite à la politique actuelle de réduction des dépenses. La situation financière découlant de la politique de réduction des dépenses ne permet pas une révision des directives présentement.

Recommandations du Comité interministériel

Que, si l'on doit prendre en considération un futur programme d'embellissement par des oeuvres d'art, le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour considération par le Conseil du Trésor, une recommandation relative aux deuxième et troisième aspects de la recommandation, i.e., une appropriation annuelle et la responsabilité de la décision.

Recommandation n° 43
Rapport p. 156

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité approuve la politique consistant à louer des locaux dans les immeubles fédéraux polyvalents à des commerçants au détail. Il recommande, en outre, que dans la mesure du possible, le ministère des Travaux public cherche activement des locataires pour les locaux inutilisés dans les immeubles publics. Toutefois, cette activité devrait se limiter à l'occupation des locaux excédentaires et non pas devenir un commerce.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Réduire les coûts du gouvernement fédéral. La recommandation rencontre les directives actuelles du MTP.

Recommandation du Comité interministériel

Aucune.

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation est en vigueur.

Recommandation n° 44
Rapport p. 157

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité est d'avis que tous les handicapés physiques doivent pouvoir accéder à tous les immeubles fédéraux.

Principales raisons invoquées par le comité sénatorial - Analyse de l'information

Les édifices du gouvernement fédéral devraient être accessibles à tous, les bureaux de poste et les musées à leur clientèle; tous les bâtiments à tous les employés fédéraux qui y travaillent.

Conséquence de la réalisation, avantages et désavantages

Aucune conséquence supplémentaire, c'est une tendance en progression qui permettra un meilleur accès des édifices fédéraux aux handicappés.

Le MTP a déjà décidé de suivre les normes de construction établies par le Code national du bâtiment en vue de rendre les édifices du gouvernement fédéral accessibles aux handicapés. Les progrès continuent.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore une recommandation destinée à la considération du Conseil du Trésor relativement à la politique que reflète cette conclusion.

Réponse au Comité sénatorial

La conclusion est acceptée.

Recommandation n° 45
Rapport p. 161

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que les ministères-clients qui occupent des immeubles polyvalents appartenant à la Couronne soient autorisés à recourir aux entrepreneurs privés pour des services mineurs aux locataires qui, de toute façon, leur seraient facturés, pourvu que le ministère des Travaux publics, en tant que propriétaire, y consente.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Les ministères critiquent la performance du MTP. Ce dernier ne leur permet pas de prendre connaissance des soumissions pour les travaux dont ils auront à défrayer les coûts. Les méthodes du MTP prennent beaucoup de temps et entraînent des délais. Des entrepreneurs privés sont en mesure d'effectuer plus rapidement et plus économiquement de nombreux petits travaux.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Le MTP possède le personnel compétent et expérimenté pour assurer que la qualité du travail ne vient pas à l'encontre des baux ni des Codes du bâtiment et ne cause pas, par la suite, des difficultés d'entretien et n'entraîne des modifications. Il possède des données sur les estimés et des dossiers sur les travaux précédents qui permettent de comparer les prix. Il connait la réputation et la performance des entrepreneurs.

La mise en pratique de cette recommandation pourrait obliger les ministères à payer pour l'établissement d'un personnel apte à donner des contrats pour des petits travaux. Toutefois, de nombreuses petites modifications pourraient être faites plus rapidement et grâce à une filière administrative plus simple.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore une recommandation pour considération par le Conseil du Trésor en vue de la réalisation de cette recommandation.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera faite au Conseil du Trésor.

Recommandation n° 46
Rapport p. 162

Recommandation du Comité sénatorial

Le comité recommande que, dans le cadre de l'application de la politique du gouvernement fédéral qui vise à confier au secteur privé une plus grande part des responsabilités d'exploitation et d'entretien, le ministère des Travaux publics conserve le pouvoir de confier ce genre de travaux à ses propres effectifs lorsqu'il est plus économique et efficace de le faire.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Dans certains cas, le MTP peut fournir ses services à un coût moindre et avec une plus grande efficacité que le secteur privé. Dans ces cas, on ne devrait pas appliquer la politique de privatisation.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Le MTP est sujet aux contraintes financières et d'années-personnes qui exigent que les ressources soient offertes là où elles sont plus bénéfiques. En certains endroits, le MTP pourrait avoir encore à utiliser les services d'entrepreneurs jusqu'à ce que la réallocation soit faite pour que le MTP puisse faire le travail lui-même.

Recommandation du Comité interministériel

Que le secrétariat du C. du T. élabore, pour considération par le C. du T., une interprétation de la politique de privatisation permettant de mettre en pratique la recommandation ci-dessus, tenant compte des contraintes financières et des ressources humaines.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera faite au C. du T.

Recommandation n° 47
Rapport p. 163

Recommandation du Comité sénatorial

Le comité recommande que des représentants du ministère locataire fassent partie des équipes d'inspection qui décident, s'il y a lieu, du renouvellement des contrats des entreprises de nettoyage.

Principales raisons invoquées par le comité sénatorial - Analyse de l'information

Les ministères affirment que le personnel du MTP fournit un meilleur service de nettoyage que ne le font les employés du secteur privée. De plus, ils ne peuvent faire de plaintes précises au sujet du travail de ces entreprises, puisqu'ils ne connaissent pas les stipulations du contrat de nettoyage.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

La participation du ministère locataire ne pourrait qu'améliorer le travail des entreprises privées dans ce domaine.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour considération par le Conseil du Trésor une recommandation établissant des lignes de conduite qui donneraient aux ministères l'occasion de participer à l'évaluation des entreprises de nettoyage.

Réponse au Comité sénatorial

Une recommandation sera faite du Conseil du Trésor.

Recommandation n° 48
Rapport p. 164

Recommandation du Comité sénatorial

Le comité recommande que, dans le cadre du système d'autonomie financière, un bail officiel décrivant des modalités et conditions soit conclu entre le MTP et le ministère-client. Dans tous les cas, le MTP devrait fournir un résumé précis des services d'entretien et autres services auxquels le ministère-client a droit.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Le MTP n'informe pas suffisamment bien sa clientèle sur les services d'entretien et autres qu'il fournira au ministères.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Un bail entre ministères fédéraux ne serait pas légalement valable. Toutefois, si les ministères étaient mieux informés des services auquels ils ont droit, il y aura moins d'incompréhension et de conflits et on pourrait s'attendre à de meilleurs services. Dans une situation d'autonomie financière il serait approprié de le faire sous forme d'un accord qui couvrirait la location et autres services et conditions.

Recommandations du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour considération par le Conseil du Trésor, une recommandation portant sur une politique établissant que des accords écrits interviennent entre le MTP et les ministères en ce qui touche aux termes et conditions de leur occupation sans avoir a attendre l'autonomie financière.

Réponse au Comité sénatorial

On fera une recommandation au Conseil du Trésor.

Conclusion n° 49
Rapport p. 169

Conclusion du Comité sénatorial

Le comité conclut que les avantages avérés que le système des devis directeurs du gouvernement du Canada (DDG) dans le secteur public justifient son utilisation obligatoire par le MTP et par les experts-conseils au service du gouvernement fédéral. Le Comité approuve la participation active de Devis de construction Canada, parce qu'il est convaincu que le secteur privé considérera que le devis directeur national basé sur le DDG ne peut lui être utile que s'il participe directement à son élaboration et contribue à sa mise à jour permanente. Le DDG ne donnera ce qu'on attend de lui que s'il est régulièrement révisé en fonction des innovations dans le secteur de la construction.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

L'emploi de DDG réduit le temps nécessaire à la préparation des spécifications, fournit une meilleure qualité aux spécifications et une terminologie normalisée pouvant également être employée dans la recherche et le développement. On est à le transformer en un Système de devis national (DDN). Le DDG agit comme secrétaire technique pour s'occuper de la révision des sections du DDG transformée en DDN à l'intention du secteur privé.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Aucune. Les conclusions et recommandations rejoignent ce que fait actuellement le MTP.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Scrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour considération par Conseil du Trésor, une politique encourageant le développement du DDG et du DDN comme pratique gouvernementale usuelle.

Réponse au Comité sénatorial

La conclusion est acceptée.

Recommandation n° 52
Rapport p. 174

Recommandation du Comité sénatorial

Le comité recommande qu'on favorise davantage la participation directe du secteur privé et des universités aux recherches expérimentales du ministère des Travaux publics.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Le MTP est à la recherche de nouvelles façons d'améliorer ses services et de réduire ses coûts. Il se trouve en position favorable pour en partager les résultats avec le secteur privé.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

On encouragerait le développement de la recherche et des capacités expérimentales du secteur privé et des universités. Les résultats des recherches et expériences seraient accessibles à ces derniers. De plus, la politique de privatisation s'en trouverait encouragée. Le MTP se propose de dépenser environ 60 pour cent de ses fonds relatifs à la science et à la technologie de 1979-1980 dans le secteur privé.

Recommandation du Comité interministériel

Que le secrétariat du Conseil du Trésor demande au MTP que ses programmes et estimés de soumissions reflètent une plus grande implication du secteur privé dans les travaux expérimentaux.

Réponse au Comité sénatorial

La recommandation est en vigueur.

Conclusion n° 60
Recommandation n° 61
Rapport p. 194

Recommandation et conclusion du Comité sénatorial

Le comité conclut qu'il est aussi raisonnable que le ministère des Affaires extérieures continue de tenir à jour le répertoire de tous les biens immobiliers que possède ou que loue le gouvernement à l'étranger. Le Conseil du Trésor devrait établir des normes pour le répertoire établi par les Affaires extérieures de tous les biens immobiliers loués à l'étranger par la Couronne ou lui appartenant.

Princpales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

Le ministère des Affaires extérieures ne participe pas au Répertoire immobiliés central (RIC). Il possède son propre inventaire. Celui-ci devrait néanmoins être compatible avec le RIC.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

Il est important d'avoir un inventaire, peu importe quel ministère s'en occupe. Le ministère des Affaires extérieures est en train d'améliorer le sien. Il faudrait faire davantage pour le rendre compatible avec le RIC et conforme aux normes du Conseil du Trésor. Le ministère des Affaires extérieures et le MTP sont actuellement en pourparlers sur l'emploi possible du RIC pour l'inventaire du ministère des Affaires extérieures. Il semble que le RIC soit suffisamment souple pour satisfaire aux besoins du ministère des Affaires extérieures et que son emploi serait moins coûteux.

Actuellement, l'inventaire du ministère des Affaires extérieures ne comprend que les propriétés hors du Canada occupées par le ministère des Affaires extérieures. La meilleure façon de maintenir un inventaire des autres propriétés hors du Canada sera discutée au cours des pourparlers.

Recommandations du Comité interministériel

On recommande que le secrétariat du Conseil du Trésor assiste aux discussions entre le ministère des Affaires extérieures et le MTP et, si nécessaire, qu'il mette au point, pour la considération du Conseil du Trésor, les amendements nécessaires à la politique pour assurer que l'inventaire de toutes les propriétés du gouvernement et les propriétés en location soit conforme aux normes du Conseil du Trésor.

Réponse au Comité sénatorial

La conclusion est acceptée; si nécessaire, on fera une recommandation au Conseil du Trésor à ce sujet.

Recommandation n° 62
Rapport p. 196

Recommandation du Comité sénatorial

Les sociétés d'Etat ont avantage à respecter le règlement concernant le Répertoire immobilier central. Le Comité recommande donc que le Conseil du Trésor les signale à l'attention des ministres qui en sont chargés. Le ministre concerné et le Conseil du Trésor doivent évaluer tout motif avancé pour justifier l'inobservation du règlement.

Principales raisons invoquées par le Comité sénatorial - Analyse de l'information

La Banque du Canada, les Chemins de fer nationaux, Teleglobe Canada, la Corporation de développement du Cap Breton et Air Canada n'ont pas de dossier au RIC. Ainsi ce dernier ne possède pas de dossier complet sur les propriétés du gouvernement fédéral. Les agences qui participent, ont droit de se servir du Répertoire. C'est une source de renseignements au sujet des propriétés en suplus et peu utilisées.

Conséquences de la réalisation, avantages et désavantages

L'inventaire serait plus complet. Les sociétés qui présentement ne font pas rapport au RIC seraient informées des terrains appartenant au gouvernement fédéral et vice-versa. Les possibilités d'utilisation des terrains vacants ou peu utilisés et d'achats de nouveaux terrains s'en trouveraient augmentées.

Recommandation du Comité interministériel

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, pour considération par le Conseil du Trésor une recommandation à l'effet que:

(i) Le Conseil du Trésor attire l'attention des sociétés de la Couronne ou des ministres responsables sur les règlements du Répertoire immobilier central;

(ii) Le Conseil du Trésor révise, avec le ministre concerné les raisons de la non-utilisation du Répertoire.

Réponse au Comité sénatorial

On fera une recommandation au Conseil du Trésor.

Index

Recommandations et conclusions du Comité sénatorial		Instruction
6.	Inadéquation du système de présentation détaillée	A noter
8.	Contrôle du prix des loyers par le Conseil du Trésor	Nécessite une étude plus approfondie
10.	Imputation des coûts de logement	Nécessite une étude plus approfondie
13.	Etablissement des normes de contrôle en rapport avec les fonctions exercées	Mis en oeuvre sous réserve de certaines modifications
14.	Un mécanisme de Vérification interne annuelle	Mis en oeuvre
15.	Insertion dans le Budget d'un Tableau des locaux attribués à chaque ministère	Nécessite une étude plus approfondie
16.	MTP comme agent du Conseil du Trésor	Mis en oeuvre sous réserve de certaines modifications
20.	Evaluation des besoins futurs par le Conseil du Trésor	Une recommandation sera présentée au CT
22.	Evaluation des offres sur une base concurrentielle pour les contrats excédant 20,000 pi^2 et Autorisation du Conseil du Trésor pour les baux excédant $250,000	Une recommandation sera présentée au CT
23.	Principes à respecter dans les contrats de location	Une recommandation sera présentée au CT
24.	Coût plus élevé des loyers dans quatre accords de location-vente	A noter
25.	Conditions à respecter avant la signature d'un accord de location-vente	Une recommandation sera présentée au CT
29.	Devis dans les documents d'appels d'offres	Une recommandation sera présentée au CT
30.	Etablissement de listes d'entrepreneurs autorisés	Une recommandation sera présentée au CT
31.	Conditions justifiant la construction par la Couronne	Une recommandation sera présentée au CT

32.	Réduction de la part des travaux de conception confiés aux employés	La recommandation exige des études plus poussées
33.	Méthode de sélection des architectes et des employés	Déjà en révision
34.	Barème des honoraires	Déjà en révision
35.	Rôle du secteur privé dans la réduction des honoraires	Acceptée
38.	Décisions fondées sur le prix de revient des immeubles en fonction de leur durée utile	Une recommandation sera présentée au CT
40.	Réévaluation de tous les projets de construction de grands ensembles polyvalents	Mise en pratique
41.	Rédéfinition de la notion de "bâtiment historique"	Une recommandation sera présentée au CT
42.	Politique relative à l'installation d'objets d'art	Mise en pratique
43.	Approbation de la politique de sous-location des locaux excédentaires à des fins commercials	Mise en pratique
44.	Accessibilité des immeubles aux handicappés	Acceptée
45.	Conclusion par les ministères-clients d'ententes pour des services mineurs aux locataires	Une recommandation sera présentée au CT
46.	Politique de sous-traitant	Une recommandation sera présentée au CT
47.	Intégration de représentants des ministères-clients dans les équipes d'inspection	Une recommandation sera présentée au CT
48.	Signature d'un bail officiel aux termes du régime d'autonomie financière	Une recommandation sera présentée au CT
49.	Recours obligatoire au DDG	Acceptée
52.	Participation accrue du secteur privé des universités aux recherches expérimentales du MTP	Mise en oeuvre
60.	Répertoire des biens immobiliers en territoire étranger	Acceptée
61.	Normes sur l'inventaire des biens immobiliers à l'étranger	Une recommandation sera présentée au CT
62.	Propriétés des sociétés de l'Etat	Une recommandation sera présentée au CT

Le programme de logement du ministère des Travaux publics

Exposé succinct portant sur les recommandations du Comité sénatorial permanent sur les Finances nationales

Travaux publics Canada
Public Works Canada

26882– 6

Présenté au Comité par le ministre des Travaux publics L'hon. André Ouellet le 20 mars 1979

DECLARATION DU MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS

AU

COMITE PERMANENT SENATORIAL DES FINANCES NATIONALES

LE 20 MARS 1979

Je tiens d'abord à vous dire combien votre rapport sur le ministère des Travaux publics m'a été utile en tant que ministre, puisque j'ai été nommé peu après sa publication. J'y ai trouvé une évaluation fort précieuse des activités clé du Ministère.

J'approuve entièrement les observations faites par mon collègue, le Président du Conseil du Trésor, ainsi que le plan d'action qui a été adopté. J'appuie également vos recommandations concernant l'élargissement du rôle et des responsabilités du Ministère, surtout en ce qui a trait au secteur de design et construction et à l'orientation vers l'autonomie financière.

En ce qui concerne les douze recommandations qui dépendent du Ministère, mes commentaires sont plutôt favorables: de façon générale, j'accepte vos conclusions et la plupart des recommandations sont en train d'être mises on oeuvre. (Voir le sommaire de la liste ci-jointe.)

Mon sous-ministre a participé personnellement à l'étude interministérielle qui a suivi la publication du rapport et il est en mesure de discuter avec vous de toute question pertinente.

Permettez-moi d'ajouter, Monsieur le Président, que le plus grand mérite du rapport est d'avoir suscité l'enthousiasme parmi les professionnels exigeants mon Ministère. Je tiens à m'assurer qu'on canalisera cet enthousiasme pour améliorer le rendement de ce ministère à l'histoire déjà longue.

ANNEXE À L'ÉNONCÉ PAR

MINISTRE TRAVAUX PUBLICS

Recommandation ou conclusion du Comité sénatorial		Mesure prise
17.	*Assumer la responsabilité d'aider les ministères-clients*	La recommandation est en train d'être mise en oeuvre.
18.	*Réexaminer la structure du MTP*	La recommandation demande plus ample étude.
19.	*Nommer des agents de liaison avec les clients*	Une recommandation sera présentée au C.T.
26.	*Faire en sorte que les paliers supérieurs appuient les directeurs de projet du MTP*	La conclusion a été acceptée.
27.	*Faire occuper les postes de directeur de projet par des employés du MTP*	La conclusion a été acceptée.
28.	*Recourir à la construction par étapes lorsque les délais et les coûts le permettent*	La recommandation est en train d'être mise en oeuvre.
36.	*Utiliser des concours en deux étapes pour la conception d'immeubles importants*	La recommandation demande plus ample étude
37.	*Réduire les coûts de construction d'immeubles en vertu du principe d'autonomie financière*	La conclusion est prise en note.
50	*Réévaluer l'utilisation du programme d'études informatisées*	La recommandation sera mise en oeuvre.
51.	*Abandonner le Système de renseignements sur les investissements immobiliers*	La recommandation a été mise en oeuvre.
53.	*Evaluer les projets de recherche et de développement*	La recommandation sera mise en oeuvre.
59.	*Voir à l'utilisation plus efficace du Répertoire immobilier central*	La recommandation sera mise en oeuvre.

ANNEXE B

RECOMMANDATIONS VISANT LE M.T.P.

Recommandation n° 17
Page 53 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Lorsque le ministère des Travaux publics deviendra financièrement autonome et qu'il sera la seule source offrant des locaux et des services immobiliers, il devra améliorer le processus de consultation et de collaboration avec les ministères-clients. Par conséquent, le Comité recommande que les fonctionnaires des Travaux publics oeuvrant au sein des directions de l'Elaboration des installations de logement et de l'Administration immobilière, tant à l'administration centrale que dans les régions, prennent en main leurs responsabilités personnelles en aidant les ministères-clients qu'ils représentent en quelque sorte. En outre, le Comité recommande que ces directions soient autorisées à agir en fait au nom de leurs clients et que les Travaux publics continuent à attribuer aux agents de ces directions la responsabilité de certains ministères.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Si l'on veut que l'autonomie financière soit un succès, le MTP doit être particulièrement attentif aux besoins de ses clients, grâce à une consultation efficace. Il doit offrir un service exceptionnel pour à la fois fournir des immeubles polyvalents et construire des immeubles monovalents.

Les ministères-clients doivent éviter la répétition des services assurés par le MTP, en cherchant plutôt à être bien renseignés afin d'indiquer clairement leurs besoins et de collaborer avec le MTP à les satisfaire.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

La mise en oeuvre ne peut qu'améliorer les relations entre le MTP et ses ministères-clients. En définissant clairement les modes de communication et en conférant le pouvoir voulu aux directions compétentes, on accélérera l'exécution des projets et le traitement des réclamations, ce qui mènera à une gestion plus efficace des locaux.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que le MTP poursuive ses efforts de consultation et de collaboration au moyen de séances d'information ou de cours de formation.

Réponse

La recommandation est en train d'être mise en oeuvre par le ministère des Travaux publics sans attendre qu'il devienne financièrement autonome.

Recommandation No. 18
Page 64 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le MTP ouvre la voie au régime d'autonomie financière en réexaminant sa structure actuelle pour la rendre moins complexe. L'objectif d'une telle réorganisation devrait être de maintenir la décentralisation actuelle des prises de décision tout en réduisant le nombre de paliers à consulter de façon à simplifier le processus compliqué d'autorisation qui a cours aujourd'hui.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Si le MTP devient financièrement autonome, son processus décisionnel doit être aussi efficace que celui de l'entreprise privée pour ne pas que ses dépenses soient supérieures aux revenus qu'il tire des loyers et des services qu'il assure.

Effets de la mise en oeuvre (avantages or inconvénients)

La recommandation du Comité s'appuie d'abord sur l'examen du programme de logement. Le MTP doit également mener à bien cinq autres programmes ministériels, en plus de répondre aux besoins des autres ministères-clients. Il est par conséquent impossible de simplifier la structure actuelle du Ministère pour tenir compte uniquement de l'autonomie financière.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que le MTP réexamine son organisation quand on connaîtra l'ensemble des nouveaux besoins, y compris, en plus des recommandations du Comité sénatorial, celles du Vérificateur général et de la Commission Lambert.

Réponse

La recommandation demande plus ample étude.

Recommandation No. 19
Page 69 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que le MTP nomme des agents de liaison qui seraient chargés d'entretenir des contacts soutenus avec les sous-sections de planification à long terme de chaque ministère et organisme afin d'être informé à l'avance des éventuels nouveaux besoins en locaux. Le Conseil du Trésor devrait aussi envoyer à chaque ministère et organisme une directive leur enjoignant de fournir des renseignements concernant leurs projets aux agents de planification afin que le MTP puisse déterminer de façon plus exacte leurs besoins en locaux.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Le MTP n'est pas en mesure de prévoir les grands changements d'orientation des autres ministères et il ne peut en calculer les implications sur les besoins en locaux. Il a donc de la difficulté à préparer des prévisions quinquennales cohérentes. Cependant, le MTP essaie d'entretenir des liaisons avec ses clients de façon à prévoir les besoins futurs.

Dans de nombreux cas, les clients fournissent des renseignements satisfaisants. L'enjeu consiste à améliorer les méthodes actuelles de liaison et diverses solutions ont été mises à l'essaie.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

Même s'il existe déjà des modes efficaces de liaison, on doit les renforcer. Les clients devront communiquer plus tôt leurs besoins de logement.

Avantages: meilleures relations avec les clients, meilleur service, meilleure comptabilité, plus grande responsabilité, soit possibilité d'une meilleure planification du programme et d'une gestion plus facile en autonomie financière.

Inconvénient: coût d'élaboration et de mise à jour de plans à long terme constamment modifiés.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que:

i) le MTP s'assure que tout projet de restructuration mette l'accent sur la liaison avec le client;

ii) le secrétariat du Conseil du Trésor prépare une recommandation au Conseil visant à obliger les ministères-clients à renseigner les agents de planification du MTP (lien étroit avec la recommandation no. 20).

Réponse

Une recommandation sera présentée au Conseil du Trésor.

Conclusion no. 26
Page 107 du rapport

Conclusion du Comité sénatorial

Le Comité conclut que le Système de réalisation des projets maintenant en vigueur au ministère des Travaux publics améliorera considérablement le processus de construction par la Couronne. Les paliers ministériels supérieurs doivent accorder leur plein appui à chaque directeur de projet du MTP chargé de surveiller les projets de construction pendant toutes les étapes du Système de réalisation des projets.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Le Comité a conclu que la nomination de directeurs de projet est un élément essentiel du système de réalisation des projets et que la décision du Ministère de nommer ces directeurs est une innovation absolument nécessaire.

A noter que le terme "directeur du projet" signifie pour le MTP le responsable de la construction d'un projet donné. Par conséquent, il incombe au propriétaire ou au client d'élaborer les modes de contrôle du projet, résumés dans l'exposé du Projet qui sert de mandat au directeur du projet.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

Le système de réalisation des projets met l'accent sur la responsabilité du client ou du propriétaire à l'égard de la définition de ses besoins et de l'approbation des modifications. En assumant cette responsabilité, les ministères-clients feront un premier pas vers une collaboration entière.

Un point central de responsabilité pour chaque projet améliorera le contrôle de la qualité et la rentabilité.

Ce sera long avant d'obtenir les changements d'attitude nécessaires à une gestion matricielle efficace où la responsabilité du produit recoupe des notions traditionnelles.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que le MTP continue à implanter le concept du directeur de projet, en mettant l'accent sur la formation de ces directeurs et des ressources fonctionnelles.

Réponse

La conclusion a été acceptée.

Conclusion n° 27
Page 108 du rapport

Conclusion du Comité sénatorial

Le Comité appuie la position du ministère des Travaux publics, selon laquelle un employé du Ministère doit occuper le poste de directeur de projet pour les projets de construction de la Couronne dont les Travaux publics doivent assumer la pleine responsabilité. Les experts-conseils du secteur privé doivent être engagés seulement à titre de gestionnaires subordonnés de la conception et de la construction.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Bien que les associations professionnelles aient déclaré au Comité que le MTP devrait faire plus souvent appel au secteur privé pour assurer la gestion des travaux, des représentants de promoteurs du secteur privé ont dit que les gestionnaires des travaux pouvaient être retenus très tôt au cours du processus de conception, mais que le contrôle final restait entre les mains du personnel des sociétés.

Le Comité a appuyé la position du MTP selon laquelle un employé du Ministère doit occuper le poste de directeur de projet pour les projets de construction de la Couronne dont les Travaux publics doivent assumer la pleine responsabilité. Les experts-conseils du secteur privé doivent être engagés seulement à titre de gestionnaires subordonnés de la conception et de la construction.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

Le Comité sénatorial confirme la ligne de conduite actuelle du MTP.

Recommandation du Comité interministériel

Aucune. La conclusion appuie la ligne de conduite actuelle du MTP.

Réponse

La conclusion a été acceptée.

Recommandation n° 28
Page 113 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande que les Travaux publics continuent de recourir à la construction par étapes plutôt qu'aux contrats ordinaires à prix unique ferme lorsque, selon les données dont on dispose sur les délais et les coûts, il est permis de croire qu'on réalisera ainsi des économies dans la construction des locaux.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

L'Association canadienne de la construction a critiqué assez sévèrement le MTP en lui reprochant de ne pas toujours lancer des appels d'offres publics forfaitaires pour les projets de construction. Le MTP a donné l'assurance qu'il s'éloigne de cette façon de procéder uniquement lorsque des contraintes de temps et des poussées inflationnistes l'obligent à recourir à des méthodes comme la construction par étapes et la gestion de la construction.

Le Comité a convenu que la construction par étapes comporte des risques au niveau des coûts.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

La recommandation du Comité sénatorial correspond à la ligne de conduite ministérielle qui prévoit des appels d'offres forfaitaires, mais on permet des exceptions lorsque des contraintes de temps ou d'argent l'exigent.

Recommandation du Comité interministériel

Aucune. La recommandation appuie une mesure que le MTP a déjà commencé à prendre.

Réponse

La recommandation est en train d'être mise en oeuvre.

Recommandation n° 36
Page 136 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Les méthodes de sélection des experts-conseils professionnels appelés à travailler aux projets mis en oeuvre par le ministère des Travaux publics doivent être équitables. Le Comité recommande donc l'utilisation sélective de concours nationaux en deux étapes par le ministère de Travaux publics pour la conception d'immeubles d'importance nationale exceptionnelle, la sélection définitive devant revenir à un jury en mesure d'évaluer le coût des projets présentés ainsi qu leur valeur architecturale.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Bien que certaines personnes aient déclaré au Comité qu'elles étaient en faveur de généraliser l'utilisation des concours, le Comité s'est dit d'avis qu'étant donné sa recommandation voulant que la sélection d'experts-conseils devienne plus compétitive, il conviendrait de réserver les concours aux bâtiments de grande importance nationale.

La composition du jury est d'une importance primordiale puisqu'il est seul juge pour choisir la meilleure création architecturale.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

Le principe d'organiser des concours pour les bâtiments importants ne présente pas de problème, mais la méthode employée pour mettre ce principe en pratique pourrait soulever des réactions chez les experts-conseils.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que le MTP établisse des méthodes en vue de mettre en application le principe de l'utilisation sélective de concours nationaux en deux étapes pour la conception d'immeubles d'importance nationale exceptionnelle. (Recommandation proche des n°s 33, 34 et 35).

Réponse

La recommandation demande plus ample étude.

Conclusion No. 37
Page 139 du rapport

Conclusion du Comité sénatorial

Seul le principe d'autonomie financière permettra au MTP de s'imposer la discipline financière à laquelle doivent se soumettre les promoteurs privés, et de réduire éventuellement les coûts de construction de ses immeubles.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Les immeubles fédéraux coûtent plus cher que ceux du secteur privé parce que le gouvernement fédéral n'a pas eu à faire face aux graves contraintes financières qui ont incité les promoteurs privés à essayer d'atteindre le plus haut taux possible de superficie utilisable dans leurs immeubles. Le Comité a commenté aussi un certain nombre de facteurs qui ont tendance à rendre les bâtiments du gouvernement plus coûteux.

Le Comité a conclu que, comme l'autonomie financière imposerait le même genre de discipline au sein de l'Administration fédérale, les bâtiments deviendraient moins chers.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

L'autonomie financière forcera les responsables à étudier de plus près les questions de rentabilité pour les divers objectifs que le gouvernement cherche à atteindre lorsqu'il construit un bâtiment.

Elle entraînera aussi un nouvel examen des lignes de conduite et des lignes directrices en matière de marchés, d'études et de construction afin de trouver la solution la moins coûteuse globalement.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que cette conclusion soit intégrée à l'étude de la recommandation no. 9 (autonomie financière).

Réponse

La conclusion est prise en note.

Recommandation no. 50
Page 170 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Le Programme d'études informatisées n'aura de valeur que si, n'entraînant que des dépenses raisonnables, il permet au MTP de réduire les coûts relatifs à la durée utile de ses nouvelles constructions. Le Comité recommande donc de n'affecter des crédits supplémentaires à ce programme que si le ministère conclut que son coût est proportionnel aux avantages qu'on peut en retirer et que si ces avantages ne tardent pas trop.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Le Comité a fait remarquer que même si ce programme présente sans aucun doute des mérites, on ne dispose pas à l'heure actuelle de tous les renseignements nécessaires sur les coûts à propos de l'utilité et une analyse de rentabilité avant de demander des fonds supplémentaires pour prolonger la durée du programme.

Effets de la mise en oeuvre (avantages et inconvénients)

Le programme d'études informatisées était justifié car il devait permettre de réduire les coûts de durée utile des bâtiments et, de fait, le système informatisé d'analyse énergétique a permis de réaliser des économies importantes. Si on n'en poursuit pas la mise au point, les systèmes déjà en service seront dépassés et le MTP ne pourra pas continuer à tirer parti de cette technique en constante évolution.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que le MTP effectue une analyse de rentabilité en se servant des données dont il pourra disposer au début de 1979.

Réponse

La recommandation sera mise en oeuvre.

Recommandation no. 51
Page 172 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Le Système de renseignements sur les investissements immobiliers n'a pas une valeur comme source de renseignements pour l'industrie de la construction et comme moyen d'atténuer le phénomène cyclique. Le Comité recommande donc l'abandon des recherches sur le Système de renseignements sur les investissements immobiliers.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Le Comité doute de l'efficacité des efforts du secteur public en vue de régler ses dépenses de façon à contrebalancer les déséquilibres dans le secteur privé, et selon lui, les dépenses du gouvernement n'ont pas donné les résultats attendus et ont peut-être accru les déséquilibres.

Selon les déclarations des représentants du secteur privé, ce système ne présente qu'un intérêt secondaire pour eux.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

On a rédigé un rapport et les travaux de mise au point sont suspendus. Au MTP, on ne prévoit rien faire de plus à titre indépendant. Le Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction a établi une version modifiée du système, pour laquelle la réaction initiale du ministère de l'Industrie et du Commerce a été favorable.

Recommandation du Comité interministériel

Aucune autre mesure n'est nécessaire, étant donné que le MTP a suspendu la mise au point du système.

Réponse

La recommandation a été mise en oeuvre.

Recommandation n° 53
Page 174 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Le Comité recommande l'évaluation périodique des projets de recherche et de développement du MTP et l'abandon de ceux dont la réalisation pourrait entraîner des délais et des coûts déraisonnables.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Le MTP, étant la principale organisation immobilière au Canada, est bien placé pour assumer un rôle de chef de file si son travail est innovateur. Il dispose du personnel et des ressources voulus pour faire de la recherche et mettre au point de nouvelles techniques qui profiteront à tous, notamment à l'industrie privée de la construction. Cependant, le MTP ne devrait pas tenter de "s'imposer" comme chef de file en exagérant ses efforts de recherche.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

Il est avantageux d'évaluer périodiquement les projets de recherche et de développement par rapport aux buts des projets et aux objectifs du Ministère.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que le MTP réexamine les buts et les objectifs de tous les projets et qu'il mette en oeuvre des modalités pour en faire rapport et mesurer leur efficience et leur efficacité.

Réponse

La recommendation sera mise en oeuvre.

Recommandation n° 59
Page 194 du rapport

Recommandation du Comité sénatorial

Le ministère des Travaux publics doit continuer à aider les organismes rapporteurs à utiliser plus efficacement le Répertoire immobilier central. Maintenant que la plupart des ministères et organismes communiquent régulièrement des renseignements sur les biens immobiliers qu'ils gèrant, il est temps que les Travaux publics prennent l'initiative de leur montrer comment utiliser le répertoire à d'autres fins.

Principaux arguments avancés par le Comité ou analyse des données

Le Comité a noté qu'il y a beaucoup d'applications pratiques des données versées au répertoire, mais que de nombreux ministères et organismes ne connaissent pas vraiment le potentiel du répertoire en tant que mécanisme de planification dans le domaine immobilier.

Effets de la mise en oeuvre (avantages ou inconvénients)

L'utilisation accrue et spécialisée du répertoire immobilier central sera nettement avantageuse sous le rapport des bénéfices-coûts.

Recommandation du Comité interministériel

Il est recommandé que le MTP s'efforce davantage de faire connaître les utilisations possibles du répertoire immobilier central.

Réponse

La recommandation sera mise en oeuvre.

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing
Senate Committee on

National Finance

Thursday, March 31, 1983

Issue No. 13

Fourth Proceedings on:

Examination of the Department of Finance
Expenditures

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité
sénatorial permanent des

Finances nationales

Le jeudi 31 mars 1983

Fascicule n° 13

Quatrième délibération portant sur :

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable J. J. Buchanan, President, Treasury Board;
Mr. J. H. Mackay, Deputy Minister, Department of Public Works;
Mr. H. G. Rogers, Comptroller General of Canada;
Dr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board.

L'honorable J. J. Buchanan, président du Conseil du Trésor;
M. J. H. Mackay, sous-ministre, ministère des Travaux publics;
M. H. G. Rogers, Contrôleur général du Canada;
M. P. Meyboom, sous-secrétaire, direction des politiques administratives, Conseil du Trésor.

Fourth Session,
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, March 22, 1979

Issue No. 13

Tenth Proceedings on:

Examination of the Department of Regional Economic Expansion

WITNESS:

(See back cover)

Quatrième session,
Trentième Législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 22 mars 1979

Fascicule nº 13

Dixième fascicule concernant:

L'étude du ministère de l'Expansion économique régionale

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

26885—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Benidickson	Molgat
Croll	*Neiman
Desruisseaux	Perrault
*Flynn	Robichaud
Godfrey	Roblin
Graham	Smith (*Colchester*)
Grosart	Sparrow
Hicks	Steuart
Langlois	Wagner

**Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 2nd November, 1978. Page 89.

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Everett moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine in detail and report upon the Estimates of the Department of Regional Economic Expansion for the fiscal year ended the 31st March, 1978;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the two preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-Verbaux du Sénat du jeudi 2 novembre 1978. Page 89.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Everett propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner en détail les dépenses du ministère de l'Expansion économique régionale pour l'année financière close le 31 mars 1978, et à faire rapport à ce sujet.

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déférés au Comité, et

Que le Comité soit autorisé à tenir des réunions durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 22, 1979
(18)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of the Department of Regional Economic Expansion.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Desruisseaux, Godfrey, Graham, Grosart, Hicks, Molgat, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*). (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Marchand.

In attendance: Mr. Peter Kemball from the Parliamentary Centre and Mr. Rick Egelton from the Parliamentary Library.

The following witness was heard:

Mr. T. Kent, President and Chief Executive Officer, Sydney Steel Corporation.

At 12:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 MARS 1979
(18)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permament des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour poursuivre l'étude du ministère de l'Expansion économique régionale.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Desruisseaux, Godfrey, Graham, Grosart, Hicks, Molgat, Neiman, Roblin, Smith (*Colchester*). (11)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Marchand.

Aussi présents: M. Peter Kemball du Centre parlementaire et M. Rick Egelton de la Bibliothèque du Parlement.

Le témoin suivant est entendu.

M. T. Kent, président et directeur exécutif, Sydney Steel Corporation.

A 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 22, 1979

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the Department of Regional Economic Expansion.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we now resume our hearings on the Department of Regional Economic Expansion. Today we are fortunate to have with us a gentleman who is well known to all of us, Mr. Tom Kent. Mr. Kent has had a long and fruitful association with the problems of regional disparities and regional opportunities in Canada. I will not go into the details of Mr. Kent's long and varied career, except to say that he served in Prime Minister Pearson's office as a principal adviser, was the Deputy Minister of Manpower and Immigration, and was instrumental in the creation of the Department of Regional Economic Expansion, being its first deputy minister. He was president of the Cape Breton Development Corporation, and is now the president of the Sydney Steel Corporation.

I understand you have an opening statement, Mr. Kent.

Mr. Tom Kent, President and Chief Executive Officer, Sydney Steel Corporation: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I appreciate the privilege of appearing before you and discussing an important subject which you are pursuing in the thorough and constructive style appropriate to the Senate. While I have no great confidence that I can contribute anything useful to the process, I am glad of the opportunity to try. It is additionally pleasant to see a number of old friends.

Your secretariat has indicated the kinds of questions you wish me to discuss. The first and most fundamental is, in effect, why should we be concerned about regional development?

Let me begin my answer by saying bluntly that "regional development" is a phrase like many others in public affairs generally and economic affairs in particular: it is something of a weasel phrase. At face value, it implies that we are concerned to make the most of the resources of each region. In that case, Syncrude is a regional development. I don't think, however, that anyone suggests that the input of public funds for developing the tar sands should come from DREE. Suppose, however, that nature had happened to locate the tar sands in north-eastern New Brunswick. Exploiting them would be the same kind of industrial activity and of equal national importance. But we would then expect DREE to be involved in at least the talking about the development.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 mars 1979

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier le ministère de l'Expansion économique régionale.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons nos audiences sur le ministère de l'Expansion économique régionale. Nous avons la chance d'avoir avec nous aujourd'hui un homme que vous connaissez bien, M. Tom Kent. M. Kent s'est intéressé longtemps et de façon fructueuse au problème des disparités régionales et des possibilités qu'offrent les diverses régions au Canada. Je n'entrerai pas dans les détails concernant la carrière de M. Kent qui fut longue et variée, si ce n'est pour dire qu'il a occupé, dans le bureau du Premier ministre Pearson, le poste de principal conseiller; il a été sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et a contribué à la création du ministère de l'Expansion économique régionale dont il est devenu le premier sous-ministre. Ancien président de la société de développement du Cap Breton, il occupe maintenant le poste de président de la *Sydney Steel Corporation.*

Je crois savoir qu vous voulez faire une déclaration préliminaire, M. Kent.

M. Tom Kent, président et chef du service administratif, Sydney Steel Corporation: Merci monsieur le président.

Honorables sénateurs. Je vous sais gré du privilège que vous m'offrez de comparaître devant vous afin de discuter d'un sujet important que vous traitez dans le style fouillé et constuctif propre au Sénat. Bien que je ne sois pas convaincu de pouvoir vous aider, je suis heureux de l'occasion que vous me donner, d'au moins essayer. C'est de plus un plaisir que de revoir un certain nombre de vieux amis.

Votre secrétariat m'a fait part du genre de question dont vous aimeriez, que je traite. La première et la plus fondamentale est, en effet, de savoir pourquoi nous devons nous préoccuper de l'expansion régionale.

Permettez-moi de commencer ma réponse en disant carrément que «l'expansion régionale» est une expression comme bien d'autres dans les affaires publiques en général et dans les affaires économiques en particulier: c'est un peu une échappatoire. De prime abord, cela signifie que nous nous préoccupons d'exploiter le mieux possible les ressources de chaque région. Dans ce cas, Syncrude participe à l'expansion régionale. Je ne crois pas, toutefois, que quiconque puisse prétendre que les fonds publics destinés à l'exploitation des sables bitumineux devraient provenir du MEER. À supposer, par exemple, que la nature ait situé les sables bitumineux dans le Nord-Est du Nouveau-Brunswick. Leur exploitation représenterait le même genre d'activité industrielle et revêtirait la même importance à l'échelle nationale. Nous nous attendrions toutefois, à ce que le MEER participe du moins aux discussions touchant l'expansion.

[*Text*]

What exactly is the difference that would make it "regional development" in one location and not another? The difference, I suggest, is not one of incomes. The only time I set foot on the tar sands was in 1952; they were the main thing to be seen in the course of travelling some hundreds of miles from the Indian settlement of Fort Chipewyan to what was then the miserable river village of Fort McMurray. At that time Maritimers would not have envied the incomes of people in northern Alberta.

I suggest that what brings development under the heading of "regional development" in one location, but not in another, derives from the location of people in relation to economic activity. Development is not regional development if what it chiefly means, as it does in northern Alberta and as it has historically meant in southern Ontario and many other parts of Canada, is that people move into the region.

The label "regional development" began to be widely used at a time when economic objectives were closely identified with growth, the expansion of the gross national product. It gave an air of conventionality to what was really a quite different concern. That concern is better to utilize, on a regional basis, not necessarily our resources in general but specifically our human resources. It is to create more jobs where people are otherwise unemployed and under-employed.

In other words, "regional development" may describe what we are doing but not the motive for it. If we want a phrase for that, a description of our concern, a better one would be "community conservation". In the intellectual atmosphere of an earlier generation, many people would have looked down their noses at that. It would have sounded reactionary. Today, in a troubled and uncertain world, under the impact of more change than we can manage well, we can be more accurate about our concerns.

To describe them more specifically, I must confess—just in case anyone recognizes it—to repeating something I wrote almost 20 years ago. Reviewing the 1950s, I suggested that we hadn't been doing enough manpower training to cope with industrial change, but went on to predict that in the 1960s we would experience more serious problems of localized unemployment than we had been accustomed to in the '50's. I must say that I did not foresee the general unemployment of the 1970s.

However, in relation to localized unemployment, I said:

> Training in itself does not help this situation, unless we also require people to move their homes. e, of course, will have to. But extensive movement is not only painful to the uprooted families. It is economically wasteful because it makes a part of our social investment—the houses and public services of the uprooted communities—redundant, and demands new social investment in the areas that people move to.

[*Traduction*]

Quelle est exactement la différence qui en ferait «une expansion régionale» à un endroit et non dans l'autre? La différence, je présume, n'en est pas une de revenus. La seule fois où j'ai mis les pieds sur les sables bitumineux, c'est en 1952; c'était la seule chose intéressante à voir en parcourant les quelque centaines de milles qui séparent le village indien de Fort Chipewyan à ce qui était alors le misérable village de Fort McMurray. À cette époque, les habitants des Maritimes n'auraient pas envié les revenus de ceux qui habitaient au nord de l'Alberta.

Je crois que ce qui fait de l'expansion une «expansion régionale» à un endroit et non dans l'autre, c'est la situation géographique de la population par rapport à l'activité économique. L'expansion n'est pas régionale si elle signifie avant tout, comme c'est le cas dans le nord de l'Alberta et comme cela a toujours été le cas dans le sud de l'Ontario et dans bien d'autres parties du Canada, un déplacement des populations vers la région.

L'étiquette «expansion régionale» est devenue monnaie courante à un moment où les objectifs économiques s'identifiaient étroitement à la croissance, à l'accroissement du produit national brut. Cela à donné un air conventionnel à une préoccupation qui est en fait fort différente. Il s'agit plutôt d'utiliser, sur une base régionale, non pas nécessairement nos ressources en général, mais plus précisement nos ressources humaines. Il s'agit de créer plus d'emlois là où les gens seraient autrement en chômage et sous-utilisés.

Autrement dit, l'expression «expansion régionale» peut décrire ce que nous faisons mais non le motif de nos gestes. Si nous voulons une expression pour cela, une description de notre préoccupation, il vaudrait mieux parler de «maintien des collectivités». Dans l'atmosphère intellectuelle de la génération antérieure, bon nombre de personnes auraient dédaigné cette préoccupation. Cela leur aurait semblé réactionnaire. Aujourd'hui, dans notre monde troublé et incertain, bombardés de changements trop nombreux pour nos capacités d'absorption, nous pouvons être plus précis quant à nos préoccupations.

Pour les décrire plus présicément, je dois avouer—juste au cas où quiconque le reconnaîtrait—pour répéter quelque chose que j'ai écrit il y a presque 20 ans. Procédant à une étude des années cinquante, j'ai prétendu que nous n'avions pas suffisamment formé notre main-d'œuvre de façon à lui permettre de s'adapter aux changements industriels, j'ai ensuite prédit que dans les années soixante nous ferions face à des problèmes plus sérieux de chômage localisé, par rapport à ce que nous avions connu dans les années cinquante. Je dois dire que je n'avais pas prévu le chômage général des années soixante-dix.

Toutefois, en ce qui concerne le chômage localisé, j'avais alors déclaré:

> La formation en elle-même n'aide pas la situation, à moins que nous n'exigions des gens qu'ils déménagent. Certains devront naturellement le faire. Les déplacements considérables ne sont pas seulement pénibles, pour les familles déracinées, mais ils constituent un gaspillage du point de vue économique parce qu'ils rendent superflue une partie de notre investissement social—les maisons et les services publics offerts aux collectivités déracinées—et exigent de nouveaux investissements dans les régions où s'installent les populations.

[*Text*]

These costs do not enter to any great extent into business calculations. They should not. But it is equally wrong that the individuals affected by industrial change—by the decay of an industry, or by technological unemployment resulting from its progress—should be required to bear the full human and social costs of the change. To an important extent it is the responsibility of government to see that jobs are taken where the workers are, rather than allow whole communities to be uprooted.

In this, as in everything else, there is a golden mean. I am far from suggesting blanket approval of every demand for local assistance. Benefits in particular cases have to be realistically related to costs. But to a significant degree, public investments which favour relatively depressed areas, which provide inducements to private capital to stay there or move there, are necessary measures for making the most of our national resources, economic and human.

That continues to express, in my view, what regional development is about, though the label I gave it 20 years ago was more precisely related, I think, to the means—what I called the "relocation of capital."

In case anyone misunderstands—particularly, if I may say so, Senator Roblin—let me assure you that there is a lot in what I said and wrote in the past with which, in advancing years and a changing world, I would emphatically disagree. But on this matter the fault I have to find is that the statement was not strong enough. Today, I would make two additional points.

First, in the Canadian economy of the 1970s and, on present indications, much of the 1980s, the mobility alternative is unreal. Quite a lot of young maritimers still seek work by going "down the road." Nowadays many fewer find it. Those who do are not filling jobs that would otherwise be vacant. They are simply increasing, indirectly if not directly, the number of unemployed in Ontario. Indeed, I rather suspect that the reason why the defects of our unemployment insurance system are tolerated is that it has become a kind of danegeld that the richer areas of the country pay in order that the poorer regions will keep most of their unemployment to themselves.

Second, we must today recognize the connection of regional disparities with strains on our national unity. The difficulties of our confederation are the more intractable the more its regional balance is upset by persistent differences in economic performance.

That leads me to brief comment on the subjects of transfers and of federal-provincial relationships, which you have discussed. There is a natural tendency to lump together transfers in the ordinary sense and development expenditures; and it must be admitted that if a development-directed expenditure

[*Traduction*]

Ces frais n'entrent pas dans une large mesure dans les calculs administratifs. Ils ne devraient pas. Mais il est également inconvenant que des personnes touchées par un changement industriel—par la faillite d'une industrie ou par le chômage technologique résultant de progrès—soient obligées d'assumer tous les coûts humains et sociaux qu'entraîne ce changement. Dans une large mesure, il incombe au gouvernement de s'assurer que les emplois sont pris là où sont les travailleurs plutôt que d'obliger des collectivités entières à se déraciner.

Il y a là, comme dans toute autre chose, un remède souverain. Je suis loin de proposer l'approbation générale de toute demande locale d'aide sociale. Les prestations dans les cas particuliers doivent être liées de façon réaliste aux coûts. Mais dans une large mesure, les investissements publics qui favorisent les régions assez démunies, qui incitent les capitaux privés à rester là ou ils sont ou à se déplacer, sont les mesures qui permettront de rentabiliser au maximum nos ressources nationales, économiques et humaines.

Cela continue d'exprimer à mon avis ce qu'est l'expansion régionale bien que l'étiquette que j'ai y collé il y a vingt ans fût plus précisément liée aux moyens—ce que j'appelle le «déplacements de capitaux.»

Au cas où quelqu'un n'aurait pas compris—surtout, si je puis me le permettre, le sénateur Roblin—laissez-moi vous assurer qu'il y a beaucoup de choses que j'ai dites et écrites par le passé et avec lesquelles, au cours des années et dans notre monde, en évolution je serais maintenant tout à fait en désaccord. Et à cet égard, la faute en est que la déclaration n'était pas assez véhémente. Aujourd'hui, j'ajouterais deux autres points.

Tout d'abord, dans l'économie canadienne des années soixante-dix et selon les indications actuelles, pour la plupart des années quatre-vingts, la solution de la mobilité n'est pas réaliste. Un nombre assez important de jeunes des Maritimes continuent à chercher du travail et partent à l'aventure. De nos jours, de moins en moins en trouvent. Ceux qui trouvent des emplois n'occupent pas les postes qui seraient autrement vacants. Ils ne font qu'augmenter indirectement, sinon directement, le nombre de chômeurs en Ontario. En fait, je suis porté à croire que la raison pour laquelle nous tolérons les lacunes de notre système d'assurance chômage c'est que les régions plus riches du pays considèrent que c'est là le prix qu'il faut payer pour que les régions moins nanties demeurent avec le gros de leur problème de chômage.

Deuxièmement, nous devons reconnaître aujourd'hui le lien qui existe entre les disparités régionales et les problèmes de l'unité nationale. Plus l'équilibre régional est menacé par des différences constantes sur le plan du rendement économique, plus les difficultés inhérentes à notre Confédération sont difficiles à résoudre.

Cela m'amène à vous parler brièvement des transferts et des relations fédérales-provinciales dont vous avez discuté. Nous sommes portés naturellement à confondre les transferts ordinaires et les dépenses pour le développement; il faut admettre que si l'on engage des fonds pour le développement et si

[*Text*]

in fact fails to produce development, its effect becomes that of an inefficient kind of transfer. That, however, makes it all the more important to draw the sharp distinction of purpose.

Transfers are directed to securing minimum standards for Canadians as individuals. Some are income-support paid direct to the individual, some are services such as health and education which, under our constitutional division of powers, can be secured only by inter-government transfers. The purpose, however, is not related to geographical areas or provinces as such. It is to provide minimum standards for individuals as Canadians, without relation to whether those who benefit most are a small proportion of the population in Toronto and a large proportion in New Brunswick.

Regional development is different. Its motivation, as I see it, is directed to communities. It is a concern that people be able to earn their livings, at something better than the minimum support standards, without having to move on a scale that involves collapse or irreversible attrition of the communities of a region.

Since economists tend to argue by absurdities, let me emphasize again that I am not talking about a Canute-like stance in face of trends such as the relative rural decline that operated for some time not only on the Prairies but equally in Ontario and eastern Canada. I am talking about the moderation of change for the sake of standards of living measured by more than the gross national product. You are all familiar with Schumacher's book *Small is Beautiful* which has provided one of the more influential slogans of recent years. It is a pity that equal attention is not paid to the subtitle, which you will remember is *A Study of Economics as if People Mattered* which, I think, well states an attitude broader than the particular thesis.

Before moving from goals to means, there is one other analytical point I should like to make. In the Maritimes we see ourselves as the people who lost out in the economics of Confederation. To go back now over more than a hundred years of "might-have-beens" is not very rewarding; but I think it is worth asking ourselves what would be different if we were not cut off by the rest of Canada and neither the United States nor Europe would take us in.

As a separate economy, the Maritimes would lose what is in effect the financing by Canada of our large balance of payments deficit. We would have to export more and import less. We could do that, but not at the equivalent of the Canada exchange rate. The "Maritima," or whatever we call the currency that we first got for a dollar, would have an appreciably lower value internationally. The terms of trade would be less advantageous. In other words, people who now have jobs would in general be a good deal worse off if the Maritimes were a separate economy. The partial offset is that more

[*Traduction*]

l'entreprise ne réussit pas, les effets sont les mêmes que ceux d'un transfert inefficace. Voilà pourquoi il est si important de faire la très nette distinction entre les buts.

Les transferts ont pour objet d'assurer aux Canadiens, en tant qu'individus, un certain minimum vital. Ils peuvent prendre la forme soit de revenu d'appoint payé directement à l'intéressé, soit de services de santé et d'éducation qui, en vertu de la répartition des pouvoirs prévue par la Constitution, ne peuvent être assurés que par des transferts intergouvernementaux. Ces transferts ne visent pas cependant des régions géographiques ou des provinces comme telles. Ils visent à assurer un niveau de vie minimal à des individus en tant que Canadiens, peu importe si les principaux bénéficiaires sont une petite minorité de la population de Toronto ou une grande partie des habitants du Nouveau-Brunswick.

Le développement régional, ce n'est pas la même chose. Les fonds sont attribués dans un autre but et, selon moi, l'objectif est collectif. Il est important que les gens puissent gagner leur vie et atteindre un niveau de vie supérieur au minimum, sans avoir à déménager sur une grande échelle, ce qui causerait l'effrondrement ou l'amenuisement irréversible de certaines collectivités régionales.

Comme les économistes ont tendance à apporter des arguments absurdes, j'insiste pour répéter qu'il n'est pas question de prendre l'attitude qu'aurait adoptée, par exemple, le Roi Canut face au déclin rural relatif auquel nous avons assisté pendant un certain temps, non seulement dans les Prairies mais aussi en Ontario et dans l'Est du Canada. Je parle des mouvements de la population dans le but d'atteindre un niveau de vie plus élevé dont l'évaluation ne s'arrête pas au produit national brut. Vous connaissez tous le bouquin de Schumacher intitulé *Small is Beautiful*, titre qui s'est transformé en un slogan des plus marquants au cours des dernières années. Il est malheureux que nous n'ayons pas porté une aussi grande attention au sous-titre *A Study of Economics as if People Mattered* qui, à mon avis, fait état d'un phénomène beaucoup plus vaste que la thèse principale.

Avant de passer des buts aux moyens, j'aimerais présenter un autre point. Dans les Maritimes, nous nous considérons comme la région qui a perdu plus qu'elle n'a gagné de la Confédération, sur le plan économique. Il est inutile de retourner 100 ans en arrière et de nous demander ce qui aurait pu être; mais je crois qu'il vaut la peine de nous demander en quoi la situation serait différente si nous étions retranchés du reste du Canada et si ni les États-Unis ni l'Europe ne nous prenait en main.

En tant que système économique distinct, les Maritimes perdraient ce qui constitue effectivement le financement par le Canada de l'énorme déficit de la balance des paiements. Il nous faudrait exporter davantage et importer moins. Nous pourrions y arriver, mais nous n'aurions pas l'équivalent du cours du change candien. Le «Maritima», ou peu importe la devise vaudrait beaucoup moins sur la scène internationale. Les conditions de commerce seraient moins avantageuses. En d'autres termes, la situation des personnes qui détiennent actuellement un emploi serait généralement bien pire si les

[*Text*]

people would be employed, making substitutes for imports and exporting more, though at lower real returns.

To put this point another way: a depressed region can be characterized as one that, because it is part of a national economy, operates at a higher exchange rate, and therefore more favourable terms of trade, than would be appropriate to the regional economy on its own. Since incomes, if you take them industry by industry and profession by profession, do not vary greatly across the country, this means that the people who have jobs in the Maritimes are generally gainers from Confederation. The losers are the unemployed.

In the richer regions, the situation is reversed. Most people with taxable incomes in Ontario are worse off, because their taxes are higher, than they would be if the Maritimes disappeared. The main beneficiaries from our present Confederation are, in addition to the professional classes and employed workers of the Maritimes, the people in parts of Quebec and Ontario, and above all in Ottawa, who would not be employed if the Maritime market—or, in the case of the bureaucrats, the Maritime dependency—were not freely available to them.

This is, of course, a simplistic analysis that tells us nothing about the way in which relative welfares might eventually work out in radically different political and economic conditions. I want to emphasize that. The point of my "snap-shot" analysis, however, is to show the superficiality of the conventional attitude that programs to increase employment in the Maritimes are operations against natural economic law. It is more reasonable to think that increased employment is what would happen if we did not have our particular set of political and economic institutions. There is nothing unnatural about a national policy of adapting those institutions to produce a tilt in favour of employment in the Maritimes or other slow-growth regions.

We should, however, emphasize that it is a national policy that is required. The responsibility therefore is federal. I don't mean that provincial governments are uninvolved. Since the jurisdiction of the provinces relates to many economic matters, a national policy is possible only if the provinces co-operate or at least go along. I can see no reason, however, why regional development should mean that the governments of the poorer provinces are saddled with larger economic responsibilities than the governments of the richer provinces. In other words, regional development, as such, is primarily a federal responsibility. It is an aspect of national policy or it is nothing.

[*Traduction*]

Maritimes avaient leur propre système économique. Cette situation serait compensée partiellement par un taux d'emploi plus élevé imputable aux efforts de la main-d'œuvre pour remplacer les importations et exporter davantage, quoique à un taux réel de revenu moins élevé.

Je m'explique autrement. Une région défavorisée peut se définir comme une région qui, parce qu'elle fait partie d'une économie nationale, jouit d'un taux de change supérieur et par conséquent de conditions de commerce plus favorables que si elle fonctionnait dans un système économique régional. Puisque les revenus ne varient pas énormément d'une extrémité à l'autre du pays, si on les considère industrie par industrie ou profession par profession, cela signifie que les personnes qui détiennent un emploi dans les Maritimes ont généralement avantage à faire partie de la Confédération. Les perdants sont les chômeurs.

Dans les régions plus riches, c'est la situation inverse. La plupart des personnes qui touchent un revenu imposable en Ontario sont désavantagées parce que leurs impôts sont plus élevés qu'ils ne le seraient si les Maritimes n'y étaient pas. Les personnes les plus favorisées dans notre Confédération actuelle, outre les catégories professionnelles et les personnes qui travaillent dans les Maritimes, ce sont les habitants de certaines parties du Québec et de l'Ontario, et surtout d'Ottawa, qui n'auraient pas d'emploi si le marché des Maritimes—ou, dans le cas des bureaucrates, si les Maritimes ne comptaient pas autant sur le système central—ne leur était pas si ouvert.

C'est là une analyse évidemment bien simpliste qui ne révèle rien de la situation du bien-être relatif des diverses régions dans le cadre éventuel de conditions politiques et économiques radicalement différentes. Je veux que ce soit bien clair. Je voulais toutefois démontrer dans mon analyse «éclair» le superficiel de l'attitude classique selon laquelle les programmes visant à augmenter le taux d'emploi dans les Maritimes sont des activités qui vont à l'encontre des principes économiques naturels. Il est plus raisonnable de croire que, si ce n'était de nos institutions politiques et économiques dans leur ensemble, nous aurions un taux d'emploi plus élevé. Il n'y a rien d'anormal dans une politique nationale visant à utiliser ces institutions pour provoquer une hausse du taux d'emploi dans les Maritimes ou dans d'autres régions qui progressent lentement.

Nous devons toutefois insister sur la nécessité d'une politique nationale. La responsabilité incombe donc au gouvernement fédéral. Je ne veux pas dire que les gouvernements provinciaux n'ont rien à voir. Étant donné que la compétence des provinces s'étend à bien des questions économiques, une politique nationale n'est possible qu'avec la collaboration des provinces, ou du moins leur accord. Je ne vois absolument pas pourquoi, cependant, le développement régional devrait signifier, pour les gouvernements des provinces les plus pauvres, un fardeau de responsabilité économique plus lourd que celui de gouvernements de provinces plus riches. En d'autres termes, le développement régional en soi est principalement une responsabilité fédérale. Il constitue un aspect de la politique nationale ou il n'est rien.

[*Text*]

I have stressed that the motive is social; it is community conservation. Regional development is an acceptable label if it is understood as describing not the goal but the means. The point is to conserve communities not by transfers, which merely make unemployment more tolerable, but by enlarging the opportunities for earned income.

It is reasonable to start by assuming that the private sector usually pursues those opportunities that do offer as good a return in, say, the Maritimes as is normal in central Canada. The problem is that such undertakings are too few for the employment requirements of community conservation. The aim of public policy therefore has to be to bring in what one might call the next band of undertakings: those that by central Canadian standards don't offer quite enough return to labour or capital, or both, but which can be viable with a minimum amount of public assistance.

When DREE was set up, provincial governments had already been trying to do that, with some sporadic and limited federal assistance. The results, as we all know, included some spectacular failures. The point of DREE was to do more but also to do it in a more careful and systematic way, in the hope of a higher success rate. In practice, the second part of the objective has perhaps been better achieved than the first.

DREE began with the two most obvious programs for this purpose. one was to encourage provinces to give more priority in infrastructure expenditures to those projects that were most likely to facilitate economic development. The mechanism, of course, was to use cost-sharing to offset local political pressures on provincial choices. One cynic might say that it was to bribe the provinces to bribe their voters less. Another cynic might say that in practice this is easily confused with direct federal bribing of voters. However, I do not think those cynical views are correct, or not substantially so.

I don't have the basis for any confident judgment, but my impressions of the performance over the past ten years are, first, that there has on the whole been a fair concentration on the sensible infrastructure improvements for a stronger regional economy; secondly, that the subsidiary role of infrastructure has been confirmed: it is an essential condition of many developments, but only in a relatively few cases can it work as the critical factor in bringing them about.

The other and more controversial first thrust of DREE was, of course, the RDIA program of locational capital grants to industry. Its basis is simple. Since the purpose is to get investments when the return looks sub-marginal by central Canadian standards, the most direct way to boost the rate of return is to lessen the capital against which it has to be

[*Traduction*]

J'ai fait valoir le côté social de cette affaire; c'est-à-dire le maintien des collectivités. Le développement régional porte bien son titre si l'on comprend bien qu'il décrit non pas le but mais le moyen. L'idée consiste à assurer le maintien des collectivités non pas par voie de transfert, qui ne rendent que le chômage plus tolérable, mais par accroissement des possibilités de revenu.

Il est raisonnable de commencer par supposer que le secteur privé cherche habituellement les occasions qui offrent autant d'avantages dans les Maritimes par exemple que dans le centre du Canada. Le problème, c'est que les entreprises de ce genre sont trop peu nombreuses pour offrir l'emploi nécessaire au maintien d'une collectivité. La politique de l'État devrait donc viser à favoriser ce que l'on pourrait appeler l'autre catégorie d'entreprises: c'est-à-dire celles qui, selon les normes du centre du Canada, n'offrent pas suffisamment d'avantages sur le plan de la main-d'œuvre ou du capital ou des deux, mais qui peuvent être viables moyennant un minimum d'assistance financière de la part de l'État.

Losque le MEER a été créé, les gouvernements provinciaux accomplissaient déjà des efforts en ce sens, aidés de façon sporadique et limitée par le gouvernement fédéral. Parmi les résultats, comme nous le savons tous, il y eu certains échecs spectuculaires. Le MEER avait pour objet d'en faire davantage, mais en procédant plus prudemment et plus systématiquement afin d'atteindre un taux de réussite plus élevé. Dans les faits, la seconde partie de l'objectif a peut-être été réalisée plus que la première.

Le MEER a commencé avec les deux programmes les plus propices à cette fin. L'un d'entre eux encourageait les provinces à accorder une plus grande priorité aux dépenses d'infrastructure des projets les plus susceptibles de favoriser le développement économique. Pour ce faire, il s'agissait bien entendu d'établir des programmes de partage des coûts pour contrer les pressions politiques locales influant sur les choix des provinces. Un esprit cynique pourrait dire que c'était soudoyer les provinces pour qu'elles-mêmes exercent une moins grande influence sur leurs électeurs. Un autre pourrait faire valoir qu'il est difficile de ne pas confondre cela avec de la démagogie pure et simple du fédéral envers les commettants. De toute façon, je crois qu'aucun de ces points de vue n'est juste, du moins pas entièrement.

Je ne prétends pas que mon jugement soit sûr, mais j'ai l'impression qu'au cours des dernières années, nous avons assisté dans l'ensemble à des améliorations notables d'infrastructures qui ont raffermi l'économie régionale; en outre, le rôle complémentaire de l'infrastructure a été confirmé: pour de nombreux projets de développement, elle constitue une condition essentielle mais il n'est pas arrivé très souvent qu'elle représente le facteur primordial qui a entraîné ces développements.

L'autre initiative plus controversée du MEER fut évidemment le programme d'octroi de subventions en capital accordées à l'industrie aux termes de la LSDR. Son fondement en est simple. Puisque l'objectif est d'attirer des investissements alors que les bénéfices semblent minimes selon les critères adoptés au centre du pays, la façon la plus directe d'accroître

[*Text*]

reckoned. The grant of part of the capital is the direct way to do that. Its great merit is that it leaves the rest of the decision-making in normal form for the private enterprise. It is a once-only intervention that is directly to its purpose and does not affect the subsequent operation of the enterprise.

In short, I am unregenerate in saying that I do not see how we could seriously attempt regional development, in our kind of economy, without capital grants on the principle of RDIA. This is not to say that the program has been all it should in detail or in administration. But I doubt that any such defects are the main reason why the results have been disappointing.

The main reason has been the environment in which RDIA has operated. It was structured as a program that would tilt some industrial investment towards the Maritimes and other more needy areas. The assumption at that time was that there would be a high level of investment, nationally, so that tilting quite a small proportion would make a lot of difference to the Maritimes. Certainly in 1968 I, for one, did not foresee how disappointing Canadian investment in secondary industry would be through the 1970s.

Unfortunately, if investment is relatively low, as it has been, most of it is in expansions and modernizations that cannot realistically be diverted from the main industrial areas. It is the extra projects of expansionary periods, when labour and capital in the established regions are in heavy demand, that are more likely to be influenced towards other locations.

I am saying, obviously, that the best thing for regional development would be stronger growth forces in the Canadian economy as a whole. However, that very important truth should not be an excuse to put aside the question whether our regional programs as such need to be strengthened. I think they do.

With the formation of DREE, regional development became a more consideration n economic policy than it had been. But DREE has not succeeded in making it a central consideration. For other government departments, regional development still tends to be a peripheral after-thought in policymaking. The rather strange result is that, while DREE programs have improved the development value of provincial infrastructure projects, it is hard to see the same influence at work on, say, the Ministry of Transport.

Federal departments could do more for regional development, both by moving offices to the regions and by reallocating expenditures. Above all, regional development should figure more in basic policy-making. But we should beware of thinking that this would be achieved by bureaucratic structures, by new committees or organization changes in the departments. The prior need is for clear policy decision and determination, though of course the bureaucracy would then have to be made capable of more effective followthrough.

[*Traduction*]

le rendement est de réduire le capital à partir duquel il doit être évalué. La méthode directe pour y parvenir consiste à octroyer une partie du capital. Le principal avantage de cette façon de procéder est qu'elle laisse à l'entreprise privée la possibilité de prendre les décisions. Cette unique intervention est directement orientée vers ses objectifs et n'influe pas sur les opérations subséquentes de l'entreprise.

En résumé, je persiste à dire que je ne vois pas comment nous pourrions tendre sérieusement vers le développement des régions dans notre contexte économiques sans accorder de subventions en capital en respectant le principe de la LSDR. Je ne veux pas dire que le programme a été parfait au plan des détails ou de l'administration. Toutefois, je doute que ces difficultés puissent expliquer en grande partie pourquoi les résultats ont été décevants.

Le grand responsable a été le milieu d'application de la LSDR. Elle a été conçue à la manière d'un programme qui attirerait des investissements industriels dans les Maritimes et dans d'autres régions plus pauvres. On supposait alors que les investissements seraient nombreux à l'échelle nationale et que le fait d'en attirer une petite partie ferait toute la différence dans les Maritimes. Il est certain qu'en 1968, je ne m'attendais pas que les investissements canadiens dans le secteur secondaire seraient si décevants au cours des années 70.

Malheureusement, même si les investissements sont relativement réduits, la plupart sont consacrés à des projets d'expansion et de modernisation qu'on peut difficilement dissocier des principaux secteurs industriels. Ce sont les projets additionnels lancés en périodes expansionnistes, lorsque la demande en main-d'œuvre et en capitaux est forte dans les régions industrialisées, que l'on peut plus facilement orienter vers d'autres régions.

Je soutiens évidemment que la meilleure façon de développer les régions serait de perfectionner les mécanismes de croissance dans l'ensemble de l'économie canadienne. Toutefois, cette évidence très importante ne devrait pas constituer une excuse pour laisser de côté la question de déterminer si nos programmes régionaux eux-mêmes devraient être raffermis. Je crois qu'ils devraient l'être.

Depuis que le MEER a été constitué, on tient davantage compte du développement régional dans les politiques économiques. Mais le ministère n'a pas réussi à faire de cet objectif une question primordiale. Dans d'autres ministères, on ne songe souvent au développement régional qu'après avoir établi les politiques. Il en résulte que même si les programmes du MEER ont rehaussé la valeur des projets d'infrastructure provinciaux, on peut difficilement déceler la même influence au ministère des Transports, par exemple.

Les ministères fédéraux pourraient faire davantage pour le développement régional en installant les bureaux dans les régions et en redistribuant les fonds alloués. Avant tout, on devrait tenir compte davantage du développement régional dans l'établissement des politiques de base. Mais il ne faut pas croire qu'on pourra y parvenir en établissant de nouvelles structures administratives ou de nouveaux comités ou en modifiant l'organisation des ministères. Nous avons surtout besoin de décisions de politique et de projets clairs grâce auxquels

[*Text*]

If there is political will to do so, the incentives for tilting private investment to the Maritimes could in my opinion be strengthened. While I have stoutly defended the capital grants of the RDIA program, I would not argue that they should be increased. To go too far in providing free capital is to invite irresponsible risk-taking. If we need further to widen the net so to speak, to do more to improve expected rates of return on some Maritime investments, then I suggest we should at the second stage operate not to reduce the capital but to increase the returns.

The obvious way to do that is to pay operating subsidies. They are generally suggested as specific subsidies, on transportation or on power costs or what have you. To those suggestions there are, in my view, two objections. First, they create distortions as between enterprises, and are in that sense a more detailed government intervention in the market mechanism than seems to me wise. Second, such specific interventions can easily become consufed and hidden; public accountability becomes difficult.

If operating subsidies make sense—and in some cases I think they do—they should be clearly identified and paid as such. The problem is that the businessman will not then have much faith in them. They may be given now by a government that wants him to invest but reduced or withdrawn later. They are not reliable enough to be incorporated in business decisions.

This, in my view, is merely one aspect of a fundamental problem in government-business relationships in today's economy. A major factor contributing to the low level of industrial investment is the added uncertainty arising from the business executive's doubt whether the rules of the game as presently provided by government policy will be the rules two or five or ten years hence.

I have often argued that one of the key components in a new national economic policy must be for governments, at both federal and provincial levels, to make the fundamental self-denying ordinance that would stop them from being instruments of uncertainty for everyone else. They have, of course, the sovereign right to lay down today whatever rules they like affecting decisions that are not yet made. But they should be prepared to give solemn contractual commitments to maintain for appropriate periods—ten years and even more—the defined set of tax and regulatory and other conditions affecting a major project on which the decision is made today. I believe that that fundamental change in the role of government is essential to the kind of economy that we have today, essential to making that kind of economy less of a mess than it is rapidly becoming.

If this national policy were established, regional policy could make valid use of operating subsidies. They could be commit-

[*Traduction*]

l'administration pourrait évidemment donner suite efficacement à l'adoption de certaines mesures.

Si l'on perçoit une volonté politique de le faire, les encouragements visant à attirer les investissements privés dans les Maritimes pourraient à mon avis être multipliés. Même si j'ai défendu avec opiniâtreté les subventions en capital accordées en vertu de la LSDR, je ne soutiens pas qu'elles devraient être augmentées. En fournissant trop facilement des capitaux, on invite les investisseurs à prendre des risques inutiles. S'il faut fournir de nouveaux encouragements et faire davantage pour améliorer le rendement de certains investissements dans les Maritimes, nous devrions, en un deuxième temps, ne pas viser à réduire le capital mais à accroître les bénéfices.

La façon la plus évidente d'y parvenir est de verser des subventions d'exploitation. On tente en général de leur faire prendre la forme de subventions au transport ou à l'énergie. A mon avis deux objections peuvent être opposées à cette façon de procéder. Premièrement, ces subventions créent des inégalités entre les entreprises et, en ce sens, elles représentent une intervention trop directe du gouvernement dans les mécanismes du marché. Deuxièmement, ces interventions précises peuvent facilement prendre une forme confuse et dissimulée; les responsabilités gouvernementales sont difficiles à délimiter.

Si la solution des subventions d'exploitation doit être retenue, et je crois qu'elle doit l'être dans certains cas, elles devraient être clairement définies et versées à des fins précises. Le problème est que l'homme d'affaire ne comptera pas trop sur ces subventions. Elles peuvent lui être versées actuellement par un gouvernement qui veut attirer ses investissements mais elles seront peut-être par la suite réduites ou supprimées. On ne peut s'y fier assez pour en tenir compte dans les décisions importantes.

A mon avis, cela ne représente qu'un aspect d'un problème fondamental qui caractérise les relations entre le gouvernement et l'entreprise dans notre économie actuelle. L'un des principaux facteurs qui contribue à maintenir les investissements industriels à leur bas niveau est que les hommes d'affaires sont laissés dans l'incertitude et se demandent si les règles édictées aujourd'hui par le gouvernement seront les mêmes dans deux, cinq ou dix ans.

J'ai souvent soutenu qu'un des éléments de base d'une nouvelle politique économique nationale doit consister pour les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, à prendre des mesures qui ne laisseront pas l'entreprise dans l'incertitude. Ils ont évidemment le droit inaliénable d'édicter aujourd'hui des règles influant sur des décisions qui ne sont pas encore prises. Mais ils devaient être disposés à s'engager solennellement à maintenir pendant des périodes suffisamment longues, dix ans et même plus, les mesures fiscales et réglementaires et les autres conditions qui régissent un projet important pour lequel les décisions sont actuellement prises. Je crois que cette modification fondamentale du rôle du gouvernement est essentielle dans le contexte économique actuel et qu'elle doit être apportée pour sortir notre économie du bourbier dans lequel elle s'enfonce rapidement.

Si cette politique nationale était établie, les décisionnaires régionaux pourraient faire bon usage des subventions d'exploi-

[*Text*]

ted, subject to defined conditions, as a percentage addition to operating revenues for a fixed number of years. In that form, I suggest that they would be a sensible, clear and powerful means of tilting the incentives to appropriate industrial investment.

I hope I will not exhaust your patience if I make one other suggestion. We assume that if profitable opportunities exist, the private sector will take them. That is a reasonable assumption for most areas, and perhaps in all areas for fairly large projects. But in areas of prolonged depression, failure breeds failure, and repeated failure creates an attitude of hopelessness in local enterprise and solid scepticism outside. There does develop a vacuum of entrepreneurship. Even those opportunities that would be profitable, that would be taken elsewhere, may be missed in, say, Cape Breton.

I would hesitate to suggest that government should step into this vacuum with large-scale projects. The risks are great and experience is not encouraging. But I do suggest that in such areas government can and should play an active entrepreneurial role in identifying small-scale opportunities, in encouraging private entrepreneurs and in going into partnership to get them started.

Devco has been doing that in Cape Breton since 1972. I would not claim that we anticipated the "small is beautiful" philosophy. My pragmatic view was that "small is necessary"; we didn't have anything else.

At this point, and almost in conclusion, I shall try to answer a question on which I understand you would like my view, as to the role of crown corporations in regional development. Obviously, I don't rule them out. In the case of both coal and steel in Cape Breton, there was no alternative. But experience confirms the view that, as the means of preserving an ailing industry, the crown corporation is indeed a measure of last resort which should be considered only in the most desperate circumstances.

I don't say that because I am a romantic about the profit motive. Enterprises of any scale are successful because they enlist a much wider range of motives among a team of people. The point about profit, however, is that it provides a definite, conditioning criterion for deciding on an operating plan and how to implement it. The great difficulty of the crown corporation is that it may be less clear and firm about what exactly it is trying to do and how to do it. I would say that everything depends on whether that basic problem is overcome. If a crown corporation is uncertain or imprecise in its operating plan, the ailing industry is likely to get worse. But if it does find the way to be clear in plan and firm in action, then the last resort can be a salvation. I think that has happened in coal, and I have some hope that it may in steel.

The Development Division of Devco is a different case. It was established not to preserve but to create new enterprises. Nevertheless, I think the fundamental requirements are the

[*Traduction*]

tation. Elles pourraient constituer, sous réserve de conditions précises, un supplément procentuel aux revenus d'exploitation pour une période déterminée. En ce sens, j'estime qu'elles pourraient devenir un mécanisme adéquat, précis et puissant qui attirerait des investissements industriels.

J'espère ne pas abuser de votre patience en soumettant une dernière proposition. Nous prenons pour acquis que si des occasions avantageuses se présentent, le secteur privé en profitera. Cette affirmation vaut pour la plupart des secteurs, et peut-être pour tous ceux dans lesquels des projets assez importants peuvent être lancés. Mais en périodes de récession prolongées, l'échec engendre l'échec et les insuccès répétés poussent l'entreprise locale au découragement et laissent les autres secteurs fort sceptiques. L'initiative vient à manquer. Même des occasions qui pourraient être profitables ailleurs peuvent être ignorées au Cap Breton, par exemple.

J'hésiterais à proposer que le gouvernement comble ce vide au moyen de projets de grande envergure. Les risques sont élevés et l'expérience n'est pas encourageante. Mais je suis d'avis que dans ces secteurs, les gouvernements pourraient et devraient prendre l'initiative en décelant les possibilités à petite échelle, en encourageant les chefs d'entreprises privées et en offrant leur participation pour fournir à ces derniers l'élan nécessaire.

C'est ce que fait Devco au Cap Breton depuis 1972. Je ne prétends pas que nous nous attendions que les projets de petite envergure fissent merveille. Mon opinion pragmatique était que cette échelle réduite était nécessaire; nous n'avions rien d'autre.

A ce stade-ci, et presque pour conclure, je tenterai de répondre à une question sur laquelle, je crois, vous vouliez que je me prononce et je veux parler du rôle des sociétés d'État dans le développement régional. Évidemment, je ne les écarte pas du revers de la main. Dans le cas des secteurs du charbon et de l'acier au Cap Breton, il n'y avait pas d'autre solution. Mais l'expérience démontre qu'en tant que moyen de préserver une industrie malade, la corporation de la Couronne est en effet une mesure de dernier recours que l'on ne devrait considérer qu'en tout dernier lieu.

Je ne dis pas cela pour des raisons de romantisme à l'égard du profit. Des entreprises de toutes dimensions réussissent parce qu'elles emploient un certain nombre de personnes ayant des objectifs différents. Cependant, l'avantage, avec le profit, c'est qu'il représente un critère précis qui nous permet de choisir un plan d'exploitation et de décider de la façon dont nous le mettrons sur pied. Le problème, avec une corporation de la Couronne, c'est que ses objectifs sont moins définis. Il suffit seulement de surmonter ce problème fondamental. Si le plan d'exploitation d'une corporation de la Couronne n'est pas assez défini, il est probable que l'industrie malade dégénérera encore davantage. Mais avec un plan précis et une action ferme, elle pourra être sauvée. Je crois que c'est ce qui s'est produit avec le charbon et j'espère que c'est ce qui se produira avec l'acier.

C'est différent dans le cas de la Division du développement de la Devco. Celle-ci a été créée non pour préserver mais pour créer de nouvelles entreprises. Néanmoins, je crois que les

[*Text*]

same. If Devco has had more development success than most organizations—and I think it has—the reasons are, first, that in 1972 we established clear policy criteria with principles of benefit-cost analysis; and, secondly, we decided that for implementation we required an organization and personnel such that, though a federal agency, we could become accepted as a Cape Breton institution fitting into local business.

I would not make any sweeping claims for the results. But, while there have been some disappointments, there have been a great many small successes exploiting a wide range of opportunities—in fishing, in fish farming, in fish processing, in sheep farming, in vegetable growing, in a great variety of craft activities, in tourist accommodations of unconventional kinds, facilities and restaurants, in the lumber industry, in modular home manufacturing, in a number of metal fabricating and similar small industries. I could go on, but I don't want to bore you with detail, though I can't resist adding that the cost per job has been modest.

I would not claim that this kind of program necessarily requires a crown corporation. It is my impression that some of the same results are being achieved in Prince Edward Island with more mixed organizational strutures, though I think essentially the same philosphy as to both objectives and methods. Some similar things have been done, at least in some sectors of activity, in other areas and with a variety of institutional systems.

Consequently, I do not want to offer any over-simple generalization. But I would suggest four points: (1) While the main program for regional development must be to enable private investments to go forward although the rate of return is below normal standards, there is also a necessary entrepreneurial role for government as a participant in small-scale enterprises in circumstances and areas where private entrepreneurship has been atrophied. (2) That role cannot be played bureaucratically; it requires an organization that is part of its community. (3) The area to be covered by any such organization must therefore be fairly small—the size of Cape Breton or Prince Edward Island rather than the Maritimes or Nova Scotia. (4) A crown corporation can fit this role, but it must be clear about it.

I apologize for having offered rather discursive remarks, but they are an attempt to respond to what I understand to be the kinds of questions the committee had in mind for me. I will be glad to try to respond further. I would wish only to emphasize, meantime, that the viewpoint on regional development that I am offering is pragmatic. I do not think that we can usefully set up any absolutes, any sweeping objectives or grand designs. The basis is simply that the kind of Canadian society we want is one in which employment opportunities are not drastically and dramatically out of kilter with where Canadians live. National economic policy cannot be dictated by that consider-

[*Traduction*]

exigences de base sont les mêmes. Si la Devco s'est mieux développée que la plupart des organisations, et je crois bien que c'est le cas, c'est parce qu'en 1972, nous avons établi des critères précis de politique comportant des principes d'analyse des coûts et avantages et que nous avons décidé que, pour la réalisation de tels projets, il fallait exiger une organisation et un personnel tels que, malgré notre statut d'organisme fédéral, nous puissions être considérés comme un établissement du Cap Breton à portée régionale.

Je ne ferai pas de déclarations trop absolues quant aux résultats obtenus, mais, bien qu'il y ait eu certaines déceptions, nous avons eu de nombreux petits succèss dans divers domaines: la pêche, la pisciculture, le conditionnement du poisson, l'élevage des moutons, l'agriculture, de nombreux secteurs de l'artisanat, divers modes d'hébergement inhabituels, des installations touristiques et des restaurants, l'industrie du bois, la fabrication de maisons modulaires, la mise sur pied de nombreuses petites industries métallurgiques ou d'autres industries de ce genre. Je pourrais continuer longtemps ainsi, mais je ne veux pas vous ennuyer avec des détails, bien que je ne puisse m'empêcher de dire que tout cela a été fait à très peu de frais par emploi créé.

Je n'irais pas jusqu'à dire que ce genre de programme exige nécessairement une corporation de la Couronne. Je crois qu'on arrive à des résultats semblables à l'Île-du-Prince-Édouard avec des structures d'organisation plus variées, qoique l'on s'inspire essentiellement des mêmes objectifs et aux mêmes méthodes. Des initiatives semblables ont été prises, au moins dans certains secteurs d'activité, dans d'autres domaines et avec différents systèmes institutionnels.

Je ne veux donc pas trop généraliser, mais j'aimerais proposer les quatre points suivants: (1) Bien que le but principal du développement régional soit de donner libre cours aux investissements privés, quoique le taux de rendement se situe sous la normale, le gouvernement doit aussi faire preuve d'esprit d'initiative en tant que participant à de petites entreprises dans des situations et des régions où l'esprit d'initiative des particuliers est inexistant. (2) Ce rôle ne peut être joué de façon bureaucratique, il nécessite une organisation régionale. (3) Une telle organisation ne peut donc s'étendre que dans une région relativement petite, dont les dimensions s'apparentent plutôt à l'Île du Cap Breton ou l'Île-du-Prince-Édouard plutôt qu'aux Maritimes ou à la Nouvelle-Écosse. (4) Une corporation de la Couronne peut remplir ce rôle, mais doit s'assurer qu'elle l'a fait savoir.

Veuillez excuser mes propos plutôt décousus, mais j'ai tout simplement essayé de répondre aux genres de questions que le Comité voulait me poser. J'essaierai d'y répondre davantage. En attendant, j'aimerais souligner que mon opinion sur le développement régional est pragmatique. Je ne crois pas qu'il soit utile d'établir des absolus, des objectifs généraux ou de nobles visées. Il faut se rappeler que la société canadienne à laquelle nous visons est une société où l'on doit pouvoir occuper un poste dans une région qui ne se trouve pas terriblement éloignée. Ce seul facteur ne peut prescrire la politique économique nationale, mais je vous demande de lui accorder plus d'importance qu'il n'en a habituellement.

[*Text*]

ation alone, but I plead that it should have more weight than it is or usually has been given.

The Chairman: Thank you. I must say that one of the things that we appreciate when we call a witness before this committee is that the witness should pay some attention to the questions we wish to have answered, and that he should do his homework ahead of time. This paper indicates that you have indeed done your homework and that you have directed your remarks very much to our concerns. As I say, as a committee we very much appreciate that.

The lead questioner is Senator Molgat.

Senator Molgat: Thank you Mr. Chairman.

Mr. Kent, I want to follow up on what the chairman said, that you have in fact proceeded to answer most of the questions originally set up. However, I would like to pursue some of them a little further. As you know, we have been presented with two points of view on this matter of migration. You are clearly on the side of the proposition that the solution is not migration, but the maintenance of people as far as possible in the regions where they are, and that, rather, there should be a movement of capital for industrial purposes. But are you saying this in the present context of rather high unemployment in all of the regions of Canada?

Although it has not occurred in every locality, we have had problems in a number of mining areas in getting adequate labour and there are pressures, I would think, in provinces like Alberta and possibly Saskatchewan. Is it because of the unemployment situation you are saying that? But then let us go to another situation where it is somewhat closer to full employment. If there were no such thing as migration, would we not be causing additional problems for the higher employment areas by persisting in methods of keeping people in the traditional low employment areas?

Mr. Kent: Well, Mr. Chairman, I would like to emphasize again that my viewpoint on this is a matter of moderation. I certainly am in no way suggesting that at all times and in all circumstances migration is a bad thing. Very far from it. My concern in all circumstances would be that the degree of movement should not be such that we face the real collapse or attrition of communities in substantial regions. I do not mean that there may not be circumstances where a community was established around a particular mine in a remote area and that mine is completely worked out. Then there comes a point when everybody has to move away. That is normally an isolated community and does not constitute a regional entity. But where you have substantial communities in something which is an identifiable region within the country, then it seems to me that there is a very great human value in moderating the rate of change, so to speak, the rate of withdrawal of young people from that region or from those communities I think I would say that is true, whatever the level of opportunity available to them elsewhere in the country. In other words, I would not tie regional development to a situation where there is high unemployment generally. Obviously, where there is high unemployment generally, then in one sense the case for regional development becomes stronger but, equally, the difficulties of regional development become greater.

[*Traduction*]

Le président: Merci. Je dois dire que lorsque nous demandons à un témoin de comparaître devant ce Comité, nous aimons qu'il fasse attention aux questions que nous lui posons et qu'il se prépare à l'avance. Ce document montre que vous vous êtes en effet préparé et que vous avez bien répondu à nos questions. Notre Comité vous en est très reconnaissant.

Le sénateur Molgat a la parole.

Le sénateur Molgat: Merci, monsieur le président.

Monsieur Kent, comme vient de le dire le président, vous avez répondu à la plupart des questions qui vous avaient été posées. Cependant, j'aimerais donner suite à certaines d'entre elles. Comme vous savez, deux points de vue nous ont été présentés sur cette question de migration. Il est évident que vous ne croyez pas à la migration, mais que vous préférez que l'on garde autant que possible les gens dans les régions où ils se trouvent et que l'on devrait plutôt investir dans nos industries. Mais dites-vous cela en tenant compte du taux de chômage plutôt élevé qui existe dans toutes les régions du Canada?

Bien que cela ne se soit pas produit dans chaque localité, plusieurs régions minières ont eu de la difficulté à recruter des travailleurs et, je crois que des pressions sont exercées en Alberta et peut-être en Saskatchewan. Dites-vous cela à cause du chômage? Envisageons alors une situation où le chômage est presque inexistant; si la migration n'existait pas, ne causerions-nouspas d'autres problèmes aux régions où le chômage est plus élevé en persistant à garder les gensdans les régions où le taux de chômage est généralement élevé?

M. Kent: Monsieur le président, j'aimerais de nouveau souligner qu'à mon avis, cette situation appelle une certaine modération. Je ne veux pas laisser entendre que la migration est toujours une mauvaise chose. Loin de moi cette idée. Ce que je veux avant tout, c'est que l'ampleur de ce mouvement ne soit pas telle qu'elle cause la ruine ou la dégradation de certaines localités dans les régions importantes. Ceci ne veut pas dire qu'il n'existe pas de cas où une collectivité s'étant établie dans une région éloignée, autour d'une mine, doive un jour déménager lorsque cette mine est épuisée. Il s'agit là en général d'une collectivité isolée qui ne représente pas une entité régionale. Mais dans le cas de localités importantes se trouvant dans une région identifiable du pays, je crois qu'il est louable de mettre un frein au taux de migration des jeunes de cette région ou de ces localités et je crois que cette règle s'applique quels que soient les emplois qui leur sont offerts ailleurs. En d'autres mots, le développement régional ne peut être rattaché à un chômage élevé. Il est évident que dans ces régions, la question du développement régional devient plus importante, mais les difficultés qui y sont reliées deviennent également plus grandes.

[*Text*]

If the economy is buoyant, it is relatively easy to ensure that some of the investment for which there is pressure in the country does indeed take place, for example, in the Maritimes rather than have all of it in Ontario. If there is relatively little investment, then I feel that what we can do in any event is limited. The only real solution is to have more investment nationally, because it is only then that the share, if you like, of the Maritimes can be sufficient to preserve communities there.

I am most concerned that we should not—and, in my view, I don't think we can—set up absolutes about this, but I am saying that in all circumstances I would be concerned that the rate of change in population and the movement of population should not be such that we have rapid attrition of substantial communities in one region in order to contribute to the growth of enormous metropolitan centres elsewhere.

Senator Molgat: This you see then as a continuing national policy, whether we are in buoyant periods or in low periods?

Mr. Kent: The emphasis perhaps varying from time to time, but essentially a fundamental policy.

Senator Molgat: We are told on the other hand that the Maritimes, let us say, is not as productive a region as Ontario, and different reasons for this have been advanced. If we follow, then, as a long-term policy what you are suggesting, as a nation are we in danger of being, on the overall, less productive? On the international market are we in danger of finding ourselves, because we follow that kind of policy you suggest, not being able to compete with the Americans or the Japanese or others?

Mr. Kent: I suppose the direct answer to the question would be that I recognize there is a danger that if we pursue a forceful regional development policy, our exchange rate over the long run might be a point or two lower than it would be if we ignored regional development and pursued a policy which concentrated industry more completely in a limited number of areas. What I am saying is that the question of not being competitive is a matter of exchange rates and so on as well as of productivity.

But, admittedly, our real national income could be slightly smaller. I would suggest that that is a price which we should willingly pay in order to have what I would feel to be, on balance, a much better society, and I think of the phrase of Schumacher's that I borrowed. We should pursue economics as if people matter, not as if all that matters is the gross national product—which is not the only thing that people are in fact concerned about.

However, while I frankly recognize some risk of lower real income and, personally, would take that risk as a value judgment, I think that when it is said that the Maritimes are less

[*Traduction*]

Si l'économie est en plein essor, il est relativement facile de s'assurer qu'une certaine partie des investissements que l'on encourage seront réalisés dans les provinces Maritimes par exemple, plutôt qu'en Ontario uniquement. Si relativement peu d'investissements sont faits, je crois que de toute façon, nous sommes assez limités. La seule véritable solution, c'est d'investir davantage sur une base nationale parce que ce n'est qu'alors que la part des Maritimes, si vous voulez pourrait assumer la protection des collectivités de cette région.

Ce qui m'inquiète le plus, c'est que nous ne devrions pas, et à mon avis je pense que cela est impossible, établir des règles absolues, mais je dois dire que dans tous les cas, je me préoccupe du fait que le taux de changement dans la population et le mouvement de celle-ci ne devraient pas favoriser le démentellement rapide de collectivités importantes dans une région afin de contribuer à la croissance de très grands centres urbains ailleurs.

Le sénateur Molgat: Vous considérez donc qu'il s'agit ici d'une politique nationale permanente, que le pays soit en période de prospérité ou de marasme.

M. Kent: L'accent mis sur certains éléments varierait peut-être de temps en temps, mais essentiellement, il s'agit là d'une politique de base.

Le sénateur Molgat: Par contre, on nous dit que la région des Maritimes n'est pas une région aussi productive que l'Ontario et ce, pour diverses raisons. De toute façon, ce n'est pas une région aussi productive. A ce moment-là, si nous considérons vos suggestions comme une politique à long terme, en tant que pays, sommes nous menacés, dans l'ensemble, d'être moins productifs? Risquons-nous, sur les marchés internationaux et parce que nous adoptons le genre de politique que vous proposez, de ne plus être en mesure de faire concurrencer les Américains, les Japonais ou aux autres?

M. Kent: Je crois que pour répondre directement à votre question, je dois dire qu'il existe ce danger que si nous appliquons une politique efficace de développement régional, pour ainsi dire, notre taux de change à la longue pourrait être d'un ou deux points inférieur à celui que nous pourrions connaître si nous ne tenions pas compte du développement régional et si nous adoptions cette politique qui vise à concentrer toutes les industries dans un certain nombre de régions. Ce que je veux dire, c'est que je ne pense pas que le problème de ne pas être compétitifs se ramène à une question de taux de change, etc. ou de productivité.

Certes, notre revenu national réel pourrait être légèrement inférieur. Mais je crois que c'est là le prix que nous devrons accepter de payer si l'on veut avoir ce que j'estime être, tout compte fait, une bien meilleure société et je pense ici à la phrase de Schumacher que j'emprunte et vous cite: «Il nous faudrait considérer l'économie comme une chose qui importe à la population et non comme si tout ce qui importe est le produit national brut . . . », ce qui, en fait, n'est pas la seule chose à laquelle s'intéresse la population.

Cependant, même si en toute honnêteté, je reconnais un certain risque d'un revenu réel inférieur et que j'en fais personnellement un jugement de valeur, je crois que lorsqu'on

[*Text*]

productive that is quite often misleading. I do not think there is evidence that in all activities, and in working with comparable equipment and so on, the Maritimes, as such, are inherently less productive. There is no evidence of that at all. Sure, to take an example close to home, the Sydney steel plant is much less productive than the steel plants in Hamilton, but that is not because of something inherent in the people or in the region. It is because it is a difficult location for a steel plant which was therefore allowed to become out of date by comparison with modern steel plants. It is small and out of date and apparently at present its role is much reduced, and to the extent to which that is true productivity is lower, but that it not because of inherent regional reasons in the Maritimes.

There is no evidence that, shall we say, productivity in a newsprint mill in Cape Breton, for example, is less than the productivity of a newsprint mill in Ontario, or anything of that kind. In other words, it is a matter of trying, so far as one can, to define the most economic sectors. As always, the principle of comparative advantage applies. Provided that is done, I could not accept that what results from a regional development policy is any great lowering of productivity. However, I also recognize that, certainly, there can be some lowering in overall gross national production, but that, I would repeat, is, again in moderation, a price which in my judgment people are willing to pay. Certainly, in my view, they should be willing to pay that price for a more stable society. That is really fundamentally what it is.

Senator Molgat: When we talk about productivity and say that the productivity in the Maritimes is lower, it sounds as if we are saying there is something wrong with maritimers, and that is not all what I mean. Obviously not. I am sitting between two of them. I would not be suggesting anything of the sort. That is not what we are talking about. We are talking of regional problems—transportation, weather and all of the factors that create problems.

Let us turn to one that you are directly involved in. The figures I have, I presume, are correct. I am told that since 1967 the coal division of the Cape Breton Development Corporation has spent $317 million and that they have produced 4,100 jobs. The cost per job works out to something like $75,000. That is strictly the Cape Breton Development Corporation, leaving aside completely whatever else the province or the federal government is doing.

If we have to pay those kinds of costs to produce jobs in an area, assuming we can do it for much less elsewhere, does that not then become a seriously uneconomic activity? Does it not go beyond just a marginal cost? Is it not one we should look at more carefully?

[*Traduction*]

dit que la région des Maritimes est moins productive, on se trompe assez souvent. Je ne crois pas que l'on dispose de preuves selon lesquelles dans toutes les activités, et avec une main-d'œuvre qui dispose d'équipement comparable, etc., les Maritimes en tant que telles sont en soi moins productives. Il n'en existe aucune preuve. Certes, pour prendre un exemple près de chez moi, l'aciérie de Sydney est beaucoup moins productive que les aciéries d'Hamilton, mais ce n'est pas dû à des causes inhérentes à la population ou à la région. C'est parce que la région est une région difficile pour une aciérie qui, par conséquent, s'est laissé dépasser comparativement aux aciéries modernes. L'aciérie de Sydney est petite et dépassée, et, apparemment, le nombre de ses employés pourrait être actuellement réduit et dans la mesure où le fait que la productivité soit moins importante se vérifie, cela ne relève pas de raisons inhérentes à la région des Maritimes.

Il n'existe aucune preuve qui établisse que la productivité d'une papeterie du Cap Breton, par exemple, est inférieure à la productivité d'une papeterie en Ontario, ou à celle de toute autre usine de ce genre. En d'autres termes, il faut essayer, dans la mesure du possible, de définir les secteurs les plus économiquement rentables. Comme toujours, le principe des avantages comparatifs s'applique ici. En supposant que ce principe soit appliqué, je ne peux accepter qu'une politique de développement régional amène une baisse importante de la productivité. Cependant, je reconnais aussi que, certainement, il peut y avoir une baisse dans l'ensemble de la production nationale brute, mais je le répète, une fois de plus en toute modération, c'est là le prix qu'à mon avis nous devons accepter de payer. Certes, je crois que c'est le prix que nous devons payer si nous voulons vivre dans une société plus stable. Fondamentalement, voilà réellement ce qu'il en est.

Le sénateur Molgat: Lorsque nous parlons de productivité et que nous disons que celle des Maritimes est moindre, on dirait que cela ne tourne pas rond dans les Maritimes, ce n'est pas du tout ce que je veux dire. De toute évidence non. Je siège ici aujourd'hui entre deux habitants des Maritimes. Je n'oserais rien dire de ce genre. Ce n'est pas ce dont nous parlons. Nous parlons de problèmes régionaux, de transports, de temps et de tous les facteurs qui causent des problèmes.

Abordons donc un de ces facteurs que vous connaissez très bien. Les chiffres dont je dispose, je suppose, sont exacts. On me dit que depuis 1967, la division du charbon de la Société de développement du Cap-Breton a dépense $317 millions et qu'elle a créé 4,100 emplois. Le coût de chacun de ces emplois s'élève à environ $75,000. Il s'agit ici strictement des efforts de la Société de développement du Cap-Breton, en omettant complètement tout ce que la province ou le gouvernement fédéral font pour créer des emplois.

Si c'est le prix que nous devons payer pour créer des emplois dans une région, à supposer que nous puissions faire la même chose à un prix beaucoup moins élevé ailleurs, cette création d'emplois ne devient-elle pas sérieusement peu rentable? Ne dépasse-t-elle pas tout simplement le coût marginal? Ne devrions-nous pas étudier cette question de la création d'emplois beaucoup plus attentivement?

[*Text*]

Mr. Kent: I don't think $75,000 per job in a fairly capital-intensive industry, which mining has become, is in fact a high figure, comparatively. It is certainly a low figure compared to many truly capital-intensive industries now. What have been the results of spending that money? If it had not been spent, we would have no coal industry in eastern Canada at this moment. In fact, we have a coal industry, the productivity per man of which is now well over twice what it was six or seven years ago. The productivity or production per man has been more that doubled and, with some results from those investments still to come, will increase still further, and with more investment will increase a great deal further. It is an industry which back in the early 1960s was costing the Canadian taxpayer in subsidies every year $30 million of 1966 dollars. It is now, slowly and painfully, admittedly, and less quickly than we had hoped, getting to the point of being a paying industry.

I really would feel that that is a perfect example of where the right industry, having been chosen despite the history and appearances at the time, has resulted in a very real economic gain, not just to the area but to the nation.

Senator Molgat: And competitive to other similar activities elsewhere.

Mr. Kent: Well, it is already true, fortunately to say, that for all our difficulties coal is now being mined at no higher cost than the cost of imported oil, which has recently become the true comparison, and certainly a good deal less than the oil cost we are now threatened with.

Senator Godfrey: On the question of productivity, if I was correct in my understanding, Senator Hicks seemed to think, from statements made previously, that there was different productivity right in the province of Nova Scotia itself. There was some reference to the Michelin plants there, with the suggestion that there was a variation in the productivity of the two plants and that that was perhaps because of the workers. We have also heard evidence about Gulf Oil and the difficulties they had in creating a refinery down there. Could we have your comments on that, please?

Mr. Kent: I don't know about the difference between the two Michelin plants. I have heard that that is so. I think it is fair to say that while one plant is not as good as the other, they are both, as a whole, perfectly reasonable by the international standards of that firm.

Senator Hicks: Indeed. I think Michelin claim they have only one plant in the world that is better than the Nova Scotia plants.

I talked with the president of Michelin recently—since this interchange took place—and tried to pin him down on the difference in productivity between the Bridgewater plant and

[*Traduction*]

M. Kent: Je ne crois pas que $75,000 par emploi dans une industrie relativement capitalistique, comme l'est devenue l'industrie minière, sont en fait très élevés en comparaison. Ces chiffres sont certainement très bas comparativement aux chiffres de nombreuses industries hautement capitalistiques aujourd'hui. Quels résultats avons-nous obtenu de ces fonds? S'ils n'avaient pas été engagés, nous n'aurions pas actuellement d'industrie du charbon dans l'Est du Canada. En fait, nous avons une industrie du charbon dont la production par ouvrier est aujourd'hui plus du double de ce qu'elle était il y a six ou sept ans. La productivité ou la production par ouvrier a plus que doublé et les résultats de ces investissements futurs vont augmenter davantage et ainsi l'industrie va croître encore davantage. Même si au début des années 60 l'industrie du charbon coûtait annuellement au contribuable canadien $30 millions en subventions en dollars de 1966, la croissance de cette industrie est maintenant lente, difficile et, reconnaissons-le, moins rapide que ce que nous avions espéré pour qu'elle devienne une industrie rentable.

Réellement, je crois que c'est là un exemple parfait où la bonne industrie, qui a été choisie malgré les caractéristiques de l'histoire et les apparences à ce moment-là, est devenue une industrie réellement économiquement rentable, non seulement pour la région, mais aussi pour le pays.

Le sénateur Molgat: Et compétitive avec d'autres industries semblables ailleurs.

M. Kent: Eh bien, il s'avère déjà, fort heureusement, que malgré toutes les difficultés que nous avons éprouvées, le charbon est maintenant exploité à un coût pas plus élevé que celui du pétrole importé, ce qui est devenu récemment la véritable comparaison, et ces coûts d'exploitation sont beaucoup moins élevés que les coûts que nous sommes menacés de payer aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: En ce qui concerne la productivité, si j'ai bien compris, le sénateur Hicks semblait croire d'après les déclarations antérieures qu'elle était différente même en Nouvelle-Écosse. On a parlé des usines Michelin dans cette province; on a dit que les deux usines connaissaient une productivité différente et que cela dépendait peut-être des ouvriers. Nous avons entendu les témoignages de représentants de la *Gulf Oil* qui nous ont parlé des difficultés qu'ils ont eues à ouvrir une raffinerie dans cette province; pouvez-vous commenter?

M. Kent: Je ne connais rien des différences de productivité des deux usines Michelin. J'ai entendu dire que c'était le cas. Je crois qu'il est juste de dire que, si l'on prend les investissements dans leur ensemble, en d'autres termes, la productivité des usines, même si l'une n'est pas aussi productive que l'autre, est en général tout à fait raisonnable d'après les normes internationales de cette firme.

Le sénateur Hicks: C'est certain. Je crois que Michelin a dit qu'elle n'a qu'une seule usine au monde dont la productivité est meilleur que celles de la Nouvelle-Écosse.

J'ai parlé au président de Michelin récemment—depuis que cet échange a eu lieu—et j'ai essayé de lui faire préciser la différence de productivité entre l'usine de Bridgewater et celle

[*Text*]

the Pictou County plant. He avoided acknowledging that that was so. He did not categorically deny it, but he would not agree.

Mr. Kent: Certainly, the combined figure is very satisfactory.

Gulf Oil is a different case. This is a genuine problem which I think we should recognize. In an operating industry—other circumstances being equal, so to speak, the capital being right and so on—to the best of my knowledge there has never been any clear evidence of inferior productivity, or inferior performance in the same circumstances in the Maritimes, in an operating industry. I think we do have to admit that construction in the Maritimes is much more expensive than it is in more densely populated areas. Of course, it is easy to understand that. Because we are a poor region we have, relatively, a much lower rate of construction, normally. When we get a big project, it is a very large upswing compared with the normal situation. The availability of skilled people is limited. If you have a big project, soon the electricians, or whatever, that you are employing are not really experienced in the way that they still might be in a project in Ontario. Also, because big projects are rare and provide a wonderful opportunity, there is a very general and understandable tendency by everybody to sort of make hay while the sun shines. I am sure everyone is familiar with the reasons.

We have to recognize that this does have a very adverse effect on the general impression of the Maritimes. People think that productivity, specifically labour productivity, is low because it is lower in the construction industries. I think we have to admit that; but I believe it is very important to say that that evidence applies only, as a whole, to the construction industries. It is not necessarily uniformly true even there, although there is a strong tendency. It is not a tendency, given equal opportunity, so to speak, in operating industries, where people feel safe in their jobs and do a normal job.

Senator Smith (Colchester): There are two points involved here. One has to do with the cost per job and the other with productivity. I should like to address my first supplementary question to the matter of cost per job, which was expressed by Senator Molgat in terms of $75,000 per job. That, of course, completely ignores what would have been the cost to the people involved, the area involved, the government of the province and the Government of Canada, if those jobs had not been preserved or created. I should simply like to ask the witness if, considering the cost per job against the collapse in the area that would have occurred had the coal mines been closed, the net balance may be on the other side of the book.

Mr. Kent: I do not feel very confident on this ground, because economists make their calculations on these matters so differently, and there are such very different opinions. Perhaps I could answer this way. With the help of economists, we attempted to do some estimates of the cost to Canada if the steel plant were to disappear, which is a comparable case, with the same sort of number of people as there were initially in the coal industry at the time the Devco program expansion began. You can argue, in terms of the way economists express it—

[*Traduction*]

du comté de Pictou. Il n'a pas voulu reconnaître cette situation. Il ne l'a pas niée catégoriquement, mais ne l'a pas acceptée.

M. Kent: L'ensemble des chiffres est certainement très satisfaisant.

Gulf Oil est un cas différent. Il s'agit d'un problème véritable dont il faut prendre acte. Dans une industrie en exploitation—toutes choses égales par ailleurs, les investissements étant suffisants, ainsi de suite—bien qu'autant que je sache, il n'y ait jamais eu de preuves évidentes que la productivité ou le rendement soient inférieurs dans les Maritimes, je crois que nous devons admettre que la construction coûte beaucoup plus cher dans les Maritimes que dans les régions plus peuplées. C'est facile à comprendre. Normalement, une région pauvre a un taux de construction relativement bas. Lorsqu'il y a un grand projet, il y a une grande remontée par rapport à la situation normale. Il y a aussi peu d'ouvriers qualifiés. Dans ce grand projet, les électriciens ou autres spécialistes que l'on désire employer ne possèdent vraiment pas l'expérience que pourraient avoir ceux qui travailleraient dans les projets réalisés en Ontario ou ailleurs. Les grands projets étant rares et ouvrant des débouchés extraordinaires, on comprendra la tendance générale à vouloir profiter de l'occasion. Je suis certain que vous connaissez tous ces raisons.

Il faut admettre que cela est loin d'améliorer la réputation des Maritimes. Comme la productivité dans l'industrie de la construction laisse à désirer, on croit qu'il en va de même dans tous les secteurs. Je crois que nous devons admettre cela; mais à mon avis, il est très important de dire que ceci s'applique seulement à l'ensemble de l'industrie de la construction et pas nécessairement uniformément même si cette tendance est très forte. Cette tendance n'existe pas dans les industries où les employés ont une sécurité d'emploi et accomplissent un travail normal.

Le sénateur Smith (Colchester): Il y a deux questions en jeu ici. Il y en a une qui concerne le coût par emploi et l'autre la productivité. J'aimerais poser ma première question supplémentaire en ce qui concerne le coût par emploi qui, selon le sénateur Molgat, serait de l'ordre de $75,000. Cela ne tient évidemment aucun compte de ce qu'il en aurait coûté à la population en question, à la région en question au gouvernement de la province et au gouvernement du Canada, si ces emplois n'avaient pas été conservés ou créés. J'aimerais simplement demander au témoin si, en examinant le coût par emploi par rapport à l'effondrement de la région à la suite de la fermeture des mines de charbon, la balance ne pencherait pas de l'autre côté.

M. Kent: Je ne me sens pas en terrain sûr parce que les économistes font leur calcul d'une façon différente et il y a de nombreuses opinions différentes. Peut-être pourrais-je répondre de cette façon. Nous avons tenté de faire certaines estimations, avec l'aide d'économistes, de ce qu'il en coûterait au Canada si les acieries disparaissaient, qui est un cas semblable, employant à peu près le même nombre de personnes que l'industrie du charbon au début, c'est-à-dire à l'époque où a débuté le programme d'expansion de Devco. Vous pouvez dire,

[*Text*]

namely, net present value, discounting the economic cash flows for the next 20 years and so on and so forth—that certainly the real economic cost of closing the steel plant, expressed in that way, is not less than $250 million, and I think could more accurately be expressed at something like $500 million.

Senator Hicks: A one-shot thing or per year?

Mr. Kent: No. Brought back to a net present value, the economic cash flow discounted at the 10 per cent that the Treasury Board uses to come to net present value.

Senator Smith (Colchester): If we had withdrawn from the economy of that area, and also the economy of Nova Scotia, would the cash that flowed from the maintenance of the jobs not simply mean that the whole community of Cape Breton disappeared as a viable entity, except as a very poverty-stricken rural area?

Mr. Kent: Almost all the younger people would have had to leave.

Senator Smith (Colchester): And the value invested in all kinds of things, such as stores and service industries, would simply have disappeared, people would have lost that money. It seems to me that whenever one thinks of the cost of jobs in terms of so much per job investment or cost, however, you want to express it, one must also balance against that cost the adverse costs that would arise if the jobs were not there. Would you agree with that?

Mr. Kent: I would indeed, fully and completely. It says more briefly what I have been trying to say.

Senator Smith (Colchester): I turn now to the question of productivity. I am not now talking about construction. I think I would have to acknowledge, regretfully, that there is a productivity problem there. Aside from that, just taking two worldwide organizations such as Michelin and Bowater, would you agree that the productivity of the Michelin plant and the Bowater paper mill in Nova Scotia is generally recognized by those organizations themselves as among the best in their whole chain of worldwide enterprises?

Mr. Kent: I believe that is true. I think it is also true of, for example, the Nova Scotia Forest Industry's plant. Indeed, I don't know of any case where there are comparable circumstances, comparable equipment and so on, where it is not true.

The Chairman: Perhaps we could permit one more supplementary and then get back to Senator Molgat's questioning.

Senator Graham: Mr. Kent, may I say that I am glad to see you here? By way of information, Senator Molgat mentioned $75,000 per job that it has cost over a period of 10, 11 or 12 years. If I remember correctly—and I am asking this for clarification—when Devco was set up it was estimated that the subsidy paid by the Government of Canada through the Dominion Coal Board, which then existed prior to Devco, and the Maritime Freight Rates Act amounted to something like $5,000. Is that correct? That would be in 1967.

[*Traduction*]

comme le disent les économistes—que la valeur nette actuelle, sans tenir compte des flux économiques de liquidité au cours des 20 prochaines années ainsi de suite—que la réponse concernant le coût réel de fermeture de l'acierie, exprimée de cette façon, ne serait certainement pas moins de $250 millions et à mon avis il serait plus juste de dire qu'il serait de l'ordre de $500 millions.

Le sénateur Hicks: Globalement ou par année?

M. Kent: Non. Si on revient à la valeur nette actuelle, sans tenir compte des flux de liquidité rajustés à 10 p. cent que le Conseil du Trésor utilise pour calculer la valeur nette actuelle.

Le sénateur Smith (Colchester): Si nous nous étions retirés de l'économie de cette région et donc de celle de la Nouvelle-Écosse, la disparition du flux monétaire généré par ces emplois aurait-elle voué toute la collectivité du Cap-Breton à l'anéantissement économique, la réduisant à l'état de région rurale très pauvre?

M. Kent: Presque tous les jeunes auraient dû partir.

Le sénateur Smith (Colchester): Et tous les investissements dans les magasins, le secteur des services etc. auraient simplement disparu et les gens auraient perdu de l'argent. Il me semble que lorsqu'on pense en termes de coûts ou d'investissements par emploi, quelle que soit la façon de l'exprimer, on doit aussi considérer l'effet contraire, c'est-à-dire les coûts que l'on aurait à payer si ces emplois n'existaient pas. Êtes-vous d'accord?

M. Kent: Je suis tout à fait d'accord. Vous résumez bien ce que j'essayais de dire.

Le sénateur Smith (Colchester): Je reviens maintenant à la question de productivité. Je ne parle pas actuellement de construction. Je crois que je dois reconnaître, à regret, qu'il existe un problème de productivité dans cette région. A part cela, en ne prenant que deux sociétés mondiales comme Michelin et Bowater, seriez-vous d'accord pour dire que la productivité de l'usine de Michelin et de l'usine de papier de Bowater, en Nouvelle-Écosse, est généralement reconnue par ces sociétés mêmes comme parmi les meilleures dans toute leur chaîne d'entreprises mondiales?

M. Kent: Je crois que c'est vrai. Je pense que c'est également vrai, par exemple, de l'usine de la Nova Scotia Forest Industry. En fait, je ne connais aucun cas où se retrouvent des conditions comparable, du matériel comparables, etc.

Le président: Nous pourrions peut-être entendre une question supplémentaire, puis revenir aux questions du Sénateur Molgat.

Le sénateur Graham: Monsieur Kent, j'aimerais d'abord vous dire que je suis heureux que vous soyez ici aujourd'hui. A titre d'information, le sénateur Molgat a mentionné qu'il en avait coûté $75,000 par emploi sur une période de 10, 11 ou 12 ans. Si ma mémoire est bonne—sinon, j'aimerais qu'on me corrige—lorsque la Devco a été mise sur pied, l'on a évalué la subvention versée par le gouvernement du Canada par l'entremise du Dominion Coal Baord, (qui avait été mis sur pied avant Devco), et aux termes de la Loi sur l'impôt de transport

[*Text*]

Senator Hicks: That is $5,000 per what?

Senator Graham: Per employee.

Senator Godfrey: Per year?

Senator Graham: Per year per employee.

Mr. Kent: My recollection is that the total amount in 1966 dollars was $30 million. Employment at that time was, I think, about 6,700, so it would have been a little under $5,000 in 1966 dollars, but close to it. Certainly the total per year was $30 million in 1966 dollars.

Senator Graham: Senator Smith referred, very correctly, to the various checks and balances that occur in the whole equation. One of them is the amount of capital generated through salaries, sales and so on. I have heard the figure of $450 million, over the life of Devco since it began, being generated in the specific area. Would that be a fair figure?

Mr. Kent: I have not myself been involved in keeping those sorts of calculations up to date recently, but it certainly sounds like a reasonable figure. Yes, I think so.

Senator Hicks: Perhaps I might ask one more supplementary question, Mr. Chairman, before we get back to Senator Molgat. It is right on this point. As you know, Mr. Kent, I am almost *personna non grata* in Cape Breton. The last time I appeared there I was booed by an audience because I pointed out that I have grave concerns about the ability of a province like Nova Scotia to keep a steel plant going when the annual cost per job—your $75,000, Senator Molgat, is not very much—just calculated from the loss of the steel plant now, is about $20,000, which of course is higher than the average wage earned by the steelworkers in Cape Breton. If you can comfort me that I was wrong about this and that my concern is unwarranted, I should be delighted.

Mr. Kent: First, I think it may perhaps be a little misleading to suggest that the loss is $20,000 a job.

Senator Hicks: Well, it is $40 million divided by approximately 2,000.

Mr. Kent: That is right, but that $40 million is the book loss, including depreciation, the interest paid to the provincial government and so on. It would be misleading to suggest that the taxpayers of Nova Scotia, so to speak, are having to pay out $20,000 per job. Indeed, for the same financial year, 1977-78, the actual net cash cost incurred because the plant was operating, after excluding the interest, was approximately $9 million, which would be for an average of 2,300 jobs, approximately $4,000 per job.

However one does the arithmetic, I would certainly agree that, if the steel plant were to remain in the market condition, the economic condition and the productivity condition it has been in, it would represent a burden to the people of Nova Scotia that they could not possibly continue to carry.

I should emphasize that the effect of closing the plant would be to reduce the burden only to the extent that some of it

[*Traduction*]

des marchandises dans les provinces maritimes, s'élevait à quelque $5,000. Est-ce exact? Ce serait en 1967.

Le sénateur Hicks: Il s'agit de $5,000 par quoi?

Le sénateur Graham: Par employé.

Le sénateur Godfrey: Par année?

Le sénateur Graham: Par année, par employé.

M. Kent: Si ma mémoire est bonne, cela s'élevait, en dollars courants de 1966, à un total de $30 millions. Il y avait à cette époque environ 6,700 emplois; il s'agissait donc d'à peine moins de $5,000 en dollars de 1966. Le total était certainement de $30 millions par année en dollars de 1966.

Le sénateur Graham: Le sénateur Smith (Colchester) a, à juste titre, mentionné les divers contrepoids qui interviennent dans cette équation. L'un d'eux est la somme des capitaux porduits par les salaires, les ventes, etc. J'ai entendu le chiffre de $450 millions au cours de toute l'existence de Devco. Serait-ce un chiffre exact?

M. Kent: Je ne me suis pas occupé récemment de mettre à jour ces chiffres, mais ils me semblent raisonnables. Je pense qu'ils sont justes.

Le sénateur Hicks: J'aimerais poser une question supplémentaire, monsieur le président, avant que nous ne revenions au sénateur Molgat. Comme vous le savez, monsieur Kent, je suis presque *personna non grata* au Cap-Breton. La dernière fois où j'y suis allé, j'ai été hué par l'auditoire pour avoir signalé que je me demandais vraiment si une province comme la Nouvelle-Écosse pouvait maintenir une usine sidérurgique puisque le coût annuel par emploi—vos $75,000 ne sont pas beaucoup en comparaison, sénateur Molgat—simplement calculé d'après la perte de l'usine sidérurgique, est d'environ $20,000, ce qui est évidemment plus élevé que le salaire moyen des travailleurs de l'acier du Cap-Breton. Je serais enchanté que vous me disiez que j'avais tort et que mes préoccupations étaient injustifiées.

M. Kent: Tout d'abord, je pense qu'il serait peut-être un peu trompeur de dire que la perte est de $20,000 par emploi.

Le sénateur Hicks: C'est en fait $40 millions divisés par environ 2,000.

M. Kent: C'est exact, mais cette somme de $40 millions représente la perte comptable, y compris l'amortissement et l'intérêt payé au gouvernement provincial, etc. Il serait faux de laisser entendre que les contribuables de la Nouvelle-Écosse, pour ainsi dire, doivent débourser $20,000 par emploi. En fait, sur la même année financière, 1977-1979, le coût net en espèces entraîné par le fonctionnement de l'usine était, intérêts exclus, d'environ $9 millions, ce qui ferait une moyenne de 2,300 emplois pour environ $4,000 par emploi.

Quelle que soit la façon dont on calcule, je serais d'accord pour dire que si l'usine sidérurgique devait continuer à exister dans les mêmes conditions de marché, les mêmes conditions de productivité, elle représenterait un fardeau insoutenable pour la population de la Nouvelle-Écosse.

J'aimerais souligner que la fermeture de l'usine aurait pour effet d'alléger ce poids uniquement dans la mesure ou une

[*Text*]

would be shifted to the federal government, because the federal government would be paying unemployment insurance benefits, and so forth. There would not be a tax saving to the taxpayers as a whole, but there would be less cost to the people of Nova Scotia, which, of course, is the strong reason why many of us feel that the federal government should participate in the changes of the plant which would remove or greatly reduce the losses. If the plant is not saved, the cost of not saving it is going to fall heavily on the federal taxpayer. It is only fair that the federal taxpayer should share the burden with Nova Scotia of rescuing the plant.

Forgive me, Mr. Chairman, for dealing with a specific issue.

The Chairman: I think this raises the issue of supplementary questions. Once they get going, the pile up one on top of the other. We must allow Senator Molgat to go through his questions, his own supplementary questions, and at the end of that I will recognize everyone. I hope you can keep your supplementary questions in mind. I know they are not as germane later as when you can ask them right at the time, but I think we should try to hold them.

Senator Godfrey: I must attend another committee meeting at 10.55.

The Chairman: We will remember that. I am not finding fault with anyone in particular. I know it is difficult to hold back supplementary questions.

Senator Smith (Colchester): This is germane to the whole conduct of the committee. It seems to me that the most satisfactory time to ask a supplementary question is right at the time the topic is being considered and not at a later point when our attention has been directed to some other topic.

The Chairman: That is a good point and one which has ben discussed many times. The committee came to the conclusion that the lead questioner be allowed to go through his questions so that he can trace his own path. After that, supplementaries will be allowed. If the committee wishes to change that rule, I am in your hands.

Senator Smith (Colchester): I am not asking for a change in the rules, but I am simply registering the view that that does not seem to be in the interest of eliciting information from the witness on a particular point.

Senator Godfrey: The main difficulty in the past has been that under the guise of supplementary questions, senators go off on their own, and having gone through their questions, they go some place else. In this particular instance, I think the supplementary questions have been significant and useful.

The Chairman: The one thing I have noticed over a number of years as chairman of this committee is that the other fellow's question is never a proper supplementary.

Let us proceed now with Senator Molgat's questions.

Senator Molgat: Perhaps I can be helpful. There are three main areas I wish to question on. The first is the one you have

[*Traduction*]

partie serait supportée par le gouvernement fédéral, qui paierait des prestations d'assurance-chômage, etc. Il n'y aurait pas d'économie sur le plan de l'impôt pour l'ensemble des contribuables, mais il en coûterait tout de même moins aux habitants dela Nouvelle-Écosse ce qui, évidemment, est la principale raison pour laquelle nombreux sont ceux qui estiment que le gouvernement fédéral devrait participer aux changements de l'usine. Cela supprimerait ou réduirait grandement les pertes. Si l'usine n'est pas épargnée, les coûts en cause retomberont sur le dos du contribuable fédéral. Il n'est que juste que le contribuable fédéral partage avec celui de la Nouvelle-Écosse le coût lié au maintien de l'usine.

Excusez-moi, monsieur le président, de traiter d'une question particulière.

Le président: Je pense que cela soulève la question des questions supplémentaires. Une fois qu'on commence, on n'en finit plus. Nous devons permettre au sénateur Molgat de poser toutes ces questions, y compris ces questions supplémentaires, et j'accepterais ensuite que les autres posent des questions. J'espère que vous vous souviendrez de vos questions supplémentaires. Je sais qu'elles peuvent ne pas être aussi pertinentes que lorsqu'on les pose directement, mais je pense qu'on devrait essayer de les retenir.

Le sénateur Godfrey: Je dois assister à une autre séance de Comité à 10 h 55.

Le président: Nous en prenons note. Je ne blâme personne en particulier; je sais qu'il est difficile de ne pas poser de questions supplémentaires.

Le sénateur Smith (Colchester): Cela intéresse toute la conduite du comité. Il me semble qu'il est plus satisfaisant de poser une question supplémentaire au moment où le sujet est soulevé et non pas plus tard, alors qu'on est passé à autre chose.

Le président: C'est une question dont on a parlé bien souvent. Le Comité en est arrivé à la conclusion que la personne menant l'interrogatoire devait être autorisée à poser toutes ses questions de manière à s'orienter comme elle l'entend. Ensuite peuvent venir les questions supplémentaires. Mais si le Comité tient à changer cette façon de faire, il n'en tient qu'à lui.

Le sénateur Smith (Colchester): Je ne demande pas une modification de cette règle, mais je fais simplement état du point de vue selon lequel cela ne semble pas permettre de tirer des informations du témoin sur un point particulier.

Le sénateur Godfrey: Dans le passé, sous le couvert de questions supplémentaires, les sénateurs s'écartaient du sujet. Mais dans ce cas-ci, je pense que les questions supplémentaires ont été importantes et utiles.

Le président: Ce que je remarque, depuis quelques années que je suis président du Comité, c'est que la question d'un autre collègue n'est jamais à propos.

Passons maintenant aux questions du sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Il se peut que je puisse vous aider. Il y a trois points principaux sur lesquels je veux poser des ques-

[*Text*]

just touched on, the involvement of federal government departments. The second area deals with having a consistent federal and provincial policy so that business can plan, which you covered, and the third is the structure involved where you suggest not a great bureaucratic structure but a small one something on the lines you are using in Cape Breton.

First of all, dealing with the federal government departments being involved, you touched upon this in one paragraph. You have been involved in Ottawa at the financial level; you saw it from the provincial side in Manitoba, although not from the provincial government side, but as an individual; and you are now looking at it from the provincial side in Nova Scotia. What can we do in Ottawa to get federal government departments doing the things we need to have done if we accept regional development as a sound proposition? There is the Treasury Board and the new super-economic structure, but how do we get the job done?

Mr. Kent: I do not think there is any, so to speak, bureaucratic organizational answer. It is really a matter of basic policy decision as to what is the significance of regional development in national economic policy.

Until 10 years ago the almost universal attitude in Ottawa was that all we needed to do was manage the national economy and put a little oil on the squeakiest of wheels of local problems. Essentially, it was a remote national policy.

Clearly, that has shifted. It began to shift gradually in the late 1950s, and by the latter part of the 1960s it shifted to a considerable degree. Yet the old attitude is far from dead. It is far from dead in the hearts of many policy makers, both politicians and deputy ministers. Instead there must be a firm and difficult decision made effective by eternal vigilance, only by pressing it day after day will it produce a change in fundamental attitude. Regional development aspects have to be looked at in terms of their regional development significance. Many national policies have to be structured in part for the sake of regional significance.

There is no solution except the basic one in terms, if you like, of political will. If the political will is strong enough, then I think it is not difficult to get the right machinery in place. Certainly, DREE has not played as effective a role in general policy as it might have done, but I do not think some mysterious change in the bureaucratic structure would be the answer. If the political will is there, it is not too difficult to structure the machinery. The bureaucrats will respond. Bureaucrats are very bad at doing things unless there is a firm, clear policy in place. Once there is a firm, clear policy in place, they get on with it.

[*Traduction*]

tions. Le premier est celui qu'on vient juste d'aborder, c'est-à-dire la participation des ministères fédéraux. Le deuxième concerne une politique fédérale-provinciale cohérente qui permettrait aux entreprises de planifier, ce à quoi vous avez fait allusion, et le troisième porte sur l'organisation, étant donné que vous suggérez non pas une grosse organisation bureaucratique, mais une petite organisation du genre de celle utilisée au Cap-Breton.

Premièrement, en ce qui concerne la participation des ministères fédéraux, vous avez examiné ce point dans un pararaphe. A Ottawa, vous avez étudié la question du point de vue financier; ensuite, vous avez examiné la chose du point de vue de la province du Manitoba, non pas du point de vue du gouvernement provincial, mais à titre personnel; et vous vous placez maintenant du point de vue de la Nouvelle-Écosse. Que pouvons-nous faire à Ottawa afin d'obliger les ministères fédéraux à faire ce qu'il faut faire si nous estimons que l'expansion régionale est une entreprise souhaitable? Il y a le Conseil du Trésor et la nouvelle super-structure économique, mais comment nous y prenons-nous pour accomplir le travail?

M. Kent: Je ne crois pas qu'il y ait, ce qu'on pourrait appeler, une solution organisationnelle bureaucratique. C'est, en fait, une question de décision en ce qui concerne un principe fondamental qui est celui de l'importance de l'expansion régionale dans une politique économique nationale.

Jusqu'à il y a dix ans, presque tous à Ottawa étaient d'avis que tout ce que nous avions à faire, c'était de diriger l'économie nationale et de mettre un peu d'huile dans les rouages les plus grinçants des gouvernements provinciaux. C'était essentiellement une politique nationale éloignée des préoccupation locales.

Il est évident que cela a changé. La situation a commencé à changer graduellement vers la fin des années 50, et, vers la fin des années 60, il y a eu un changement important. Pourtant, la vieille attitude est loin d'avoir disparu. Elle est loin d'avoir disparu chez bien des responsables tant hommes politiques que sous-ministres. Elle doit être remplacée par une décision ferme et difficile, et ce n'est qu'en insistant jour après jour qu'il se produira un changement dans l'attitude fondamentale et qu'on examinera les aspects de l'expansion régionale en fonction de leur importance sur le plan régional. De nombreuses politiques nationales doivent être élaborées en partie en fonction des régions.

Il n'y a aucune solution à part la solution fondamentale qu'on pourrait appeler la volonté politique. Si la volonté politique est suffisamment forte, alors je pense qu'il ne sera pas difficile de mettre les bons mécanismes en place. Il est évident que le ministère de l'Expansion économique réginale n'a pas joué un rôle aussi efficace qu'il aurait dû dans l'élaboration des politiques générales. Je ne crois pas qu'un changement mystérieux dans l'organisation bureaucratique résoudrait le problème. Si la volonté politique est là, ce n'est pas trop difficile de mettre sur pied une bonne organisation. Les bureaucrates sauront réagir. Les bureaucrates ne sont pas très efficaces s'il n'y a aucune politique ferme et précise. Une fois qu'une politique ferme et précise est établie, ils la suivent.

[*Text*]

Senator Molgat: It is your view that such a firm, clear policy has not yet been put in place?

Mr. Kent: Not firmly and clearly enough. I do not say that critically. These things take time. The point I would emphasize is that while this was talked about in the Maritimes in the 1950s, it is very new in Ottawa, even as a half acceptable view. In fact, I think I said a few years ago at a conference that, from the point of view of almost all conventional wisdom in Ottawa, the idea of regional development was a rather improper one that some otherwise quite reasonable politician brought in like a baby on a doorstep from an election campaign.

It has taken a long time, and understandably so, for the degree of acceptance of regional development, as a major consideration in policy, to grow. I do not think that battle can be won by a single decision. It can be won only by a series of very firm decisions over a prolonged period.

Senator Molgat: My next question relates to the view that a consistent longer term policy by both federal and provincial governments would remove the uncertainty in business.

Given the constant unforeseeable changes—for example, the energy crisis that came upon us when we thought that everything was quiet forever—can government really promise that kind of thing, and if it did promise that kind of thing for then existing institutions, for instance, would it not be unfair to new industry, new firms, wanting to enter that field? Would it not prevent new developments by the very commitment that it made to those already in place? Would that not be an even greater dislocation in total?

Mr. Kent: No, I do not think so, with respect. My concern is that the rules of the game not be changed after a given protect has been decided upon. If, for example, the incentives to oil and gas development at one particular point are such that one project goes ahead and another one doesn't, my concern is that the incentives of that moment continue to apply for the life of those projects that do go ahead. If circumstances change and it is important to provide stronger incentives later, fine; but a given set of circumstances must be committed for the decisions made then. The unfairness I am talking about is simply the unfairness in changing the rules of the game after a man has started a project. I do not think there is any unfairness in changing the rules of the game as they affect future projects. That is much fairer than what happens now.

Senator Molgat: I realize you are talking only about existing projects, but circumstances can change drastically, and one example of that is the energy situation with which we were confronted. If, for example, we had some institutions in the power field in place with firm commitments over a 20-year period and we were suddenly confronted with an energy crisis, new developments would be prevented from taking place. In

[*Traduction*]

Le sénateur Molgat: Pensez-vous qu'une telle politique ferme et précise n'a pas encore été établie?

M. Kent: Pas assez fermement et précisément. Je n'ai pas dit cela pour critiquer. Il faut du temps pour arriver à quelque chose. Le point sur lequel j'aimerais insister est que même s'il en était déjà question dans les Maritimes vers les années 50, c'est très nouveau à Ottawa, même en tant qu'opinion à peu près acceptable. En fait, je pense que j'ai dit lors d'une conférence tenue il y a quelques années que, pour presque tous les sages traditionnels d'Ottawa, l'expansion régionale était une idée plutôt saugrenue qu'un homme politique habituellement très sensé avait trouvée au cours d'une campagne électorale comme on trouve un bébé sur le seuil d'une porte.

Il a fallu beaucoup de temps, et cela se comprend, pour qu'on accepte de plus en plus l'expansion régionale comme un facteur important dans l'élaboration des politiques. Je ne crois pas que la bataille puisse être gagnée en prenant une seule décision. Elle ne peut être gagnée qu'en prenant une série de décisions très fermes au cours d'une longue période.

Le sénateur Molgat: La prochaine question concerne l'opinion selon laquelle unepolitique uniforme à long terme établie par les gouvernements fédéral et provinciaux éliminerait l'incertitude dans l'entreprise.

Étant donné qu'il y a toujours des changements imprévisibles, par exemple la crise de l'énergie qui nous a atteint au moment où nous croyions que tout était tranquille pour toujours, le gouvernement peut-il vraiment promettre ce genre de choses, et s'il le fait pour les établissements existant à ce moment-là, cela ne serait-il pas injuste envers une nouvelle industrie ou de nouvelles entreprises qui veulent entrer dans ce domaine? Cela ne restreindrait-il pas l'expansion, étant donné l'engagement qu'on prendrait envers les établissements déjà en place? Dans l'ensemble, cela ne serait-il pas un bouleversement encore plus considérable?

M. Kent: Non, je ne le crois pas. On ne peut pas changer les règles du jeu après qu'on a pris une décision en ce qui a trait à un projet donné. Si, par exemple, les stimulants destinés aux exploitations de pétrole et de gaz sont tels à un certain moment donné qu'un projet progresse et qu'une autre ne progresse pas, je tiens à ce que les stimulants en vigueur à ce moment-là continuent à s'appliquer pendant toute la durée des projets. Si les circonstances changent, et s'il faut prévoir des stimulants considérables pour plus tard, alors c'est parfait, mais ces circonstances doivent être maintenues, vu les décisions prises à ce moment-là. L'injustice dont je parle est simplement celle qui se produit lorsqu'on change les règles du jeu en cours de route. Je ne crois pas qu'il soit injuste de changer les règles du jeu applicables aux projets futurs. Cela est beaucoup plus juste que ce qui se produit à l'heure actuelle.

Le sénateur Molgat: Je me rends compte que vous ne parlez que des projets déjà lancés, mais les circonstances peuvent changer considérablement et un exemple de cela est la crise de l'énergie à laquelle nous faisons face aujourd'hui. Si, par exemple, nous avions quelques entreprises dans le domaine de l'énergie qui avaient des engagements fermes pour une période de vingt ans et que nous faisions soudainement face à une crise

[*Text*]

other words, the subsidy or the assistance given to existing institutions would make it uneconomic for new ones to enter that field. Aren't we possibly locking ourselves into some uneconomic activities?

Mr. Kent: I do not think so. Suppose we have made a perfectly normal decision in 1979; the appropriate tax and regulatory structure for a power station or what-have-you, was such-and-such, and on that basis somebody has built a power station. If there is a subsequent energy crisis, he is going to get more for his power and he is going to make better profits than those on which he based his decision to go ahead. But it may be that we need extra power stations so badly that we should provide even more stimulatory conditions for a power station to be decided on in 1980. But to do that does not make anybody regret the 1979 decision in these circumstances. That has worked out as a good decision. And that is what is of concern, or what should properly be of concern, to business and to the investor, that the basis on which he makes his decision, including the taking of risks in 1979, should stay firm. That is all I am saying. But it is extemely important for regional development, because, unless one can say that, then certainly you could never provide an operating subsidy as an effective stimulus.

Senator Molgat: But you might be continuing an operating subsidy to an industry that no longer needs it. The world has be passed that particular process and you are still locked into it, and you have to do something.

Mr. Kent: It depends. If you provide an operating subsidy, then the limits would obviously fix it as a percentage of sales revenue or whatever. Then if the economic circumstances of that industry decline very severely, the operating subsidy is not going to save it. But if it does save it, then you have achieved something worthwhile, I think.

Senator Molgat: My questioning, while it may appear to be negative, does not necessarily mean that I disagree with what you are proposing. I just want to be clear about the other side.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, I have another meeting that I have to attend. So I should like to put a question at this stage. Have you some specific instances of where an industry did go ahead and then they changed the rules of the game?

Mr. Kent: I suppose the most obvious and general illustrations in the last few years have related to pollution requirements on existing plants. I am not talking about pollution requirements for new plants. I think government is entitled to set whatever standards it chooses as they affect new invest-

[*Traduction*]

de l'énergie, de nouvelles expansions ne pourraient pas se faire. En d'autres termes, la subvention ou l'aide accordée aux entreprises actuelles aurait pour effet d'empêcher les nouvelles entreprises d'entrer dans ce domaine étant donné que ce ne serait pas rentable pour elles. Est-il possible que nous soyons en train de nous engager dans des activités qui ne sont pas rentables?

M. Kent: Je ne le crois pas. Supposez que nous ayons pris une décision tout à fait normale en 1979. Le régime fiscal et les règlements concernant une centrale électrique ou peu importe étaient établis d'une certaine façon, et un entrepreneur s'est fondé sur ceux-ci pour construire une centrale. Si une crise de l'énergie se produit par la suite, les gens paieront leur énergie plus cher et le propriétaire de la centale obtiendra des profits plus considérables que ceux sur lesquels il avait fondé sa décision de construire. Néanmoins, il se peut que nous ayons tellement besoin de centrales électriques, que nous devions peut-être même offrir plus de stimulants pour une centrale nucléaire qu'on décidera de construire en 1980. Néanmoins, même si on agit ainsi, personne regrettera la décision prise en 1979 étant donné les circonstances. Cette décision s'est avérée être bonne. C'est à ce sujet que les entreprises et les investisseurs s'inquiètent ou devraient s'inquiéter, puisqu'ils aimeraient que les critères sur lesquels ils se fondent en 1979 pour prendre une décision, y comrpis les risques, demeurent les mêmes. C'est tout ce que je veux dire. Néanmoins, c'est très important, dans l'expansion régionale; à moins qu'on ne puisse assurer aux investisseurs que les circonstances demeureront les mêmes, il est évident que nous ne pourrons jamais utiliser une subvention comme un stimulant efficace.

Le sénateur Molgat: Mais vous pourriez alors continuer de verser des subventions à l'exploitation à des industries qui n'existent plus. Tous les pays du monde se sont départis de ce moyen et vous y tenez encore; il vous faudra faire quelque chose.

M. Kent: Cela dépend. Toute subvention à l'exploitation devrait certes être limitée à un certain pourcentage du chiffre d'affaires ou être plafonnée par un autre critère. Mais si les circonstances économiques d'une industrie donnée devaient gravement se détériorer, ce n'est pas la subvention qui l'en réchapperait. Mais si cette subvention lui était salutaire, il en vaudrait d'autant mieux, je crois.

Le sénateur Molgat: Même si ma question semble négative, elle ne veut pas nécessairement dire que je suis en désaccord avec votre proposition. Je veux simplement me convaincre que votre solution ne comporte pas d'inconvénients.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, je dois assister à une autre réunion. Me permettriez-vous de poser ma question dès maintenant? Pourriez-vous nous citer un exemple précis d'une industrie qui aurait poursuivi ses activités, puis aurait changé les règles du jeu?

M. Kent: Ces dernières années, l'exemple le plus évident et le plus universel qui me vient à l'esprit concerne les exigences de dépollution imposées aux usines déjà installées. Je ne veux pas parler de celles qui sont imposées aux nouvelles usines. Bien sûr, le gouvernement peut fixer n'importe quelle norme

[*Text*]

ments, but some of the provisions for fixing up old situations have certainly resulted, in the case of the pulp and paper industry, the steel industry and others, in very considerable restrictions on investment. It has even produced problems in some Nova Scotia industries.

Senator Molgat: My last major question at this stage is on structure. How would you see us doing this, keeping in mind the federal responsibility which you make very clear is the prime responsibility—but obviously there are provincial concerns—so how would you see us structuring this? By having crown corporations that would be joint federal and provincial covering smaller areas in each province? Or by dismantling completely the present DREE apparatus; and, in the process of so doing, how would you restructure the system?

Mr. Kent: I am most certainly not suggesting the abandoning of the DREE apparatus as a federal department which needs to have a great deal of muscle and to be a substantial department. You cannot possibly do the things we want to do in Ottawa otherwise. What I am suggesting is that there does seem to be a value to this third aspect of the development policy that you were talking about in the local organization. This has to be at least substantially a federal organization but you must succeed also in giving it a local involvement and making it responsive to its community, et cetera. It is not going to do a worthwhile job otherwise. I think the purely federal crown corporations can do that; but, equally, it can be a provincial crown corporation with federal assistance, or it can be a sort of mixed system such as exists in the very special case of P.E.I. and which seems to work fairly well. My own bias, I must admit, would be towards repeating—I would not suggest on too large a scale—the Devco-type of structure in a number of other areas. Obviously I am prejudiced, but I think it has worked well enough to provide an example that would be interesting to copy in one or two more cases to see how it works.

Senator Molgat: And these would be geographical areas?

Mr. Kent: Yes. Cape Breton, Prince Edward Island, north-eastern New-Brunswick, the Valley—they would have to be fairly homogeneous areas.

Senator Molgat: Would this crown corporation then be responsible for all of the development and forward planning?

Mr. Kent: No, just a specific responsibility to be alert for and work out with local businessmen opportunities for small-scale enterprises that people can think of, and a few of which—only really a small proportion, of course—do offer something attractive in economic terms, and then to be prepared to participate in the funding.

Senator Molgat: Meanwhile the provincial Department of Industry and Commerce—or whatever it might be called in the various provinces—would function in what way? Does it cease to have responsibility in that area?

[*Traduction*]

en ce qui concerne les nouveaux investissements, mais certaines des dispositions visant la modernisation des installations ont sans aucun doute provoqué, dans le secteur des pâtes et papier et de l'aciérie entre autres, de très importantes baisses d'investissement. Elles ont même causé des problèmes à certaines industries de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Molgat: Ma dernière grande question, pour le moment, concerne la structure de l'organisme que vous proposez. Comment pourrions-nous nous structurer, compte tenu de la responsabilité fédérale qui, comme vous nous l'avez signalé, doit être prépondérante—sans oublier évidemment les intérêts provinciaux? En instituant des sociétés d'État administrées conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux sur une base régionale plus restreinte dans chaque province ou en démantelant complètement l'appareil actuel du MEER? Le cas échéant, comment feriez-vous pour restructurer le système?

M. Kent: Je ne veux certes pas proposer qu'on abandonne l'appareil du MEER comme ministère fédéral; il doit demeurer très énergique et très important. Il n'est par ailleurs peut-être pas possible de réaliser tout ce qu'on voudrait faire à Ottawa. A mon sens, il semble que ce troisième aspect de la politique d'expansion dont vous parliez soit bénéfique pour l'organisation locale, qui doit relever, du moins en grande partie, de la compétence fédérale. Mais on doit également faire en sorte qu'il fasse appel à la participation des collectivités locales. Ses réalisations ne seront pas valables autrement. Je crois que les sociétés d'État de type purement fédéral peuvent le faire. Il pourrait également s'agir d'une société d'État provinciale subventionnée par le gouvernement fédéral ou il pourrait s'agir d'une sorte de société mixte comme il en existe une dans le cas très spécial de l'Île-du-Prince-Édouard et qui semble fonctionner efficacement. J'ai tendance à favoriser, je dois l'admettre, la répétition de l'expérience—je m'en tiendrais à un projet d'envergure assez réduite toutefois—de DEVCO dans d'autres régions. J'ai certes un parti pris, mais je crois que l'expérience a été suffisamment probante pour servir d'exemple et de modèle dans un ou deux autres cas, ne serait-ce que pour savoir si elle est efficace.

Le sénateur Molgat: S'agirait-il de secteurs géographiques?

M. Kent: Oui. Le Cape Breton, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nord-Est du Nouveau-Brunswick, la Vallée—il s'agirait de régions assez homogènes.

Le sénateur Molgat: Cette société d'État serait-elle chargée de l'expansion et de la planification du projet?

M. Kent: Non, elle s'emploierait surtout à rechercher, en collaboration avec les hommes d'affaires locaux, les possibiblités d'affaires et de petites entreprises dont un petit nombre— à vrai dire, une petite proportion, naturellement—présentent des possibilités économiques intéressantes et elle serait prête à participer à leur financement.

Le sénateur Molgat: Entre-temps, le ministère provincial de l'Industrie et du Commerce—selon le nom qu'on lui donne dans les provinces respectives—fonctionnerait de cette façon? Cesserait-il d'exercer une responsabilité dans ce secteur?

[*Text*]

Mr. Kent: No, Devco has tried very hard to make full use of all other government programs, federal and provincial, to give their normal assistance to the project. Devco has played a sort of entrepreneurial role and put in the extra risk capital required for projects to go ahead which would not otherwise have gone ahead, even with the provincial and federal programs involved. For example, many Devco projects have had DREE grants and some have had some assistance under provincial programs, but still even with those, they would not have gone ahead because of what I call the vacuum of entrepreneurship if Devco had not been there as part of the entrepreneur.

Senator Molgat: I would have further questions, and they would be rather detailed, as to how you fit a federal crown corporation in with other federal agencies and with other provincial responsibilities, but I will leave that for now.

The Chairman: I have on my list at the present time Senator Grosart, Roblin, Marchand and Smith. I understand Senator Godfrey and Senator Neiman have to go to another committee, so if they have brief questions at this stage I would permit them now.

Senator Godfrey: I would like to go back to the changing of some of the rules. I understand the situation regarding pollution, and we could spend an hour on that, but could you give us some other specific illustrations?

Mr. Kent: I am not sure whether this is a specific illustration, but it is the most fundamental, and I think I can give many specific examples of it. There was a very long period during which we—we, the nation, to speak—were considering fundamental tax reforms in the early 1970s. It started before then, but it was the early 1970s that there were the white papers or the blue papers or whatever they were, and there was long, long discussion of tax reform.

There is no doubt at all that that had a major influence on many possible foreign investments that were being considered at that time, including a number in the Maritimes, where the attitude of the potential investor was not really that he cared all that much exactly what the Canadian tax structure, compared with some other, was going to be, but he was desperately concerned to know what it was going to be so that he would be able to make his decision on the basis of the known tax structure. There is no question that we lost quite a lot of economic buoyancy, because we took a long time to make up our minds on the tax reform.

Equally, I think there is no doubt that the great conflict about royalties—the federal-provincial relationship on royalties in relation to oil and gas, the large increase in provincial royalties, and the argument as to how the federal government would regard those—was responsible for a considerable slowing down in oil and gas exploration in western Canada at what turned out to be a most unfortunate time. I think we have suffered very badly from that. Those are the kinds of things that I have in mind.

[*Traduction*]

M. Kent: Non, DEVCO a fait tout ce qu'elle pouvait pour s'inscrire à tous les autres programmes gouvernementaux, fédéraux et provinciaux, afin d'obtenir l'assistance à laquelle elle avait droit, mais DEVCO a joué un rôle d'entrepreneurship et a investi le capital-risque nécessaire au lancement des projets qui n'auraient pas été entrepris autrement. La participation est venue également des gouvernements fédéral et provincial. Ainsi, de nombreux projets DEVCO ont reçu des subventions du MEER et certains d'entre eux ont bénéficié d'une aide provinciale, mais même avec ce soutien, ces projets n'auraient pu être entrepris en raison de ce que j'appelle le manque total d'entrepreneurship, si DEVCO n'y avait pas activement participé.

Le sénateur Molgat: J'aurais d'autres questions, assez détaillées sur votre rôle, en tant que société d'État fédérale, par rapport aux autres organismes fédéraux et les autres paliers de responsabilité provinciaux, mais je m'en tiendrai à celles que j'ai déjà posées pour l'instant.

Le président: Les prochains sénateurs sur ma liste sont les sénateurs Grosart, Roblin, Marchand et Smith. Je crois comprendre que les sénateurs Godfrey et Neiman doivent se rendre à un autre comité. Je leur permettrai donc de poser des questions s'ils le désirent, à condition qu'elles soient brèves.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais revenir à la question de la modification de certaines règles. Je comprends la situation en ce qui concerne la pollution et nous pourrions passer une heure à en discuter. Mais pourriez-vous nous donner d'autres exemples précis?

M. Kent: Je ne suis pas sûr s'il s'agit d'un exemple précis, mais il est des plus fondamental, et je crois que je pourrais vous en donner d'autres. Nous avons passé beaucoup de temps, en tant que pays bien sûr, à étudier la possibilité d'apporter des réformes fiscales importantes au début des années 70. Nous y songions depuis un certain temps, mais c'est au début des années 70 qu'on a présenté le Livre blanc ou le Livre bleu, je ne sais trop, qui a donné lieu à de très longues discussions.

Il ne fait aucun doute que cela a eu une influence déterminante sur bien des investissements étrangers qui étaient prévus à cette époque, dont un certain nombre étaient destinés aux Maritimes. Le futur investisseur ne se souciait vraiment pas tellement de la nature exacte du futur régime fiscal canadien, par comparaison avec celui des autres pays, mais il était vivement intéressé à connaître ce qu'il en serait de façon à pouvoir décider en connaissance de cause. On ne peut nier que nous avons perdu une bonne part de l'entraînement économique qui nous était destiné, à cause de notre lenteur à décider de la portée de la réforme fiscale.

Parallèlement, je crois qu'il ne fait aucun doute que les dissidences importances sur les redevances—les mésententes fédérales-provinciales sur les redevances exigibles sur le pétrole et le gaz naturel, l'augmentation importante des redevances imposées par les gouvernements provinciaux et le conflit causé par l'attitude du gouvernement fédéral à leur sujet, ont entraîné un ralentissement considérable de l'exploitation pétrolifère et gazéifère dans l'ouest du Canada et en a fait une de plus malheureuses périodes de l'histoire canadienne. Je crois

[*Text*]

Senator Godfrey: Take the tax structure, for instance. Back in 1972 or 1973 there were long-range benefits given to industry in the way of investment tax credit, accelerated depreciation and a low rate of income tax on manufacturing, but they all seem to forget about that. It comes in every year, year after year. They want a goody every year, it seems to me, but they forget about the fact that they are repeating all these goodies every year.

Mr. Kent: Forgive me, but there was a long period of uncertainty in the 1970s as to what the future was going to be. For example, accelerated depreciation has been used as something that was brought in only for a year or two, and you did not know whether it was going to continue.

Senator Godfrey: Well, any new project would be assured of that, because they would know the length of time, but, if I remember correctly, there was some tax benefit in the budget of 1974 which caused the election because the government insisted that they be on a long-term basis instead of a short-term basis. I have forgotten exactly what that was.

Mr. Kent: But, on the whole, the extent of changes in the tax system is often fairly fundamental and is quite unpredictable from a business point of view. The rules are always getting changed. That creates, I think, an atmosphere of uncertainty in the consideration affecting industrial decision-makers. I don't want to concentrate too much on taxation, because I think what I am saying would be equally true even if more enterprises were provincially-owned corporations or whatever. It is awfully hard to know what are going to be the policies that affect the programs, tax structures, royalties, regulations and so on, that affect the results of present decisions, two, three, live or ten years down the road. I am suggesting that the government needs to clarify the whole situation. If it did, I think we would have a fundamental change, a very fundamental improvement in economic policy in our sort of mixed economy with a lot of government intervention as there has to be nowadays.

Senator Godfrey: Thank you very much.

Senator Grosart: Mr. Chairman, I wonder if I could ask this question: If te imbalance between community population and income maintenance per family or per person is the result of basic factors of economic geography, what is the justification in a federation such as Canada of subsidizing community conservation in specific areas?

Mr. Kent: The first part of my answer would be that I do not think people have to be slaves of geography. The fact is that it is not really as a result of geography as an absolute thing but as a result of a combination of economic geography and previous human arrangements—a Canadian national

[*Traduction*]

que nous en avons subi un très grand préjudice. Voilà ce que j'en pense.

Le sénateur Godfrey: Prenons le régime fiscale par exemple. Déjà, en 1972 ou en 1973, l'industrie profitait de toute une gamme d'avantages à long terme sous forme de crédits d'impôt à l'investissement, de provisions pour amortissement accéléré et d'un faible taux d'imposition dans le secteur manufacturier. Mais tout le monde semble avoir oublié ces mesures. On soulève le problème chaque année, on réclame des cadeaux, à ce qu'il me semble, mais on oublie qu'on redonne ces cadeaux chaque année.

M. Kent: Excusez-moi, mais il y a eu une longue période d'incertitude au cours des années 70, où l'on ne savait pas à quoi s'attendre. Ainsi la provision pour amortissement accéléré ne devait durer qu'un an ou deux, et l'on ne savait pas si elle serait maintenue ou non.

Le sénateur Godfrey: Eh bien c'était le cas de tout nouveau projet, car on en savait quelle serait la durée, mais si je me souviens bien, on avait également prévu au budget de 1974 certains avantages fiscaux qui ont entrainé des élections parce que le gouvernement insistait sur le fait qu'ils soient à long terme plutôt qu'à court terme. Je ne m'en rappelle plus exactement.

M. Kent: Mais, dans l'ensemble, l'ampleur des changements à la structure fiscale est souvent importante et tout à fait imprévisible d'un point de vue commercial. En effet, les règlements sont sans cesse modifiés. Cela crée, à mon avis, une atmosphère d'incertitude dans les considérations touchant les divers centres industriels de prise de décisions. Je ne veux pas parler que de fiscalité, parce que ce que je dis serait tout aussi vrai, même si davantage d'entreprises étaient des sociétés en propriété exclusive des provinces, ou quelque chose du genre. Il est en effet extrêmement difficile de prédire quelles vont être les politiques qui affecteront les programmes et les structures fiscales, les redevances et les règlements etc; qui toucheront &ces décisions, les résultats de ces décisions, dans deux, trois cinq ou dix ans. Je pense que le gouvernement doit préciser toute cette situation. Dans ce cas nous assisterions à des changements fondamentaux, à une amélioration importante dans le domaine de la politique économique puisque dans une économie de type mixte comme la nôtre, intervient pour une large mesure le secteur public.

Le sénateur Godfrey: Merci beaucoup.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, je me demande si je peux poser la question suivante: Si le déséquilibre entre la population de la collectivité et le niveau des revenus par famille ou par habitant résulte de l'action des facteurs de base de géographie économique, quelle justification peut-on donner, dans une fédération comme le Canada, au fait de subventionner la préservation de certaines collectivités dans certaines parties du pays?

M. Kent: Premièrement, je ne pense pas que les populations aient jamais été esclaves de la géographie. Le fait est que cela ne résulte pas uniquement de facteurs géographiques mais d'une combinaison de facteurs de géographie économique et d'arrangements antérieurs des populations, par exemple la

[*Text*]

policy on tariffs or other systems and so on—that communities have been established by valid economic decision-making at the time in specific places, and the people are there.

Once those communities are established, then, I am suggesting, there is a real economic and social value in not having a painfully rapid rate of change in respect to those communities. In my view it is not necessarily so, but even if we do lose a little bit on the gross national product by not having everybody move from Cape Breton to Toronto—I am not at all convinced that the gross national product would be larger if everybody now in Cape Breton were in Toronto, but even if it were true that the gross national product would be larger, it seems to me that we have a better society if, within reason we keep communities in the Maritime region. I am not trying to say that you would be prepared to do an unlimited amount to preserve a particular community, but within reason it is far better that we keep a country in which there are established communities in the Maritime region which do not have to decline a great deal. I do not mean that none of them decline any of the time, but I think that we must have a reasonable degree of social stability.

I am really making a plea, in a world that nowadays changes all too rapidly and all too uncertainly, for the value of some degree of stability in the conditions in which people live, where they live, their relationships to their families and their neighbours and so on. I think there is real value in that, as opposed to the last percentage point on the gross national product.

Senator Grosart: Doesn't the difficulty arise as to how long you maintain or conserve a community in a particular area? To reduce it to the absurd would be to say, "Who would attempt to maintain a community in the Sahara?", although there were communities there at one time.

We have the very impressive evidence about the social and economic beneficial effects of out-migration from Saskatchewan during the Depression. What would your comments be on that? Is there a point at which out-migration becomes a benefit to the region, to the community, and in the long run helps to conserve the community? That was, I think, the evidence we had in respect to Saskatchewan.

Mr. Kent: Mr. Chairman, I am a little puzzled by that point. The out-migration from Saskatchewan was, I think, wartime and post-war, not actually in the Depression. There was nowhere for people to go in the Depression. They wandered around. It was not really an out-migration in that period.

Certainly, under the influence of opportunities, the relative rural de-population, which was not only characteristic of Saskatchewan but was characteristic of Ontario, the Maritimes and everywhere, showed up as a net decline in the provincial population in Saskatchewan because people in Ontario,

[*Traduction*]

politique canadienne nationale sur les tarifs et les autres systèmes etc. Il en est resulté que des collectivités ont été établies à partir de décisions économiques qui étaient valables au moment et aux endroits où elles ont été prises.

Lorsque ces collectivités se sont établies, je crois que d'un point de vue socio-économique il était important que leur progression se fasse lentement et en douceur. Même si, et à mon avis ce n'est pas nécessairement le cas, mais même si nous perdions un peu de notre produit national brut, si tout le monde ne déménage pas du Cap Breton à Toronto—, d'ailleurs, je ne suis pas du tout convaincu que le produit national brut serait plus important si tous les habitants du Cap Breton déménageaient à Toronto—et même s'il était vrai que le produit national brut augmenterait, il me semble que la société dans laquelle nous vivons serait meilleure s'Il était possible de maintenir un nombre raisonnable de collectivités dans les provinces maritimes. Je ne veux pas dire qu'il faudrait tout mettre en œuvre pour préserver une collectivité; je maintiens toutefois que, dans la mesure du possible, il est de loin préférable pour le pays qu'il y ait des collectivités établies dans les régions maritimes. S'il n'en était pas ainsi, ne s'ensuivrait-il pas un dépeuplement marqué? Je ne veux pas dire que certaines de ces collectivités ne seront pas touchées par un certain déclin à un moment donné, mais je pense que nous devons jouir à l'heure actuelle d'une stabilité sociale raisonnable.

J'essaie de plaider dans un monde qui aujourd'hui change trop rapidement et de façon trop imprévisible la valeur d'une certaine stabilité des conditions de vie, la continuité de l'endroit d'existence, les rapports qu'ils entretiennent avec leur famille et leurs voisins etc. Je pense que ce sont des valeurs réelles comparativement au dernier pourcentage du produit national brut.

Le sénateur Grosart: Essayer de déterminer combien de temps une collectivité devrait passer à un certain endroit, n'est-ce pas en cela que réside la difficulté? Quiconque utilise le raisonnement par l'absurde pourrait dire: «Qui essaierait d'implanter une collectivité au Sahara?», bien que cela ait été le cas à une certaine époque.

Nous avons des témoignages très éloquants au sujet des effets socio-économiques de la migration hors de la Saskatchewan pendant la dépression. Que diriez-vous à ce sujet? Y a-t-il un moment où l'émigration profite à une région, à la collectivité, et à long terme aide à préserver la collectivité? C'est ce que l'on retire des témoignages au sujet de la Saskatchewan.

M. Kent: Monsieur le président, cette question me laisse un peu perplexe. L'émigration de la Saskatchewan a eu lieu, je pense, pendant la guerre ou après la guerre mais à vrai dire, pas pendant la dépression. En effet, pendant la dépression on ne pouvait émigrer nulle part. Les gens qui sont partis ne se sont pas fixés. Il ne s'agissait donc pas vraiment d'une émigration à cette époque.

Il va sans dire qu'au fur et à mesure que se sont présentées des possibilités il y a eu une dépopulation rurale relative qui n'est pas seulement caractéristique de la Saskatchewan mais également de l'Ontario, des Maritimes et en fait de partout. Cette dépopulation a mis en évidence une forte baisse de la

[*Text*]

Ontario having a much bigger area, left rural Ontario and went to places such as Toronto.

I would certainly not suggest for one moment that that kind of shift does not have to take place sometimes, though I do not think is a continuing shift now for good economic reasons. Clearly, there is a real sense in which rural areas everywhere are now better off than they would have been had everyone stayed there in the 1950s and 1960s. Perhaps I might take a Maritime example again. I think it is fair to say that rural Cape Breton—as are many other parts of the Maritimes—is now enjoying a considerable improvement compared to the position it was in 20 years ago. Certainly, that would not be possible if all the people had stayed in Cape Breton. The fact remains that if all the people had gone, there would not be what there is now, a definite improvement. For 20 years, the barns fell down and we are now repairing them and building new barns, but we would not have been able to do that had everybody gone. My plea is for not letting these movements just happen without doing anything to keep them within moderation. An even stronger example would be the coal mining industry. Certainly, without massive government involvement, that industry would not be a healthy one today.

Senator Grosart: Another example that is sometimes given as indicating the difficulty of rationalizing DREE concepts is, of course, Ireland. Ireland had a population of 8 million people over 100 years ago but it is now down to 4 million. The famine of 1848 caused a great out-migration; it reduced the population in a decade by 30-40 per cent. The question has been raised: What would have happened to Ireland had it tried to support not only its population of 8 million 100 years ago but its increasing population? Is this not an argument to have great care taken in interfering with the laws of economic geography?

Mr. Kent: I would certainly agree that one should not interfere with the laws to the extent that there should not, at times, be fairly substantial migrations. We are talking about regional development within a country which is in itself an entirely artificial creation. There is nothing natural about the economy of Canada. We made a political decision to defy so-called economic laws, and having made that decision, it seems to me that we should be concerned about the regional balance within it. We should be prepared, not to defy economic laws insofar as there are economic laws, but to ensure that they can be moderated. Indeed, that is what I would think public policy of all kinds is about.

The plea I am making is simply to moderate the impact of these so-called laws in the interest of a better balanced society,

[*Traduction*]

population provinciale en Saskatchewan. Quant à l'Ontario qui est une province plus grande, les gens ont quitté la campagne pour aller s'installer dans les grandes villes comme Toronto.

Je ne dirais certainement pas que ce type de déplacement démographique soit absolument nécessaire, car je ne crois pas qu'il s'agit d'une tendance continue à l'heure actuelle, et ce pour de bonnes raisons économiques. Il va sans dire que la situation économique est maintenant meilleure dans toutes les zones rurales que cela aurait été le cas si tout le monde était resté là dans les années 50 et 60. Permettez-moi de chosir un autre exemple dans les Maritimes. Je crois qu'il est juste de dire qu'au Cap Breton ainsi que dans beaucoup d'autres régions des Maritimes, il y a eu de nettes améliorations par rapport à ce qu'était la situation il y a 20 ans. Il va sans dire aussi que ces améliorations n'auraient pu être apportées si tout le monde était resté au Cap Breton. Mais il n'en reste pas moins que si tous les gens étaient partis, on ne trouverait pas là-bas ce qu'on trouve maintenant, et on ne pourrait pas parler d'une amélioration significative. Pendant 20 ans il n'y a eu aucune restreinte, et maintenant nous sommes en train de réparer nos erreurs en établissant de nouvelles normes, ce que nous n'aurions pas pu faire si toute la population était partie. Je propose donc que l'on exerce un certain contrôle sur tout mouvement démographique de ce genre afin d'éviter les excès. Un autre exemple, plus significatif encore a trait à l'industrie minière. Il est sûr que sans une intervention massive du gouvernement cette industrie ne serait pas en aussi bonne santé qu'elle l'est aujourd'hui.

Le sénateur Grosart: On pourrait donner un autre exemple, que l'on donne parfois, pour indiquer la difficulté de rationaliser les hypothèses du MEER en citant le cas de l'Irlande. Il y a un siècle de cela l'Irlande comptait 8 millions d'âmes alors que la population actuelle n'est plus que de 4 millions. La famine de 1848 a provoqué une émigration massive. La population a diminué au cours d'une décennie de 30 à 40 p. 100. On a posé la question suivante à ce sujet: que se serait-il passé si l'Irlande avait essayé non seulement de conserver sa population de 8 millions d'âmes il y a 100 ans, mais aussi la croissance démographique engendrée par celle-ci? Ne s'agit-il pas là d'une raison qui permet de penser que toute ingérence d'ordre purement économique dans les lois de la géographie économique devrait faire preuve d'extrême prudence?

M. Kent: Je suis d'accord qu'il faudrait éviter les interventions dans les lois qui auraient comme résultat de rendre toute émigration massive impossible. Nous parlons de développement économique régional dans un pays qui, en soi, est une entité complètement artificielle. Il n'y a rien de naturel dans l'économie canadienne. Nous avons pris la décision politique de défier nos lois économiques et, ayant pris cette décision, il me semble que nous devrions nous soucier de l'équilibre régional. Nous devrions nous apprêter, non pas à défier ce défi, dans la mesure où des lois économiques peuvent être modifiées. C'est d'ailleurs sur cela que portent, selon moi, les politiques du secteur public.

Je demande donc que l'on modère l'impact de ces dites lois, dans l'intérêt d'une société plus équilibrée et plus stable, et je

[*Text*]

a more stable, and, I would think in terms of national unity, a more secure society.

Senator Grosart: That is why I emphasized in my original question the justification in terms of a federal country such as Canada. I was hoping you would come down strongly on the obligation of a federation to deal with regional disparity. In an historic sense you did touch on it in answer to the question that the original Canadian decision involved uneconomic disparity. How long do you have to keep it uneconomic? I mean this in the sense of domestic terms and not international terms, which is another question.

Mr. Kent: We have to make it as economic as we can. My plea would be that at the same time we must respect its basic nature and be concerned with its regional balance.

Senator Grosart: To what extent do you see the compact theory or partnership theory creating a strong obligation on the centre to go even further than it has in dealing with regional disparities?

Mr. Kent: I feel it should go further. I think it is a strong obligation. In saying that, I would emphasize that I do not know any way in which one can make an absolute declaration of this. I think you have to be pragmatic according to the state of long-term trends and taking particular problems into account. Most certainly, I would say at the end that the obligation to do more than we have done is strong.

Senator Grosart: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Roblin?

Senator Roblin: So many good questions have been asked, Mr. Chairman, that it leaves me pondering on the answers. One thing I am sure of is that out witness is still able to produce a well-written and resaonable argument and one which is persuasive in many respects. I was particularly struck by the phrase that "people still matter". I think it is an excellent motto for politicians to absorb. The second comment, that "small is necessary in terms of regional development", I heartily agree with. I must say that I am much intrigued by the proposal for government stability. I think we can go further than we have in dealing with that aspect of entrepreneurial decision-making.

Coming from Manitoba, I was impressed with the national responsibilities to deal with the uneconomic aspects of our regional confederation. It is all very well to say that in theory, but I am bothered by a couple of points. We talk about income transfers and the results achieved by them, but we recognize that DREE itself is a small aspect of the redistribution policy and does not really address itself to that point. Its effects have been rather less in dealing with the major problem of redistributional matters.

I am trying to find some measurement of benefit-costs. Benefit-costs can be looked at from two angles; the straight

[*Traduction*]

dirais même dans l'intérêt de l'unité nationale pour garantir une société plus sûre.

Le sénateur Grosart: C'est la raison pour laquelle j'ai mis l'accent dans ma question initiale sur la justification, dans le cadre d'un pays fédéral comme le Canada. Je m'attendais à ce que vous formuliez des critiques sévères au sujet de l'obligation qu'a une fédération de s'attaquer au problème de la disparité régionale. Au sens historique, vous avez abordé cet aspect en affirmant que la décision initiale du Canada reposait sur la disparité non économique. Combien de temps cette disparité devra-t-elle demeurer non économique? J'entends au sens régional et non pas international; c'est une autre question.

M. Kent: La disparité doit être aussi économique que possible. Je soutiens que nous devons en même temps respecter le caractère essentiel de la disparité et nous préoccuper de l'équilibre régional.

Le sénateur Grosart: Que pensez-vous de la théorie de l'accord commun ou de l'association, qui consiste à imposer au centre la forte obligation de faire encore davantage qu'il n'a fait jusqu'à maintenant pour résoudre les disparités régionales?

M. Kent: Je pense que le Sénat devrait faire davantage. Il en a la ferme obligation. Cela dit, je ne vois pas comment quelqu'un pourrait se prononcer de façon absolue à ce sujet. Il faut faire preuve de pragmatisme et se conformer aux tendances à long terme, tout en tenant compte des problèmes particuliers. Très certainement, je pense qu'en fin de compte nous avons la ferme obligation de faire plus que nous n'avons fait jusqu'à maintenant.

Le sénateur Grosart: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Tant de bonnes questions ont été posées, monsieur le président, que j'hésite à répondre. Je suis certain néanmoins que notre témoins est encore en mesure de produire un argument bien formulé et raisonnable, convaincant à bien des égards. La phrase, «ce sont les gens qui comptent» m'a particulièrement surpris. Je pense que c'est là une idée que les politiciens devraient retenir. J'appuie fermement le second commentaire selon lequel «il faut concevoir les choses sur un plan réduit en matière de développement régional». Je dois dire que je suis très intrigué par la proposition de stabilité gouvernementale. Je pense que nous devons aller encore plus loin que nous ne l'avons fait jusqu'à maintenant au sujet du processus décisionnel dans l'entreprise.

Étant originaire du Manitoba, j'ai été impressionné par la question des responsabilités nationales relativement aux aspects non économiques de notre confédération régionale. Cela est bien en théorie, mais il y a quelques points qui me préoccupent. Nous avons parlé des transferts des revenus et des résultats obtenus, mais nous reconnaissons que le MEER lui-même n'est qu'un faible élément de la politique de redistribution et qu'il ne contribue pas vraiment à résoudre le problème. Il n'a joué qu'un rôle de second plan pour ce qui est de la solution de l'important problème de la redistribution.

Je cherche un moyen d'évaluer les coûts et les avantages de la redistribution. Ils peuvent être considérés sous deux angles:

[*Text*]

economic one; and the social benefit cost. If we take any idea to its logical conclusion, we usually point out the trouble, in my experience. A favourite example I use is the case of Indian reservations in northern Manitoba, where there seems to be no economic base for the people who live there, except hunting, trapping and fishing. The population has grown to the extent that there is not enough of those resources to keep them occupied. However, we give them good schools, good health facilities, good houses—and so we should. The result of it all is that they are frozen into that situation to a very great degree. It is difficult to know how to balance with common sense that extreme case of maintaining the community. Is there any possibility of having some kind of benefit-cost measure that would enable us to decide as to those things which are not worth doing?

Mr. Kent: Yes, I think there is. I am not sure that I would be able to suggest how one would apply this to what I think is the very special problem of the Indian reservations in the northern prairies, but certainly for the type of projects that I spoke of earlier, such as those are the Cape Breton Development Corporation, the whole essence of our approach was the establishment of very tight benefit-cost measures for each individual project. We turned down nine out of ten because the benefit-cost measurement was not adequate. Quite clearly, it can be done on individual projects and in larger terms in relation to enterprises such as Cape Breton coal and Cape Breton steel.

I am skeptical at times of some of the ways economists calculate these benefits and costs. So often, the size of the benefit does depend on what one regards as the opportunity cost of labour, and to project that over a considerable period is very difficult. However, there is no question that, in principle, a measurement can be made and should be made, and the decision taken on that basis.

Senator Roblin: I can conceive of that being good advice with respect to individual enterprises. Coming back to the Saskatchewan case, I would suggest that what happened in Saskatchewan was that a technological revolution in the agricultural industry took place and that had certain economic consequences. It was those two factors which caused so many people to leave Saskatchewan.

That is the kind of thing one thinks about when the suggestion is made that we support the communities of Weyburn or Estevan regardless of whether it makes long-term economic sense to do so. In the particular case I am talking about one can say, with the benefit of hindsight, that it was probably, on the whole, proper to let that economic event take place rather than to try to prevent it; but I guess one would have to look at these cases one by one. What bothers me is that if we subscribe absolutely to the dogma that we are going to keep the community where it is, we simply end up freezing it in, perhaps frustrate economic changes and, in the long run, make everyone more miserable.

[*Traduction*]

l'aspect économique et l'aspect social. Si nous analysons une idée jusqu'à sa conclusion logique il devrait être normalement possible, selon mon expérience, de cerner le problème. Mon exemple favori est le cas des réserves d'autouhtomes du Manitoba du nord ou il ne semble y avoir aucune ressource économique pour les gens qui y vivent, sauf la chasse, le piégeage et la pêche. La population a augmenté jusqu'au point où ces ressources ne semblent plus être assez abondantes pour occuper tout le monde. Nous leurs donnons toutefois de bonnes écoles, des services de santé adéquats et des maisons confortables, et c'est ce que nous devons faire d'ailleurs. Il s'ensuit que toute la population se trouve figée dans ce contexte. Il est difficile de savoir comment faire la part des choses entre le maintien de la collectivité et les exigences du bon sens. Y aurait-il moyen de mettre au point une formule d'évaluation des coûts et des avantages de façon à savoir quelles mesures sont avantageuses et lesquelles ne le sont pas?

M. Kent: Oui je le pense. Je ne sais pas comment on pourrait appliquer une telle formule au cas spécial des réserves d'autochtones du nord des prairies, mais dans le cas du genre de projet dont j'ai parlé plutôt, tel le projet de la Société du développement du Cap-Breton, notre démarche visait essentiellement à mettre au point un moyen très précis d'évaluation du coût et des avantages de chaque projet. Nous avons rejeté neuf propositions sur dix parce que les formules d'évaluation proposées n'étaient pas appropriées. On pourrait utiliser une telle solution dans le cas de projets individuels ou dans le cas d'entreprises telles que les sociétés Cape Breton coal et Cape Breton steel.

Je demeure parfois septique face aux moyens qu'utilisent les économistes pour calculer les avantages et les coûts. Souvent le montant des profits dépend du coût d'opportunité de la main-d'œuvre et il est très difficile d'établir des projections à ce sujet sur une longue période. Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'en principe une évaluation peut et doit être faite et qu'une décision doit être prise en fonction des résultats obtenus.

Le sénateur Roblin: Un tel recours est sans doute valable dans le cas d'entreprises individuelles. Dans le cas de la Saskatchewan, je pense qu'une révolution technologique de l'industrie agricole s'est produite dans cette province et qu'elle a eu certaines conséquences économiques; ces deux facteurs ont amené beaucoup de gens à quitter la Saskatchewan.

Voilà le genre de préoccupation qui se pose lorsque l'on propose d'aider les collectivités de Weyburn et d'Estevan à survivre, que cela ait ou non un sens économique à long terme. Dans le cas particulier dont je parle, on pourrait prétendre, après coup, que dans l'ensemble, il a été probablement bien indiqué de laisser l'événement économique se produire plutôt que de tenter de l'empêcher; mais je pense qu'il faudrait analyser chaque cas individuellement. Mais si nous sommes inconditionnellement en faveur du maintien de la collectivité là où elle est, elle se retrouvera figée et une telle décision pourrait même empêcher les changements économiques, et à long terme, faire que la situation se détériore encore davantage pour chacun.

[*Text*]

Mr. Kent: I agree with you entirely, senator. I emphasize that I am not suggesting that we attempt to freeze things. I am merely suggesting that we attempt to moderate change.

I do think it is important, in relation to the Saskatchewan example, which seems to be taken as the case of a dramatic decline—I think partly because the population is measured on a provincial basis—to point out that there were, for the same technological and economic reasons, enormous movements out of the rural areas of Ontario, the Matitimes, Quebec, and so on. It is only because Saskatchewan was so agricultural as a province that it shows up in that case as a provincial decline in population.

Senator Hicks: There were not the urban regions in Saskatchewan for the people to go to that existed in other provinces.

Mr. Kent: Precisely.

Senator Molgat: There was also the drought in Saskatchewan in that period, which forced large numbers of communities to virtually close down.

Senator Hicks: Yes, but that was consistent with the trend away from agriculture. The drought may have accelerated that movement.

Mr. Kent: They would have come back in the 1950s had it not been for the technological changes which took place.

Senator Roblin: My point is that these events in Saskatchewan took place before we took the view of regional development that we do now. Had we held that view at that time, we might have tried to do something about it which, in the end, would have been counterproductive. There is no real handle as to when these preservation efforts, if I may call them that, become counterproductive.

Mr. Kent: Had regional concerns been stronger in the '1940s and 1950s, certainly the policy would not have been to try to maintain the quarter section farm in the areas which had proved most vulnerable to drought and other adverse factors. There presumably would have been a more intensive PFRA type program. What was done was really very good, but it would have been more intensive, and broader in what it tried to replace wheat-growing with. That is the way that ARDA gradually developed. There would also, I think, have been more effort to build up a few industries in the larger centres where they had a role. Perhaps there would have been even more aggressive development than there has been in the last few years of things like IPSCO.

Senator Roblin: If I may move on to another topic, the target of regional development, the people of a region, first of all, represent a natural resource. Then there are the conventional natural resources. If an area is deficient in conventional natural resources, one is really trying to push water uphill, to a certain extent, when one talks about local development. In the absence natural resources, the search is made to secondary

[*Traduction*]

M. Kent: Je suis tout à fait d'accord avec vous sénateur; je ne propose pas de geler la situation, mais simplement de tenter de modérer les changements.

Je pense qu'il est important, dans le cas de la Saskatchewan qui semble être un exemple de grave déclin (à mon avis, en partie à cause du fait que la population est comptée sur une base provinciale) de rappeler que l'Ontario, les Maritimes et le Québec ont également connu des exodes de population des régions rurales pour les mêmes raisons technologiques et économiques. La Saskatchewan a connu une diminution de sa population parce qu'elle était une province entièrement agricole.

Le sénateur Hicks: Il n'existait pas en Saskatchewan, comme dans toutes les autres provinces, une région urbaine où les gens pouvaient aller vivre.

M. Kent: Précisément.

Le sénateur Molgat: Il y a également eu la sécheresse à cette époque qui a contraint de nombreuses collectivités à disparaître, à toutes fins pratiques.

Le sénateur Hicks: Mais cela se produisait en même temps que les gens délaissaient l'agriculture. La sécheresse n'a peut-être fait qu'accélérer ce phénomène.

M. Kent: La population agricole serait revenue dans les années 50 s'il n'y avait pas eu de changements technologiques.

Le sénateur Roblin: Ces évènements se sont produits en Saskatchewan avant que notre conception actuelle du développement régional ne voit le jour. S'il en avait été autrement, nous aurions tenté de poser des gestes qui, en dernière analyse, se seraient revélés négatifs. Il n'existe pas de moyen de savoir quand les efforts de conservation, si je puis m'exprimer ainsi, deviennent négatifs.

M. Kent: Si le problème régional avait été plus aigu dans les années 40 ou 50, nous n'aurions certainement pas eu comme politique de tenter de conserver les entreprises agricoles d'un quart de mille carré dans les régions qui se sont révélées être les plus vulnérables à la sécheresse et à d'autres facteurs défavorables. Il y aurait certainement eu un programme du type ARAP, plus intensif. Les mesures appliquées étaient très bonnes, mais elles auraient été plus intensives et d'application plus vaste quant à la façon dont nous avons tenté de remplacer la culture du blé. C'est de cette façon que le programme ARDA s'est graduellement développé. On aurait également tenté de plus grands efforts afin de créer quelques industries dans les centres plus importants ou elles auraient joué un rôle. On aurait peut-être manifesté plus de dynamisme qu'on ne l'a fait au cours des dernières années pour la création d'un organisme du genre de l'IPSCO.

Le sénateur Roblin: Si on me permet d'aborder un autre sujet, le développement régional, les gens d'une région, représentent d'abord une ressource naturelle. Il y a ensuite les ressources naturelles classiques. Si une région en manque, on tente réellement l'impossible, dans une certaine mesure, lorsqu'il s'agit de développement local. En l'absence de ressources naturelles, on fait porter les efforts sur l'industrie secondaire,

[*Text*]

industry, which is the point you were making earlier this morning.

I am wondering just how great our scope is in that respect, because secondary industry, in the sense of supplying local needs from a number of small firms, really appeals to me as a very sensible and practical thing to do. However, one soon exhausts the possibilities. Most people probably dream in terms of the steel business, for example, in terms of something of an advanced secondary character, and yet Canada's record in secondary industry in the last few years has not been very encouraging. How do you view that in terms of our problems?

Mr. Kent: I think there are reasons why our secondary industry performance has not been very good. I think it is capable of correction. Certainly, I would have to agree that unless it is corrected, in terms of national policy, there is not very much that one can achieve in regional development. There has to be a fairly high level of investment in secondary industry nationally in order that there should be enough for us to "tilt" a significant amount to the maritimes, or wherever.

I most certainly would say that it is meaningless to talk about a major effort in regional development, except in the context of a major effort in national economic policy. That is why I, for example, felt it important to emphasize the national policy significance of the point I was trying to make about effective regional incentives having to be based on a belief that they are going to be continued. That is one example, to me, of an important area of national policy where there could be change and improvement, and I think there are others. If I may go back very briefly to something that was perhaps inherent in what I said about a relatively depressed region being one which has too high an exchange rate. There is no question that our regional development problems would have been less severe had the present healthy depreciation of exchange rates taken place earlier. That would have helped the national economic situation and would have helped to make the regional development problem more manageable.

Senator Roblin: I am very impressed with your suggestion that the regional development focus should be narrowed to small groups which have some interests in common. I think that is a very good idea. In particular, it helps to zero in on the problem of entrepreneurship which I heartily agree is a difficult problem in the circumstances. But I think of the negotiations in the Tokyo Round these days in terms of national policies, and I sometimes wonder what that may do to some of our regional development area. Perhaps I should just leave that in speculative terms.

[*Traduction*]

ce que vous avez essayé de faire ressortir un peu plus tôt ce matin.

Je me demande quelle est notre marge de manœuvre à cet égard, parce que lorsqu'il s'agit de l'industrie secondaire, satisfaire les besoins locaux de bon nombre de petites entreprises me semble réellement être une mesure raisonnable et pratique. Cependant, on épuise rapidement les possibilités. La plupart rêvent probablement à la sidérurgie, par exemple, car il s'agit d'une industrie secondaire d'un niveau supérieur; pourtant, dans le domaine de l'industrie secondaire, le Canada a obtenu des résultats qui n'étaient pas très encourageants ces dernières années. Comment envisagez-vous cela en fonction de nos problèmes?

M. Kent: Je pense qu'il existe des raisons pour lesquelles notre rendement n'a pas été très bon dans le domaine de l'industrie secondaire. A mon avis, il est possible d'y apporter des mesures correctives. Je devrais certainement admettre que le développement régional ne peut pas espérer obtenir beaucoup de résultats si des mesures correctives ne sont pas adoptées en matière de politique nationale. A l'échelle nationale, les investissements dans le domaine de l'industrie secondaire doivent être passablement élevés pour que nous puissions «canaliser» un montant important vers les Maritimes ou vers d'autres régions.

J'ajouterais à coup sûr qu'il est en vain de parler d'efforts importants dans le développement régional, sauf dans le contexte d'une politique économique nationale. C'est la raison pour laquelle je crois notamment qu'il est important d'insister sur une politique nationale d'envergure; ce que j'essayais de faire ressortir, c'était que pour être efficaces les stimulants régionaux doivent être fondés sur la conviction qu'ils se poursuivront. En ce qui me concerne, c'est là un domaine important de la politique nationale qui pourrait être modifiée et améliorée, et je pense qu'il y en a d'autres. Si je peux revenir brièvement sur un point qui était peut-être inhérent à ce que je disais, une région relativement en plein marasme est une région où le taux d'échange est trop élevé. Il ne fait aucun doute que nos problèmes dans le domaine du développement régional auraient été moins graves si la saine diminution actuelle du taux d'échange avait eu lieu plus tôt. Cette diminution aurait permis d'améliorer la situation économique nationale et de régler plus facilement le problème du développement régional.

Le sénateur Roblin: Votre proposition selon laquelle les efforts consentis dans le développement régional devraient être restreints aux petits groupes qui ont des intérêts en commun, est, à mon avis, une très bonne idée, et elle m'intéresse beaucoup. Elle nous aide particulièrement à nous concentrer sur le problème du rôle des entreprises qui, et je le conçois aisément, est un problème difficile en de telles circonstances. Je pense cependant aux répercussions des négociations actuelles du *Tokyo Round* sur les politiques nationales, et je me demande parfois ce qu'elles seront sur notre développement régional. Je devrais peut-être ne pas dépasser le stade des hypothèses.

[*Text*]

Mr. Kent: We don't know what the effects are going to be, but I must say that my impressions of the larger results are not ones that would leave me very frightened.

Senator Marchand: Mr. Kent, I would like first of all to express my personal appreciation that you are here this morning. My first question will not be a serious one and it does not require any answer. If you were invited to advise the government today, I wonder if you would advise them to create a department of regional economic expansion.

One point strikes me this morning in the very interesting discussion we have had, and while I know that there has been some assessment made of DREE and other departments, I do not think there has ever really been a very good in-depth analysis of this subject from all aspects as opposed to an analysis from one narrow point of view. I regret that, and perhaps if ever we have a permanent committee of the Senate on regional economic expansion it could well be that the Senate, with the necessary expertise, could be very useful in this field. I am not going to go back to what we had in mind when the department was created, or to where we have failed collectively or where we have been successful. In fact, some people do not even recognize that there has been some success.

What strikes me is that on page 7 of your brief you say that if the Maritimes economy was not integrated into the Canadian economy, while the rich people in Ontario would probably be richer because they would not have to pay, and so forth, the situation would be reversed for the Maritimes. I am very greatly amazed to read that, because I always thought that in the kind of common market situation such as we have in Canada everybody is supposed to benefit. If you take them separately, then that is okay, but with Confederation there is no doubt that the people who are rich in Ontario would be less rich if they had not this common market. So I do not understand what you mean. Do you mean that if we did not have equalization payments, some provinces would be richer and others would be poorer? This is contrary to what my concept is. I think that if we did not have this kind of equalization this country would be so poor that even the richer people of Ontario would not be as rich as they are now.

Mr. Kent: I apologize. What I tried to do there, and I hope I made it clear enough, was to take a snapshot point of view and say, "Suppose that suddenly the Maritimes were to be completely separated from Canada and did not join up with anybody else." There is a common idea that that would be terribly bad for employment in the Maritimes. The point I wanted to make was that it is not employment that would suffer; it is incomes that would suffer—the incomes of people who now have incomes would be reduced. But the immediate response would be that we would have to have more employment. It would be employment at much lower incomes, but there would have to be more people employed; otherwise we would starve. Likewise, the immediate impact in Ontario would be—and I emphasize again that it is the short-run impact—that there would not be those very large transfers such as we have now paid out of taxation. So people there with

[*Traduction*]

M. Kent: Nous ne savons pas quelles en seront les conséquences. Je dois cependant dire que des résultats plus importants ne sont pas de nature à m'effrayer beaucoup.

Le sénateur Marchand: Monsieur Kent, j'aimerais en premier lieu vous dire à quel point j'apprécie votre présence à ce matin. Ma première question ne sera pas sérieuse et elle n'appelle aucune réponse. Si vous étiez invité à conseiller le gouvernement aujourd'hui, je me demande si vous lui recommanderiez de créer un ministère de l'Expansion économique régionale.

C'est là un point qui me frappe ce matin dans le débat très intéressant que nous avons. Je sais que certaines évaluations ont été faites du MEER et d'autres ministères, mais je ne pense pas qu'il y ait jamais eu, en fait, d'analyse exhaustive de la question dans tous ses aspects; il n'y a eu qu'une analyse très restreinte. A mon avis, c'est regrettable et si jamais nous avons un comité permanent sénatorial de l'expansion économique régionale, le Sénat pourrait être très utile étant donné ses connaissances dans ce domaine. Je ne reviendrai pas sur ce que nous avions à l'esprit lors de la création du ministère ni sur les lacunes ou les succès de ce dernier. En fait, certains ne reconnaissent même pas qu'il a connu un certain succès.

Ce qui attire mon attention à la page 7 de votre mémoire, c'est qu'il y est dit que, si l'économie des Maritimes n'était pas intégrée à l'économie canadienne, les riches de l'Ontario s'enrichiraient probablement davantage parce qu'ils n'auraient rien à payer et le contraire se produirait en ce qui concerne les Maritimes. Cette façon d'envisager les choses me sidère, parce que j'ai toujours pensé que tout le monde devait profiter du genre de marché commun que nous avons au Canada. Si vous preniez les provinces séparément, je serais d'accord, mais il ne fait aucun doute que, avec la Confédération, les riches de l'Ontario seraient moins riches s'ils n'avaient pas eu cette forme de marché commun. Je ne comprends par conséquent pas ce que vous voulez dire. Voulez-vous dire que, sans la péréquation, certaines provinces seraient plus riches et d'autres seraient plus pauvres? C'est tout à fait le contraire de ce que je pense. A mon avis, sans ce genre de péréquation, ce pays serait tellement pauvre que même les riches de l'Ontario ne seraient pas aussi riches qu'ils le sont actuellement.

M. Kent: Excusez-moi. Voici ce que j'ai essayé de faire, et j'espère avoir été assez précis. J'essayais de saisir une situation isolée en disant: «supposons que les Maritimes se séparent complètement du Canada et ne se joignent à aucune autre province». Tout le monde est alors d'avis que cette séparation aurait des conséquences très néfastes sur l'emploi dans les Maritimes. Ce que je voulais faire ressortir, c'est que ce sont les revenus qui seraient touchés et non pas les emplois. Le revenu des particuliers en souffrirait. Mais la réaction immédiate serait qu'il faut augmenter le nombre d'emplois. On le ferait au détriment des revenus eux-mêmes, mais le nombre des emplois devrait augmenter. Sinon ce serait la misère. En Ontario, une conséquence immédiate en serait, et je souligne de nouveau qu'il s'agit d'une conséquence à court terme, qu'il n'y aurait aucun de ces gros paiements de transfert prélevés grâce à la fiscalité comme c'est le cas actuellement. Ceux qui

[*Text*]

taxable incomes would not be the people to be hurt, but there would be people who would be hurt in Ontario because they would lose jobs.

So the point I was trying to make is simply that the existence of the national economy means that there is less employment in the Maritimes than there would be if it were a region by itself. There is more income, but there is less employment, and therefore I am really trying to suggest that it is only socially fair, so to speak, that we should be prepared to try to improve the employment situation. It is the employment which suffers. Incomes gain. If you are reasonably well off in the Maritimes, then you are better off because you are part of Canada, without any question, and I am including in that the fact that you are just working in an ordinary job.

Senator Marchand: The way I was reading it was that it was the kind of argument that could be used against Confederation.

Mr. Kent: No. My point was most certainly not that at all.

Senator Marchand: I am speaking now of a certain group.

Mr. Kent: There would be an enormous net economic loss. I was taking that for granted. But I wanted to make the point that the way in which the economic price of Confederation, if you like, is paid on a snapshot basis is that there is less employment in the Maritimes and more employment in Ontario than there would be if we suddenly had a separation.

Senator Molgat: But what about total benefits to the area?

Mr. Kent: There is no question about that. The total benefits for the Maritimes are enormous, and they are substantial also for Ontario.

Senator Marchand: You will understand that I would not want this paper to be used to try to prove certain theories which we do not go along with.

Have you closed all the coal mines you were supposed to close in the Maritimes?

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, I would first of all like to join with those who have expressed satisfaction at having Mr. Kent with us. If I may presume to say so without being considered as being critical of those who choose the witnesses to come before us, this seems to be the first witness to deal with the situation pragmatically rather than in theory and who is prepared to do it on the basis of many more years of pragmatic experience. While I certainly would not agree with everything he has said—I suppose I am not inclined to agree with everything that anybody says—he should not take it too badly. I have been very much struck with what I believe to be the correctness of his approach to many of the aspects of regional economic development about which he has talked. If I appear to be a little prejudiced about some of the things concerned, perhaps I may say that I have lived with them and worked with them for 30 years, I suppose. I have seen the needs, I have seen the theories and I have seen the practical application of theories and the failure to be practical and how

[*Traduction*]

gagnent des revenus imposables ne seraient pas touchés, mais d'autres en Ontario en subiraient les conséquences en perdant leur emploi.

Ce que je veux donc faire ressortir, c'est tout simplement que l'existence d'une économie nationale signifie qu'il y a, dans les Maritimes, moins d'emplois qu'il n'y en aurait si cette région était autonome. Il y a plus de revenus, mais moins d'emplois; par conséquent, je veux dire qu'il n'est que juste, pour ainsi dire, sur le plan social d'essayer d'améliorer la situation de l'emploi. C'est ce domaine-là qui est touché. La situation s'améliore en ce qui concerne les revenus. Si vous vous trouvez relativement à l'aise dans les Maritimes, il ne fait aucun doute que c'est parce que vous faites partie du Canada, cela compte tenu du fait que vous avez simplement un emploi ordinaire.

Le sénateur Marchand: De la façon dont j'interprétais votre texte, c'est ce genre d'arguments qui pourrait être utilisé contre la Confédération.

M. Kent: Ce n'était certainement pas là mon intention.

Le sénateur Marchand: Je parle à présent d'un certain groupe.

M. Kent: La perte économique nette serait considérable. Cela me paraissait aller de soi. Mais je voulais dire que de la façon dont le coût de la Confédération, si vous voulez, est payé, c'est-à-dire par à-coups, il y a plus de chômage dans les Maritimes et plus d'emplois en Ontario que s'il y avait brusquement eu séparation.

Le sénateur Molgat: Mais en général ne peut-on parler d'avantages pour la région?

M. Kent: C'est évident; dans l'ensemble les avantages qu'en retirent les Maritimes sont considérables, et ils sont aussi substantiels pour l'Ontario.

Le sénateur Marchand: Vous comprenez bien que nous ne voudrions pas que ce document soit utilisé pour essayer de démontrer certaines théories que nous rejetons?

Avez-vous bien fermé comme prévu certaines mines de charbon des Maritimes?

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord me joindre à ceux qui ont dit combien ils appréciaient la présence de M. Kent parmi nous. Si je puis parler sans sembler critiquer ceux qui avaient fait comparaître les témoins précédents, celui-ci me semble être premier à traiter de la question de façon pragmatique plutôt que théorique et à bien vouloir le faire compte tenu de ses nombreuses années d'expérience concrète. Je ne vais évidemment pas souscrire à tout ce qu'il a dit—et sans doute n'ai-je pas tendance à être d'accord avec ce que tout le monde dit—mais ce jugement ne devrait pas lui paraître trop sévère. J'ai été très impressionné par ce qui m'a semblé être une approche très juste de bien des aspects du développement économique régional dont il a parlé. Si j'ai l'air d'être un peu partial sur certains points, je peux dire que j'ai vécu ces problèmes pendant trente ans et que je m'y suis consacré aussi longtemps. J'ai vu les besoins et les théories; j'ai observé les applications concrètes de celles-ci et leur échec dans la pratique, et ce que tout cela a donné dans

[*Text*]

all this has worked out in my own province in all this time. I was glad, too, to see that he is not too impressed with any individual economic theory—or, at least, so I understood him. While we cannot ignore the study of economics or its application to life and to this kind of problem, yet too slavish adherence to what seems to be logical economic theory can lead us, it seems to me, to complete disaster, if you believe that the effective development of people is an important aspect of national life.

Having delivered myself of those great pearls of wisdom, I should like to ask him specific questions. For instance, on page 9 of his opening statement he speaks in the second paragraph of the necessity of more careful and systematic ways in the hope of a higher success rate. I do not disagree with the desirability of success, but I would ask the witness if it is not true, in his experience, that too much tension and fear of the possibility of lack of success in fact inhibits, substantially, any kind of development at all.

Mr. Kent: Yes, I agree entirely with that. Indeed, I think one would have to say that one of the disappointing aspects of DREE is that it has not been as successful as it should have been in combining care and system with fair speed of decision-making. The original objective we set ourselves in that respect was very ambitious. We were going to be very careful and systematic, but also very quick. We were perhaps unrealistic. I think I laid down an original objective that, once all the information was in, a decision would be made in ten working days. I do not think that was ever achieved. If anything, the period has tended to become longer rather than shorter.

I think we lose some things in consequence. Very definitely, some projects are lost by delay. So I agree entirely that one has to be prepared to take risks; and taking risks include not studying things to the last degree, studying them to death in effect. I intended to recognize that in my remark that perhaps it is the second objective we have focussed on, the higher success rate rather than an increase in the total. It is the higher success rate that has been achieved more than the higher total.

Senator Smith (Colchester): Yes. Is not the willingness to take risks in reasonable degree and with reasonable frequency a necessary attribute of the spirit of entrepreneurship, which you say is so necessary and I agree with you is so necessary?

Mr. Kent: Quite. That is why I say for small-scale enterprises, small-scale development, a device like Devco is useful because it can take risks more easily than a government department can.

Senator Smith (Colchester): Your reference to "small" leads me to your repeated assertion to the general effect that "small" is a good thing in this field. I do not disagree with that, unless it is pressed to the extreme of saying that nothing large is useful. I do not believe you intended to press it to that extreme, but I just want to be sure.

[*Traduction*]

ma province pendant ce temps. J'ai été content aussi de voir qu'il n'est pas très en faveur des théories économiques isolées, ou c'est du moins ce que j'ai cru comprendre. Il est vrai que nous ne pouvons méconnaître l'étude de l'économie ni ses applications concrètes à ce genre de problèmes, mais un attachement servile à ce qui semble de prime abord une théorie économique logique peut selon moi, nous conduire à la catastrophe, si on estime que le développement réel des citoyens constitue un aspect important de la vie nationale.

Ayant présenté ces grandes maximes de sagesse, je voudrais maintenant poser certaines questions au témoin. Par exemple, à la page 9 de sa déclaration préliminaire, au deuxième paragraphe, il parle de la nécessité de recourir à des moyens plus empreints de prudence et plus systématiques dans l'espoir de mieux réussir. Je n'ai rien contre le succès mais je voudrais demander au témoin s'il ne pense pas, d'après son expérience, qu'une trop grande tension et que la crainte d'un échec soient de grands obstacles à toute expansion.

M. Kent: Oui. Je suis tout à fait d'accord avec vous. En fait, il me paraît juste de dire que l'aspect le plus décevant du MEER c'est qu'il n'ait pas réussi aussi bien qu'il aurait dû le faire à être à la fois prudent et systématique, mais aussi suffisamment rapide dans la prise de décisions. A l'origine, nous nous étions fixé à cet égard un objectif qui était très ambitieux. Nous voulions être prudents et systématiques, mais aussi agir très vite. Nous n'étions peut-être pas réalistes. Je crois que j'avais d'abord fixé un objectif selon lequel dès l'acquisition de tous les premiers renseignements, nous devions prendre une décision au bout de dix jours ouvrables. Je ne pense pas que cela ait jamais été réalisé, et les délais ont plutôt eu tendance à s'allonger.

Je pense que nous y avions très certainement perdu. Certains projets ne résistent pas aux retards. Je suis donc tout à fait d'accord pour dire qu'il faut être prêt à prendre des risques, ce qui signifie qu'il ne faut pas étudier les choses à fond, jusqu'au bout en fait. Dans ma remarque, je soulignais qu'il faudrait peut-être se concentrer sur la deuxième partie de l'objectif, c'est-à-dire sur de meilleures chances de succès plutôt que sur des aspects quantitatifs. Et c'est les premières que nous avons obtenues.

Le sénateur Smith (Colchester): En effet. Vouloir prendre suffisamment de risques et selon une fréquence raisonnable, n'est-ce pas une caractéristique nécessaire de l'esprit d'entreprise, qui s'impose selon vous, et je suis bien de votre avis.

M. Kent: C'est tout à fait vrai. C'est pourquoi je dis que pour des entreprises de petite envergure, à l'expansion limitée, un dispositif comme Devco est utile parce qu'il peut plus facilement prendre des risques que ne pourrait le faire un ministère.

Le sénateur Smith (Colchester): Votre utilisation de l'adjectif «petit» me fait revenir à ce que vous répétez souvent que dans ce domaine, il ne faut pas voir grand. Je n'en disconviens pas, à moins d'exagérer au point de dire que tout ce qui est grand est inutile. Je ne pense pas que vous vouliez pousser cet argument jusqu'à cet extrême, mais je voudrais quand même m'en assurer.

[*Text*]

Mr. Kent: I did say that our approach to it in Devco, and certainly my personal approach, has been that in that particular situation small is necessary—not that small is beautiful or good, but is necessary. It is what we have to live with—but most certainly not at the expense of the larger developments, where we can get them.

To take a concrete example from my own area, it does not matter how successful we are in all those small things of Devco's, although I think they have been very valuable, they are not going to help Cape Breton very much if we lose the steel plant.

Senator Hicks: And there is no such thing as a small steel plant.

Mr. Kent: Precisely.

Senator Smith (Colchester): If I could just pursue Senator Hicks's comment about the steel plant, on his mathematics, if you confine yourself to the area which he mentioned, I would not quarrel much except to suggest that he was perhaps a little on the high side. But let us assume he is right with reference to the steel plant and that the cost per job is at least the equivalent of the average earning per employee. Does that necessarily condemn the enterprise as one that should be abandoned? Because what way is there to put in its place the distribution of money in terms of wages and salaries and payment for services to maintain a community of the size of industrial Cape Breton, which is something in the order of 100,000 people? Is it not correct that, once you come to the decision that it is costing you too much to maintain an enterprise like the steel plant, you then have at once to calculate what are going to be the overall consequences to the people and the economy before you decide that the costing too much is something you can no longer bear?

Mr. Kent: I would be prepared to say categorically that in the situation in Cape Breton, and in the national situation so far as one can foresee it for some years ahead—I don't think one can pretend to see these things for too long, but certainly for some years—it would be worthwhile, it would be correct policy, to maintain the Sydney steel plant even if every year it did cost the public the full amount of the wages of the people employed there. However. I think our problem, and the problem which makes me have, in a sense, some sympathy with Senator Hicks' point, is that what I have just said is a statement in terms of the national economy. It is an expression of the federal responsibility in these matters. The terrible problem that we face in Nova Scotia, I think, is that while that cost, in my view, would be fully worthwhile as a national cost, it is a very heavy cost if it has to be paid by the people of Nova Scotia alone.

Senator Smith (Colchester): Yes. Perhaps I should have prefaced my question with the statement that I was putting it in terms of the national cost. I agree with you that, if we restrict it to Nova Scotia, there are some things that are just not possible in reaching that limit.

I was particularly taken with what I believe to be your assertion that the attitude of both the politician and the public servant, as distinct from the politician, at the centre of things

[*Traduction*]

M. Kent: J'ai dit que notre point de vue au sein de Devco, et certainement aussi mon point de vue personnel, c'est que dans cette situation, voir «petit» est indispensable; ni beau, ni bon, mais indispensable. C'est notre lot, mais sûrement pas aux dépens des grands programmes de développement lorsqu'on peut les mettre en place.

Pour prendre un exemple concret tiré de ma propre région, quel que soit le succès que nous remporterons dans toutes ces petites choses de Devco—quoiqu'elles aient été très utiles selon moi—elles ne vont pas beaucoup aider le Cap-Breton si nous perdons l'aciérie.

Le sénateur Hicks: Et il n'existe pas de petites aciéries.

M. Kent: Justement.

Le sénateur Smith (Colchester): Permettez-moi de reprendre les commentaires du sénateur Hicks à propos de l'aciérie. Je ne contesterai pas les chiffres qu'il a cités, si vous vous limitez au domaine dont il a parlé, sauf pour dire qu'il a peut-être un peu exagéré. Mais supposons qu'il ait raison à propos de l'aciérie, et que le coût par emploi soit au moins l'équivalent du salaire moyen par employé. Est-ce que cela condamne nécessairement l'entreprise à être abandonnée? En effet, à quoi bon la supprimer et distribuer de l'argent sous forme de traitements et de salaires ainsi que de rétributions de services pour entretenir une collectivité industrielle aussi importante que le Cap Breton, qui compte 100,000 habitants. N'est-il pas vrai que si vous décidez qu'il est trop onéreux de continuer à exploiter une entreprise comme l'aciérie, vous devez alors immédiatement en calculer toutes les conséquences sur les habitants et sur l'économie avant d'être certains de ne plus pouvoir en assumer le coût?

M. Kent: A mon avis, on peut prétendre prévoir ces choses assez longtemps à l'avance mais je dirais sans ambages que, vu la situation à l'île du Cap-Breton et au pays, il serait profitable d'ici un certain nombre d'années, et cela ferait preuve d'une bonne politique, de maintenir l'aciérie de Sydney, même si le public devait payer tous les ans les salaires des employés qui y travaillent. Toutefois, notre problème, à mon avis, celui qui fait que, dans un sens, je suis d'accord avec le point de vue exprimé par le sénateur Hicks, est qu'il s'agit comme je l'ai dit d'une prise de position qui intéresse l'économie nationale. C'est une façon d'exprimer la responsabilité fédérale en cette matière. Selon moi, le grave problème qui se présente en Nouvelle-Écosse provient de ce que ce coût serait tout à fait valable sur le plan national; c'est un coût très élevé, qu'il doit être payé uniquement par la population de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Smith (Colchester): Oui. J'aurais probablement dû préciser, avant de poser ma question, que je parlais en termes de coût sur le plan national. Je conviens avec vous que, si la Nouvelle-Écosse aurait seule à défrayer les coûts, certaines choses ne seraient pas du tout possibles.

J'ai particulièrement retenu votre affirmation que l'attitude de l'homme politique et du fonctionnaire, par opposition à celle

[*Text*]

in Ottawa is of vital importance in determining the success or failure of one of these efforts.

I am not sure whether you care to answer this question, and if you do not answer it, I will understand the reason. In terms of the public servant at the moment, would you be prepared to agree that it is necessary to change his attitude before there will be much hope of changing the attitude of the politician so that the politician will maintain his attitude over a long term? Perhaps I will expand on that a little, if I may.

It seems to me that the top level public servant is in the policy-making category. Certainly, any politician who has the responsibility of administering a department will rely heavily on the top public servant. If he is continually exposed to the attitude that regional development is unimportant, it will be hard for the politician to resist that attitude himself.

Mr. Kent: I think I can answer that fairly. I agree it is difficult. There is no question that the predominant attitude of the public servant in the late 1960s and early 1970s continued to reflect the attitudes which were established in the successful days of economic expansion of the 1950s when everything was fine, as long as the national economy grew. Then the national policy did not deal with little regional problems. That attitude carried on. I cannot speak directly to the period after the 1960s and the early 1970s but I think it continues to be true that national decisions politicians must make and gradually force into the system.

In other words, I would say that this problem is an explanation, pragmatically and realistically, of why bid shifts in attitudes take time. However, to be pragmatic is not to be a defeatist. One should realize that it takes a long time, and therefore, the effort to bring about the shift has to be pressed harder. That is the political responsibility in our system.

Senator Smith (Colchester): I accept that it must be a politician's responsibility because no one else will change those attitudes. My question is: Before one can achieve a lasting change in the political will, one has to achieve a change in the attitude of the high level public servant.

Mr. Kent: As always they have to go together; they have to work in a spiral.

Senator Smith (Colchester): You spoke in a limited way about the co-operation between the federal and provincial authorities in regional development. Were you relatively brief about that because you did not think it important, or because the questions put to you led you away from that?

Mr. Kent: That is correct. I think quite a deal has been said about that already during these proceedings. That was not one of the questions you appeared to be directing to me particularly.

Senator Smith (Colchester): Do you consider the necessity of complete co-operation between the two levels of government if the general programs are to be successful?

[*Traduction*]

de l'homme politique au cœur des activités à Ottawa, est d'une importance capitale; le succès de ces efforts en dépend.

Je ne sais pas si vous avez l'intention de répondre à cette question; si vous ne répondez pas, je comprendrai pourquoi. Pour le moment, en ce qui a trait au fonctionnaire, seriez-vous prêt à dire qu'il faut changer son attitude, avant que l'on puisse espérer changer celle de l'homme politique de sorte qu'à la longue, ce dernier adoptera son attitude. Si vous le permettez, je vais m'expliquer plus clairement.

Il me semble que le fonctionnaire supérieur fait partie de la catégorie des gens qui arrêtent les politiques. Sans doute le politique chargé d'administrer un ministère comptera beaucoup sur le fonctionnaire supérieur. Si on lui laisse entendre continuellement que le développement régional n'est pas important, il lui sera difficile de penser autrement.

M. Kent: Je crois que je peux répondre à la question d'une façon juste. Je suis d'accord qu'il serait difficile. Je ne doute pas que l'attitude prévalente du fonctionnaire à la fin des années 1960 et au début des années 1970 a continué à refléter des attitudes bien ancrées des jours réussis de l'expansion économique des années 1950, alors que tout allait bien, tant l'économie nationale prenait de l'expansion. A cette époque-là, la politique nationale ne tenait pas compte des petits problèmes régionaux. Cette attitude s'est maintenue. Je ne saurais parler des années 1960 et du début des années 1970, mais les hommes politiques doivent toujours prendre certaines décisions nationales fondamentales et les faire progressivement accepter par le système.

En d'autres mots, voilà la raison, pragmatique et réaliste, pour laquelle nous constatons qu'il faut du temps pour constater de grands changements dans les attitudes. Toutefois, être pragmatique n'est pas synonyme de défaitiste. Il faut reconnaître que cela prend du temps. Les efforts tendant à apporter un changement doivent être accentués. C'est la responsabilité politique de notre système.

Le sénateur Smith (Colchester): J'admets que c'est la responsabilité d'un homme politique, car personne d'autre ne changera ces attitudes. Voici ma question: avant de connaître un changement permanent de la volonté politique, il faut voir un changement dans l'attitude du fonctionnaire supérieur.

M. Kent: Les deux doivent aller de pair.

Le sénateur Smith (Colchester): Vous avez parlé un peu de la collaboration entre les autorités provinciales et fédérales sur le plan du développement régional. Pourquoi n'en avez-vous pas parlé plus longuement; est-ce parce qu'à votre avis cela n'est pas important ou est-ce parce que les questions qu'on vous a posées vous ont éloigné du sujet?

M. Kent: C'est juste. A mon avis, on en a déjà parlé beaucoup au cours de ces délibérations. C'était une des questions que vous sembliez m'adresser particulièrement.

Le sénateur Smith (Colchester): Croyez-vous en la nécessité d'une collaboration totale entre les deux paliers du gouvernement pour la réussite des programmes généraux?

[*Text*]

Mr. Kent: There has to be co-operation. My only concern is that I think it is unfair if the necessity of that leads, as I suggested, to more being asked of the governments of the smaller and poorer provinces compared to the larger and richer provinces. The lead responsibility is federal and the co-operation is provincial.

Senator Smith (Colchester): I now wish to lead into a question Senator Roblin asked three or four times, and ask you whether you think the conclusion he draws from the answer is relevant to our problems. That question deals with the tendency of the Indian population of northern Manitoba to become locked into the various development efforts used to alleviate their hardship. I wish to ask your view on my theory on that. My theory is that the question of improving the lot of the Indian, whether he lives in Saskatchewan, Manitoba, British Columbia or Nova Scotia, is really a separate thing altogether, because we are dealing with the obligations of the federal and provincial governments to maintain and develop the opportunities for people of a different culture and a different way of life, and to maintain that culture and not integrate them into what we look upon as our desirable way of life and way of economic development. Perhaps you will not disagree with Senator Roblin but agree with me, but, in any event, I should like your comments on that.

Mr. Kent: I am not sure I am agreeing or disagreeing in either case, but most certainly I would say that I think the locking-in problem, which is a real problem on the northern Prairies, does reflect the special nature of the Indian situation and is not something we need to be afraid of as meaning we should not attempt to have development in, say, the Strait of Canso. The circumstances are entirely different.

Senator Smith (Colchester): I think I have taken up all the time I should at this stage. I thank Mr. Kent for his frank answers.

Senator Roblin: May I ask a supplementary, Mr. Chairman, because I obviously did not make my point on this issue?

I was really concerned with the fact, and I regret I did not say it more clearly earlier this morning, that we are trying to relate the problem to the economic base and not to the culture. I agree that it is an extreme case in relating the economic base. What I tried to say was that the Indian population in this particular area has surpassed the capacity of the economic base to support them. They will be living on welfare for the rest of their lives because there is not anything else that can be done. I am using that as an extreme example of trying to maintain a community, and what the effects are of that. I did not intend to relate it to the base. I agree with that theory.

The Chairman: A supplementary, Senator Grosart.

Senator Grosart: Thank you, Mr. Chairman. Would you not agree that this example, whereas it is no on all fours with all

[*Traduction*]

M. Kent: Il faut qu'il y ait collaboration. A mon avis, c'est injuste si cela donne lieu, comme je l'ai suggéré, à des exigences supérieures imposées aux gouvernements des provinces plus petites ou plus pauvres comparativement à celles faites aux provinces plus grandes et plus riches. La principale responsabilité relève du niveau fédéral et la collaboration relève du provincial.

Le sénateur Smith (Colchester): J'aimerais maintenant orienter la discussion vers une question posée trois ou quatre fois par le sénateur Roblin; croyez-vous que la conclusion qu'il en tire a un rapport avec nos problèmes? La question portait sur les tendances observées dans la population indienne du Nord du Manitoba, qui était aux prises avec divers efforts de développement utilisés pour alléger leurs difficultés. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. A mon avis, la question d'améliorer le sort de l'Indien, qu'il vive en Saskatchewan, au Manitoba, en Colombie-Britannique ou en Nouvelle-Écosse, est une question tout à fait distincte; car nous discutons de l'obligation des gouvernements fédéral et provinciaux de maintenir et développer les possibilités pour les gens d'une culture ou d'un genre de vie différents, de maintenir cette culture sans intégrer les gens à ce que nous considérons un mode de vie et un développement économique souhaitables. Peut-être que vous ne serez pas en désaccord avec le sénateur Roblin tout en étant d'accord avec moi; de toute façon, j'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet.

M. Kent: Je ne sais pas si je suis d'accord ou en désaccord avec qui que ce soit; mais certainement, je dirais que leur problème, problème réel dans le Nord des Prairies, réflète la nature spéciale de la situation des Indiens, qu'il ne nous faut pas craindre de développer la région du détroit de Canso. Les situations sont tout à fait différentes.

Le sénateur Smith (Colchester): Je crois avoir pris tout le temps possible qu'il m'est possible de prendre à ce moment. Je remercie M. Kent de ses réponses honnêtes.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, puis-je demander une question supplémentaire, car il semble évident que je ne me suis pas fait comprendre à ce sujet.

Je m'inquiétais réellement du fait, et je regrette de ne l'avoir pas dit plus clairement précédemment ce matin, que nous essayons de rattacher le problème à la base économique et non pas à la culture. Je conviens que c'est pousser les choses à l'extrême que de le rattacher à la base économique. Je voulais dire que la population indienne dans cette région particulière a atteint le point où la base économique ne peut pas assurer sa subsistance. Ces Indiens seront obligés d'avoir recours aux prestations de bien-être social pour le reste de leur vie, parce qu'on ne peut rien faire d'autre. C'est un exemple extrême que je cite lorsqu'il s'agit de maintenir une collectivité, et de ses répercussions. Je n'ai pas l'intention de le rattacher à la base économique, je souscris à cette théorie.

Le président: Sénateur Grosart veut poser une question supplémentaire.

Le sénateur Grosart: Merci, monsieur le président. Seriez-vous d'accord que cet exemple, bien qu'il ne s'applique pas à

[*Text*]

situations, nevertheless it does raise the question of the degree to which the DREE concept locks in situations without necessarily pointing the way to eliminating the dis-benefits to the persons involved? In other words, is there a problem with the locking-in situation?

Mr. Kent: The approach I would take—and I hope Senator Marchand will forgive me for reviewing some old history, because this is something that he and I talked about a good deal before DREE as such existed—is the approach directed particularly to the situation of the mining town, the rather remote community for which it is not going to be easy to find any substitute. The approach is that for a period of one or two years, one should be prepared to ensure that unemployment insurance benefits and supplements are such that the extent to which people need to move in the short run is minimized. During that period, every possible effort should be devoted to searching for alternative industries, and one must be prepared to use the full range of government programs toward that end.

If those efforts fail, those sums should be used, instead, to provide quite abnormal extra assistance to people for the purpose of moving out of that community. The first step is to try to preserve the community; but if it cannot be done, the inhabitants of that community must be given quite abnormal extra compensation, because for example all of their houses are valueless. At one time we talked about very ambitious combinations of regional development with manpower policies to provide a real effort—first to preserve the community and, if that were not possible, to then do something special about dealing with problem by the alternative of migration.

Senator Grosart: How would this relate to what appears to me to be the fact that at one time it was regarded as a desirable national goal to maintain a very high level of the population in rural circumstances? This simply has not happened, in spite of tremendous programs and a deliberate and artificial redistribution of income. One recalls the days of "How can we keep them down on the farm after they've seen Paree?"

Mr. Kent: I think perhaps the wheel is coming full circle on this. I confess to a bias in favour of rural life. The great era of rural depopulation is over. There are a good economic reasons now in favour of the relative size of the rural population being at least maintained.

Senator Grosart: It could not go much lower.

Mr. Kent: People are showing a strong desire even to sacrifice to some extent economically to live rurally.

Senator Hicks: Except a good many of those who are doing this have their income base elsewhere, or have already achieved their capital elsewhere.

[*Traduction*]

toutes les situations, néanmoins soulève la question de la mesure dans laquelle le principe du MEER aboutit à des impasses sans forcément offrir la possibilité d'éliminer toute situation désavantageuse pour les personnes en cause? Autrement dit, l'impasse pose-t-elle un problème?

M. Kent: La méthode que j'appliquerais, et j'espère que le sénateur Marchand me pardonnera de revenir à certaines vieilles histoires, parce que c'est une question que nous avons souvent discutée avant l'institution du MEER, est la méthode appliquée particulièrement à la situation de la ville minière, la localité plutôt éloignée pour laquelle il ne sera pas facile de trouver une autre solution. La méthode est que durant une période d'un ou deux ans, on devrait être disposé à s'assurer que le montant des prestations d'assurance-chômage et de supplément de revenus sont tels qu'on minimise le degré dans lequel les habitants de la localité ont besoin à court terme de se déplacer. Au cours de cette période, on devrait tout mettre en œuvre pour trouver des industries de remplacement, et on devrait être disposé à employer toute la gamme des programmes gouvernementaux à cette fin.

Si ces efforts échouent, on devrait au contraire employer ces sommes pour assurer aux habitants de la localité une assurance financière particulièrement élevée pour leur permettre de la quitter. La première intervention consiste à essayer de préserver la localité, mais si c'est impossible, on doit accorder à ces habitants des indemnités particulièrement élevées, parce que par exemple, leurs habitations n'ont plus aucune valeur. A un moment donné, nous avons parlé de combinaisons très ambitieuses de développement régional et de politique en matière de main-d'œuvre pour réellement permettre, d'abord de préserver la localité, et si ce n'était pas possible, de prendre alors des mesures spéciales pour résoudre le problème, en ayant recours à la migration.

Le sénateur Grosart: Comment cela se rattache-t-il à ce qui me semble être le fait qu'à une certaine époque, on considérait comme objectif national souhaitable de maintenir une très forte proportion de la population dans les régimes rurales? Cela ne s'est simplement pas produit, en dépit de programmes considérables et de redistributions artificielles considérables de revenus. On se rappelle l'époque où on disait: «Comment pouvez-vous les faire rester à la ferme après qu'ils aient vu Paris.»

M. Kent: Je pense que peut-être la situation a de nouveau changé. J'admets être en faveur de la vie rurale. La grande époque du dépeuplement des régions rurales est terminée. Actuellement il y a de bonnes raisons économiques en faveur de l'importance relative de la population rurale, au moins de, la maintenir.

Le sénateur Grosart: Elle ne pourrait pas être plus réduite.

M. Kent: Les gens manifestent un fort désir, même en perdant certains avantages financiers, de vivre dans les régions rurales.

Le sénateur Hicks: Sauf qu'un grand nombre de ceux qui le font reçoivent leur revenu d'ailleurs, ou ont déjà accumulé leur capital ailleurs.

[*Text*]

Senator Grosart: I was referring really to agriculture being the main source of income, not the gentleman farmer.

Mr. Kent: No, I was not referring to the gentleman farmer either. Certainly in Nova Scotia there are many people who, in blue collar jobs elsewhere, have earned some capital and learned how to handle certain equipment and who are now specialist equipment people in the agricultural industry at the working level.

It is a tragedy that rural depopulation was allowed to go as far as it did; but certainly it is not at the point where all is lost. If anything, that trend is now arrested, I think, and perhaps slightly reversed.

Senator Smith (Colchester): If I may intervene at this point with a question, there was a time in the regional development scheme of things when the importance of the growth centre was very highly emphasized. Do you consider that that is as important now as it was said to be then?

Mr. Kent: No, precisely because it was treated as important then. I think it was very important that we start that way. Had we not started with that much focus in the programs, they would have been terribly hit and miss—a shot here, a shot there—from the very beginning.

I think it was most important in the beginning of DREE that there be a focus on a relatively limited number of growth centres—but purely as an initial policy, not as one to be maintained forever. The original agreements in that respect, you will recall, ran for five years, and I think that was a proper thing to do.

Senator Smith (Colchester): Would you think that perhaps that emphasis has achieved its original purpose?

Mr. Kent: I think it has achieved as much of the original purpose as it could, given the somewhat adverse economic circumstances in which it has operated. I would have hoped that with what was done in infrastructure and encouragement in Halifax, Dartmouth, Saing John, the Strait of Canso, and so on, we would have had more industrial growth than we have had; but I think the reason why there has not been more reflects, not that we should have had the growth centre program longer at this point, but the general economic circumstances which prevailed.

The Chairman: I am afraid I am going to have to intervene. We have Senator Graham and Senator Hicks waiting patiently.

Senator Hicks: Not very patiently, Mr. Chairman.

The Chairman: You will have to speak to your colleagues about that!

Senator Graham: Mr. Chairman, I will be as concise as I can, as brief as I can. I must say I am delighted that Tom

[*Traduction*]

Le sénateur Grosart: Je voulais parler de l'agriculture qui est effectivement la principale source de revenu, et non pas du gentleman-farmer.

M. Kent: Non, je ne voulais pas non plus parler du gentleman-farmer. Il est certain qu'en Nouvelle-Écosse il y a un grand nombre de personnes qui, en ayant effectué des travaux manuels ailleurs, ont accumulé un certain capital et ont appris à se servir d'un certain matériel et sont actuellement des spécialistes de matériel agricole et ils gagnent ainsi leur vie.

C'est une tragédie qu'on ait permis au dépeuplement rural d'atteindre de telles proportions; mais il n'a certainement pas atteint le point où tout est perdu. En tout cas, on a mis un frein à cette tendance, je pense, et on l'a peut-être même légèrement inversée.

Le sénateur Smith (Colchester): S'il m'est permis de vous interrompre ici par une question; dans les perspectives de développement régional on a déjà fortement insisté sur l'importance du centre de croissance. Considérez-vous que c'est aussi important actuellement qu'on le disait alors?

M. Kent: Non, précisément parce qu'on considérait à ce moment-là que c'était important. Je pense qu'il était très important de commencer de cette façon. Si, au début, nous n'avions pas fortement insisté sur ce point dans les programmes, ils auraient été appliqués au petit bonheur, et sans choix ni règle précises.

Je pense qu'il était très important au début de l'institution du MEER d'insister sur le nombre relativement limité de centres de croissance, mais purement à titre de politique initiale, non pas comme politique à maintenir indéfiniment. Les accords initiaux, à cet égard, si vous vous en souvenez, étaient conclus pour cinq ans, et je pense que c'est ce qu'il fallait faire.

Le sénateur Smith (Colchester): Pensez-vous que peut-être le fait d'avoir insisté sur ce point a permis d'atteindre son objectif initial?

M. Kent: Je pense qu'il a atteint l'objectif initial, dans la mesure du possible, étant donné les conditions économiques plutot défavorables dans lesquelles les programmes ont été mis en œuvre. J'aurais espéré qu'à la suite des aménagements en matière d'infrastructure et d'encouragement à Halifax, à Dartmouth, à Saint-Jean, dans le détroit de Canso et d'autres régions, le développement industriel aurait été plus important mais la raison, je pense, pour laquelle il a été limité, n'indique pas qu'à ce stade le programme de centres de croissance aurait dû être maintenu plus longtemps, mais que cela résulte des conditions économiques générales qui régnaient alors.

Le président: Je m'excuse, mais il me faut intervenir; les sénateurs Graham et Hicks attendent patiemment.

Le sénateur Hicks: Pas très patiemment, Monsieur le président.

Le président: Vous devrez parler à vos collègues à ce sujet.

Le sénateur Graham: Monsieur le président je serai aussi bref que possible. Je suis extrêmement heureux de la présence

[*Text*]

Kent is here. I am sure my colleagues from Nova Scotia would agree that he has been a great boost to our province. He has done many wonderful things in Nova Scotia and, more specifically, in Cape Breton, which have had beneficial effects on the whole region.

Mr. Kent, in talking about the possibility of a new direction for DREE, you mentioned, as an example, the Devco-type corporation as a crown corporation in areas like northeastern New Brunswick or in the Annapolis Valley, or other regions of that type.

I have heard it said in Nova Scotia, and other parts of the country, that the creation of crown corporations as such results in too much dependency in a community on government. You have been involved in crown corporations since 1971, and even before the creation of Devco when you served as Deputy Minister of DREE. What is your view of that opinion?

Mr. Kent: I think it is most important to ensure that a crown corporation for such a purpose is set up in a way that it really does participate as a local organization. If it is in any way an outside agency which remains remote from the community, then the dependency danger is very real, and I think it can do a great deal of harm. But provided we are clear that the crown corporations be set up in a way that their whole mandate is one where they are working with the local community, we have no problem. That mandate is not specifically in the Devco statute, because Devco was set up in a different climate—a time when the problems were not perceived in quite the way we have been driven to perceive them since.

In recommending that it is perhaps to some extent a model, I would urge that any statutes of this kind in the future be very specific indeed that the local nature of the corporation be paramount. If that is done, I would not be afraid of dependency at all. The whole point is to stimulate people to do things for themselves. I think it is fair to say—and I know you would agree—that Devco has had quite a substantial degree of success in that respect.

Senator Graham: What, in your opinion, would have happened to industrial Cape Breton had Devco not been established?

Mr. Kent: It really is awfully hard to see. Undoubtedly the coal mines would have closed, but only the younger coal miners would have gone off seeking employment. We would have had a very much larger dependent population of older people, and I am afraid that in the economic circumstances that we have been in since the time when that decision might have been made in 1967, the employment histories in Ontario and Alberta of those younger ones who did go down the road, would have been very painful for quite a long time. I do not mean necessarily theirs. I think they might have got jobs as easily and been as successful as anyone else. But other people would not have got jobs, because it has not been a buoyant employment market, and it seems to me that there is no question at all that the net economic loss to the country would have been enormous. As the economists would say about the

[*Traduction*]

de M. Tom Kent ici aujourd'hui. Je suis persuadé que mes collègues de la Nouvelle-Écosse seront d'accord pour dire qu'il a beaucoup apporté à notre province. Il y a accompli de grandes choses en général, mais plus particulièrement, au Cap-Breton, et toute la région en a profité.

Monsieur Kent, au sujet d'une nouvelle orientation possible du MEER, vous avez parlé de la société Devco comme étant le genre de société de la Couronne le plus approprié pour des régions comme le Nord-Est du Nouveau-Brunswick, la Vallée de l'Annapolis ou toute autre région de ce genre.

J'ai entendu dire en Nouvelle-Écosse et dans d'autres régions de ce pays, que la création de sociétés de la Couronne entraîne trop souvent une certaine dépendance du gouvernement au sein de la collectivité. Vous vous intéressez à la question des sociétés de la Couronne depuis 1971, et même avant la création de Devco, quand vous étiez sous-ministre du MEER. Que pensez-vous de cette opinion?

M. Kent: Je crois qu'il est plus important de veiller à ce qu'une société de la couronne soit structurée de manière à lui permettre de jouer le rôle d'organisation locale. Si la société de la Couronne demeure un organisme extérieur qui ne s'intègre pas à la collectivité, le danger d'une telle dépendance devient très réel et elle peut avoir un effet nocif. Mais s'il est précisé que le mandat des sociétés de la Couronne consiste à collaborer avec la collectivité, eh bien, il n'y a aucun problème. Ce mandat n'apparaît pas en tant que tel dans les règlements de Devco, car cette société a été établie dans des circonstances bien différentes, à un moment où les problèmes n'étaient pas perçus de la même façon qu'à l'heure actuelle.

Tout en recommandant qu'on s'en serve comme modèle, dans une certaine mesure, je vous incite fortement à préciser à l'avenir dans tous les règlements de ce genre que l'intégration à la collectivité de la société est primordiale. Dans un tel cas, il n'y aurait plus lieu de s'inquiéter du problème de la dépendance. Il faut encourager le public à agir de son propre chef. Je pense qu'il est juste de dire, et je suis certain que vous partagez mon avis, que Devco a eu beaucoup de succès à cet égard.

Le sénateur Graham: D'après vous, que serait-il arrivé à la région industrielle du Cap-Breton sans la création de Devco?

M. Kent: C'est très difficile à imaginer. Il ne fait aucun doute que les mines de charbon auraient fermé leurs portes, mais seuls les plus jeunes mineurs seraient aller chercher du travail ailleurs. Nous aurions eu un pourcentage de personnes âgées à charge beaucoup plus élevé. J'ai bien peur que, dans la conjoncture économique qui prévaut depuis que cette décision aurait pu être prise, c'est-à-dire en 1967, les expériences d'emploi des jeunes résidents de l'Ontario et de l'Alberta qui ont dû aller chercher du travail ailleurs les auraient fait souffrir longtemps. Je ne veux pas parler nécessairement de leur expérience. Ils auraient pu se trouver du travail aussi facilement et réussir aussi bien que n'importe qui d'autre. Mais il y en a qui n'auraient pas trouver d'emploi, simplement parce que le marché du travail traverse une crise et il me semble qu'il ne fait aucun doute que la perte économique nette

[*Text*]

jobs that were preserved, the opportunity costs of labour in the circumstances were practically nil.

Now, if the coal mines had closed, I think it would have changed the circumstances in which the provincial government made its separate and very brave decision to maintain the steel plant. With all respect to the bravery of those involved—and it was very great at the time—I am not sure that they could have done it if coal had nor been kept. I think, therefore, that what I have said would have been doubled in the case of steel.

Senator Graham: So that Sysco would also in effect, have gone, because of the loss of the coal mines.

Mr. Kent: Yes. There has been a terrible cost even as it is, but certainly Sysco would not have been maintained if the coal mines had not been maintained. That would have been my feeling.

Senator Smith (Colchester): I agree with that.

Mr. Kent: So we would have faced the removal of, not the whole of industrial Cape Breton—I suppose we should not strictly speaking say that—but at any rate of the whole of the south part of industrial Cape Breton. Presumably the ferries would still have operated to North Sydney. There were no industries at that time which could have replaced that impact. However, I would not want to base the Devco case entirely on that. I think the existence of Devco has meant that in a lot of activities, especially in rural Cape Breton, we have made some very real improvements, not only compared with what would have been, but even with what was. Things are better in rural Cape Breton now than they were five or 10 years ago. I mean positively better, not just in the sense of being saved from getting worse. In the industrial area it has been a rescue, or salvation operation to date, but in rural Cape Breton there has been a real improvement.

Senator Graham: Given the dramatic change in the energy situation around the world, and in Canada specifically, and given the return of coal the so-called king in our part of the country, what would you say if someone advanced the idea that the coal mines should be returned at some particular point in time to private entrepreneurs?

Mr. Kent: If they said that that should be considered at some point, I would take my usual pragmatic view and say that it could be; but I cannot see that point at present. That point is not now. It would be impossible now, and I cannot see it in the years ahead that I would feel able to foresee at all confidently. I would not want to rule it out for all time however. There is a lot of coal there, and it is going to be mined, if the world stays the way we think it is going to stay, for a long time, and attitudes and lots of other things 10 or 20 years from now may be very different; but certainly not in the short run.

Senator Graham: I am interested in getting your views as to whether or not the private investors in Nova Scotia are investing in their own province to the extent that they should.

[*Traduction*]

du pays aurait été énorme. Comme le diraient les économistes, au sujet des emplois conservés, les coûts des débouchés pour la population active, dans les circonstances, étaient pratiquement nuls.

Dans les circonstances où le gouvernement provincial a pris de son propre chef une décision fort courageuse, c'est-à-dire de maintenir l'acierie, avec tout le respect qui est dû à ceux qui se sont intéressés à cette histoire, et elle était très importante à l'époque, je doute qu'ils auraient pu le faire, si les mines de charbon avaient fermé leurs portes. Je pense, par conséquent, que ce que j'ai dit est doublement vrai pour l'acier.

Le sénateur Graham: Sysco serait également disparu, à la suite de la fermeture des mines de charbon.

M. Kent: Oui. La situation a été assez terrible, mais il ne fait aucun doute que Sysco n'aurait pas pu continuer, si les mines de charbon avaient été fermées.

Le sénateur Smith (Colchester): Je partage votre opinion.

M. Kent: Nous aurions donc fait face alors à la fermeture des industries non pas de tout l'ensemble du Cap Breton, mais de tout le sud de cette région. Il est probable que les travailleurs auraient continuer d'assurer le service à North Sidney. Il n'y a aucune industrie qui, à l'époque, aurait pu corriger ce problème. Toutefois, il ne faudrait pas fonder entièrement le cas Devco sur ces données. L'existence de Devco a donné lieu à de nombreuses activités et dans les régions rurales du Cap Breton spécialement, d'améliorations sensibles, comparativement à ce qui aurait pu être et à ce qui était. La situation, dans les régions rurales du Cap Breton, est bien meilleure qu'il y a cinq ou dix ans et je ne veux pas dire qu'on a simplement empêché la situation de s'empirer, mais qu'elle s'est améliorée. Dans le cas de la région industrielle, il s'est agi d'activités de secours.

Le sénateur Graham: Étant donné les changements radicaux de la conjoncture énergétique mondiale, mais surtout au Canada, et étant donné le retour du charbon comme seigneur et maître dans notre partie du pays, que diriez-vous si quelqu'un proposait l'idée que les mines de charbon retournent à des entrepreneurs privés?

M. Kent: Personnellement, j'admets la possibilité, mais pas à l'heure actuelle. Plus tard, peut-être. Mais il ne faut pas dire jamais. Il y a beaucoup de charbon ici et il faudra l'exploiter si la situation demeure inchangée pour un certain temps encore. Dans dix ou vingt ans, tout sera différent, mais pas dans l'immédiat.

Le sénateur Graham: J'aimerais savoir si vous croyez que les investisseurs privés de la Nouvelle-Écosse investissent autant dans leur propre province qu'ils le devraient.

[*Text*]

Mr. Kent: I find that very hard to answer. Where a new opportunity has appeared, as in the fishery, I think the response of Nova Scotia and maritime capital shows every sign of being vigorous, and that is good. Nonetheless, I think in general, it is true—certainly in Cape Breton—though I hesitate to generalize—that outside one or two very obvious opportunities local capital has been very slow to search out opportunities. On the other hand, again, I would have to say that once the atmosphere of finding new opportunities was there, it has been fairly responsive. I am thinking of, for example, a relatively large development like the modular homes plant. I do not think one could draw up a terrible indictment of local capital. On the other hand, I think perhaps more could have been done, and hopefully, if we had a slightly more buoyant atmosphere, there would be a good prospect that local capital would respond more.

Senator Hicks: There is no underlying assumption, or acceptance of view, that I think has even crept into our committee, that I do not like, Mr. Chairman. It has even crept into Mr. Kent's paper. I am referring to the idea that in the complex country that Canada is, regional development is something that the prosperous areas, to wit, Ontario, are doing for other areas in Canada. I suggest that this is only one aspect of life, government and economics in Canada.

You say, Mr. Kent, in you last paragraph on page 7, that the people with taxable incomes in Ontario are worse off because their taxes are higher than they would be if the maritimes disappeared, and so on. You later attribute to the bureaucrats the reference to the maritime dependency.

There are many policies in Canada that have been adopted traditionally in this confederation which benefit the big industrial complex in the Ontario peninsula. Some of the rest of us pay for this. Certainly the incomes of Torontonians would be greater if they did not have to make transfer payments to the Maritimes, but still had the maritime market and all the benefits of it. When I was a minister of government in Nova Scotia, one of my colleagues, in the early 1950s, had calculated that the additional cost to the people of Nova Scotia when buying automobiles was greater than all the transfer payments that were being made to Nova Scotia at that time, as a result of the alternative of buying automobiles from the United States not being available to us.

The point I want to make is that I do not like this idea of the Maritime dependency. There are particular problems that the Maritimes have, and the solution of them sometimes seems to be akin to charitable transfers, whereas it is only good business to maintain a tariff to protect the industries in central Canada. That is the first point I want to make. If you care to comment on it, fine; but I wanted to put the point on record anyway.

Mr. Kent: If I might, I would like to comment briefly. First of all I would like to say that on that page I made a terrible mistake, and I apologize for it. What I was especially trying to

[*Traduction*]

M. Kent: Il est difficile de répondre à votre question. Chaque fois qu'il y a eu de nouveaux débouchés, comme dans les pêches, la réaction des investisseurs de la Nouvelle-Écosse et des Maritimes en général, a été des plus favorables. Néanmoins, c'est vrai qu'en général, surtout au Cap-Breton, même si j'hésite à généraliser, mise à part une ou deux occasions très évidentes où les investisseurs locaux ont été très lents à créer des possibilités. Mais par ailleurs, une fois les nouveaux débouchés évidents, ils ont réagi assez bien. Je fais allusion par exemple à une exploitation relativement importante comme une usine de maisons mobiles. Je ne crois pas qu'il y ait matière à réquisitoire de capitaux locaux; cependant, je crois qu'on aurait peut-être pu en faire plus et, espérons-le, dans une situation un peu plus florissante, il y aurait eu de bonnes chances d'attirer plus d'investissements locaux.

Le sénateur Hicks: Il y a, monsieur le président, une idée ou l'acceptation d'un point de vue sous-jacent qui a, subrepticement, gagné notre comité. Cette idée s'est même infiltrée dans le document de M. Kent. Je fais allusion à l'idée que dans un pays aussi complexe que le Canada, l'expansion régionale est un cadeau que font les régions riches, à savor l'Ontario, aux autres régions du Canada. Je crois qu'il ne s'agit que d'un seul aspect de la vie, du gouvernement et du système économique du Canada.

Vous avez dit, monsieur Kent, dans le dernier paragraphe de la page 7, que les Ontariens qui ont un revenu imposables sont moins bien nantis parce que leurs impôts sont plus élevés qu'ils ne le seraient sans les provinces Maritimes et ainsi de suite. Par la suite, vous avez attribué aux bureaucrates cette allusion à la dépendance des Maritimes.

Dans cette Confédération, un bon nombre de politiques ont de tout temps été adoptées au profit de la région industrielle de la péninsule de l'Ontario. Et c'est nous autres Canadiens qui payons pour ces politiques. Bien sûr, le revenu des Torontois seraient moindres s'ils n'avaient pas à faire de paiement de péréquation aux provinces Maritimes, tout en profitant du marché des Maritimes et des avantages qui en découlent. Alors que j'étais ministre dans un gouvernement de la Nouvelle-Écosse au début des années 50, un de mes collègues avait calculé que le coût supplémentaire que devaient payer les résidents de la Nouvelle-Écosse en achetant une automobile était supérieur à tous les paiements de péréquation versés à la Nouvelle-Écosse pendant ce temps-là, en raison de l'interdiction d'acheter des automobiles aux États-Unis.

Voici ce à quoi je veux en venir; je n'aime pas cette idée de dépendance des Maritimes. Les provinces maritimes ont des problèmes particuliers et la solution à certains de ces problèmes ressemble parfois à des dons de charité alors que c'est une question de bonne exploitation commerciale que de maintenir un tarif pour protéger les industries du centre du Canada. C'est la première observation que je veux faire. Vous pouvez en discuter si vous voulez, mais je veux que cette observation soit enregistrée.

M. Kent: Si vous me le permettez, j'aimerais faire quelques commentaires. J'aimerais tout d'abord m'excuser de l'erreur grossière que j'ai faite à la page 1. J'ai bien dit que j'essayais

[*Text*]

take was a snapshot view, forgetting about the might-have-beens and the quite different ways in which economies would have developed over the last hundred years in different circumstances. I wanted only to point out what at this moment would happen if suddenly the maritimes were a separate economic entity. The one point I wanted to make was that what would not happen would be that we would have unemployment.

Senator Hicks: I think I follow that argument and would agree with you.

Mr. Kent: That is the only point I want to make, very strongly. Now, I agree entirely that if you look at the development of things, then of course Ontario has gained enormously from there being a Canadian economy. I was taking that completely for granted and I did not think I had to say it, but I apologize for not having made my point absolutely clear.

Senator Hicks: I will move directly to a totally different point.

On page 10 you point out quite correctly that when the return looks submarginal the most direct way to boost the rate of return is to lessen the capital against which it has to be calculated. You say that the easiest way to do this, and the most direct way, is by making capital grants. A lot of government assistance—that is, government assistance for promoting industrial development—has not been by way of capital grants, but by way of loans. I should like you to comment upon the validity of government loans as compared with capital grants. My lead-in or my prejudice is that if you can borrow money from the government, it is not likely to make an uneconomical industry succeed if it is such that you could not borrow the money from somewhere else. There may be a marginal interest rate advantage, but that is very rarely critical to the success of the promotion.

Mr. Kent: If I could have my way, so to speak, I would feel very much happier, and would always have felt very much happier, with a regional development structure in which we gave grants only. But the capital grants cannot be allowed to get too large for the reasons I mentioned, and therefore if it is a case of grants only, we have to be prepared to pay operating grants as well, and if they are operating grants, then I would emphasize that I do not think they are effective except in the context of some other changes in policy. But the ideal program would seem to me to be one where, in order to get into what would otherwise be submarginal investments, government pays the necessary degree of grants and is not involved in the business of lending money at all. You rely entirely on private mechanisms for loans, and if you can provide the right amount of grants, then obviously that is perfectly feasible. It would be a far healthier system, in my view.

Senator Hicks: Finally, I was surprised to see you implicitly approve the transferring of federal departments around the country and so on, saying that this was an advantage to those areas. Surely this is so minimal that the disruption and conse-

[*Traduction*]

de vous brosser un tableau à grands traits et j'en ai oublié les différentes possibilités et les différentes façons dont le système économique aurait pu se développer dans d'autres circonstances au cours des cent dernières années, et ce qui, à ce moment, pourrait se produire si, tout à coup, les provinces Maritimes devenaient une entité économique distincte. Je voulais souligner que nous n'aurions pas eu plus de chômeurs.

Le sénateur Hicks: Je crois que je vous comprends et je suis d'accord avec vous.

M. Kent: C'est la seule observation à laquelle je tenais absolument. Je suis complètement d'accord pour dire qu'en observant le déroulement de la situation, il est évident que l'Ontario a énormément bénéficié de son appartenance à l'économie canadienne. Je tenais tout simplement cela pour acquis et je n'ai pas pensé devoir le dire; cependant, je m'excuse de ne pas avoir été complètement explicite.

Le sénateur Hicks: Je saute directement à une autre question totalement différente.

A la page 10, vous soulignez, avec raison, que lorsque le rendement semble nettement insuffisant, la façon plus directe d'en gonfler le taux est de réduire l'investissement par rapport auquel il est calculé. Vous ajoutez que la façon la plus facile de le faire et la plus directe, est de faire des subventions d'équipement. Souvent, l'aide gouvernementale—c'est-à-dire, la contribution gouvernementale pour promouvoir l'industrie—n'a pas été faite par subventions d'équipement, mais plutôt par prêts. J'aimerais que vous commentiez la pertinence des prêts du gouvernement par rapport aux subventions d'équipement. J'ai cependant une idée préconçue à ce sujet: c'est-à-dire que si vous pouvez emprunter de l'argent au gouvernement, cela n'assurera pas nécessairement le succès d'une industrie non rentable au point qu'elle ne pourrait emprunter l'argent ailleurs. Bien sûr, le taux d'intérêt marginal est favorable, mais cela n'assure que très rarement le succès d'une entreprise.

M. Kent: Si je pouvais agir à ma façon, je me sentirais beaucoup mieux et, je serais beaucoup plus à l'aise si les systèmes d'expansion économique permettaient d'accorder des subventions uniquement. Mais, pour des raisons auxquelles j'ai fait allusion, on ne peut laisser les subventions d'équipement prendre de l'ampleur et par conséquent, si ce n'est qu'une question de subventions, nous devons également être disposés à verser des subventions d'exploitation lesquelles, à mon avis, ne seraient pas rentables à moins d'apporter d'autres modifications aux politiques. Pour moi, le programme idéal en serait un où, afin d'obtenir ce qui autrement serait nettement insuffisant, le gouvernement verserait les subventions nécessaires et ne se mêlerait pas de prêter de l'argent. Vous vous en remettez complètement au mécanisme de l'industrie privée pour ce qui est des prêts et si vous pouvez accorder les subventions nécessaires, cela devient parfaitement possible. A mon avis, le système en serait beaucoup plus sain.

Le sénateur Hicks: En fin de compte, j'ai été surpris de vous entendre implicitement approuver le déménagement des ministères fédéraux dans les autres régions sous prétexte qu'elles profiteraient de ce déménagement. De toute évidence, cet

[*Text*]

quent inefficiency which it produces in the federal government offsets any local or regional advantage.

Mr. Kent: I would have thought that if from the beginning the administration of, let us say, the Canada Pension Plan had been established in—I shall say Halifax for the sake of argument, but in some Maritime town of some size, and I stress not in some very small place but not necessarily a city—then there would be no loss of efficiency. There is no direct running of the Canada Pension Plan administration by some high-level official in Ottawa, let alone a minister. It is an automatic process and with modern communications the inefficiency of doing it in Halifax rather than in Ottawa or near Ottawa is negligible, and the employment involved is quite significant. I would have thought that indeed one could have taken many administrative functions of government and located them elsewhere than in Ottawa without any loss in efficiency at all and they would be genuine industries from the point of view of employment in those other regions.

Senator Hicks: That is very interesting. On the other hand, you would find it very hard to make a case to justify the transfer of the Department of Veterans Affairs, with all the arbitration proceedings involved and so on, into a community that has no medical centre and no medical consultative complex and which would not he likely to be able to attract that type of person to that community. I realize I am getting a little political in this.

Mr. Kent: I cannot comment on the specific, but certainly I know of some government units—not whole departments but government units—that could be transferred without any real loss.

The Chairman: Senator Smith.

Senator Smith (Colchester): My first question, Mr. Chairman, relates to the discussion a moment ago about loans versus grants as useful instruments for development. I suppose the question I want to ask is really an assertion that I want to make so that the significance of the question and the answer will not remain unchallenged on the record. I believe, of course, that if you can afford to make grants, it would be better to give away that money and not maintain that money as some sort of potential asset. But smaller provinces who do not have that kind of money lying around in large amounts to give away can frequently, by lending money, bring about the development they think is desirable. Then surely in those circumstances the loan method is a satisfactory instrument to achieve what you want. Without wishing to make a list, I could certainly enumerate a number of very substantial industries in Nova Scotia which I believe were attracted there only because among other attractions a very substantial loan was available from government sources which would not have been available from private sources. So I want to challenge, as a method, the theory that loans should not be used and that

[*Traduction*]

avantage serait tellement minime que le dérangement et la non-rentabilité subséquente pour le gouvernement fédéral contrebalanceraient tout avantage la région ou la localité pourrait en retirer.

M. Kent: J'aurai pensé que si, à l'origine, l'administration de, disons le Régime de pensions du Canada, avait été fixé à, et ici pour continuer la discussion je propose Halifax ou dans une municipalité quelque peu importante des provinces Maritimes, et encore une fois j'insiste que ce ne serait pas une très petite place mais pas nécessairement une ville, il n'y aurait pas eu de perte de rendement à la suite d'un déménagement. Le Régime de pensions du Canada n'est pas administré directement par un haut fonctionnaire d'Ottawa, et encore moins par un ministre. L'administration de ce régime est un processus automatisé et grâce aux moyens modernes de communication, il n'y aurait pas lieu de s'attarder à la non-rentabilité opérationnelle de Halifax par rapport à Ottawa ou à une ville que serait située près d'Ottawa; en outre, l'administration de ce régime apporte de nombreux emplois. J'aurai cru qu'en fait, de nombreux services administratifs du gouvernement auraient pu être relocalisés à l'extérieur d'Ottawa sans aucune perte de rendement; ainsi, ces services deviendraient de réelles industries du point de vue de l'emploi dans les autres régions.

Le sénateur Hicks: Ce que vous dites est très intéressant. Par contre, vous pourriez très difficilement justifier le déménagement du ministère des Affaires des anciens combattants avec toutes ses procédures d'arbitrage et autres, dans une localité où il n'existe, ni centre médical, ni structure de consultation médicale et qui n'attirerait probablement pas les compétences nécessaires. Je me rends compte que je tombe un peu trop dans la politique.

M. Kent: Je ne saurais répondre sur ce point précis. Mais je sais certainement qu'il existe des services gouvernementaux—non pas des ministères au complet, mais des services—qui pourraient être relocalisés sans perte réelle.

Le président: Sénateur Smith.

Le sénateur Smith (Colchester): Ma première question, monsieur le président, porte sur les discussions d'il y a quelques instants sur l'avantage des prêts par rapport aux subventions comme instruments d'expansion. En fait, ma question est une assertion que je tiens à faire pour que l'importance de la question et de la réponse ne reste pas incontestée dans le compte rendu. Bien entendu, si l'on peut se permettre d'accorder des subventions, il vaut mieux le faire plutôt, que de garder l'argent à titre d'avoir dont on pourrait se servir. Toutefois, les petites provinces qui ne peuvent se permettre de veser des subventions peuvent, en prêtant de l'argent, créer le développement qu'elles souhaitent. Dans ce cas, le recours au prêt est certainement un bon moyen d'atteindre le but souhaité. Sans vouloir faire une liste pour autant, je pourrais énumérer un certain nombre d'industries très importantes de la Nouvelle-Écosse qui n'ont été attirées dans cette province que parce que le gouvernement leur offrait un prêt important, qu'elles n'auraient pu obtenir d'établissements privés. Je veux donc contester la théorie selon laquelle il ne faut pas avoir recours au prêt, mais plutôt aux subventions pour les provinces qui mettent en œuvre des programmes d'aménagement.

[*Text*]

grants should always be used from the point of view of a province carrying out development programs.

Mr. Kent: I do not disagree with that at all. In response to Senator Hicks I emphasized my ideal, that is to say that there would be a sufficient level of federal grants that the need for such loans would be very much reduced. In other words the level of grants would be such that private lenders would be prepared to supply the rest of the capital needed. But in the absence of a sufficient level of federal grants, I agree entirely that from a provincial point of view they would have to be loans.

Senator Hicks: I think the point I was trying to make is that it is not often that the difference between a loan from government and a private loan is critical, and unfortunately the record is full of examples where government loans have tried to make uneconomical industries economical, and they have failed.

Senator Smith (Colchester): Well, I would like to join Senator Hicks, in spite of our potential difference a few moments ago, in the view that really it is not right to say, and I understand now that Mr. Kent did not mean to imply, that the system of regional development arrangements and other transfers is not something which decreases prosperity of Ontario either as a provincial entity or its citizens as wage and salary earners, and that really the maintenance of Canada as such is a very substantial benefit to them and outweighs by far whatever costs there may be. Not only did Senator Hicks have a calculation about the extra cost that the people in Nova Scotia pay for automobiles, but I had one myself and I produced it at the 1967 Federal-Provincial Conference, and no one challenged it—and at that conference there were present representatives of the Government of Ontario.

Senator Hicks: Did that apply to automobiles too?

Senator Smith (Colchester): Yes, and it was a terrific figure. Now I am going, if I may, to put one more question, and this is the basis of my whole attitude towards the fairness of regional development policies now. Would you be prepared to agree that the so-called national policy of protection to industry, because of our international geographic situation as a country, was of very substantial benefit to central Canada? As a result thereof, the country has become much stronger and much more prosperous than otherwise would have been the case. However, in so doing, the benefits of that policy were, in large measure, directed towards the central part of the country and now, it is not unfair to say, the central part of the country has been made stronger by one policy which is a good thing for all of the country, but is it not only fair and reasonable that some other policies should be developed with the objective of developing those parts of the country which not only did not benefit greatly from the national policy in the terms I have mentioned, but which, perhaps, actually have paid for it?

Mr. Kent: The only possible answer to that is the most simple and direct one: yes.

[*Traduction*]

M. Kent: Je n'en disconviens pas. Pour répondre au sénateur Hicks, il faudrait que le gouvernement fédéral accorde un montant suffisant de subventions, pour réduire la nécessité des prêts. En d'autres termes, le montant de subventions fédérales devrait être suffisamment élevé pour que les prêteurs privés soient disposés à fournir le reste des capitaux requis. Faute de quoi, je suis tout à fait d'accord, du point de vue des provinces, pour avoir recours aux prêts.

Le sénateur Hicks: Il est rare que la différence entre un prêt du gouvernement et un prêt du secteur privé soit très grande. Malheureusement, les exemples pleuvent, de prêts gouvernementaux qui ont visé, sans succès, à rentabiliser certaines industries.

Le sénateur Smith (Colchester): Je suis d'accord avec le sénateur Hicks, malgré notre divergence de tout à l'heure, il n'est pas juste de prétendre, et je comprends maintenant que ce n'est pas ce que M. Kent voulait dire, que le mécanisme des accords de développement régional et autres transferts ne diminuent pas la prospérité de l'Ontario en tant qu'entité provinciale ou de ses citoyens en tant que salariés. Il n'est pas non plus juste de dire que le maintien du Canada en tant que tel est un rapport important pour eux et dépasse de beaucoup les frais qui pourraient en découler. Le sénateur Hicks connaissait le montant des frais supplémentaires que payent les résidents de la Nouvelle-Écsosse, pour les automobiles, et je les avais également; je les ai d'ailleurs produits lors de la conférence fédérale-provinciale de 1967 et personne ne les a contesté. Or, à cette conférence, il y avait des représentants du gouvernement Ontarien.

Le sénateur Hicks: Est-ce que cela s'appliquait également aux automobiles?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui et c'était un chiffre astronomique. Je voudrais maintenant, si je puis, poser une autre question: Il s'agit de ma position quant à l'équité des politiques actuelles en matière de développement régional. Êtes-vous prêt à convenir que la politique dite nationale en matière de protection des industries, à cause de notre situation sur la carte mondiale, a surtout profité au Canada du centre? En conséquence, le pays est devenu beaucoup plus fort et beaucoup plus prospère qu'il ne l'aurait été autrement. Toutefois, ce faisant, cette politique a surtout profité à la partie centrale du pays et il serait juste de dire que cette région a été renforçée par cette politique—qui est donc bénéfique pour l'ensemble du pays. N'est-il donc pas juste d'élaborer d'autres politiques visant à développer les parties du pays qui, non seulement n'ont pas beaucoup profité de la politique nationale sur le plan en question, mais encore ont payé pour son application?

M. Kent: La seule réponse possible, c'est la plus simple et la plus directe: oui.

[*Text*]

Senator Molgat: I have many questions, but unfortunately, in view of the time, and the fact that I am supposed to chair another meeting which started six minutes ago, I will be very brief. On the question of subsidies, in addition to the grants under DREE, would you look at things like tax holidays and those sort of approaches to tax adjustments rather than subsidies directly?

Mr. Kent: A tax holiday is an uncertain benefit to anyone who is making an investment decision because its value depends on how successful the business is. Also, a tax exemption tends to become hidden. I personally would prefer to see a direct, identifiable, accountable operating grant.

Senator Molgat: Does Devco do that now?

Mr. Kent: No, Devco is trying mainly to play the other kind of role, as an entrepreneur. It looks to DREE for capital assistance of the grant kind.

Senator Molgat: Devco has become an entrepreneur in its own right?

Mr. Kent: Yes, it does things like import flocks of sheep from Scotland in order to build up the sheep industry. The effect of that is really a subsidy, if you want to analyze it, but it is a subsidy directly related to the entrepreneurship in a particular activity—doing something that the individual farmer could not possibly do.

Senator Molgat: I should very much like to get more information on the Devco operation. I think we could obtain that. I think Mr. Kent is in an ideal position to assist our committee, and I certainly have very much enjoyed having him here. I think he is an invaluable witness in light of his background and ability.

The Chairman: Committee members are always stealing my lines. I would have said the same thing. We invited you because you are probably the most, if not, certainly one of the most knowledgeable people in regional development and the correction of regional disparities in this country, and you have certainly fulfilled all the promises.

The Committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Molgat: J'ai beaucoup de questions à poser, mais malheureusement, compte tenu du temps qui reste et du fait que je dois présider une autre séance qui a commencé il y a six minutes, je serai très bref. Pour la question des subventions, en plus de celles accordées dans le cadre du MEER, considéreriez-vous les examinations fiscales temporaires et ces genres de chose comme des rajustements fiscaux plutôt que comme des subventions directes?

M. Kent: Une examination fiscale temporaire constitue un bénéfice incertain pour quiconque effectue un investissement, car sa valeur dépend du succès de l'entreprise. En outre, une examination fiscale tend à devenir cachée. Pour ma part, je préférerais voir une subvention comptable directe, et identifiable en matière d'exploitation.

Le sénateur Molgat: C'est ce que fait la société Devco à l'heure actuelle?

M. Kent: Non, la société Devco essaie surtout de jouer l'autre rôle, celui d'entrepreneur. Elle recherche auprès du MEER une aide en capital, une subvention.

Le sénateur Molgat: Devco est devenu chef d'entreprise de plein droit?

M. Kent: Elle importe des troupeaux de moutons d'Écosse pour lancer l'industrie du mouton, ce qui correspond en fait, à une subvention, si on veut l'analyser. Toutefois, c'est une subvention directement liée à la direction d'une entreprise pour une activité en particulier—effectuant une opération que ne pourrait faire le cultivateur.

Le sénateur Molgat: J'aimerais bien avoir plus de renseignements sur les activités de la société Devco. Je pense que l'on pourrait en obtenir. Je pense également que M. Kent est en mesure d'aider notre comité et j'ai été très heureux de l'avoir parmi nous ici. Je pense que c'est un témoin très précieux, compte tenu de ses connaissances, et de ses aptitudes.

Le président: Les membres du Comité me volent toujours mes idées. J'aurais dit la même chose. Nous vous avons invité, parce que vous avez sans doute le plus de connaissances sur le développement régional et sur la rectification des disparités régionales dans ce pays et vous avez répondu à toute attente.

La séance est levée.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. T. Kent, President and Chief Executive Officer, Sydney Steel Corporation.

M. T. Kent, président et directeur exécutif, Sydney Steel Corporation.

Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

INDEX

OF PROCEEDINGS

(*Issues Nos. 1 to 13 inclusive*)

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(*Fascicules nos 1 à 13 inclusivement*)

27106—1

Prepared

by the

Information and Reference Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé

par le

Service de consultation et référence,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and
Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et
Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on National Finance

4th Session, 30th Parliament, 1978-1979

INDEX

(Issues 1 to 13 inclusive)

***Accommodation Program of Department of Public Works,* report of Standing Senate Committee on National Finance**
Federal land management 12:32-4
Government's reaction 12:9; 12A:1-60
Recommendations, conclusions
Accommodation costs, allocation (#10) 12A:6
Annual self-audit (#14) 12A:8-9
Architects and engineers, method of selection (#33) 12:34, 36-8; 12A:24-5
Authority to act on client's behalf (#17) 12A:49
Buildings, redefine "single purpose" and "general purpose" (#2) 12:23-5
Buildings, under revenue dependency, less costly (#37) 12A:56
Client department as part of inspection team (#47) 12A:36
Clients departments to arrange for minor tenant services (#45) 12:36; 12A:34
Commercial letting, approves (#43) 12A:32
Complexes, re-assess federal multipurpose (#40) 12A:29
Computer Aided Design, re-assess benefits (#50) 12A:57
Construction Investment Information System, discontinue (#51) 12A:58
Contractors, authorized lists (#30) 12A:21
Competitive proposals over 20, 000 sq. ft. (#22) 12A:13-4
Crown construction, use (#31) 12A:22
Fine Art Policy (#42) 12A:31
Handicapped, accessibility for (#44) 12A:33
Heritage building, re-define term (#41) 12A:30
In-house design work, reduce (#32) 12A:23
Inventory, use (#59) 12A:60
Lease, under revenue dependency, formal (#48) 12A:37
Lease-purchase, conditions for (#25) 12:34; 12A:18-9
Lease-purchase agreements, higher rates in 4 major (#24) 12A:17
Life-cycle costs as basis of decision-making (#38) 12A:28
Master Construction Specification System, compulsory use of (#49) 12A:38
Notational system unsatisfactory (#6) 12:33-4; 12A:4
Ownership (#3) 12:24-6
Phased construction if time and cost permit, use (#28) 12A:54
Planning officers to clients, assign (#19) 12A:51

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Finances nationales

4e session, 30e législature, 1978-1979

INDEX

(Fascicules 1 à 13 inclusivement)

AANB
Voir
Acte de l'Amérique du Nord britannique

Accords fiscaux entre fédéral et provinces
Formules de péréquation 8:19-20, 30-1
Possibilités fiscales provinciales, disparités, répercussions 8A:7

Acte de l'Amérique du Nord britannique
Interprétations 5:32; 5A:21-2

Administration financière, Loi
Discussion
Art. 37—4:10
Art. 38—4:8, 11
États-Unis, comparaison 4:11

Administration voie maritime du Saint-Laurent
Structure financière 11:39-40

Affaires extérieures, Ministère
Agence canadienne de développement international 1:29-30
Bureau central, bureaux régionaux passeports 1:28-9
Force intérimaire des Nations Unies au Liban 1:31
Représentants, calibre 10:17

Affaires indiennes et du Nord Canada
Programme affaires indiennes et esquimaudes, contributions 1:35

Affaires urbaines, Ministère
Société centrale hypothèques et logement 2:31

Agriculture Canada
Commission du lait 11:17
Laboratoire de transformation de viande à Lacombe, Alberta 11:14-6

Alberta, Province
Énergie, hausse des prix, conséquences 8:8; 8A:4-6; 9:20-1
Heritage Fund 5:33-5; 10:17

Principles for renting (#23) 12A:15-6
Private sector and universities in experimental work, involve (#52) 12A:39
Privatization policy (#46) 12A:35
Property, inventory of overseas (#60) 12A:40
Property of Crown corporations (#62) 12A:41
Public Works as agent of Treasury Board (#16) 12A:11
Public Works employees to be project managers (#27) 12A:53
Public Works organization, re-examine (#18) 12A:50
Public Works project managers, support (#26) 12A:52
Public Works responsible for all design and construction (#5) 12:31
Research and development, projects, assess (#53) 12A:59
Responsibility for assisting client departments (#17) 12A:49
Revenue dependency, recommends (#9) 12:13-22
Role of private sector in altering fees (#35) 12:36-7; 12A:27
Scale of fees (#34) 12:36-7; 12A:26
Space guidelines based on function (#13) 12A:7
Space Table in Main Estimates (#15) 12A:10
Tenants for surplus office space, seek (#43) 12A:32
Tender documents, specifications (#29) 12A:20
Treasury Board, review of rent (#8) 12A:5
Treasury Board approval of leases over $250, 000 (#22) 12A:13-4
Treasury Board to supply forecasts (#20) 12A:12
Two-stage competitions for important buildings (#36) 12A:55
Recommendations, conclusions, groups
Federal Land Management 12:7, 9; 12A:3
Revenue Dependency 12:7, 9; 12A:2
Role of Public Works Canada 12:6-7, 9-10; 12A:2
Rental charges 12:11-2
Revenue dependency 12:7, 9, 12-22, 33-4; 12A:2
Space
Assessment of need 12:26-30
Use, monitoring 12:26-30
Utilization by departments 12:26
Summaries relating to recommendations presented by Minister of Public Works
Annex B, Actions, recommendations that would be initiated by Public Works Canada 12A:48-60
Appendix to statement 12A:47
Conclusions 12A:52-3, 56
Recommendations 12A:49-51, 54-5, 57-60
Statement by Minister of Public Works 12:8; 12A:46
Text 12A:44-60
Summaries relating to recommendations presented by President of Treasury Board
Conclusions 12A:4, 17, 27, 33, 38, 40
Index 12A:42-3
Introductory remarks of President Treasury Board 12:6-8; 12A:2-3
Recommendations 12A:5-16, 18-26, 28-32, 34-7, 39, 41
Text 12A:1-43
See also
Public Works Canada

Allemagne de l'Ouest
Disparités régionales 7:24, 38

Andras, honorable Robert, Président, Conseil du Trésor
Budget supplémentaire (A), 1978-79
Discussion 1:8-22
Exposé 1:5-7

Assurance-chômage, Commission
Paiement en trop 1:21-2

Assurance-chômage, Loi
Modifications, raison 1:19-20

Assurance-chômage, programmes
Répercussions 5:23, 25; 5A:7-12

Atlantic Vision: A Development Strategy for the 1980
Potentiel humain, nécessité de développer, citation 10A:16-7

Atlantique, Provinces de l'
Baie de Fundy, projet énergie marémotrice, répercussions économiques 6:27-9
Développement régional, Moncton 6:36
Disparités régionales, position 6:6-7
Emploi dans secteur manufacturier, augmentation, raison 8:16-7
MEER, effet 7:28-30, 36
Nouvelle-Angleterre, comparaison 6:29-30; 7:27-8
Secteur des services 8:37-8

Austin, hon. Jacob, sénateur (Vancouver-Sud)
Bill C-7 4:16-9
Expansion économique régionale, min. 3:14; 5:14, 19-29, 34, 36; 9:18-32, 42-5

Autochtone
Voir
Indien

Australie
Développement régional, phénomène d'urbanisation 8:23
Disparités régionales 7:24, 39-41; 8:23

Banque du Canada
Marché des changes, rôle 4:9

Barrow, hon. A. Irvine, sénateur (Halifax-Dartmouth), Vice-président du Comité
Bill C-7 4:20-1
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:5, 7, 12, 20, 22-3, 25-35; 2:12-28, 30-2
Expansion économique régionale, min. 3:16, 21, 25; 5:40-2; 7:23; 8:40-1; 9:36-8, 45; 10:40-2

Beigie, M. Carl E., président et administrateur, Institut de recherche C.D. Howe
Expansion économique régionale, min. 8:11-6, 19, 21-8, 32-42, 44-5

Accumulative causation
Federal policies, effect 8:22-3
Term, definition 8:22

Agriculture Canada
Dairy Commission 11:17
Meat processing laboratory at Lacombe, Alberta 11:14-6

Alberta, Province
Energy price increase, effect 8:8; 8A:4-6; 9:20-1
Heritage Fund 5:33-5; 10:17

Andras, Hon. Robert, President, Treasury Board
Estimates, Supplementary (A), 1978-79
Discussion 1:8-22
Statement 1:5-7

Atlantic Canada Plus Program
Concept, objective 10:21, 25

Atlantic Development Council
Income transfers 7:31, 37
Prospect for Canada in the 1980, excerpt 8:37

Atlantic provinces
DREE, effect 7:28-30, 36
Fundy tidal power project, economic impact 6:27-9
Manufacturing employment figure, growth, reasons 8:16-7
New England, comparison 6:29-30; 7:27-8
Regional Development, Moncton 6:36
Regional disparity, position 6:6-7
Service industry 8:37-8
See also
Maritime provinces

Atlantic Provinces Economic Council
Developmental software, need for, study, content 10A:16-7

Atlantic Vision: A Development Strategy for the 1980
Developmental software, study, quotation 10A:16-7

Austin, Hon. Jacob, Senator (Vancouver South)
Bill C-7 4:16-9
Regional Economic Expansion Dept. 3:14; 5:14, 19-29, 34, 36; 9:18-32, 42-5

Australia
Regional development, urbanization phenomenon 8:23
Regional disparity, comparison with Canada 7:24, 39-41; 8:23

BNA Act
See
British North America Act

Bank of Canada
Exchange market, role 4:9

Benidickson, hon. William Moore, sénateur (Kenora-Rainy River)
Bill C-7 4:19
Expansion économique régionale, min. 6:33, 35-7, 39-42

Bill C-7, Loi de 1978-79 sur pouvoir d'emprunt
But 4:6, 7, 8
Discussion
Art. 4—Montants à imputer au pouvoir d'emprunt 4:11
Art. 5(1)—Entrée en vigueur 4:8, 12-3
Rapport au Sénat sans amendement 4:4, 22

Black, M. W., conseiller juridique, Finances Canada
Bill C-7 4:11, 13

Bonaventure, incident
St-Laurent, M. 1:21-2

Bourget, hon. Maurice, sénateur (Les Laurentides)
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:31-2, 35

Brown, M. Richard, professeur, University of Maryland
Towards a Communalist Approach to National Development Planning, extrait 6:23

Buchanan, honorable J. J., président, Conseil du Trésor
Examen recommandations du Rapport Programme de logement du Ministère Travaux publics
Discussion 12:9-13
Exposé 12:6-8; 12A:62-3

Budget dépenses, 1978-79
Budget brut, montant 11:11
Budget dépenses, 1977-78, comparaison 1:11-2, 13
Budget supplémentaire (A), effet 1:6
Fonds, réserves, composition 1:8-9
Plafond, terme, choix 1:8
Plafonds dépenses, réductions 1:6, 8-9, 11, 12, 13-4, 34; 2:5

Budget supplémentaire (A), 1978-79
Affaires anciens combattants
Crédit 10a—Affaires anciens combattants 2:32
Affaires extérieures Canada
Crédit L15a—Avances, . . . 1:28-9
Crédit 30a—Agence canadienne de développement international 1:29-30
Affaires indiennes et du Nord
Crédit 1a—Administration 1:10
Crédit 5a—Affaires indiennes et esquimaudes 1:35
Crédit 25a—Affaires du Nord 1:33-4
Affaires urbaines
Crédit 10a—Pour rembourser SCHL 2:31
Crédit L25a—Avances consenties SCHL 2:31
Statutaires 2:31
But, raisons 1:6, 7
Conseil du Trésor, secrétariat
Crédit 20a—Programme fédéral à forte concentration main-d'œuvre 1:5-6, 7

Barrow, Hon. A. Irvine, Senator (Halifax-Dartmouth), Committee Deputy Chairman
Bill C-7 4:20-1
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:5, 7, 12, 20, 22-3, 25-35; 2:12-28, 30-2
Regional Economic Expansion Dept. 3:16, 21, 25; 5:40-2; 7:23; 8:40-1; 9:36-8, 45; 10:40-2

Beigie, Carl E., President and Chief Executive Officer, C.D. Howe Research Institute
Regional Economic Expansion Department 8:11-6, 19, 21-8, 32-42, 44-5

Benidickson, Hon. William Moore, Senator (Kenora-Rainy River)
Bill C-7 4:19
Regional Economic Expansion Dept. 6:33, 35-7, 39-42

Bill C-7, Borrowing Authority Act, 1978-79
Discussion
Clause 4—Amounts to be charged against borrowing authority 4:11
Clause 5(1)—Coming into force 4:8, 12-3
Purpose 4:6, 7, 8
Report to Senate without amendment 4:4, 22

Black, W., Legal Advisor, Dept. of Finance Canada
Bill C-7 4:11, 13

Block funding
Characteristic 5:17-8; 7:37-8; 9:11-2

Block Grants
Roles 10:38-40
Tax incentive systems, comparison 9:16

Bonaventure Incident
St. Laurent, Mr. 1:21-2

Borrowing Authority Act, 1978-79
See
Bill C-7

Borrowing powers, 1978-79
Amount, estimated 4:7
Borrowing powers of $5 billion, supplementary
Discussion 4:8-9
Quote, Mr. Chrétien, March 22, 1978 4:6-7
Utilization 4:9
Foreign borrowings
Deutschmarks 4:7, 9, 19-21
U.S. funds 4:7, 9, 15-8
Purpose 4:7

Borrowing powers, supplementary, 1978-1979
Date, coming into force 4:12-3
Need 4:6
Purpose 4:7

Crédit 35a—Programme spécial 1:7
Conseil privé
Crédit 1a—Conseil privé 2:17
Crédit 5a—Secrétariat Conférences inter-gouvernementales . . . 2:17-8
Crédit 20a—Conseil économique du Canada 2:18
Crédits de un dollar 2:5-6, 7-11, 25-6
Dépenses, augmentation, comparaison augmentation PNB 1:8, 11-2, 13, 15
Emploi et Immigration Canada
Crédit 10a—Emploi et assurance 1:23-5
Énergie, Mines et Ressources Canada
Crédit 10a—Énergie 1:25
Crédit 45a—Commission de contrôle énergie atomique 1:25-6
Expansion économique régionale
Crédit 30a—Paiement Société développement Cap-Breton 2:21
Exposé, hon. R. Andras 1:5-7
Finances Canada
Statutaire—Paiement de transfert 1:31-3; 2:5
Industrie et Commerce
Crédit 1a—Commercial et industriel 2:12-4
Crédit L33a— 2:10, 12
Crédit 45a—Céréales et graines oléagineuses 2:14-5
Montant
Origine 1:6-7
Répartition 1:5-6; 2:5
Total 1:5; 2:5
Paiements statutaires, rajustement des prévisions 1:5, 7
Pêches et Environnement Canada
Crédit 1a—Administration 1:26
Crédit 15a—Pêches et mer 1:26-7
Rapport au Sénat 2:4, 5-11, 33
Santé nationale et Bien-être social
Crédit 50a—Sécurité revenu et assistance sociale 2:15-6
Crédit 60a—Conseil des recherches médicales 2:16-7
Statutaires 2:15
Sciences et technologie
Crédit 45a—Conseil recherche en sciences naturelles et génie 2:22
Crédit 50a—Conseil recherche en sciences naturelles et génie 2:22
Secrétariat d'État
Crédit 15a—Arts et culture 2:22-3
Crédit 45a—Citoyenneté 2:24
Crédit 65a—Paiement à Société Radio-Canada 2:24-5
Statutaire 2:23-4
Solliciteur général Canada
Crédit 5a—Services correctionnels 1:27; 2:11
Crédit L16a— 2:10, 25-6
Transports Canada
Crédit 10a—Transports par eau 2:26-7
Crédit 101a—Conseil ports nationaux 2:11, 28-30
Statutaire 2:27-8
Travaux publics
Crédit 5a—Services professionnels et techniques 1:10-1
Crédit 20a—Travaux maritimes 1:10-1, 27
Crédit 25a—Travaux maritimes 1:10-1, 27

Bourget, Hon. Maurice, Senator (The Laurentides)
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:31-2, 35

British North America Act
Interpretation 5:32; 5A:21-2

Brown, Richard, Professor, University of Maryland
Towards a Communalist Approach to National Development Planning, excerpt 6:23

Buchanan, Honourable J.J., President, Treasury Board
Review of Recommendations in Report of
Accommodation Program of Department of Public Works
Discussion 12:9-13
Statement 12:6-8; 12A:2-3

Buildings
Ownership 12:24-6
Terms, definitions
General purpose 12:23-5
Single purpose 12:23-5

Canada
Ability to be internationally competitive 9:6, 17-8, 23-7; 10:16-20; 13:16
Decision-making process, hindrances 10:23-4, 28
GATT negotiations 9:17, 31, 35
Interprovincial barriers 8A:11-2; 9:17-22
Migration, effect 13:28-31
National tariff policy, effect 9:33, 35
Secondary industry performance 13:34
Standard of living, comparison with United States 9:27-8
Subsidization to industries 9:33

Cape Breton Development Corporation
Cost per job, assessment 13:17, 19-22, 38
Supplementary Estimates "A", reasons for funds 2:21
Supplementary Estimates "B", reasons for funds 11:46-7

Chronicle-Herald
Nova Scotia Job Corps, opinion 5A:11-2

Combines Investigation Act
Mergers, provision on, interpretation 7:33-4

"Community conservation" term, definition 13:6, 10

Contributions
Grants, comparison 11:19, 21-4
Number, amount 11:23
Recipients 11:23-5
Term, definition 11:19, 21

Courchene, T. J., Dept. of Economics, University of Western Ontario
Biographical note 5:5
Comments, quotations
Gap closing policies 9:8
Industrial strategy 9:7
Regional development 9:6
Crédit 45a—Gestion et aménagement fonciers 1:10-1; 2:21
Programme de logement 2:18-20

Budget supplémentaire (B), 1978-79
Agriculture
Crédit 5b—Recherches 11:13-6
Crédit 40b—Commission canadienne des grains 11:16
Crédit 50b—Commission canadienne du lait 11:17-8
Communications
Crédit 10b—Communications 11:18-9, 27
Crédit 15b—Conseil de radiodiffusion et télécommunications canadiennes 11:27
Conseil du Trésor
Crédit 40b—Contrôleur général 11:47
Crédits de un dollar 11:6-10, 12-35, 39-43, 47-50
Énergie, Mines et Ressources
Crédit L85b— 11:9, 28-30
Expansion économique régionale
Crédit L16b— 11:9-10, 30, 34
Crédit 25b— 11:46-7
Finances
Statutaire—Intérêt, escomptes, primes . . . 11:38-9
Fonds de roulement, avance 11:51
Fonds renouvelable, catégories 11:45-6
Montant, total 11:5, 11-2
Postes, principaux 11:5, 11-2
Programmes statutaires 11:5-6, 12
Rapport au Sénat 11:5-10, 51
Secrétariat d'État
Crédit 85b—Office national du film 11:43-5
Solliciteur général
Crédit 5b—Services correctionnels 11:10, 48-50
Transports
Crédit L7b— 11:34-5
Crédit L63b— 11:35-7
Crédit 115b— 11:39-40
Travaux d'équipement 11:41-2

Budgets
Activités gouvernement, constitution, croissance 1:14-5, 18
Budgets d'investissement, problème de mouvements de trésorerie 11:14-7, 20
Coûts service dette fédérale, croissance 1:14-5, 18
Fonds de paiements de péréquation 1:18-9
Formule 11:18, 21, 24, 28
Organismes et sociétés Couronne, versements, croissance 1:14-5
Paiements de péréquation 1:20
Paiements de transfert
Constitution, croissance 1:14-5, 18
Formule indexation, application, effets 1:15-7, 19
Projet de travaux d'équipement, approbation du Parlement 11:17
Réductions dépenses, effets, difficulté 1:15-7
Termes, définitions
Contribution 11:19, 21
Subvention 11:19, 21-2
«Subvention inscrite au Budget» 11:19
Transferts de crédit 1:10-1, 27-8, 33-4; 11:7-9, 12-7

Sectoral studies 9:7
Regional Economic Expansion Dept.
Discussion 5:17-29, 32-42
Statement 5:6-16

Crown corporations
Regional development, role, examples 9:42-6; 13:13-4, 26, 43

Cumulative causation
See
Accumulative causation

DREE
See
Regional Economic Expansion Dept.

Davis, Hon. William G., Premier of Ontario
Ontario fiscal position, change, quotation 8A:10

Decision-making process
Hindrances 10:23-4, 28
Speed factor 10:32-4; 10A:11-2

Devco
Development Division, mandate 13:13
Mandate, role 13:43, 49
Results 13:13-4, 27, 37, 43-4
See also
Crown corporations

Development
Concept, definition 8:38
Cost, definition 10:21
International comparison
Japan 10:18, 20, 23-4
Switzerland 10:10, 23-4
United States 10:28-9
Natural resources, based on exploitation, disadvantage 10:17-20
Preferences, reasons
Assumed risk policy—subsidization of cost 9:14-5, 44
Block grants—conditional grants 9:15-8, 21, 24
Common market—balkanization 9:17-22, 32
Economic development subsidies—income supplement 9:12-3
Employment growth—unemployment level 9:9-12
Migration subsidies—old job maintenance 9:22-4
Minimum levels—relative and equal levels 9:8
Projects, small—large 9:15
Province or region—federal government 9:17-8, 21, 24, 26
Urban—rural 9:13
Results, reasons
Confrontation problem between management, labour and government 10:23-4, 28
Governmental problem 10:23-4, 28
North American situation 10:28-9

Downstreaming
Definition, example 10:19

Caisse d'expansion régionale
But, montant, source 3:11, 23, 25-6

Canada
Aptitude à être compétitif sur plan international 9:6, 17-8, 23-7; 10:16-20; 13:16
GATT, négociations 9:17, 31, 35
Industrie secondaire, rendement 13:34
Migration, effet 13:28-31
Niveau de vie, comparaison avec États-Unis 9:27-8
Obstacles interprovinciaux 8A:11-2; 9:17-22
Politique tarifaire nationale, effet 9:33, 35
Prise de décision, processus, obstacles 10:23-4, 28
Subventions aux industries, effet 9:33

Canada Atlantic Plus, programme
Principe, objectif 10:21, 25

Chômage
Inflation, rapport entre, explication 6:15-7

Chronicle-Herald
Nova Scotia Job Corps 5A:11-2

«Collectivités, maintien des»
Terme, définition 13:6, 10

Commission de l'unité canadienne; *Se retrouver: observations et recommandations*
Accords institutionnels touchant élaboration décisions économiques, observations 8:7
Caisse d'expansion, proposition 8:29-30
Développement économique régional, contenu 7:37
Formule de péréquation, modification proposée 7:37-8; 8:19-20

Commission Fonction publique
Congédiement fonctionnaires 1:21-2

Commission McCracken
Économie mondiale après 1973, étude 10:12; 10A:1-2

Conseil de développement de l'Atlantique
Avenir du Canada dans années 1980, extrait 8:37
Transferts de revenu 7:31, 37

Conseil d'expansion de l'Atlantique
Voir
Conseil de développement de l'Atlantique

Conseil des recherches médicales
Subventions 2:16-7

Conseil du Trésor Canada
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:7
Contrôleur général 11:47-8
Direction politique administrative 12:28
Espace, utilisation par ministères, évaluations besoins, rôle 12:27-9

Economic Council of Canada
DREE, evaluation 7:28-30; 7A:16-7
Federal-provincial policies 5A:15-6
Historical perspective 7:8; 7A:2-7
Industrial adaptation, studies 7A:18-9
Mandate, duties, role 7:6-8, 13; 7A:2, 6
Member, composition 7A:31
Migration, opinion 7:35
Minimum wages 5A:10-1
National policies, regional disparity, attitude 6:32-3, 39-40
Newfoundland economy, study of, mandate, participants, subjects 7:10, 13, 27; 7A:20-1
Orientation 7:7, 14, 23; 7A:2-8, 22
Projections on growth, historical perspective 7:8
Regional development policy, study, content 9:41
Regional disparity, causes, factors, study 7A:6-10
Relations with developing countries, study, quotation 10A:6-7
Reviews, annual, contents
1964—First; *Economic Goals for Canada to 1970* 7:8; 7A:2-3
1965—Second; *Towards Sustained and Balanced Economic Growth* 7A:3-4
1966—Third; *Prices, Productivity and Employment* 7A:4
1968—Fifth; *Challenge of Growth and Change* 7:9; 7A:4-5
1975—Twelfth; *Options for Growth* 7A:5
For a Common Future 7:15; 7A:5-6
Living Together 7:8, 11, 16, 28; 7A:6, 8-18, 20, 22
Looking Outward 7A:5

Economic Growth of Social Justice, excerpts 6:26, 27

Economists
Failures 10A:8-10
Historians, comparison 10A:2-3
Keynesians 10A:8
Monetarists 10A:8
Responsibility 8:11-2, 25-6, 42; 9:7

Economy
Centralizing forces, forms, effects 7:31-3
Combines Investigation Act, provision on mergers, interpretation 7:33-4
Government, role 13:12
Natural resources, based on development, disadvantage 10:17-20

Educational system
Role 10:30, 41-2

Eldorado Nuclear Limited
Establishment 11:29, 32-3
Funding 11:28-30

Employment
Businesses, small, length of time 9:29
Manufacturing, comparison between Canada and the Atlantic Provinces 8:16-7
Programme logement ministère Travaux publics, rapport Comité sénatorial finances nationales, réaction 12:6-8, 11-2; 12A:61-106
Rôle, fonctions 12:27-9
Services de consultation, politique 12:34, 36-8

Conseil économique des provinces atlantiques
Potentiel humain, nécessité de développer, étude, contenu 10A:16-7

Conseil économique du Canada
Adaptation industrielle, études 7A:49
Disparités régionales, causes, facteurs, études 7A:36-40
Exposés annuels, études, contenu
1964—Premier; *Objectifs économiques du Canada pour 1970* 7:8; 7A:31-2
1965—Deuxième; *Vers une croissance économique équilibrée et soutenue* 7A:32-3
1966—Troisième; *Prix, productivité et emploi* 7A:33
1968—Cinquième; *Défi posé par croissance et changement* 7:9; 7A:33-4
1975—Douzième; *Options de croissance* 7A:34
Pour un avenir commun 7:15; 7A:35
Vers l'avenir 7A:35
Vivre ensemble 7:8, 11, 16, 28; 7A:35, 37-49, 50, 52
Mandat, fonctions, rôle 7:6-8, 13; 7A:31, 36
MEER, évaluation 7:28-30; 7A:47-8
Membre, constitution 7A:31
Migration, opinion 7:35
Orientation 7:7, 14, 23; 7A:32-6, 38, 52
Perspective historique 7:8; 7A:31-7
Politique de développement régional, étude, contenu 9:41
Politique nationale, disparité nationale, attitude 6:32-3, 39-40
Politiques fédérales-provinciales 5A:15-6
Projections de croissance, perspective historique 7:8
Relations avec pays en voie de développement, étude, citation 10A:6-7
Salaire minimum, opinion 5A:10-1
Terre-Neuve, étude sur économie, mandat, participants sujets 7:10, 13, 27; 7A:50-2

Conseil Privé
Conseil économique Canada 2:18
Groupe travail sur unité canadienne 2:17
Secrétariat conférences intergouvernementales canadiennes 2:17-8

Contributions
Bénéficiaires 11:23-5
Nombre, montant 11:23-5
Subventions, comparaison 11:19, 21-4
Terme, définition 11:19, 21

Courchene, M. T. J., dépt. Sciences économiques, University of Western Ontario
Commentaires, citations
Développement régional 9:6
Études sectorielles 9:7
Politiques de suppression des écarts 9:8

Regional, comparison between Canada and United States 8:15-6, 21-2

Employment and Immigration Canada
Employment training programs 1:23-5
"Professional", term, definition 1:23-4

Energy, Mines and Resources Canada
Crashed satellite, investigation and clean-up costs 1:25-6
Eldorado Nuclear Limited 11:28-30, 32-3
Oil compensation subsidies 1:25

Energy price increase
Alberta, effects 8:8; 8A:4-6
Economic activity in Canada, effects 8A:4-6
Purchasing power of provinces, effects 8A:4-5
Regional development, effects 10:30-1
See also
Resources endowment

Environment, Dept.
See
Fisheries and Environment Canada

Equalization payments
Role, function 9:10-1

Estimates
Capital budgets, cash flow problem 11:14-7, 20
Capital project, Parliament approval 11:17
Cost of servicing federal debt, growth 1:14-5, 18
Crown corporations and agencies, payments, growth 1:14-5
Equalization payments 1:20
Equalization payments fund 1:18-9
Expenditures growth, want to restrain, effect, difficulty 1:15-7
Form 11:18, 21, 24, 28
Government operations, constitution, growth 1:14-5, 18
Revolving funds, categories 11:45-6
Terms, definitions
Contribution 11:19
Grant 11:19, 21-2
"Grants listed in estimates" 11:19
Transfer payments
Constitution, growth 1:14-5, 18
Escalation formulae, application, effect 1:15-7, 19
Vote transfers 1:10-1, 27, 33-4; 11:7-9, 12-7
Working capital advance 11:51

Estimates, Main, 1978-79
Ceiling, term, choice 1:8
Ceiling of expenditures 1:6, 8-9, 11, 12, 13-4, 34; 2:5
Estimates, Main, 1977-78, comparison 1:11-2, 13
Estimates, Supplementary (A), effect 1:6
Estimates increase, comparison growth GNP increase 1:8, 11-2, 13, 15
Gross estimates, amount 11:11

Estimates, Supplementary (A), 1978-79
Amount
Distribution 1:5-6; 2:5
Stratégie industrielle 9:7
Expansion économique régionale, min.
Discussion 5:17-29, 32-42
Exposé 5:6-16
Note biographique 5:5

Crédit de un dollar
Catégorie
Débits et pertes 11:7-9, 12, 27-8
Dépenses reportées 11:16, 20, 42-3
Divers, autres 11:8-10, 12-3, 48
Modifiant, législation 11:7-10, 12, 28-34
Subventions et contributions 11:7-9, 12, 19-27
Transferts de crédit 11:7-9, 12-7
Explication du besoin prévu 11:42-3
Renvoi aux statuts revisés 11:31-3

Croissance économique de la justice sociale, extraits 6:26, 27

«Cycle du produit»
Définition, exemples 10:20

Davis, hon. William G., Premier ministre Ontario
Situation fiscale Ontario, modification, citation 8A:10

Dépeuplement rural
Tendance, changements 13:41-2

Dette nationale brute
Changements, 1978 4:14-5
Dette publique, intérêt sur 4:15
Emprunts effectués, 1978, effet 4:14-5

Devco
Division du développement, mandat 13:13
Mandat, rôle 13:43, 49
Résultats 13:13-4, 27, 37, 43-4
Voir aussi
Sociétés d'État

Développement
Comparaisons internationales
États-Unis 10:28-9
Japon 10:18, 20, 23-4
Suisse 10:10, 23-4
Coûts 10:21
Notion, définition 8:38
Préférences, raisons
Activités locales—projets complexes 9:15
Créations emplois—préoccupation taux de chômage 9:9-12
Marché commun—balkanisation 9:17-22, 32
Niveaux minimaux absolus—niveaux relatifs et égaux 9:8-9
Politique de risque—financement coûts 9:14-5, 44
Provinces ou régions—gouvernement fédéral 9:17-8, 21, 24, 26
Régions urbaines—régions rurales 9:13
Subventions à expansion économique—supplément de revenu 9:12-3

Origin 1:6-7
Total 1:5; 2:5
Employment and Immigration Canada
Vote 10a—Employment and Insurance 1:23-5
Energy, Mines and Resources Canada
Vote 10a—Energy 1:25
Vote 45a—Atomic Energy Control Board 1:25-6
External Affairs Canada
Vote L15a—Advances... 1:28-9
Vote 30a—Canadian International Development Agency 1:29-30
Finance Canada, Dept.
Statutory—Transfer Payments 1:31-3; 2:5
Fisheries and Environment Canada
Vote 1a—Administration 1:26
Vote 15a—Fisheries and Marine 1:26-7
Fund, reserves, composition 1:8-9
Indian and Northern Affairs
Vote 1a—Administration 1:10
Vote 5a—Indian and Eskimo Affairs 1:35
Vote 25a—Northern Affairs 1:33-4
Industry, Trade and Commerce
Vote 1a—Trade-Industrial 2:12-4
Vote L33a—2:10, 12
Vote 47a—Grain and Oil seeds 2:14-5
National Health and Welfare, Canada
Statutory 2:15
Vote 50a—Income security and Social Assistance 2:15-6
Vote 60a—Medical Research Council 2:16-7
One dollar items 2:5-6, 7-11, 25-6
Privy Council
Vote 1a—Privy Council 2:17
Vote 5a—Canadian Intergovernmental Conference Secretariat 2:17-8
Vote 20a—Economic Council of Canada 2:18
Public Works
Accommodation program 2:18-20
Vote 5a—Professional and Technical Services 1:10-1
Vote 20a—Marine-Operating expenditures 1:10-1, 27-8
Vote 25a—Marine-Capital expenditures 1:10-1, 27-8
Vote 45a—Land management and Development 1:10-1; 2:21
Purpose, reasons 1:6, 7
Regional Economic Expansion
Vote 30a—Payment to Cape Breton Development Corporation... 2:21
Report to Senate 2:4, 5-11, 33
Science and Technology
Vote 45a—Natural Sciences and Engineering Research Council 2:22
Vote 50a—Natural Sciences and Engineering Research Council 2:22
Secretary of State
Statutory 2:23-4
Vote 15a—Arts and Culture 2:22-3
Vote 45a—Citizenship 2:24
Vote 65a—Payment to CBC... 2:24-5
Solicitor General Canada
Vote 5a—Correctional Services 1:27, 2:11
Subventions aux migrants—maintien emplois existants 9:22-4
Subventions globales—subventions conditionnelles 9:15-8, 21, 24
Ressources naturelles, basée sur exploitation, désavantage 10:17-20
Résultats, raisons
Problème de confrontation entre patronat, syndicats et gouvernement 10:23-4, 28
Problème gouvernemental 10:23-4, 28
Situation nord-américaine 10:28-9

Développement en aval
Définition, exemple 10:19

Développement régional
Centres de croissance 13:42
Centres urbains, avantages, raisons 7:14-5; 7A:40-3; 9:13
Collaboration entre autorités provinciales et fédérales 13:39-40
Concentrations urbaines, phénomène 7:26-7, 30-1; 8:23-4, 35-6; 9:13
Croissance économique sur répartition revenus, analyse conséquences, sources 6:26-7
Disparités régionales
MEER, position, rôle 3:8-9
Unité nationale, liens 3:8-9
Emplois, création de nouveaux 9:9, 13
Énergie, coût, effets 10:30-1
Entreprises, grandeur, effets 13:37-8
Études sectorielles 9:7
Forces du marché, rôle 9:39
Formule d'évaluation coûts et avantages 13:31-2
Gouvernement, rôle 9:39; 10:35; 13:12
Gouvernement fédéral
Objectifs, buts 9:6-8
Rôle 8:16; 9:6, 17; 10:35; 13:9, 11
Industries manufacturières 8:39-40; 9:9
Infrastructures publiques 9:10-2
Localités à industrie unique, nombre 7:22
Loi sur examen de l'investissement étranger, effet 9:38-9
MEER, position, rôle 3:9-10
Migration, effet 13:15, 28-31
Ministères fédéraux, rôles, effet 13:11, 23, 46-7
Mobilité comme solution 13:7
«Moyens techniques appropriés» 6:23-6, 29-30, 37-9
Multinationales, rôle 7:25-6
«Nager à contre-courant», terme, définition 7:34, 38; 8:31
Niveaux minimaux absolus 9:8, 28; 10:37, 39-40
Objectifs, buts
Conséquences 8:11-2, 14-5, 25, 27, 31-2; 10:35-6; 13:10
Définitions, genres 8:10-2, 14-5, 25, 27, 30-1; 9:6-8; 10:35; 13:8
Pensée et planification, approche 6:12-3
Pôle de développement, notion, définition, origine, exemples 6:8-10, 19-20; 7A:42; 8:36-7; 9:13
Politique, raisons, risque 9:32-5; 13:16, 24-5, 27-8, 34, 48
Politique nationale, contenu, proposition 3:7-8
Population-cible, besoins de base, concept 6:10-2, 17-8, 20-2, 35-9; 8:11-2, 14

Vote L16a— 2:10, 25-6
Statement, Hon. R. Andras 1:5-7
Statutory payments, adjustments to forecast 1:5, 7
Transport Canada
Statutory—Payments to Railway and Transportation Companies 2:27-8
Vote 10a—Marine Transportation 2:26-7
Vote 101a—National Harbours Board 2:11, 28-30
Treasury Board Secretariat
Vote 20a—Federal Labour Intensive Projects 1:5, 7
Vote 35a—Special Program 1:7
Urban Affairs
Statutory—Loss on sale of required Student Housing Projects 2:31
Vote 10a—To reimburse CMHC . . . 2:31
Vote L25a—Advances to CMHC 2:31
Veterans Affairs
Vote 10a—Veterans Affairs 2:32

Estimates, Supplementary (B), 1978-79
Agriculture
Vote 5b—Research 11:13-6
Vote 40b—Canadian Grain Commission 11:16
Vote 50b—Canadian Dairy Commission 11:17-8
Amount, total 11:5, 11
Communications
Vote 10b—Communications 11:18-9, 27
Vote 15b—Canadian Radio-television and Telecommunications Commission 11:27
Energy, Mines and Resources
Vote L85b— 11:9, 28-30
Finance
Statutory—Interest, Bond Discount, . . . 11:38-9
Items, major 11:5, 11-2
One dollar items 11:6-10, 12-35, 39-43, 47-50
Regional Economic Expansion
Vote L16b— 11:9-10, 30, 34
Vote 25b— 11:46-7
Report to Senate 11:5-10, 51
Secretary of State
Vote 85b—National Film Board 11:43-5
Solicitor General
Vote 5b—Correctional Services 11:10, 48-50
Statutory programs 11:5-6, 12
Transport
Capital project 11:41-2
Vote L7b— 11:34-5
Vote L63b— 11:35-7
Vote 115b— 11:39-40
Treasury Board
Vote 40b—Comptroller General 11:47

Everett, Hon. Douglas Donald, Senator (Fort Rouge), Committee Chairman
Bill C-7 4:6, 8, 10, 16, 22
Estimates, Supplementary (B), 1978-79 11:11-3, 16, 20, 22, 24-8, 30, 36-9, 42-5, 48, 51
Regional Economic Expansion Dept. 3:5, 12, 14, 18-26, 28, 30-1; 5:5-6, 10, 12, 17-8, 25, 32-4, 38-9, 42; 6:5, 12, 16-7, 19, 24-5, 27, 32, 34-40, 42-3; 7:5, 8, 12, 20-1, 26-7, 29-31,

Processus d'expansion économique, éléments clés, questions 8:7-8
Propositions 13:14
Ressources naturelles, base à toute expansion 10:36
Secteur de la fabrication 8:39-40; 9:9
Services, secteur, rôle, terme, définition 7:14-5, 31, 37; 8:39-40
Sociétés d'État, rôle, exemples 9:42-6
«Spécialistes aux pieds nus», idée, origine, définition 6:10-1
Structure 13:26-7
Subventions d'exploitation 13:12, 25
Terme, définition, choix 13:5-7
Transferts, comparaison 13:7-8
Transport, services, effets 7:15-6; 7A:43-4; 9:37; 10:30-2
Travaux publics
Rôle 6:13-5, 27, 34-5
Terme, définition 6:35
Urbanisation, phénomène, comparaison
Australie 8:23
États-Unis 8:34
Voir aussi
Disparités régionales
Expansion économique régionale, min.

Disparités régionales
Causes, facteurs 7:6-7; 7A:36-40
Combler écarts
Dépenses, total, calcul 8:42-4
Terme, choix, définition 5:23-4; 7:6; 9:8
Comparaisons internationales
Allemagne de l'Ouest 7:24, 38
Australie 7:24, 39-41; 8:23
États-Unis 7:24, 30-1, 38-40; 8:15-6, 21-2, 24-6, 36-7
Italie 7:24-5, 39
Royaume-Uni 7:25, 39
«Courbe d'options», conclusion, terme, définition 6:6
Définition, critère 3:18-9; 6:42-3; 8:10-1, 15
Fédéralisme, relation 7:23-5, 38-9; 8:10, 15
Main-d'œuvre, niveaux de productivité, écarts, raisons 7:11-4; 7A:38-40
MEER, position, rôle 3:8-9; 6:35
Mesure de rajustement, terme, choix, définition 5:23-6; 7:6-7
Nivellement, total dépenses, calcul 8:42-4
Pays riches, pauvres, comparaison 6:6
Phénomènes sociaux-économiques, mesures statistiques, calcul 7:7
Politique fiscale, répercussions 6:31-2, 39-40
Politiques fédérales 8A:3-4
Politiques nationales, répercussions 6:31-4; 8A:3; 9:33-6
Problème, portée 8:5-6; 9:33-5
Problème économique ou politique 3:27-8; 8:5-6
Productivité, terme, choix, définition 7:11-4, 28; 8:41-2
Provinces, comparaison entre 8A:2-3
Provinces, revenu disponible, comparaison entre 3:29-30
Provinces maritimes, position 6:6-7
Québec, position 6:6-7
Recommandations du Conseil économique du Canada 7:11-3; 7A:48, 53-7

35, 39, 43; 8:5, 8-9, 12, 17, 20, 22, 25-6, 32, 37-41, 44, 46; 9:5, 11, 14-6, 18, 20-2, 24, 35-8, 41, 45, 47; 10:5-6, 11, 18-21, 24-8, 30-4, 36-8, 40, 42; 13:5, 15, 20, 22, 27, 40, 42, 47, 49
Report of the Accommodation Program of DPW 12:5-13, 16, 18-26, 29-30, 33-4, 36-8

Exchange Rate
Bond, issues, amount, reason 4:7, 9, 15-6

External Affairs Canada
Canadian International Development Agency 1:29-30
Central and Regional Passport Offices 1:28-9
People in the field, calibre 10:17
United Nations Interim Force in Lebanon 1:31

Federal Government
Economic policy, orientation, reasons 8A:3-4
Federal-provincial policies, side-effects 5:10; 5A:6-14
Growth in expenditures, limit, commitment 1:8
Migration, attitude 3:21
National economic policy, significance of regional development, historical perspective 13:23-4, 39
Provincial bond issues, underwriting 7:17; 7A:15
Regional adjustment, role 5:31-3, 40
Regional development
Attitude of politician and public servant 13:38-9
Example 9:39-40
Goals, objectives 9:6-8
Role 8:16; 9:6, 17; 10:35; 13:9, 11
Regional development fund 3:11, 23
Regional disparity and development, problems, suggestion 3:11
Spending, total for 1978-79 11:11
Tariff policy 5:31-2, 35-7
Transfer payments 5:7; 5A:6-14, 18-26
See also
Federal government departments

Federal government departments
Regional development
Roles 13:11, 23
Transfer, impact 13:46-7
See also
Federal Government

Federal Labour Intensive Projects
Projects 1977-79, cost 1:5, 7

Federal-provincial fiscal arrangements
Disparities in provincial fiscal capacity, repercussions 8A:7
Equalization formulas 8:19-20, 30-1

Finance Canada, Dept.
Estimates, supp. (A) 1978-79, Statutory—Transfer Payments 1:31-3
Sales tax arrangements, Quebec, compensation 1:31-3

Financial Administration Act
Discussion
Section 37— 4:10

Réduction
Objectifs, buts 8:10-2, 14-5, 25, 31
Raisons, moyens 6:6-8
«Réduire disparités régionales», expression, interprétations 8A:2
Ressources naturelles, influences 7:6, 11; 7A:50
Sciences, économiques urbaines et régionales, domaine, études 6:5-6
Suppression, répercussions revenu moyen habitant-province, calcul 3:9, 12-4
Transport, services, effets 7:43; 7A:43-4
Unité nationale, liens 3:8-9; 6:7; 13:7
Voir aussi
Développement régional
Expansion économique régionale, min.

Économie
Enquêtes sur coalitions, Loi relative aux, disposition visant fusions, interprétation 7:33-4
Forces centralisatrices, formes, effets 7:31-3
Gouvernement, rôle 13:12
Ressources naturelles, basée sur exploitation, désavantage 10:17-20

Économie régionale
Activités du conseil 7A:49-52
Annexe, *Vivre ensemble*, recommandations 7:11-3; 7A:53-7
Appendice, bibliographie 7A:58-60
Recherches sur questions régionales, futures 7A:52
Région, économie 7A:31-7
Termes, définitions
Accroissement 7:18
Politique de stabilisation 7:16
Productivité 7:11-4
Supplanter 7:18
Vivre ensemble 7:14; 7A:37-49; 8:35-6, 41
Voir aussi
Conseil économique du Canada

Économistes
Échecs 10A:8-10
Historiens, comparaison 10A:2-3
Monétaristes 10A:8
Partisans doctrine de Keynes 10A:8
Responsabilités 8:11-2, 25-6, 42; 9:7

Eldorado Nuclear Limited
Établissement 11:29, 32-3
Financement 11:29-30

Émigration
Voir
Migration

Emploi
Entreprises, petites, durée 9:29
Régional, comparaison entre Canada et États-Unis 8:15-6, 21-2
Secteur manufacturier, comparaison entre Canada et provinces atlantiques 8:16-7

Section 38— 4:8, 11
United States, comparison 4:11

Fisheries and Environment Canada
Federal Environmental Assessment Review Office 1:26
Grant Memorial University Newfoundland 1:26-7

Fleck, James D., Visiting Professor of Canadian Studies in Business and Public Management, Harvard University
Biographical note 9:5, 47
Regional Economic Expansion Department
Discussion 9:24-33, 35-42, 44-5
Statement 9:5-20, 22-4

Fleck Industries
Location, reasons 9:37-8

Flynn, Hon. Jacques, Senator (Rougemont)
Bill C-7 4:8-15, 17, 20-2

Foreign borrowings
Deutschmarks 4:7, 9, 19-21
U.S. funds 4:7, 9, 15-8

Foreign Investment Review Act
Regional development, effect 9:38-9

GNP
See
Gross National Product

Globe and Mail
Income transfer, effect on Atlantic Canada, quotation 7:31
Service industry in Atlantic region, quotation 8:37-8

Godfrey, Hon. John Morrow, Senator (Rosedale)
Bill C-7 4:15
Estimates, Supplementary (A) 1978-79 1:11-2
Estimates, Supplementary (B), 1978-79 11:23
Regional Economic Expansion Dept. 5:5, 9, 16-9; 8:18, 20-1, 23, 26, 35, 37, 39-40, 44-6; 9:5, 10, 12, 39-40, 43, 47; 10:9, 29, 40; 13:18, 22, 25, 27-8
Report of the Accommodation Program of DPW 12:20-1, 30-4

Godfrey, John F., President and Vice-Chancellor, University of King's College
Biographical note 10:5
Regional Economic Expansion Department
Discussion 10:11-37, 41-2
Statement 10:6-10

Government loans
Capital grants, comparison 13:46-8

Graham, Hon. B. Alasdair, Senator (The Highlands)
Regional Economic Expansion Department 13:20-1, 42-4

Emploi et Immigration Canada
«Professionnels», terme, définition 1:23-4
Programmes formation main-d'œuvre 1:23-5

Emprunts étrangers
Deutsch Marks 4:7, 9, 19-21
Fonds américains 4:7, 9, 15-8

Énergie, hausse des prix
Activité économique au Canada, effets 8A:4-6
Alberta, conséquences 8:8; 8A:4-6
Développement régional, effets 10:30-1
Pouvoir d'achat des provinces, effets 8A:4-5
Voir aussi
Richesses naturelles

Énergie, Mines et Ressources Canada
Eldorado Nuclear Limited 11:28-30, 32-3
Satellite écrasé, frais enquête et élimination contamination 1:25-6
Subventions importateurs de pétrole 1:25

Enquêtes sur coalitions, Loi relative aux
Fusions, disposition visant, interprétation 7:33-4

Enseignement, système
Rôle 10:30, 41-2

Environnement, Ministère
Voir
Pêches et Environnement Canada

États-Unis
Développement régional, phénomène d'urbanisation 8:34
Disparités régionales 7:24, 30-1, 38-40; 8:15-6, 21-2, 24-6, 36-7

Everett, hon. Douglas Donald, sénateur (Fort Rouge), Président du Comité
Bill C-7 4:6, 8, 10, 16, 22
Budget supplémentaire (B), 1978-79 11:11-3, 16, 20, 22, 24-8, 30, 36-9, 42-5, 48, 51
Expansion économique régionale, min. 3:5, 12, 14, 18-26, 28, 30-1; 5:5-6, 10, 12, 17-8, 25, 32-4, 38-9, 42; 6:5, 12, 16-7, 19, 24-5, 27, 32, 34-40, 42-3; 7:5, 8, 12, 20-1, 26-7, 29-31, 35, 39, 43; 8:5, 8-9, 12, 17, 20, 22, 25-6, 32, 37-41, 44, 46; 9:5, 11, 14-6, 18, 20-2, 24, 35-8, 41, 45, 47; 10:5-6, 11, 18-21, 24-8, 30-4, 36-8, 40, 42; 13:5, 15, 20, 22, 27, 40, 42, 47, 49
Programme de logement de MTP 12:5-13, 16, 18-26, 29-30, 33-4, 36-8

Examination fiscale temporaire
Définition 13:49

Expansion économique régionale, Ministère
Accords, nombre 3:16-7
Atlantique, province de l', effet 7:28-30, 36
Budget, montant 3:9; 8:19

Grants
Contributions, comparison 11:19, 21-4
Government loans, comparison 13:46-8
Number, amount 11:23-5
Recipients
Audited statement, deposit 11:22-3
Group, kind, number 11:22-5, 27
Statement of use, without audit, deposit 11:25-6
Term, definition 11:19, 21-2
Use, monitoring 11:22-3, 25-7

Grosart, Hon. Allister, Senator (Pickering)
Bill C-7 4:11-5, 20
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:7-15, 18, 27-30, 33-4; 2:12-7, 25-6, 29-30
Estimates, Supplementary (B), 1978-79 11:12-22, 25-46, 48-51
Regional Economic Expansion Department 3:12, 14, 28-9, 31; 5:5, 9, 18; 7:12-3, 23-4, 26-9, 33-4; 8:8-20, 22-3, 28-9, 39-44; 13:28-31, 40-2
Report of the Accommodation Program of DPW 12:10-5, 17, 19, 21-4, 26-9, 31, 33-6, 38

Gross national debt
Borrowings, 1978, effect 4:14-5
Change, 1978 4:14-5
Public debt, cost of servicing 4:15

Gross National Product
Canadian governments, percentage, comparison 1961, 1976 1:16; 9:20
Growth, terms, definition 1:11, 15
Growth for 1978-79, percentage 1:11-2

Hicks, Hon. Henry D., Senator (The Annapolis Valley)
Regional Economic Expansion Department 3:13, 17-22, 27, 29; 6:6, 10, 12-24, 26-8, 30, 32, 36, 39, 42; 7:5, 8-11, 13-20, 22-8; 8:33-4, 36, 38-9, 44; 13:18-21, 41-2, 45-8
Report of the Accommodation Program of DPW 12:25-6

Higgins, Benjamin, Department of Economics, University of Ottawa
Economic Growth of Social Justice, excerpts 6:26, 27
Regional Economic Expansion Department
Discussion 6:12-42
Statement 6:5-12

Higgins, Richard, President, Development Planning Associates
Biographical note 3:5
Regional Economic Expansion Department
Discussion 3:12-31
Statement 3:5-12

Howe Research Institute, C.D.
Policy review, 1978, Regional employment in Canada and in United States, trends 8:15-6
Policy review, 1979, content 8:28
Regional disparities, interaction between "old" and "new", quotation J. Maxwell 5:13; 5A:19
Caisse d'expansion régionale 3:11, 23, 25-6
Coordination, administration publique, moyens
Assouplissement du budget 3:9-10, 23-5
Persuasion générale 3:10, 23
Pouvoirs, exercice 3:9-10, 22-3; 6:34
Développement régional
Méthode appliquée à localité plutôt éloignée 13:41
Position, rôle 3:9-10
Disparité, définition, critère 3:18-9
Disparités régionales, position 3:8-9
Évaluation par Conseil économique du Canada 7:28-30; 7A:47-8
Financement en fonds bloqués 5:17-8
Objectifs, buts, fonctions, rôle 3:5-8, 14-6, 18, 22, 27; 5:17, 23, 26, 37-9; 6:17, 31, 33-4, 41-2; 7:9-10; 8:35-6; 9:26; 10:6, 9-10, 13-4, 34-5; 13:10, 37
Priorité politique 3:8, 16-7
Processus décisionnel 10:14; 13:37
Programmes, évaluation 9:26-7; 10:9, 13-4; 13:10-1, 42
Provinces, relations 3:16-8
Rajustement, mesures 5:23-8
Rapport annuel 1977-1978, performances statistiques 9:26
Société de développement du Cap-Breton 2:21; 11:46-7; 13:17, 19-22
«Stratégie de développement» 5:37-8
Subventions à industrie 5:17-8; 6:17; 8:35-6, 44-5; 9:9-10; 13:10-2
Subventions au développement régional, Loi (LSDR), utilisation 13:10-2
Tennessee Valley Authority, comparaison 8:36-7
Termes, choix
«Combler écarts» 5:23-4; 7:6
«Prendre mesures de rajustement» 5:23-4, 25-6; 7:6-7
Travaux sur rivière Saskatchewan-sud 11:30-2, 34
Voir aussi
Développement régional
Disparités régionales

Expansion régionale
Voir
Développement régional

Financement en fonds bloqués
Caractéristique 5:17-8; 7:37-8

Finances Canada
Statutaire—Paiements de transfert 1:31-3
Taxe de vente, accord, indemnités versées au Québec 1:31-3

Finances nationales, comité sénatorial permanent
Budgets, recommandations, suggestions 11:6-7
Crédit de un dollar, opinion 2:13, 26; 11:6, 13-4
Objectifs 8A:12-4
Questions supplémentaires, question 13:22

Fleck, M. James D., professeur invité d'Études canadiennes en gestion Affaires et de l'État, Harvard University
Expansion économique régionale, min.
Discussion 9:24-33, 35-42, 44-5
Exposé 9:5-20, 22-4

Representatives 8:4-5

Hudson Institute of Canada
Economic prospects for Maritime cities, quotation 10A:11-2

Income, disposable
Calculation, definition 3:20-1, 29-31
Provinces, comparison between 3:29-30

Indians
Regional development, problems 13:40

Indian and Northern Affairs, Canada
Indian and Eskimo Affairs Program, contributions 1:35

Industrial strategy
Definition 9:7, 24-5
Government, role, purpose 5:19-22
Role, purpose, planning 5:19-22, 26-7

Industry, Trade and Commerce, Dept.
Canada West Foundation, grant, purpose 2:14-5
"Emergency clothing import measures" 2:14
International Tin Agreement 2:12
"Office for Reduction Paperburden" 2:12-4
People in the field, calibre 10:17

Inflation
Unemployment, relationship, explanation 6:15-7

Issues of regional economic significance
Appendix 1, *Living Together*, recommendations 7:11-3; 7A:23-6
Appendix 2, bibliography 7A:27-9
Council activities 7A:18-21
Living Together 7:14; 7A:8-18; 8:35-6, 41
Regional economic issues 7A:2-7
Research into regional issues, future 7A:21-2
Terms, definitions
"Crowding out" 7:18
"Incrementality" 7:18
"Productivity" 7:11-4
"Stabilization policy" 7:16
See also
Economic Council of Canada

Italy
Regional disparities 7:24-5, 39

Japan
Development 10:18, 20, 23-4

Kent, Tom, President and Chief Executive Officer, Sydney Steel Corporation
Biographical note 13:5
Regional Economic Expansion Department
Discussion 13:15-49
Statement 13:5-15
Unemployment, localized, quotation 13:6-7
Note biographique 9:5, 47

Flynn, hon. Jacques, sénateur (Rougemont)
Bill C-7 4:8-15, 17, 20-2

Globe and Mail
Secteur de services dans région de l'Atlantique 8:37-8
Transferts de revenu, effet sur région Atlantique, citation 7:31

Godfrey, hon. John Morrow, sénateur (Rosedale)
Bill C-7 4:15
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:11-2
Budget supplémentaire (B), 1978-79 11:23
Expansion économique régionale, min. 5:5, 9, 16-9; 8:18, 20-1, 23, 26, 35, 37, 39-40, 44-6; 9:5, 10, 12, 39-40, 43, 47; 10:9, 29, 40; 13:18, 22, 25, 27-8
Programme de logement du MTP 12:20-1, 30-4

Godfrey, M. John F., président et vice-chancelier, University of King's College
Expansion économique régionale, min.
Discussion 10:11-37, 41-2
Exposé 10:6-10
Note biographique 10:5

Gouvernement fédéral
Augmentation des dépenses, limite, engagement 1:8
Caisse d'expansion régionale 3:11, 23
Dépenses, total pour 1978-79 11:11
Développement régional
Attitude du politicien et du fonctionnaire 13:38-9
Exemple 9:39-40
Objectifs, buts 9:6-8
Rôle 8:16; 9:6, 17; 10:35; 13:9, 11
Migration, attitude 3:21
Obligations provinciales, souscription, participation 7:17; 7A:46
Paiement de transfert 5:7; 5A:6-14, 18-26
Politique économique, orientation, raisons 8A:3-4
Politique économique nationale, importance expansion régionale, perspective historique 13:23-4, 39
Politique tarifaire 5:31-2, 35-7
Politiques fédérales-provinciales, effets secondaires 5:10; 5A:6-14
Problèmes disparité et expansion régionales, suggestion 3:11
Redressement régional, rôle 5:31-3, 40
Voir aussi
Ministères fédéraux

Gouvernements provinciaux
Politiques fédérales-provinciales, effets secondaires 5:10; 5A:6-14
Rôles, attitudes 8:7; 8A:9-10

Graham, hon. B. Alasdair, sénateur (The Highlands)
Expansion économique régionale, min. 13:20-1, 42-4

Grosart, hon. Allister, sénateur (Pickering)
Bill C-7 4:11-5, 20

Langlois, Hon. Léopold, Senator (Grandville)
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 2:21, 33
Estimates, Supplementary (B), 1978-79 11:15-6, 20-1, 23-5, 29, 33-5, 38, 41-3

Mackay, J. H., Deputy Minister, Department of Public Works
Review of Recommendations in Report of Accommodation Program of Department of Public Works
Discussion 12:12-5, 17-9, 21-2, 24-6, 28-9, 31, 33-5, 37-8
Statement 12:8

McCracken Commission
World economy after 1973, study 10:12; 10A:1-2

Marchand, Hon. Jean, Senator (de la Vallière)
Regional Economic Expansion Department 13:35-6

Maritime provinces
Canadian economy, advantages, disadvantages 13:8-9, 35-6, 45-6, 48
Confederation, advantages 13:8-9, 35-6, 45-6, 48
Economic prospects, alternatives 10:10; 10A:11-7
Growth pole concepts, effect 9:32-3
Migration, reverse flow back 9:28-9
Productivity 13:16-20
Transportation, "Main Corridor" 9:45

Martin, Alan, Parliamentary Secretary to Minister of Finance
Bill C-7
Discussion 4:8-9, 12-22
Statement 4:6-8

Maxwell, Judith, Director, Policy Analysis, C.D. Howe Research Institute
Regional disparities, interaction between "old" and "new", quotation 5:13; 5A:19
Regional Economic Expansion Department
Discussion 8:9-10, 12-3, 15-21, 27-30, 32-4, 38, 41-3, 45-6
Statement 8:5-8

Medical Research Council
Grants 2:16-7

Meyboom, P., Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board
Review of Recommendations in Report of Accommodation Program of Department of Public Works 12:23-34, 36, 38

Migration
Age factor 8:27-8
Causes, factors, role 3:19-21, 30; 6:18-9; 7:6, 11, 35-6; 8:12-4, 18; 8A:6; 9:28; 10:26; 13:15, 29-30, 32
Decline, reasons 10:25-7
Historical perspective 10:26-7; 13:30
Interprovincial trends since 1961, table 8:6, 9, 12-4, 33; 8A:6, 15
Provinces, effect 8:18, 31-2; 8A:6
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:7-15, 18, 27-30, 33-4; 2:12-7, 25-6, 29-30
Budget supplémentaire (B), 1978-79 11:12-22, 25-46, 48-51
Expansion économique régionale, min. 3:12, 14, 28-9, 31; 5:5, 9, 18; 7:12-3, 23-4, 26-9, 33-4; 8:8-20, 22-3, 28-9, 39-44; 13:28-31, 40-2
Programme de logement du MTP 12:10-5, 17, 19, 21-4, 26-9, 31, 33-6, 38

Hicks, hon. Henry D., sénateur (The Annapolis Valley)
Expansion économique régionale, min. 3:13, 17-22, 27, 29; 6:6, 10, 12-24, 26-8, 30, 32, 36, 39, 42; 7:5, 8-11, 13-20, 22-8; 8:33-4, 36, 38-9, 44; 13:18-21, 41-2, 45-8
Programme de logement du MTP 12:25-6

Higgins, M. Benjamin, dépt. d'économique, Université Ottawa
Croissance économique de justice sociale, extraits 6:26, 27
Expansion économique régionale, min.
Discussion 6:12-42
Exposé 6:5-12

Higgins, M. Richard, président, Development Planning Associates
Expansion économique régionale, min.
Discussion 3:12-31
Exposé 3:5-12
Note biographique 3:5

Howe, C.D., Institut de recherche
Voir
Institut de recherche C.D. Howe

Hudson Institute of Canada
Perspectives économiques pour villes des provinces maritimes, citation 10A:11-2

Île-du-Prince-Édouard, Province
Programme d'expansion 3:22

Immeubles
Propriété de 12:24-6
Termes, définitions
Monovalents 12:23-5
Polyvalents 12:23-5

Indiens
Développement régional, problèmes 13:40

Industrie et du Commerce, Ministère
Accord international sur étain 2:12
«Bureau pour réduction de paperasserie» 2:12-4
Canada West Foundation, subvention, but 2:14-5
«Mesures d'urgence relativement à importation vêtements» 2:14
Représentants, calibre 10:17

Industries Fleck
Emplacement, raisons 9:37-8

Regional development, effect 13:15, 28-31

Mobility
See
Migration

Molgat, Hon. Gildas L., Senator (Ste. Rose)
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:20-1, 24-6; 2:14-5, 17-20, 26-8, 32
Regional Economic Expansion Department 7:21-2, 38-43; 8:9, 24-8; 9:15; 10:20-3, 28, 30; 13:15-8, 22-7, 49

Moncion, Denise, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:10, 23-7, 29-35; 2:12-32
Estimates, Supplementary (B), 1978-79
Discussion 11:13-7, 20-9, 31-2, 34-51
Statement 11:11-2

National Film Board
Government Photo Centre Revolving Fund 11:43-5

National Finance, Standing Senate Committee
Estimates, recommendations, suggestions 11:6-7
Objectives 8A:12-3
One dollar items, opinion 2:13, 26; 11:6, 13-4
Supplementary questions, issue 13:22

National Health and Welfare, Dept.
Income Security and Social Assistance Program 2:15-6
Medical Research Council, grants 2:16-7

Natural resources
Definition 10:35
Regional development, fundamental basis for 10:36
Society based on developing, disadvantages 10:17-20

Neiman, Hon. Joan, Senator (Peel)
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:18, 20, 23-5, 30-1, 33, 35; 2:20, 25-6
Estimates, Supplementary (B), 1978-79 11:32
Regional Economic Expansion Department 3:14-6, 20-2, 26-7

New Stresses on Regional Policy in Canada
Appendix, list of C.D. Howe Research Institute Publications on Regional Issues 8A:17
Footnotes 8A:14
General Principles 8:7, 10; 8A:2-3
Objectives of this Committee 8A:12-3
Regional Question Is Important, Why 8A:3-4
Regional Stress
Energy 8:6; 8A:4-7
Income Disparities 8:6; 8A:7-11
Interprovincial Barriers
Capital Market Barriers 8:6; 8A:12
Government Purchasing Policies 8:6; 8A:12
Labour-Market Barriers 8:6; 8A:11
Table of contents 8A:1-2

Inflation
Chômage, rapport entre, explication 6:15-7

Infrastructures publiques
Développement régional, lien 9:10-2
Rôle, définitions 9:10-2

Institut de recherche C.D. Howe
Disparités régionales, interaction entre «anciennes» et «nouvelles», citation Md. J. Maxwell 5:13, 5A:19-20
Rapport pour 1979, contenu 8:28
Représentant 8:4-5
Révision politique, 1978, tendance emploi régional au Canada et États-Unis 8:15-6

Italie
Disparités régionales 7:24-5, 39

Japon
Développement 10:18, 20, 23-4

Kent, M. Tom, président et chef du service administratif, Sydney Steel Corporation
Chômage localisé, citation 13:6-7
Expansion économique régionale, min.
Discussion 13:15-49
Exposé 13:5-15
Note biographique 13:5

Langlois, hon. Léopold, sénateur (Grandville)
Budget supplémentaire (A), 1978-79 2:21, 33
Budget supplémentaire (B), 1978-79 11:15-6, 20-1, 23-5, 29, 33-5, 38, 41-3

Loi sur examen des investissements étrangers
Développement régional 9:38-9

MEER
Voir
Expansion économique régionale, ministère

Mackay, M. J. H., sous-ministre, Travaux publics Canada
Examen recommandations du Rapport Programme de logement du Ministère Travaux publics
Discussion 12:12-5, 17-9, 21-2, 24-6, 28-9, 31, 33-5, 37-8
Exposé 12:8

Marchand, hon. Jean, sénateur (de la Vallière)
Expansion économique régionale, min. 13:35-6

Martin, M. Alan, secrétaire parlementaire du ministre Finances
Bill C-7
Discussion 4:8-9, 12-22
Exposé 4:6-8

Matières exemptes d'impôts
Précédent américain 4:18-9

Tables
Gross Domestic Product per Capita, by Province, as a Percentage of Gross Domestic per Capita in Canada, 1970 and 1977 8:17, 8A:6, 15
Index of Fiscal Capacity for Natural Resources Revenues by Province, 1977/78 8:17, 47; 8A:6, 16
Interprovincial Migration Trends in Canada, 1961-81 8:6, 9, 33; 8A:6, 15
Personal Income per Capita, by Province, as Percentage of Personal Income per Capita in Canada, 1970 and 1977 8:17; 8A:7-8, 16
Ratio of Provincial Average Weekly Earnings to the Canadian Average, 1970 and 1978 8A:8, 16

Norrie, Ken, Professor, University of Alberta
Federal freight rate policy effect on prairie provinces, study 7:42-3

Nova Scotia, Province
Investors, response to opportunity 13:44-5

Nova Scotia Job Corps
Chronical Herald, opinion 5A:11-2

OPCAN
See
Operation Canada

One dollar items
Category
Amend legislation 11:7-10, 12, 28-34
Debts and losses 11:7-9, 12, 27-8
Delay of expenditures 11:16, 20, 42-3
Grants and contributions 11:7-9, 12, 19-27
Miscellaneous 11:8-10, 12, 48
Vote transfer 11:7-9, 12-7
Explanation of requirement 11:42-3
Reference in revised statutes 11:31-3

Ontario, Province
Canadian economy, advantages, disadvantages 13:8-9, 35-6, 45-6, 48
Economic development, attitude 9:30, 39, 41-2
Economics, position 5:36-7
Ontario Development Corporation 9:29-30
Productivity, comparison with Maritime provinces 13:16-7
Regional development, examples 9:39-40

Ontario Development Corporation
Regional development, role 9:29-30
Satellite corporations
Eastern Ontario Development Corporation 9:29-30
Northern Ontario Development Corporation 9:29-30

Operation Canada
Funds, granted 1:7

Organization for Economic Cooperation and Development
Recession (1973), study, contents 10A:2

Maxwell, Md. Judith, directeur analyse politique, Institut de recherche C.D. Howe
Disparités régionales, interaction entre «anciennes» et «nouvelles», citation 5:13; 5A:19-20
Expansion économique régionale, min.
Discussion 8:9-10, 12-3, 15-21, 27-30, 32-4, 38, 41-3, 45-6
Exposé 8:5-8

Meyboom, M. P., sous-secrétaire, Direction politiques administratives, Conseil du Trésor
Examen recommandations du Rapport Programme de logement du Ministère Travaux publics 12:23, 25-34, 36, 38

Migration
Causes, facteurs, rôle 3:19-21, 30; 6:18-9; 7:6, 11, 35-6; 8:12-4, 18; 8A:6; 9:28; 10:26; 13:15, 29-30, 32
Déclin, raisons 10:25-7
Développement régional, effet 13:15, 28-31
Interprovinciale depuis 1961, tableau 8:6, 9, 12-4, 33; 8A:6, 15
Perspective historique 10:26-7; 13:30
Provinces, effet 8:18, 31-2; 8A:6
Vieillissement, problème 8:27-8

Ministères fédéraux
Développement régional
Déménagement, effet 13:46-7
Rôles 13:11, 23
Voir aussi
Gouvernement fédéral

Mobilité
Voir
Migration

Molgat, hon. Gildas L., sénateur (Ste-Rose)
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:20-1, 24-6; 2:14-5, 17-20, 26-8, 32
Expansion économique régionale, min. 7:21-2, 38-43; 8:9, 24-8; 9:15; 10:20-3, 28, 30; 13:15-8, 22-7, 49

Moncion, Mlle Denise, secrétaire adjointe, Direction planification, Conseil du Trésor
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:10, 23-7, 29-35; 2:12-32
Budget supplémentaire (B), 1978-79
Discussion 11:13-7, 20-9, 31-2, 34-51
Exposé 11:11-2

Neiman, hon. Joan, sénateur (Peel)
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:18, 20, 23-5, 30-1, 33, 35; 2:20, 25-6
Budget supplémentaire (B), 1978-79 11:32
Expansion économique régionale, min. 3:14-6, 20-2, 26-7

Norrie, M. Ken, professeur, University of Alberta
Politique fédérale sur tarif des marchandises, effet sur provinces des prairies, étude 7:42-3

Ostry, Sylvia, Chairman, Economic Council of Canada
Regional Economic Expansion Department
Discussion 7:8, 10-30, 32-7, 39-43
Statement 7:5-8

Ouellet, Honorable André, Minister, Public Works Canada
Accommodation Program of Department of Public Works, Senate Committee on National Finance, Recommendations of Report, reaction 12:8; 12A:46
Statement to Standing Senate Committee on National Finance, March 20, 1979 12:8; 12A:46
See also
Public Works Canada

Parizeau, Jacques
Transfer payments, description, quotation 5A:24-5

Pestieau, Caroline, Project Manager, Accent Québec, C.D. Howe Research Institute
Regional Economic Expansion Department 8:35-6, 44

Population
Disaster, process of waking up to potential, means 10:14-5
Situation, impressions of present 10:15

Prairie provinces
Federal freight rate policy, change, effect 7:42-3; 7A:13

Prince Edward Island, Province
Development plan 3:22

Privy Council
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat 2:17-8
Economic Council of Canada 2:18
"Task Force on Canadian Unity" 2:17

"Product cycle"
Definition, examples 10:20

Provinces
Economic activity, impact of energy price increase 8A:6, 15
Fiscal capacity with respect to natural resource revenues, table 8:17, 45; 8A:6, 16
Interprovincial barriers
Capital market 8A:12
Government purchasing policies 8A:12; 9:17-9
Labour market 8A:11; 9:18-9
Migration, effect 8:18; 8A:6
Personal Income per Capita as Percentage of Personal Income per Capita in Canada, 1970 and 1977 8A:7-8, 16
Purchasing power, impact of energy price increase 8A:4-7
Wage differentials, narrowing, reasons, consequences 8A:8-11

Provincial Governments
Federal-provincial policies, side-effects 5:10; 5A:6-14
Roles, attitudes 8:7; 8A:9-10

Public infrastructures
Regional development, relationship 9:10-2

Nouvelle-Écosse, Province
Investisseurs, réaction à des occasions 13:44-5

Nouvelles données sur politique régionale au Canada
Annexe: Liste des études publiées par Institut de recherche C.D. Howe portant sur questions d'envergure régionale 8A:17
Objectifs de ce Comité 8A:12-4
Principes généraux 8:7, 10; 8A:23
Question régionale est-elle importante?, pourquoi 8A:3-4
Renvois 8A:14
Table des matières 8A:1-2
Tableaux
Indice faculté contributive en ce qui concerne revenu obtenu ressources naturelles par provinces pour 1977-78 8:17, 45; 8A:6, 16
Migration interprovinciale au Canada, 1961-1981 8:6, 9, 33; 8A:6, 15
Produit intérieur brut par habitant, par province, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut par habitant au Canada pour 1970 et 1977 8:17; 8A:6, 15
Rapport entre moyenne provinciale gains hebdomadaires et moyenne canadienne pour 1970 et 1978 8A:8, 16
Revenu personnel par province exprimé en pourcentage du revenu personnel Canadiens pour 1970 et 1977 8:17; 8A:7-8, 16
Tensions régionales
Disparités en matière de revenus 8:6; 8A:7-11
Énergie 8:6; 8A:4-7
Obstacles interprovinciaux
Obstacles au marché capitaux 8:6; 8A:12
Obstacles au marché de main-d'œuvre 8:6; 8A:11
Politique gouvernementale en matière d'achat 8:6; 8A:12

Nova Scotia Job Corps
Chronical Herald, opinion 5A:11-2

OPCAN
Voir
Opération Canada

Obligations d'épargne du Canada
Achat moyen 4:22
Administration financière, loi, application 4:10-1
Prévision 1978, attitude 4:12
Revenu brut 1978 4:9-10, 12
Revenu net 1978 4:9-10
Taux d'intérêt 4:13-4, 21-2

Office d'expansion économique de la région atlantique
Voir
Conseil de développement de l'Atlantique

Office national du film
Centre de photographie, fonds renouvelable 11:43-5

Ontario, Province
Développement régional, exemples 9:39-40
Économie, position 5:36-7

Role, definition 9:10-2

Public (The) Interest
Taxation structure, opinion of Mr. Roberts 10A:9-10

Public Service Commission
Dismissal of public servant 1:21-2

Public Works Canada
Accommodation
Crown construction 12:34-5
Leasing 12:34-5
Accommodation program 1:28; 2:18-20
Accommodation program of Department of Public Works, report of Senate Committee on National Finance, reaction 12:8, 11-2; 12A:44-60
Appropriations, access, need 12:13-6
Mandate 12:11, 31
Optimization officers, role, functions 12:28-9
Responsibility, authority 12:31-2
Revenue dependency, principle
Accounting approach
Cost 12:14-22
Market base, discipline 12:14-22
Management control system 12:16
Pilot study 12:12-3, 18-20, 22
Role 12:6-9, 31; 12A:2
Space, utilization by departments, assessment of need, role 12:27-31
Square-footage-per-person rule of thumb 12:35-6
See also
Accommodation Program of Department of Public Works, report of Standing Senate Committee on National Finance

Quebec, Province
Regional disparity, position 6:6-7

Radburn, E. A., Director, Estimates Division, Treasury Board
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:10-1, 24, 26, 28-31, 33, 35, 2:13, 18-20, 25, 28-30
Estimates, Supplementary (B), 1978-79 11:15-6, 18-20, 22, 24-30, 32-3, 35-8, 40-5, 48-51

Raynauld, André, Chairman, Economic Council of Canada
Regional development policy 9:41

Regional Adjustment, the Transfer System and Canadian Federalism
Brief, text 5A:1-35
Critique of status quo
Conclusion 5A:20-1
Energy and "new" regional disparities 5:10-3, 28-9; 5A:17-20
Factor mobility 5A:3-4
Gap-closing vs. adjustment accommodation 5:23-8; 5A:14-7
Gold—standard adjustment mechanism 5:6-7; 5A:4-5
Have-not provinces as "wards of the state" 5:10; 5A:12-4
Incentives embodied in transfer system 5A:9-12
Économie canadienne, appartenance, avantages, désavantages 13:8-9, 35-6, 45-6, 48
Expansion économique, attitude 9:30, 39, 41-2
Productivité, comparaison avec provinces maritimes 13:16-7
Société de développement de l'Ontario 9:29-30

Ontario Development Corporation
Voir
Société de développement de l'Ontario

Opération Canada
Fonds attribués 1:7

Organisation de coopération et de développement économiques
Récession de 1973, étude, contenu 10A:2

Ostry, Mme Sylvia, présidente, Conseil économique du Canada
Expansion économique régionale, min.
Discussion 7:8, 10-30, 32-7, 39-43
Exposé 7:5-8

Ouellet, honorable André, ministre Travaux publics Canada
Déclaration au comité permanent sénatorial Finances nationales, 20 mars 1979 12:8; 12A:109
Programme de logement du Ministère Travaux publics, comité sénatorial Finances nationales, recommandations du Rapport, réactions 12:8; 12A:109
Voir aussi
Travaux publics Canada

PNB
Voir
Produit national brut

Paiements de péréquation
Rôle, fonction 9:10-1

Paiements de transfert
Effets 5:7; 7:9, 23, 31-2, 34, 36-7; 7A:44-5; 8:6, 19; 9:12-3
Gouvernement fédéral 5:7; 5A:6-14, 18-26
Rôle, fonction 5:7; 7:9, 23, 32, 34; 8:30; 9:12; 13:8
Termes, définitions, choix
Conditionnels 5:13, 17; 5A:22, 24, 29, 33-4
Inconditionnels 5:13, 17; 5A:22, 24, 33
Système 5A:21

Parizeau, M. Jacques
Paiements de transfert, description, citation 5A:24-5

Pêches et Environnement Canada
Bureau fédéral d'examen évaluations environnementales 1:26
Subvention Université Memorial, Terre-Neuve 1:26-7

Pestieau, Md. Caroline, directeur de projet, Accent Québec, Institut de recherche C.D. Howe
Expansion économique régionale, min. 8:35-6, 44

Interaction between wage flexibility, factor mobility and transfer system 5A:7-8
Introduction and overview 5A:1-2
Macroeconomic adjustment, application to interregional adjustment 5:6-7; 5A:5-6
Macroeconomic adjustment at regional level 5:6-9; 5A:4-8
Microeconomic avenues of economic adjustment 5A:2-4
Minimum wage legislation 5:7-8, 39-40; 5A:10-1
National output vs. provincial industrialization 5A:14-6
Nova Scotia job corps 5A:11-2
Ontario as have-not province 5:12-3; 5A:18-9
Province as "welfare bums" 5A:16-7
Regional disparities and division of powers 5:13; 5A:19-20
Unemployment insurance as aid to fishermen 5:8-9, 40-1; 5A:9-10; 9:22
Wage and price flexibility 5A:2-3
Federal Government, role in Provincial Economics, table 1, explanation 5:6, 9-10; 5A:12-4
Federal-Provincial Transfers and Distribution of Power, explanation, figure 1 5A:22-5
Footnotes 5A:34-5
Gordon Commission of 1956, comparison 5:28
Purpose 5:6, 21; 5A:1-2
Restructuring the transfer system
Common market 5:14-5, 37; 5A:28-9
Foreign ownership 5A:30
Guaranteeing individual economic rights
Proposition 1—Negative income tax 5:14; 5A:27-8
Proposition 2—Common market 5:14-5; 5A:28-9
Guaranteeing provincial economic rights
Proposition 3— 5:15; 5A:29
Proposition 4—"National Standards" 5:15; 5A:29-30
Proposition 5— 5:15-6; 5A:30-2
Proposition 6— 5:16; 5A:32-3
"National Standards" 5:15, 30-1; 5A:29-30
Negative income tax proposition 5:14, 22, 24, 28, 31, 40-2; 5A:27-8
Pollution 5A:30
Relationship between transfer system and distribution of powers 5:14, 31-3; 5A:21-6
Restructuring the incentive system, example 5A:33-4

Regional development
"Appropriate technology" 6:23-6, 29-30, 37-9
Barefoot plan, concept, origin, definition 6:10-1
Benefit-cost measure 13:31-2
Communities, single-industry, number 7:22
Co-operation between federal and provincial authorities 13:39-40
Crown corporations, role, examples 9:42-6
Development pole concept, definition, origin, examples 6:8-10, 19-20; 7A:12; 8:36-7; 9:13
DREE, position, role 3:9-10
Economic development process, key elements, questions 8:7-8
Economic growth on income distribution, impact, source 6:26-7
Employment growth 9:9, 13
Energy costs, effects 10:30-1

Politique de stabilisation
Nécessité, raisons, but 7:16-8; 7A:45-6
Terme, définition 7:16

Population
Désastre potentiel, faire prendre conscience, moyens 10:14-5
Situation actuelle, impressions 10:15

Pouvoirs d'emprunt, 1978-1979
But 4:7
Emprunts étrangers
Deutsch Marks 4:7, 9, 19-21
Fonds américains 4:7, 9, 15-8
Montant prévu 4:7
Pouvoirs d'emprunt supplémentaires de $5 milliards
Citation de M. Chrétien, 22 mars 1978 4:6-7
Discussion 4:8-9
Utilisation 4:9

Pouvoirs d'emprunt supplémentaires, 1978-1979
Besoin 4:6
But 4:7
Date entrée en vigueur 4:12-3
Raison 4:7

Prêts du gouvernement
Subventions, comparaison 13:46-8

Principe de cause
Politiques fédérales, effet 8:22-3
Terme, définition 8:22

Prise de décision, processus
Facteur rapidité 10:32-4; 10A:11-2
Obstacles, empêchements 10:23-4, 28

Produit national brut
Croissance, définition 1:11, 15
Croissance 1978, 1979, pourcentage 1:11-2
Gouvernement du Canada, augmentation pourcentage, comparaison 1961-1976 1:16; 9:20

Produits de base, principe
Canada comme arrière-pays 8:38-9

Programme fédéral à forte concentration de main-d'œuvre
Programme 1977-79, coût 1:5-6, 7

***Programme logement Ministère Travaux publics,* rapport Comité sénatorial permanent finances nationales**
Autonomie financière, principe 12:7, 9, 12-22, 33-4; 12A:62-3
Espace
Évaluation besoins 12:26-30
Utilisation, contrôle 12:26-30
Utilisation par ministère 12:26
Exposé sur recommandations par ministre
Travaux publics
Annexe à énoncé 12A:110

Enterprises, size, effects 13:37-8
Federal government
Goals, objectives 9:6-8
Role 8:16; 9:6, 17; 10:35; 13:9, 11
Federal government departments, roles, effect 13:11, 23
Foreign Investment Review Act, effect 9:38-9
Government, role 9:39; 10:35; 13:12
Growth centres 13:42
Manufacturing 8:39-40; 9:9
Market forces, role 9:39
Migration, effect 13:15, 28-31
Minimum level 9:8, 28; 10:37, 39-40
Mobility alternative 13:7
Multinational, role 7:25-6
Natural resources, basis for development 10:36
Objectives, goals
Consequences 8:11-2, 14-5, 25, 27, 31-2; 10:35-6; 13:10
Definitions, types 8:10-2, 14-5, 25, 27, 30-1; 9:6-8; 10:35; 13:8
Operating subsidies 13:12, 25
Policies, reasons for, risk 9:32-5; 13:16, 24-5, 27-8, 34, 48
Public infrastructures 9:10-2
Public works
Role 6:13-5, 27, 34-5
Term, definition 6:35
Regional disparity
DREE, position, role 3:8-9
National unity, relationship 3:8-9
Sectoral studies 9:7
Service industry, role, term, definition 7:14-5, 31, 37; 8:39-40
Strategy, content, proposition 3:7-8
Structure 13:26-7
Subsidization of cost 9:14-5; 13:12
Suggestions 13:14
"Swimming upstream", term, definition 7:34, 38; 8:31
Target population, basic needs concept 6:10-2, 17-8, 20-2, 35-9; 8:11-2, 14
Term, definition, choice 13:5-7
Thinking and development planning, approach 6:12-3
Transfers, comparison 13:7-8
Transportation, effects 7:15-6; 7A:13; 9:37; 10:30-2
Urban agglomeration phenomenon 7:26-7, 30-1; 8:23-4, 35-6; 9:13
Urban centres, advantages, reasons 7:14-5; 7A:10-3; 9:13
Urbanization phenomenon, comparison
Australia 8:23
United States 8:34
See also
Regional disparity
Regional Economic Expansion Department

Regional development fund
Purpose, amount, source 3:11, 23, 25-6

Regional disparity
Adjustment easing, term, choice, definition 5:23-6; 7:6-7
Atlantic provinces, position 6:6-7
Causes, factors 7:6-7; 7A:6-10
Countries, richer, poorer, comparison 6:6
Annexe B, recommandations visant ministère Travaux publics 12A:111-24
Conclusions 12A:116-7, 120
Déclaration du ministre Travaux publics 12:8; 12A:109
Recommandations 12A:112-5, 118-9, 121-4
Texte 12A:107-24
Exposé sur recommandations, par président Conseil Trésor
Conclusions 12A:64, 80, 101, 103
Index 12A:105-6
Observations préliminaires du président du Conseil du Trésor 12:6-8; 12A:62-3
Recommandations 12A:65-79, 81-100, 102, 104
Texte 12A:61-106
Frais de location 12:11-2
Gestion terres fédérales 12:32-4
Gouvernement, réaction 12:9; 12A:61-124
Recommandations, conclusions
Accord de location-vente, conditions à respecter avant signature (#25) 12:34; 12A:82-3
Architectes et ingénieurs, méthode de sélection (#33) 12:34, 36-8; 12A:87-8
Autorisation d'agir au nom des ministères (#17) 12A:112
Barème des honoraires (#34) 12:36-7; 12A:89
«Bâtiment historique», redéfinition de notion (#41) 12A:93
Conclusion par ministères-clients d'ententes pour services mineurs aux locataires (#45) 12:36; 12A:97
Concours nationaux en deux étapes précédant adjudication gros contrats (#36) 12A:119
Conseil du Trésor, autorisation pour baux excédant $250,000 (#22) 12A:76-7
Conseil du Trésor, contrôle du prix loyers (#8) 12A:65
Conseil du Trésor, évaluation besoins futurs (#20) 12A:74-5
Construction par Couronne, conditions justifiant (#31) 12A:85
Contrats de location, principes à respecter (#23) 12A:78-9
Coût plus élevé loyers dans quatre accords de location-vente (#24) 12A:80
Coûts de construction grâce au régime autonomie financière, diminution (#37) 12A:120
Décisions fondées sur prix de revient des immeubles en fonction de leur durée utile (#38) 12A:91
Devis dans documents d'appels d'offres (#29) 12A:84
Évaluation offres sur base concurrentielle pour contrats excédant 20, 000 pi² (#22) 12A:76-7
Handicapés, accessibilité des immeubles (#44) 12A:96
Immeubles, propriété (#3) 12:24-6
«Immeubles monovalents» et «immeubles polyvalents», redéfinition expressions (#2) 12:23-5
Imputation coûts de logement (#10) 12A:66
Insertion dans Budget d'un tableau des locaux attribués à chaque ministère (#15) 12A:71
Intégration de représentants ministères–clients dans équipes inspection (#47) 12A:99
Listes d'entrepreneurs autorisés, établissement (#30) 12A:81

Definition, criteria 3:18-9; 6:42-3; 8:10-1, 15
DREE, position, role 3:8-9; 6:34
Economic or political problem 3:27-8; 8:5-6
Federal policies 8A:3-4
Federalism, function of 7:23-5, 38-9; 8:10, 15
Fiscal policy, impact 6:31-2, 39-40
Gap closing
Expenditure, total, calculation 8:42-4
Term, choice, definition 5:23-4; 7:6; 9:8
Income, disposable, provinces, comparison between 3:29-30
International comparisons
Australia 7;24, 39-41; 8:23
Italy 7;24-5, 39
United Kingdom 7:25, 39
United States 7:24, 30-1, 38-40; 8:15-6, 21-2, 24-6, 36-7
West Germany 7:24, 38
Labour productivity, differences in the levels, reasons 7:11-4; 7A:9-10
National policies, impact 6:31-4; 8A:3; 9:33-6
National unity, relationship 3:8-9; 6:7; 13:7
Natural resources, influence 7:6, 11;7A:19
Problem, scope 8:5-6; 9:33-5
Productivity, term, choice, definition 7:11-4, 28; 8:41-2
Provinces, comparison between 8A:2-3
Quebec, position 6:6-7
Recommendations of the Economic Council of Canada 7:11-3; 7A:17-8, 23-6
"Reducing regional disparities", term, interpretations 8A:2
Reduction
Objectives, goals 8:10-2, 14-5, 25, 31
Reasons, means 6:6-8
Socio-economic phenomena, statistical measures, calculation 7:7
Suppression, impact average per capita income performance province calculation 3:9, 12-4
"Trade-off-curve", conclusion, term, definition 6:6
Transportation, effects 7:43, 7A:13
Urban and regional economics, field of, studies 6:5-6
See also
Regional development
Regional Economic Expansion Department

Regional Economic Expansion Department

Adjustment easing 5:23-8
Agreements, number 3:16-7
Annual report for 1977-78—Statistical highlights 9:26
Atlantic provinces, effect 7:28-30, 36
Block funding 5:17-8
Budget, amount 3:9; 8:19
Cape Breton Development Corporation 2:21; 11:46-7; 13:17, 19-22
Co-ordination, public administration, ways
Budget flexibility, exercising 3:9-10, 23-5
Persuasion, general 3:10, 23
Power, exercising 3:9-10, 22-3; 6:34
Decision-making process 10:14; 13:37
Definition 10:13-4
"Department Strategy" 5:37-8
Disparity, definition, criteria 3:18-9
Mécanisme de vérification interne annuelle, institution (#14) 12A:69-70
Méthode de construction par étapes si délais et coûts le permettent (#28) 12A:118
Normes de contrôle en rapport avec fonctions exercées, établissement (#13) 12A:67-8
Objets d'art, politique relative à installation (#42) 12A:94
Politique de sous-location locaux excédentaires à fins commerciales, approbation (#43) 12A:95
Politique de sous-traitance (#46) 12A:98
Programme études informatisées, réévaluation (#50) 12A:121
Propriétés des sociétés d'État (#62) 12A:104
Recours obligatoire aux devis directeurs du gouvernement (#49) 12A:101
Réévaluation . . . projets de construction . . . ensembles polyvalents (#40) 12A:92
Régime d'autonomie financière, institution (#9) 12:13-22
Répertoire biens immobiliers en territoire étranger (#59) 12A:124
Répertoire immobilier central, utilisation (#60) 12A:103
Secteur privé dans réduction des honoraires, rôle (#35) 12:36-7; 12A:90
Signature bail officiel aux termes régime autonomie financière (#48) 12A:100
Système de présentation détaillée, inadéquation (#6) 12:33-4; 12A:64
Système de renseignements sur investissements immobiliers, abandon (#51) 12A:122
Travaux publics, affectation d'agents de planification auprès ministères (#19) 12A:114-5
Travaux publics, collaboration avec directeurs de projet (#26) 12A:116
Travaux publics, conception et construction immeubles (#5) 12:31
Travaux publics, désignation d'employés comme directeurs de projet (#27) 12A:117
Travaux publics, évaluation projets de recherche et développement (#53) 12A:123
Travaux publics, participation accrue du secteur privé et université aux recherches (#52) 12A:102
Travaux publics, réduction de la part travaux de conception confiés employés (#32) 12A:86
Travaux publics, réexamen de structure organisationnelle (#18) 12A:113
Travaux publics, à aider ministères—clients, invitation (#17) 12A:112
Travaux publics comme agent du Conseil du Trésor, désignation (#16) 12A:72-3
Recommandations, conclusions, catégories
Autonomie financière, principe 12:7, 9; 12A:62-3
Gestion terres fédérales 12:7, 9; 12A:63
Rôle du ministère Travaux publics 12:6-7, 9-10; 12A:62
Voir aussi
Travaux publics Canada

Programmes à coût partagé

Contribution fédérale, effet 1:20-1

Evaluation by Economic Council of Canada 7:28-30; 7A:16-7
Grants to industry 5:17-8; 6:17; 8:35-6, 44-5; 9:9-10; 13:10-2
Objectives, purpose, function 3:5-8, 14-6, 18, 22, 27; 5:17, 23, 26, 37-9; 6:17, 31, 33-4, 41-2; 7:9-10; 8:35-6; 9:26; 10:6, 9-10, 13-4, 34-5; 13:10, 37
Political priority 3:8, 16
Programs, evaluation 9:26-7; 10:9, 13-4; 13:10-1, 42
Provinces, relationship 3:16-8
Regional development
Approach directed to remote community 13:41
Position, role 3:9-10
Regional development fund 3:11, 23, 25-6
Regional Development Incentive Act (RDIA), use 13:10-2
Regional disparity, position, role 3:8-9
South Saskatchewan River project 11:30-2, 34
Tennessee Valley Authority, comparison 8:36-7
Terms, choices
"Adjustment easing" 5:23-4, 25-6; 7:6-7
"Gap closing" 5:23-4; 7:6
See also
Regional development
Regional disparity

Reports to Senate

Bill C-7, without amendment 4:5
Estimates, Supplementary (A), 1978-79, Appendix 2:5-11
Estimates, Supplementary (B), 1978-79, Appendix 11:5-11

Requiem for a Golden Age: The Current World Economic Crisis and Alternative Strategies for Atlantic Canada in 1980s

Canada, application to other regions 10:22-3
Conclusion 10:8-9
Future 10A:10-1
Golden Age (1950 to 1973)
Economic consensus, popular 10A:4, 8-10
Energy and Raw Materials, limitless, cheap 10A:4-6
International Economic Environment, stable 10A:4, 7-8
Post-War Reconstruction 10A:4-5
Technology, new 10A:4-5
World, passive underdeveloped 10A:4, 6-7
Introduction 10A:1
1973 and All That 10A:1-10
Golden age 10A:3-10
Industrial Revolution 10A:3
Recession (1973) 10A:2
Recovery 10A:1
Reactions 10:11-3
Strategy for 1980s, alternative 10:9; 10A:11-7
Buy Atlantic 10:21, 25; 10A:12-3
Energy industry 10A:14-5
Human factor 10:9, 29-30; 10A:16-7
Repair economy 10:21-2; 10A:13-4
Water (fresh) 10A:16
Water (salt) 10:40-1; 10A:15-6
Studies, preparation 10:6-9
Summary 10:7-9
Text 10A:1-17

Provinces

Activité économique, conséquences hausse prix énergie 8A:6, 15
Différences salariales, resserrement, raisons, conséquences 8A:8-11
Indice faculté contributive en ce qui concerne revenu obtenu ressources naturelles, tableau 8:17, 45; 8A:6, 16
Migration, effet 8:18; 8A:6
Obstacles interprovinciaux
Marché capitaux 8A:12
Marché main-d'œuvre 8A:11; 9:18-9
Politique gouvernementale en matière d'achat 8A:12; 9:17-9
Pouvoir d'achat, conséquences hausse prix énergie 8A:4-7
Revenu personnel exprimé en pourcentage du revenu personnel Canadiens pour 1970 et 1977, tableau 8A:7-8, 16

Provinces des prairies

Tarif des marchandises, politique fédérale sur, modification, effet 7:42-3; 7A:43-4

Provinces maritimes

Confédération, avantages 13:8-9, 35-6, 45-6, 48
Économie canadienne, appartenance, avantages, désavantages 13:8-9, 35-6, 45-6, 48
Migration, retournement de la tendance 9:28-9
Perspectives économiques, alternatives 10:10; 10A:11-7
Pôles de croissance, effet 9:32-3
Productivité 13:16-20
Transport, corridor du Maine 9:45

Public (The) Interest

Régime fiscal actuel, structure, opinion de M. Roberts 10A:9-10

Québec, Province

Disparités régionales, position 6:6-7

Radburn, M. E. A., directeur, Division prévisions budgétaires, Conseil du Trésor

Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:10-1, 24, 26, 28-31, 33, 35; 2:13, 18-20, 25, 28-30
Budget supplémentaire (B), 1978-79 11:15-6, 18-20, 22, 24-30, 32-3, 35-8, 40-5, 48-51

Rapports au Sénat

Bill C-7, sans amendement 4:5
Budget supplémentaire (A), 1978-79, Appendices 2:5-11
Budget supplémentaire (B), 1978-79, Appendices 11:5-11

Raynauld, M. André, président, Conseil économique du Canada

Politique de développement régional 9:41

Redressement (Le) régional, le système de transfert et le fédéralisme canadien

But 5:6, 21; 5A:1-2

Resources endowment
Distribution, changing 8:6-7
Shifts, antecedents 8:6-7
See also
Energy price increase

Roberts, Paul Craig
Taxation structure, opinion in *The Public Interest* 10A:9-10

Robichaud, Hon. Louis J., Senator (L'Acadie-Acadia)
Estimates, Supplementary (B), 1978-79 11:23-4, 26, 28, 34-5, 38-9
Regional Economic Expansion Department 6:27-30; 8:34-5, 40

Roblin, Hon. Duff, Senator (Red River)
Regional Economic Expansion Department 5:11-2, 25, 29-34; 7:12, 30-2, 34-8, 42-3; 8:21, 28-32, 37-8, 45-6; 10:28, 35-9; 13:31-4, 40

Rogers, H. G., Comptroller General of Canada
Review of Recommendations in Report of Accommodation Program of Department of Public Works 12:15-22

Rural depopulation
Trend, changes 13:41-2

SYSCO
See
Crown corporations

St. Laurent, Mr.
Bonaventure incident 1:21-2

St. Lawrence Seaway authority
Financial organization 11:39-40

Saskatchewan Province
Farmers, unemployment insurance, effects 5:8-9; 5A:9-10; 7:35
Migration, reason, effect 13:29, 32-3
Regional disparity, position 7:35

Savings Bonds, Canada
Expectations, 1978, attitude 4:12
Financial Administration Act, application 4:10-1
Interest rates 4:13-4, 21-2
Purchase, average 4:22
Revenue, gross, 1978 4:9-10, 12
Revenue, net, 1978 4:9-10

Science and Technology, Dept.
Natural Sciences and Engineering Research Council 2:22

Secretary of State
Canadian Broadcasting Corporation 2:24-5
Education Support Program 2:23-4
National Film Board 11:43-5
Open House Canada 2:24
"Research Costs for Subsidy to Canada Post Office" 2:22-3
Commission Gordon, 1956, comparaison 5:28
Critique situation actuelle
Ajustement macro-économique, application entre régions 5:6-7; 5A:5-7
Ajustement macro-économique au niveau régional 5:6-9; 5A:4-9
Assurance-chômage au secours pêcheurs 5:8-9, 40-1; 5A:9-10, 9:22
Conclusion 5A:20-1
Disparités régionales et partage pouvoirs 5:13; 5A:19-20
Dispositif ajustement étalon-or 5:6-7; 5A:4-5
Énergie et «nouvelles» disparités régionales 5:10-3, 28-9; 5A:17-20
Facettes micro-économiques du processus de redressement 5A:2-4
Interaction entre souplesse salaires, mobilité sociale et système de transferts 5A:7-9
Introduction, généralités 5A:1-2
Mobilité 5A:3-4
Nova Scotia Job Corps 5A:11-2
Ontario, province dépourvue 5:12-3; 5A:18-9
Production nationale contre industrialisation provinces 5A:14-6
Provinces pauvres «pupilles de la nation» 5:10; 5A:12-4
Provinces «tire-au-flanc» 5A:16-7
Renflouer ou ajuster 5:23-8; 5A:14-7
Salaire minimum, loi 5:7-8, 39-40; 5A:10-1
Souplesse prix et salaires 5A:2-3
Stimulants intégrés au système transferts 5A:9-12
Gouvernement fédéral, influence sur économies provinciales, tableau 1, explication 5:6, 9-10; 5A:12-4
Mémoire, texte 5A:1-35
Notes 5A:34-5
Restructuration du système de transfert
Garantie droits économiques des particuliers
Proposition 1—Impôt négatif sur revenu 5:14; 5A:27-8
Proposition 2—Marché commun 5:14-5; 5A:28-9
Garanties et droits économiques des provinces
Proposition 3—5:15, 5A:29
Proposition 4—«Normes nationales» 5:15; 5A:29-30
Proposition 5— 5:15-6; 5A:30-2
Proposition 6— 5:16; 5A:32-3
Impôt négatif sur revenu, proposition 5:14, 22, 24, 28, 31, 40-2; 5A:27-8
Mainmise étrangère 5A:30
Marché commun 5:14-5, 37; 5A:28-9
«Normes nationales» 5:15, 30-1; 5A:29-30
Pollution 5A:30
Rapport entre système de transferts et répartition des pouvoirs 5:14, 31-3; 5A:21-6
Restructuration du système d'indications, exemple 5A:33-4
Transferts fédéraux-provinciaux et répartition des pouvoirs, explication, tableau 1 5A:22-5

Requiem pour un âge d'or: La présente crise économique mondiale et diverses stratégies pour Région Atlantique du Canada dans années 80
Âge d'or (1950 à 1973)

Service industry
Banking industry 8:40
Manufacturing, relationship 8:39-40; 9:9-10
Role, term, definition 7:14-5, 31, 37; 8:39-40

Shared Program
Federal contribution, effect 1:20-1

Slater, D. W., Director, Economic Council of Canada
Regional Economic Expansion Department 7:9, 15, 18-9, 21-2, 26, 29-30, 36-41, 43

Smith, Hon. George I., Senator (Colchester)
Bill C-7 4:19-21
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:11-3, 16-8, 23, 26-9, 31-2; 2:12-4, 16-8, 21-9, 31-2
Regional Economic Expansion Dept. 3:18-20, 27-8; 5:9, 11, 18, 28, 35-40; 6:19, 22, 27, 31-3, 36, 42-3; 9:11-2, 19-22, 32-5, 45-6; 10:20, 38-40; 13:19-20, 22, 36-40, 42, 44, 47-8
Report of the Accommodation Program of DPW 12:22

Solicitor General Canada
Correctional Services Program 2:25-6; 11:48-50

Sparrow, Hon. Herbert Orville, Senator (The Battlefords)
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:21-3
Regional Economic Expansion Department 7:40

Stabilization policy
Need, reasons, goal 7:16-8; 7A:14-6
Term, definition 7:16

Staples theory
Canada as hinterland 8:38-9

Statistics
Comparison between regions, effect 7:19-22
Reduction, reason, effects 7:19-22, 41-2; 8:28
Socio-economic phenomena, effect 7:7

Steuart, Hon. David G., Senator (Prince Albert-Duck Lake)
Regional Economic Expansion Department 9:19-22; 10:11, 13-7, 25-6, 39

Stimpson, E. R., Director, Expenditure Analysis Division, Treasury Board
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:24-5, 27, 29-35; 2:12, 15-7, 19-20, 22-4, 26, 28, 30
Estimates, Supplementary (B), 1978-79 11:15, 18-9, 21-4, 27-8, 30, 34, 36, 39-40, 44-8, 50

Swan, N. M., Director, Regional Studies Group, Economic Council of Canada
Regional Economic Expansion Department 7:11-8, 20, 24, 28-9, 36-40, 42

Switzerland
Development 10:10, 23-4
Énergie et matières premières, quantité illimitée 10A:4-6
Milieu économique international stable 10A:4, 7-8
Moyens techniques, nouveaux 10A:4-5
Pays sous-développés passifs 10A:4, 6-7
Reconstruction de l'après-guerre 10A:4-5
Unanimité en matière économique 10A:4, 8-10
Année 1973 et tout le reste 10A:1-10
Âge d'or 10A:3-10
Recession de 1973 10A:2
Reprise économique 10A:1
Révolution industrielle 10A:3
Avenir 10A:10-1
Canada, application aux autres régions 10:22-3
Conclusions générales 10:8-9
Études, préparation 10:6-9
Introduction 10A:1
Réactions, impressions des gens 10:11-3
Résumé 10:7-9
Stratégie pour années 80 10:9; 10A:11-7
Eau douce 10A:16
Économie de réparation 10:21-2; 10A:13-4
Facteur humain 10:9, 29-30; 10A:16-7
Industrie de l'énergie 10A:14-5
Produits de la région de l'Atlantique achetons 10:21, 25; 10A:12-3
Secteur maritime 10:40-1; 10A:15-6
Texte 10A:1-17

Ressources naturelles
Définition 10:35
Expansion régionale, principale base 10:36
Société basée sur exploitation, désavantages 10:17-20

Revenu disponible
Calcul, définition 3:20-1, 29-31
Provinces, comparaison entre 3:29-30

Richesses naturelles
Répartition, antécédents 8:6-7
Voir aussi
Énergie, hausse des prix

Roberts, M. Paul Craig
Régime fiscal actuel, structure, opinion dans *The Public Interest* 10A:9-10

Robichaud, hon. Louis J., sénateur (L'Acadie-Acadia)
Budget supplémentaire (B), 1978-79 11:23-4, 26, 28, 34-5, 38-9
Expansion économique régionale, min. 6:27-30; 8:34-5, 40

Roblin, hon. Duff, sénateur (Red River)
Expansion économique régionale, min. 5:11-2, 25, 29-34; 7:12, 30-2, 34-8, 42-3; 8:21, 28-32, 37-8, 45-6; 10:28, 35-9; 13:31-4, 40

Rogers, M. H. G., Contrôleur général du Canada
Examen recommandations du Rapport Programme de logement du Ministère Travaux publics 12:15-22

Task Force on Canadian Unity; *A Future Together. Observations and Recommendations*
Development fund, proposition 8:29-30
Equalization formula, proposed modification 7:37-8; 8:19-20
Institutional arrangements for economic decision-making, observations 8:7
Regional economic development, contents 7:37

Tax-free instruments
American precedent 4:18-9

Tax holiday
Definition 13:49

Tax incentive systems
Block grants, comparison 9:16

Towards a Communalist Approach to National Development Planning, excerpt 6:23

Transfer payments
Effects 5:7; 7:9, 23, 31-2, 34, 36-7; 7A:14; 8:6, 19; 9:12-3
Federal government 5:7; 5A:6-14, 18-26
Role, function 5:7; 7:9, 23, 32, 34; 8:30; 9:12; 13:8
Terms, definitions, choices
"Conditional" 5:13, 17; 5A:22, 24, 29, 33
System 5A:21
"Unconditional" 5:13, 17; 5A:22, 24, 33-4

Transport Canada
Canadian Transport Commission 2:27-8
Marine Transportation Program 2:26-7
Motor Vessel *Évangeline*, purchase 11:41
National Harbours Board 2:28-30
Nordair, purchase 11:34-5
St. Lawrence Seaway authority 11:39-40
VIA Rail, purchase of common stock 11:35-7

Transportation
Maine corridor 9:45
Regional development, effect 7:15-6; 7A:13; 9:37; 10:30-2
User-pay concept 9:36

Treasury Board Canada
Accommodation Program of Department of Public Works, report of Senate Committee on National Finance, reaction 12:6-8, 11-2; 12A:1-43
Administrative Policy Branch 12:28
Comptroller General 11:47-8
Consulting service policy 12:34, 36-8
Estimates, Supplementary (A), 1978-79 1:7
Role, functions 12:27-9
Space, utilization by departments, assessment of need, role 12:27-9

Unemployment
Inflation, relationship, explanation 6:15-7

Unemployment Insurance Act
Amendments, reason 1:19-20

Royaume-Uni
Disparités régionales 7:25, 39

SYSCO
Voir
Sociétés d'État

St. Laurent, M.
Bonaventure, incident 1:21-2

Santé nationale et Bien-être social, ministère
Conseil recherches médicales, subventions 2:16-7
Programme sécurité revenu et assistance sociale 2:15-6

Saskatchewan, Province
Agriculteurs, assurance-chômage, effets 5:8-9; 5A:9-10; 7:35
Disparité régionale, position 7:35
Migration, raison, effet 13:29, 32-3

Sciences et technologie Canada
Conseil de recherches en sciences naturelles et génie 2:22

Secrétariat d'État
«Frais de recherche pour subventionner ministère des Postes» 2:22-3
Hospitalité Canada 2:24
Office national du film 11:43-5
Programme aide à éducation 2:23-4
Société Radio-Canada 2:24-5

Services, secteur
Rôle, terme, définition 7:14-5, 31, 37; 8:39-40
Secteur bancaire 8:40
Secteur de la fabrication, lien 8:39-40; 9:9-10

Slater, M. D. W., directeur, Conseil économique du Canada
Expansion économique régionale, min. 7:9, 15, 18-9, 21-2, 26, 29-30, 36-41, 43

Smith, hon. George I., sénateur (Colchester)
Bill C-7 4:19-21
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:11-3, 16-8, 23, 26-9, 31-2; 2:12-4, 16-8, 21-9, 31-2
Expansion économique régionale, min. 3:18-20, 27-8; 5:9, 11, 18, 28, 35-40; 6:19, 22, 27, 31-3, 36, 42-3; 9:11-2, 19-22, 32-5, 45-6; 10:20, 38-40; 13:19-20, 22, 36-40, 42, 44, 47-8
Programme de logement du MTP 12:22

Société de développement de l'Ontario
Développement régional, rôle 9:29-30
Sociétés
Société de développement de l'Est 9:29-30
Société de développement du Nord 9:29-30

Société de développement du Cap-Breton
Budget supplémentaire (A), raisons pour crédits 2:21
Budget supplémentaire (B), raisons pour crédits 11:46-7
Coût par emploi, évaluation 13:17, 19-22, 38

Unemployment Insurance Commission
Overpayments 1:21-2

Unemployment insurance programs
Impact 5:23, 25; 5A:7-12

United Kingdom
Regional disparity 7:25, 39

United States
Regional development, urbanization phenomenon 8:34
Regional disparities 7:24, 30-1, 38-40; 8:15-6, 21-2, 24-6, 36-7

Urban Affairs
Central Mortgage and Housing Corporation 2:31

Uruguay
Development 10:24

VIA Rail
Incorporation 11:37-8

West Germany
Regional disparities 7:24, 38

Wostenholme, C., Director, Capital Markets, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Dept. of Finance, Canada
Bill C-7 4:9-22

For lists of appendix and witnesses, *see* following pages.

Sociétés d'État
Développement régional, rôle, exemples 9:42-6; 13:13-4, 26, 43

Solliciteur général Canada
Programme services correctionnels 2:25-6; 11:48-50

Sparrow, hon. Herbert Orville, sénateur (The Battlefords)
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:21-3
Expansion économique régionale, min. 7:40

Statistiques
Comparaison entre régions, effet 7:19-22
Phénomènes sociaux, économiques, effet 7:7
Réduction, raisons, effets 7:19-22, 41-2; 8:28

Steuart, hon. David G., sénateur (Prince Albert-Duck Lake)
Expansion économique régionale 9:19-22; 10:11, 13-7, 25-6, 39

Stimpson, M. E. R., directeur, Division analyse dépenses, Conseil du Trésor
Budget supplémentaire (A), 1978-79 1:24-5, 27, 29-35; 2:12, 15-7, 19-20, 22-4, 26, 28, 30
Budget supplémentaire (B), 1978-79 11:15, 18-9, 21-4, 27-8, 30, 34, 36, 39-40, 44-8, 50

Stratégie industrielle
Définition 9:7, 24-5
Gouvernement, rôle, but 5:19-22
Rôle, but, planification 5:19-22, 26-7

Subventions
Bénéficiaires
Déclarations vérifiées, dépôt 11:22-3
État financier sans vérification, dépôt 11:25-6
Groupe, genre, nombre 11:22-5, 27
Contribution, comparaison 11:19, 21-4
Nombre, montant 11:23-5
Prêts du gouvernement, comparaison 13:46-8
Termes, définition 11:19, 21-2
Utilisation, surveillance 11:22-3, 25-7

Subventions globales
Rôles 10:38-40
Systèmes de stimulants fiscaux, comparaison 9:16

Suisse
Développement 10:10, 23-4

Swan, M. N. M., directeur, Groupe études régionales, Conseil économique du Canada
Expansion économique régionale, min. 7:11-8, 20, 24, 28-9, 36-40, 42

Systèmes de stimulants fiscaux
Subventions globales, comparaison 9:16

Taux de change
Émissions d'obligations, montant, raison 4:7, 9, 15-6

Towards a Communalist Approach to National Development Planning, extrait 6:23

Transport
Corridor du Maine 9:45
Expansion régionale, effet 7:15-6; 7A:43-4; 9:37; 10:30-2
Paiement par usager 9:36

Transports Canada
Administration voie maritime du Saint-Laurent 11:39-40
Commission canadienne transports 2:27-8
Conseil ports nationaux 2:28-30
Navire motorisé *Évangeline*, achat 11:41
Nordair, achat 11:34-5
Programme transports par eau 2:26-7
VIA Rail, achat actions ordinaires 11:35-7

Travaux publics Canada
Agent d'optimisation, rôle, fonctions 12:28-9
Autonomie financière
Cas-pilote 12:12-3, 18-20, 22
Comptabilité
Coût de revient 12:14-22
Marché, exigences 12:14-22
Gestion, système de contrôle 12:16
Crédits, besoin 12:13-6
Espace, utilisation par ministères, évaluations besoins, rôle 12:27-31
Logements
Construction par Couronne 12:34-5
Crédit-bail 12:34-5
Mandat 12:11, 31
Programme logement 1:28; 2:18-20
Programme logement Ministère Travaux publics, rapport Comité sénatorial finances nationales, réaction 12:8, 11-2; 12A:107-24
Règle de base en matière de pieds carrés par personne 12:35-6
Responsabilités, pouvoirs 12:31-2
Rôle 12:6-9, 31; 12A:62
Voir aussi
Programme logement ministère Travaux publics, rapport Comité sénatorial permanent finances nationales

Uruguay
Développement 10:24

VIA Rail
Incorporation 11:37-8

Wostenholme, M. C., directeur, Marchés des capitaux, Direction politique fiscale et analyse économique, Finances Canada
Bill C-7 4:9-22

Voir sur pages suivantes listes d'appendices et de témoins.

Appendices

5A—*Regional Adjustment, Transfer System and Canadian Federation* 5A:1-35
7A—*Issues of regional economic significance* 7A:1-29
8A—*New Stresses on Regional Policy in Canada* 8A:1-17
10A—*Requiem for a Golden Age: The current World Economic Crisis and Alternative Strategies for Atlantic Canada in 1980* 10A:1-17
12A—*Accommodation Program of Department of Public Works, presented by President of Treasury Board* 12A:1-43
12B—*Accommodation Program of Department of Public Works, presented by Minister of Public Works* 12A:44-60

Witnesses

—Andras, Hon. Robert, President, Treasury Board
—Beigie, Carl E., President and Chief Executive Officer, C.D. Howe Research Institute
—Black, W., Legal Advisor, Dept. of Finance, Canada
—Buchanan, Honourable J.J., President, Treasury Board
—Courchene, T.J., Dept. of Economics, University of Western Ontario
—Fleck, James D., Visiting Professor of Canadian Studies in Business and Public Management, Harvard University
—Godfrey, John F., President and Vice-Chancellor, University of King's College
—Higgins, Benjamin, Dept. of Economics, University of Ottawa
—Higgins, Richard, President, Development Planning Associates
—Kent, Tom, President and Chief Executive Officer, Sydney Steel Corporation
—Mackay, J. H., Deputy Minister, Department of Public Works
—Martin, Alan, Parliamentary Secretary to Minister of Finance
—Maxwell, Judith, Director, Policy Analysis, C.D. Howe Research Institute
—Meyboom, P., Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board
—Moncion, Denise, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board
—Ostry, Sylvia, Chairman, Economic Council of Canada
—Pestieau, Caroline, Project Manager, Accent Québec, C.D. Howe Research Institute
—Radburn, E. A., Director, Estimates Division, Treasury Board
—Rogers, H. G., Comptroller General of Canada
—Slater, D. W., Director, Economic Council of Canada
—Stimpson, E. R., Director, Expenditure Analysis Division, Treasury Board
—Swan, N. M., Director, Regional Studies Group, Economic Council of Canada

Appendices

5A—*Redressement régional, système de transfert et fédéralisme canadien* 5A:1-35
7A—*Économie régionale* 7A:30-60
8A—*Nouvelles données sur politique régionale au Canada* 8A:1-17
10A—*Requiem pour un âge d'or: La présente crise économique mondiale et diverses stratégies pour Région Atlantique du Canada dans années 80* 10A:1-17
12A—*Programme de logement du ministère Travaux publics, présenté par Président du Conseil du Trésor* 12A:61-106
12B—*Programme de logement du ministère Travaux publics, présenté par ministre Travaux publics* 12A:107-24

Témoins

—Andras, honorable Robert, président, Conseil du Trésor
—Beigie, M. Carl E., président et administrateur, Institut de recherche C.D. Howe
—Black, M. W., conseiller juridique, Finances Canada
—Buchanan, honorable J.J., président, Conseil du Trésor
—Courchene, M. T. J., dépt. Sciences économiques, University of Western Ontario
—Fleck, M. James D., professeur invité d'Études canadiennes en gestion Affaires et de l'État, Harvard University
—Godfrey, M. John F., président et vice-chancelier, University of King's College
—Higgins, M. Benjamin, dépt. d'économique, Université Ottawa
—Higgins, M. Richard, président, Development Planning Associates
—Kent, M. Tom, président et chef du service administratif, Sydney Steel Corporation
—Mackay, M. J. H., sous-ministre, Travaux publics Canada
—Martin, M. Alan, secrétaire parlementaire du ministre Finances
—Maxwell, Md. Judith, directeur analyse politique, Institut de recherche C.D. Howe
—Meyboom, M. P., sous-secrétaire, Direction politiques administratives, Conseil du Trésor
—Moncion, Mlle Denise, secrétaire adjointe, Direction planification, Conseil du Trésor
—Ostry, Mme Sylvia, présidente, Conseil économique du Canada
—Pestieau, Md. Caroline, directeur de projet, Accent Québec, Institut de recherche C.D. Howe
—Radburn, M. E. A., directeur, Division prévisions budgétaires, Conseil du Trésor
—Rogers, M. H. G., Contrôleur général du Canada
—Slater, M. D. W., directeur, Conseil économique du Canada

—Wostenholme, C., Director, Capital Markets, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Dept. of Finance, Canada

For pagination, *see* Index by alphabetical order.

—Stimpson, M. E. R., directeur, Division analyse dépenses, Conseil du Trésor
—Swan, M. N. M., directeur, Groupe études régionales, Conseil économique du Canada
—Wostenholme, M. C., directeur, Marchés des capitaux, Direction politique fiscale et analyse économique, Finances Canada

Pour pagination, *voir* Index par ordre alphabétique.

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Available from Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9