

HT395
.C3
A3214

c. 1 aa

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Un des documents de travail préparés par
le ministère de l'Expansion économique régionale
dans le cadre de la revue des politiques
et des programmes de développement régional

HT
395
C3
C36314

Avril 1973

15
575
13076

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

PARTIE I

1.1

1.2

1.3

1.4

1.5

1.6

PARTIE II

2.1

2.2

2.3

2.4

2.5

2.6

2.7



Canada
11

2

Un des documents de travail préparés par
le ministère de l'Expansion économique régionale
dans le cadre de la revue des politiques
et des programmes de développement régional

Avril 1973

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	1
PARTIE I Traits saillants du Programme de subventions	3
1.1 Nature du problème	3
1.2 Objectifs et politique du programme de la LSDR	5
1.3 Législation et réglementation des subventions	5
1.4 Organisation de l'administration du programme LSDR	8
1.5 Évaluation des demandes	9
1.6 Inspection, paiement et surveillance	11
PARTIE II Rapport sur les effets du programme de subventions, distributions géographique et compositions industrielle des investissements et emplois subventionnés	13
2.1 Introduction	13
2.2 Données sommaires des opérations du programme de subventions	13
2.3 Distribution régionale de l'action du programme	17
2.4 Différenciation régionale dans la qualité des emplois subventionnés	20
2.5 Programme dans les zones spéciales	23
2.6 Composition industrielle des investissements et des emplois subventionnés	26
2.7 Conclusion	31

	Page
PARTIE III	
Évaluation de l'impact du programme sur l'investissement et l'emploi	33
3.1	33
3.2	33
3.2.a	34
3.2.b	35
3.2.c	36
3.2.d	37
3.3	38
3.3.a	40
3.3.b	43
3.3.c	44
3.3.d	45
3.4	46
3.5	47
3.5.a	48
3.5.b	49
3.5.c	52
3.5.d	52
3.6	54
PARTIE IV	
Évaluation de l'application du pouvoir discrétionnaire	55
4.1	55
4.2	55
4.3	57
4.4	61
4.5	61
4.6	61

	Page	
Annexe A	Caractéristiques principales - Loi stimulant le développement de certaines régions	67
Annexe B	Organigrammes de la division de l'expansion industrielle	71
Annexe C	Suite réservée aux demandes de subventions et état des offres, par province - jusqu'au 31 décembre 1972	73

PRÉFACE

Ce rapport analyse l'activité du ministère de l'Expansion économique régionale dans le domaine des subventions octroyées en vertu de deux législations distinctes: la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale et la Loi sur les subventions au développement régional. Bien que les champs d'application géographique et industriel de ces deux législations soient différents, l'aide subventionnelle qu'elles prévoient a un objectif commun: l'encouragement des investissements dans l'implantation, l'agrandissement ou la modernisation des établissements de fabrication ou de transformation dans les régions visées. Aux fins du présent rapport, l'action subventionnelle relevant de ces deux lois sera donc englobée sous la désignation de Programme de subventions au développement régional ou, plus brièvement, programme de la LSDR, ou encore programme de subventions.

Le 31 décembre 1972 a marqué l'arrêt des informations utilisées dans la répartition du programme. Ce rapport couvre donc le mouvement des subventions depuis la mise en oeuvre du programme le 1^{er} juillet 1969 jusqu'à la fin de l'an dernier.

Au début de 1971, une zone comprenant Montréal et Cornwall fut désignée à court terme comme éligible à des subventions spéciales de développement. La désignation de cette zone, dénommée région C, introduisit au Programme de subventions une zone industrielle d'importance. Toutefois, la nature du problème du chômage et la solution recherchée qui diffère de celles concernant d'autres régions, les données relatives à cette région seront, dans ce rapport, classées séparément.



PARTIE I

TRAITTS SAILLANTS DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS

1.1 Nature du problème

Les progrès économiques les plus importants ont été réalisés au Canada au cours des années 1950 et 1960. Le produit national brut s'est accru de plus de $4\frac{1}{2}$ fois, à un taux composé annuel de croissance de 7.6 p. 100. La population a augmenté, au cours de ces années, de 55 p. 100 et le produit national brut par habitant a triplé. Dans le même intervalle, la totalité des investissements publics et privés a plus que quadruplé. Vers la fin des années 1960, le mouvement des investissements dans la fabrication a plus que quintuplé par rapport à 1950. Tant la main-d'oeuvre que l'emploi se sont accrus très rapidement, à un rythme dépassant de loin celui de la plupart des autres pays.

Alors que le taux moyen d'accroissement au Canada était remarquable, il l'était bien moins dans certaines régions et dans certaines provinces. En effet, les conditions de prospérité relative des années 1960 ont plutôt souligné l'existence et la persistance d'importantes disparités régionales en matière de revenu et d'emploi.

Certaines politiques avaient déjà été établies, du fait que le développement économique ne serait pas automatiquement pleinement partagé par toutes les régions. Par exemple, le programme de péréquation fiscale adopté après la seconde guerre mondiale, bien que non destiné à promouvoir le développement régional tel que nous l'entendons aujourd'hui, a joué et continue de jouer un rôle en vue de prévenir de nouvelles disparités régionales au niveau des services publics.

Une autre phase de la politique régionale fédérale a suivi la récession de 1957-1961. Les éléments en étaient nombreux et variés. Les programmes mis en oeuvre avaient trait au faible revenu et aux problèmes d'exploitation des terres dans les régions rurales, au développement de l'infrastructure sociale et industrielle dans les provinces de l'Atlantique,

ainsi qu'à l'octroi de subventions pour le développement industriel des régions au chômage élevé et persistant et de faible revenu pour les familles de non-cultivateurs. Les subventions pour le développement industriel offertes avant 1969 touchent particulièrement le programme de subventions de la LSDR et sont donc décrites ci-dessous.

Dans sa forme initiale en 1963, le programme de subventions industrielles consistait en concessions fiscales. Ce premier programme, administré par l'Agence de développement régional, s'appliquait à trente-cinq régions situées dans sept provinces et a accordé les subventions suivantes:

- a) une exemption fiscale de trois ans de l'impôt fédéral sur le revenu pour les nouvelles entreprises de fabrication et de transformation;
- b) des allocations spéciales de coût d'immobilisation (50 p. 100 sur une base uniforme) pour les nouvelles entreprises de fabrication et de transformation, acquérant un nouvel outillage;
- c) des allocations spéciales de coût d'immobilisation (20 p. 100 sur une base uniforme) pour les nouvelles constructions ou les agrandissements de constructions existantes, ainsi qu'une vaste gamme d'entreprises bénéficiant de cet octroi.

A la suite d'une analyse du programme entrepris en 1965, il fut décidé de l'amender de manière à fournir des subventions en espèces au lieu d'exemptions fiscales. La Loi stipulant le développement de certaines régions (30 juin 1965) a accordé des octrois de capital établis sur une échelle mobile s'élevant à un tiers des premiers \$250,000 déboursés en machines, équipement et constructions nouveaux, un quart des \$750,000 suivants, et un cinquième du reste, avec un plafond de \$5 millions. Il y a lieu de noter que ces subventions étaient administrées sur une base non discrétionnaire: dès que l'investissement était effectué dans le champ industriel et géographique du programme, qui renfermait près de 20 p. 100 de la main-d'oeuvre nationale, l'aide était automatiquement accordée, sur une échelle établie d'avance.*

Toutefois, les politiques de développement décrites ci-dessus avaient été mises en oeuvre sur une base ad hoc en réponse aux besoins propres à des situations particulières. Différents organismes avaient la responsabilité de certains aspects spécifiques de ces politiques régionales, ce qui eut pour conséquence qu'une véritable coordination du programme sur une base globale s'avéra difficile. En outre, en dépit de ces programmes spéciaux et de la prospérité relative des années 1960, il n'y eut pas de réduction notable dans l'écart des revenus et des possibilités d'emploi entre les différentes provinces et régions du Canada.

* L'appendice A renferme un tableau sur l'action de la LSDR, par région, au 31 décembre 1972.

Le désir d'améliorer le taux de progrès par une réduction des disparités régionales a poussé le gouvernement fédéral en 1969 à créer le ministère de l'Expansion économique régionale et, plus particulièrement dans le cadre de cette étude, à créer le programme de la LSDR.

1.2 Objectifs et politique du Programme de la LSDR

Les principaux objectifs du programme sont d'accroître les possibilités d'emploi et de réduire les pertes d'emploi dans les secteurs de la fabrication et de la transformation, à l'intérieur des régions désignées et des zones spéciales, et ce par la stimulation de l'investissement privé. Cependant, la Loi sur les subventions au développement régional, les dispositions pertinentes de la Loi sur l'organisation du gouvernement (1969) ainsi que les communiqués publics révèlent d'autres facettes du programme. Sommairement, les éléments stratégiques sous-jacents du programme de subventions industrielles courantes sont:

- a) l'industrialisation, notamment la fabrication et la transformation, et une augmentation consécutive de la transformation des ressources naturelles;
- b) une consolidation progressive de l'industrie et/ou les services y afférents dans les zones spéciales, dans lesquelles et autour desquelles le développement peut être encouragé plus facilement;
- c) une grande confiance en l'attitude positive des entrepreneurs pour l'implantation, l'agrandissement et la modernisation d'industries de fabrication et de transformation dont le type et l'échelle de rendement seront, par effets multiples, une source de force économique, de hausse de salaires et autres facteurs de relèvement social; et
- d) une approche active et sélective dans la découverte de nouvelles possibilités et le développement d'une prise de conscience collective.

Il faut reconnaître que le programme de la LSDR n'étant qu'un des programmes du ministère de l'Expansion économique régionale destinés à réduire les disparités régionales, il n'a jamais été conçu comme moyen isolé pour la réduction des disparités.

1.3 Législation et réglementation des subventions

La législation et la réglementation des subventions courantes sont en grande partie le fruit de l'expérience vécue sous l'empire de la Loi stimulant le développement de certaines régions. Les caractéristiques de cette loi sont esquissées en appendice A.

Les subventions en vertu de la LSDR sont disponibles pour les régions désignées, conformément à cette législation, et pour les zones spéciales, désignées en vertu de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). La législation stipule qu'après consultation avec le gouvernement d'une ou de plusieurs provinces, toute région peut être "désignée" aux fins de la loi, sous réserve que les conditions suivantes soient remplies:

- a) les possibilités d'emploi productif qui existent dans la région ou dans la zone concernée sont exceptionnellement insuffisantes;
- b) l'attribution de subventions au développement contribuera notablement à l'expansion économique et au relèvement social dans la région ou dans la zone; et
- c) la superficie de la région désignée n'est pas inférieure à 5,000 milles carrés.

Les régions désignées couvrent de vastes sections du territoire national. Les zones spéciales, dont le nombre actuel s'élève à 23, représentent des points plus centralisés de développement en puissance (voir carte, page 6). Les zones spéciales sujettes aux subventions industrielles et les régions désignées de la LSDR représentent au total 50 p. 100 de la population du Canada et 46 p. 100 de la main-d'oeuvre manufacturière canadienne; la région désignée de Montréal - Cornwall occupe 18 p. 100 de la population au Canada et 21 p. 100 de la main-d'oeuvre manufacturière.

Le volume d'une aide subventionnelle peut varier, dans les limites statutaires, pour répondre aux besoins d'un projet en particulier. Pour la modernisation d'une usine ou un agrandissement qui n'implique pas la fabrication d'un nouveau produit, seul le coût d'immobilisation approuvé peut servir de base à une subvention. Pour une nouvelle usine, ou l'agrandissement d'une usine existante en vue d'un nouveau produit, le nombre d'emplois à créer peut être pris en considération en sus du coût d'immobilisation approuvé.

Le montant maximal de subvention dépend de l'emplacement et du type du projet, tel qu'il ressort du tableau suivant:



RÉGIONS DÉSIGNÉES ET ZONES SPÉCIALES

- LEGENDE
- Région subventionnée A
 - Région subventionnée B
 - Région subventionnée C
 - Zones Spéciales

PUBLIÉE 1973
 SOUS-SECTION DE LA CARTOGRAPHIE
 DIVISION DE L'INFORMATION



Expansion
 Économique
 Régionale

Regional
 Economic
 Expansion

Endroit	Genre de projet	
	Modernisation ou agrandissement	Nouvelle usine ou agrandissement en vue d'un nouveau produit
Région A (Provinces de l'Atlantique)	30 p. 100 du coût d'immobilisation admissible	35 p. 100 du coût d'immobilisation, plus \$7,000 par emploi direct admissible créé.
Région B (Régions désignées normales)	20 p. 100 du coût d'immobilisation admissible	25 p. 100 du coût d'immobilisation, plus \$5,000 par emploi direct admissible créé.
Région C (Régions désignées spéciales - sud-ouest du Québec et sud-est de l'Ontario)	10 p. 100 du coût d'immobilisation admissible	10 p. 100 du coût d'immobilisation, plus \$2,000 par emploi direct admissible créé.

En sus des indications du tableau ci-dessus, la Loi sur les subventions au développement régional stipule qu'une subvention relative à la modernisation ou l'agrandissement d'une usine ne doit pas dépasser \$6 millions. Le moindre des montants suivants: \$30,000 par emploi direct créé, ou la moitié du capital utilisé pour une nouvelle usine ou pour une usine pour la fabrication d'un nouveau produit.

Les subventions industrielles disponibles sous la rubrique "zones spéciales" de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale ne sont pas sujettes aux mêmes restrictions statutaires. Cependant, par pratique administrative, les normes applicables en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional s'appliquent normalement le cas échéant. Aussi, les subventions attribuées aux zones spéciales en vertu de la Loi sur le MEER sont traitées dans ce rapport comme une partie du programme de la LSDR.

Cette dernière législation offre aussi des garanties de prêts. Celles-ci visent à faire face aux difficultés que peuvent rencontrer les investisseurs dans l'obtention du financement de capital dans les régions à faible rendement. Les garanties ne doivent pas excéder 90 p. 100 de la totalité des avances, ou 72 p. 100 du coût d'immobilisation total.

Les principales conditions d'admissibilité à l'octroi de subventions en vertu de la LSDR sont passées en revue dans les paragraphes qui suivent.

Emplacement Le projet doit être situé dans une région désignée ou, à défaut, dans une des zones spéciales approuvées par le Gouverneur en Conseil, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale.

Nature du projet Le programme vise les opérations de fabrication et de transformation, les octrois et garanties de prêts, séparément ou combinés, ne sont disponibles que pour ce genre d'opérations. (Pour les établissements commerciaux, seules des garanties de prêts sont disponibles.)

Engagement antérieur Le requérant ne doit pas avoir pris un engagement antérieur, e.g. l'achat d'équipement pour le projet.

Dimension minimale du projet Le projet doit dépasser une dimension minimale, comme suit:

- a) pour la fabrication et la transformation, où la subvention est basée sur le coût d'immobilisation seulement, le coût d'immobilisation approuvé doit être de \$30,000 ou plus. Si la subvention est basée sur le coût d'immobilisation et l'emploi, le coût d'immobilisation approuvé doit être de \$60,000 ou plus.
- b) Dans les cas de garanties de prêts pour opérations commerciales, le coût d'immobilisation doit excéder \$2,500,000 si l'entreprise est située à Montréal, \$500,000 si elle est située à Québec ou Winnipeg et \$250,000 dans toute autre localité située à l'intérieur d'une région désignée ou d'une zone spéciale.

Avoir net Pour une nouvelle usine, l'offre d'une subvention est conditionnée à la fourniture par le requérant d'un certain montant de capital net. Celui-ci ne sera jamais inférieur à 20 p. 100 du coût d'immobilisation approuvé tel qu'estimé lors de l'offre de la subvention. En cas d'agrandissement ou de modernisation, le requérant doit disposer d'un avoir net non inférieur à 20 p. 100 du coût d'immobilisation approuvé et la valeur comptable de l'actif de l'établissement au moment de la demande. En cas de garanties de prêts pour établissements commerciaux, le capital net minimal de l'emprunteur doit être aussi de 20 p. 100.

Contribution et besoin Un projet est exclu si, de l'avis du ministre,

- a) il ne contribuerait pas notablement à l'expansion économique et au relèvement social dans les régions désignées ou les zones spéciales; ou
- b) il pourrait opérer sans l'attribution de la subvention.

1.4 Organisation de l'administration du programme LSDR

La responsabilité principale de déterminer si les projets répondent aux exigences du programme de la LSDR quant à l'emplacement, au type d'investissement, à l'engagement antérieur, à la dimension minimale, au capital net et au besoin, incombe à la Division des subventions du ministère de l'Expansion économique régionale. Durant la période de 1969-1972 cette division était organisée tel qu'indiqué en appendice B. Le personnel

professionnel, qui comprend près de 60 p. 100 de la totalité du personnel de la division, travaille dans des conditions qui favorisent une compréhension générale de la législation et un jugement sain et objectif des cas.

A des degrés différents, tout le personnel professionnel prend part à des activités visant à identifier les possibilités et à permettre à des industries données de s'installer ou de s'agrandir aux localités voulues. Cependant, certains employés sont spécialisés en développement industriel, alors que d'autres le sont en évaluation et en inspection.

Pour les procédures d'évaluation, le plus grand bénéfice est tiré des techniques d'expertise dont disposent les autres ministères fédéraux. Les informations essentielles, tant d'un point de vue régional que sous un angle plus global adapté au contexte national plus vaste, sont disponibles auprès des différents ministères, mais surtout des ministères de l'Industrie et du Commerce, de l'Environnement (Pêcheries), de la Main-d'oeuvre et de l'Agriculture.

1.5 Évaluation des demandes

Essentiellement, l'évaluation d'un projet consiste à assembler et analyser les faits relatifs au projet, et à préparer les recommandations pour rejeter les demandes ou accorder une subvention d'un certain montant à des conditions particulières. Celles-ci sont celles prescrites par la loi ainsi que toutes autres conditions considérées essentielles et préventives pour la protection du double intérêt du public et du requérant.

Les évaluations sont basées sur des données recueillies auprès du requérant, d'autres ministères et organismes gouvernementaux, des autorités provinciales et municipales, des rapports Dun et Bradstreet, et toute autre source de données pertinentes à des évaluations réelles et justes. Selon les circonstances, l'officier des subventions maintient le contact avec le requérant tout au long de l'évaluation, de manière à tenir ce dernier au courant de l'évolution. Ce contact est une partie importante de l'évaluation, et une visite est effectuée autant que possible sur les lieux du projet par l'officier d'évaluation.

Quant à la méthode d'évaluation elle-même, une analyse suit le schéma général d'admissibilité, de viabilité, de réalisation financière, de besoin d'une subvention, de genre et de montant de la subvention y compris les combinaisons subvention/garantie de prêts, de bénéfices, de conditions spéciales. Ce schéma peut être brisé à n'importe quel point par une décision négative et reprendre si une option de restructuration adéquate est trouvée.

1.6 Informations et critères d'évaluation

Les informations de base utilisées dans les évaluations et les facteurs pris en considération dans la détermination du montant des offres sont les suivants:

Informations Les informations de base suivantes sont utilisées dans les évaluations:

- a) Coût d'immobilisation. Un état détaillé du coût d'immobilisation et des emplois proposés à être créés au cours de chacune des trois premières années.
- b) Les états des profits et pertes. Pour les nouveaux établissements, les bilans et états des profits/pertes estimatifs pour une période de cinq ans. (Les compagnies déjà en opération doivent s'attendre aussi à produire les états financiers certifiés des trois dernières années.)
- c) Données de commercialisation. L'un des aspects les plus importants de tout projet est évidemment l'étendue du marché que l'établissement considéré se propose de couvrir. La détermination du marché potentiel est spécifiquement requise; elle peut prendre la forme de lettres d'engagement ou de lettres d'intention d'acheter.
- d) Gestion. La qualité et l'expérience des responsables de gestion prévus sont prises en considération dans une certaine mesure. Si une expérience essentielle fait défaut, le ministère peut demander l'assurance qu'il sera remédié à cette lacune.
- e) Financement. Ceci comprend une déclaration de la source des fonds et des méthodes de financement.
- f) Opérations. D'autres facteurs pris en considération comprennent l'origine des machines et de l'équipement.
- g) Pollution. Les effets éventuels sur l'environnement sont pris en considération; des normes de prévention sont incluses dans les conditions de l'offre.

Détermination du montant des offres de subvention. Les principaux facteurs considérés dans la détermination du montant de subvention à attribuer sont les suivants:

- a) Un examen des possibilités économiques nettes. Parmi les questions posées, figurent les suivantes: A quelle source le marché est-il actuellement alimenté? Quel est le taux d'expansion du marché en fonction de la production actuelle? En conséquence, l'établissement nouveau ou agrandi produira-t-il un rendement satisfaisant, sans réduire notablement une autre production au Canada?
- b) Compte tenu des possibilités, le projet est-il réalisable? Est-il techniquement sain? Les ressources physiques et humaines sont-elles adéquates? Dans quelle mesure le coût sera-t-il comparable à celui des opérations concurrentes?

- c) Quelle est l'importance des avantages directs et indirects du projet pour la région? Par exemple: Quelle sera la proportion de la main-d'oeuvre locale? Quelles sont les probabilités de création d'autres projets de développement?
- d) Quel investissement de projets d'infrastructure exigera l'opération? La pollution est-elle contrôlée adéquatement, engendrera-t-elle des dépenses publiques et à combien peuvent-elles être prévues?
- e) Quel est le taux de rentabilité en perspective, par rapport à celui d'un autre emplacement, et quel est le taux de rentabilité normal pour ce type d'investissement?
- f) Quels ont été les niveaux de subventions jugées nécessaires pour d'autres projets comparables et quel est le montant susceptible d'inciter le requérant à mettre en marche la proposition?

1.7 Inspection, paiement et surveillance

Une des conditions générales d'une offre de subvention est son acceptation dans les 90 jours, faute de quoi elle est automatiquement périmée. Tant qu'elle a été acceptée dans ce délai, le cas passe au stade de l'inspection.

Les inspections sont la base essentielle de l'approbation des paiements d'octrois de subventions. Elles consistent à s'assurer que les projets répondent réellement aux exigences de l'offre. Bien que consistant fondamentalement en une vérification de comptes, les pouvoirs discrétionnaires que renferme la loi passent de l'évaluation à l'inspection et requièrent un jugement prudent.

En pratique, la responsabilité de l'inspection et du paiement est généralement confiée à un officier différent de celui qui avait en charge l'évaluation. Cette méthode apporte un jugement nouveau et indépendant lors du versement effectif des fonds publics.

Une fois l'état du coût d'immobilisation du requérant reçu et le projet mis légalement en exploitation commerciale - i.e la moitié au moins de l'actif servant de base à l'offre ayant roulé depuis 30 jours - le fonctionnaire effectue une inspection complète du projet, sur les lieux. Il doit vérifier au moins: le grand livre général, l'état de l'actif immobilisé, les procédures de paiement, le registre des salaires, les comptes recevables et payables, les factures, le détail de toutes dépenses non engagées à long terme, ainsi que l'emplacement et l'état de tout actif physique impliqué. Il vérifie en outre le statut de la part des actionnaires, la couverture d'assurance, la position du crédit, les politiques de commercialisation et de ventes et autres critères statutaires.

Pour achever son inspection, l'agent rédige un rapport qui, en plus de couvrir les détails réglementaires et de vérification, renferme son appréciation des perspectives de rentabilité à long terme du projet et des perspectives de réalisation des prévisions de création d'emplois directs. Par ce rapport, on recommande le montant du premier versement qui ne doit en aucun cas excéder 80 p. 100 de la subvention offerte. Le paiement final doit être effectué dans un délai de 30 mois à compter du jour de la mise en exploitation commerciale, s'il s'agit d'une subvention basée uniquement sur le coût d'immobilisation, et de 42 mois à compter du jour de la mise en exploitation commerciale s'il s'agit d'une subvention combinée, basée sur le coût d'immobilisation et les emplois directs.

PARTIE II

RAPPORT SUR LES EFFETS DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS, DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE ET COMPOSITION INDUSTRIELLE DES INVESTISSEMENTS ET EMPLOIS SUBVENTIONNÉS

2.1 Introduction

Cette partie du rapport étudie les réalisations du programme de subventions en matière d'investissement et d'emploi stimulant directement la fabrication et la transformation dans les régions sous-développées. Une attention spéciale sera accordée à la distribution géographique et à la composition industrielle de l'investissement et des emplois subventionnés en vertu du programme. A titre d'orientation, un bref exposé traitera d'abord des effets du programme de subventions, dans leur ensemble, durant la période 1969-1972.

2.2 Données sommaires des opérations du programme de subventions

Les tableaux 1 et 2 indiquent les données sommaires des opérations du programme de subventions depuis ses débuts. Au 31 décembre 1972, le nombre de demandes de subventions reçues par le ministère s'élevait à 6,936. 2,066 d'entre elles furent retirées, 1,575 rejetées et 2,665 ont abouti à des offres. Parmi les offres faites, 2,198 furent acceptées, 336 périmées et 131 en suspens. Après acceptation, 241 offres furent retirées ou déclinées. Aussi, le nombre d'"offres nettes acceptées" au 31 décembre 1972 en vertu du programme s'est-il élevé à 1,957.

Les prévisions découlant de ces "offres nettes acceptées" en termes de subventions accordées, emplois à créer et investissement de nouveau capital immobilisé s'élèvent à \$324.4 millions, 81,752 emplois et \$1,616.3 millions respectivement.

A l'exclusion de la Région C (région de Montréal - Cornwall, désignée en 1971 comme étant admissible à court terme à des subventions spéciales de développement), les emplois directs prévus par l'effet des subventions

industrielles s'élèvent à 54,953. Les subventions par emploi en vertu de la LSDR (Région C non comprise) atteignent en moyenne \$4,980; les subventions représentent une moyenne de 21.9 p. 100 du coût d'immobilisation.

La désignation de la Région C (Montréal - Cornwall) a introduit dans le Programme de subventions au développement régional une zone industrielle d'importance. Les données relatives à la Région C sont classées séparément. Depuis la désignation de cette région en janvier 1971, on prévoit que l'investissement subventionné pourra créer presque 27,000 emplois.

Alors que près de \$324.4 millions ont été accordés en vertu du programme de la LSDR au 31 décembre 1972, les paiements réellement effectués à cette date s'élevaient à \$72.6 millions. Le coût d'immobilisation approuvé afférent à ces paiements s'élevait à \$412 millions et près de 21,000 emplois étaient réellement en place.

Au 31 décembre 1972, 14 offres nettes ont été acceptées en vertu du programme de garantie de prêts, sur un total de garanties de \$16.3 millions. Quatre parmi celles approuvées étaient destinées à des établissements commerciaux, les autres émanant de demandes de subventions en vertu de la LSDR.

TABLEAU 1

État des demandes de subventions et
situation des offres au 31 décembre 1972*

	<i>Octrois</i>	<i>Garanties de prêts</i>
<u>Demandes</u>		
Demandes reçues	6,936	199
Demandes retirées	2,066	73
Demandes rejetées	1,575	55
Demandes en cours	630	48
Offres faites	2,665	23
 <u>Offres faites</u>		
Offres faites	2,665	23
Offres périmées	137	2
Offres déclinées	199	2
Offres en suspens	131	3
Offres acceptées	2,198	16
 <u>Offres acceptées</u>		
Offres acceptées	2,198	16
Offres acceptées, déclinées ou retirées	241	2
Offres nettes acceptées	1,957	14
 <u>Offres nettes acceptées</u>		
Offres nettes acceptées	1,957	14
Non payées	1,069	-
Paiement partiel	847	-
Paiement final effectué	41	-
Garanties en vigueur	-	3

* Une répartition provinciale est fournie en Appendice C.

TABLEAU 2

Mouvement de l'octroi de subventions au 31 décembre 1972

Répartition provinciale des offres nettes acceptées, du coût d'immobilisation admissible prévu, des nouveaux emplois directs prévus, du montant estimé des octrois de subventions, et des paiements réels effectués

<i>Provinces</i>	<i>Offres nettes acceptées</i>	<i>Coût d'immobilisation admissible prévu</i>	<i>Nouveaux emplois directs prévus</i>	<i>Montant estimé des octrois de subvention</i>	<i>Paiements réels effectués</i>
		\$		\$	\$
Terre-Neuve	61	22,839,445	1,963	8,564,790	1,280,200
Île-du-Prince-Édouard	34	9,642,641	778	3,616,531	1,031,458
Nouvelle-Écosse	119	181,146,014	5,720	40,075,796	4,056,866
Nouveau-Brunswick	139	71,714,633	5,626	29,100,478	11,473,825
Québec					
Région C	660	346,817,577	25,054	46,501,795	5,743,557
Autres	532	497,060,906	24,097	103,184,275	24,702,718
Total	1,192	843,878,483	49,151	149,686,070	30,446,275
Ontario					
Région C	24	23,987,561	1,745	4,201,493	332,163
Autres	89	210,103,456	5,030	35,375,721	10,170,244
Total	113	234,091,017	6,775	39,577,214	10,502,407
Manitoba	174	65,354,262	5,964	17,167,997	5,595,660
Saskatchewan	47	31,415,274	2,344	7,392,948	3,081,673
Alberta	47	139,882,388	2,253	25,479,185	3,318,985
Colombie-Britannique	31	16,382,637	1,178	3,728,404	1,804,148
Total (y compris Région C)	1,957	1,616,346,794	81,752	324,389,413	72,591,497
Total (Région C non comprise)	1,273	1,245,564,156	54,953	273,686,125	66,515,777

Pour donner une idée de l'évolution du programme de subventions, le tableau 3 indique le rendement annuel de la LSDR. L'indice en est les emplois prévus à partir des offres nettes acceptées, réparties par année d'acceptation. Les chiffres annuels totalisent les offres acceptées durant l'année et qui étaient, au 31 décembre 1972, soit déjà exécutées soit en cours d'exécution. Les chiffres de ce tableau pour 1969 reflètent la phase d'entrée en vigueur de la LSDR, et qui a chevauché le programme de la Loi sur le développement de certaines régions. Aussi, les données les plus pertinentes couvrent-elles la période commençant en 1969. Le tableau 3 indique que le taux de soutien de l'emploi en vertu du programme de la LSDR en 1971 et 1972 s'élevait en moyenne à 33,000 par an. Près de 13,000 de ce total proviennent de la Région C.

Comme le tableau l'indique, les emplois prévus à partir des offres acceptées en 1972 dépassaient largement ceux de 1971. Cette constatation demeure valable, avec ou sans l'exclusion de la Région C. Cependant, les emplois prévus à partir des offres acceptées en dehors de la Région C ont augmenté moins rapidement entre les années 1971 et 1972 que dans la période précédente, du fait de la maturation du programme de la LSDR. La région atlantique continue d'accuser un accroissement des emplois prévus à partir des offres acceptées, bien que l'accroissement global soit justifié par l'action en Nouvelle-Écosse. Les régions désignées dès le début au Québec semblent avoir prises fortement. Par contre, dans les provinces de l'Ouest, l'action de la LSDR a quelque peu fléchi par rapport à 1971.

Il y a lieu de noter que les statistiques présentées ici sur l'emploi, l'investissement de nouveau capital immobilisé et le montant des subventions se réfèrent toujours aux "offres nettes acceptées". Pour parvenir à la situation nette, des rajustements sont effectués constamment, tenant compte des retraits, refus et révisions d'offres acceptées, et - par la suite - des cas de cessation d'opérations ou des faillites. Le rapport parlementaire mensuel du 31 décembre 1972 renferme ces rajustements. D'autres seront nécessaires, du fait de l'avis reçu comportant de nouveaux cas de faillites, de retraits ou de refus d'offres acceptées pour la période 1969-1972.

2.3 Distribution régionale de l'action du programme

L'impact régional du programme de la LSDR est résumé au tableau 4. La Région C est indiquée séparément.

TABLEAU 3

Nouveaux emplois directs prévus,
en regard des offres nettes acceptées
1969-1972

<i>Provinces</i>	<i>Nouveaux emplois directs prévus</i>				<i>Total 1969-1972</i>
	<i>1969</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	
Terre-Neuve	128	269	1,163	403	1,963
Île-du-Prince-Édouard	-	240	275	263	778
Nouvelle-Écosse	-	979	1,124	3,617	5,720
Nouveau-Brunswick	875	1,014	2,184	1,553	5,626
Québec					
Région C	-	-	9,776	15,278	25,054
Autres	876	5,465	7,910	9,846	24,097
Total	876	5,465	17,686	25,124	49,151
Ontario					
Région C	-	-	600	1,145	1,745
Autres	0	1,235	1,379	2,416	5,030
Total	0	1,235	1,979	3,561	6,775
Manitoba	203	1,292	2,411	2,058	5,964
Saskatchewan	-	849	680	815	2,344
Alberta	-	701	850	702	2,253
Colombie-Britannique	-	160	639	379	1,178
Total (y compris Région C)	2,082	12,204	28,991	38,475	81,752
Total (Région C exclue)	2,082	12,204	18,615	22,052	54,953

TABLEAU 4

Impact régional du programme de subventions, au 31 décembre 1972

<i>Provinces</i>	<i>Offres nettes acceptées</i>		<i>Montant estimé des octrois de subventions</i>		<i>Nouveaux emplois directs prévus</i>		<i>Coût d'immobilisation admissible prévu</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>% du total</i>	<i>Millions \$</i>	<i>% du total</i>	<i>Nombre</i>	<i>% du total</i>	<i>Millions \$</i>	<i>% du total</i>
Provinces atlantiques	353	18.0	81.4	25.1	14,087	17.2	285.3	17.6
Québec								
Région C	660	33.8	46.5	14.3	25,054	30.6	346.8	21.5
Autres	532	27.2	103.2	31.8	24,097	29.5	497.1	30.7
Total	1,192	61.0	149.7	46.1	49,151	60.1	843.9	52.2
Ontario								
Région C	24	1.2	4.2	1.3	1,745	2.1	24.0	1.5
Autres	89	4.5	35.4	10.9	5,030	6.2	210.1	13.0
Total	113	5.7	39.6	12.2	6,775	8.3	234.1	14.5
Prairies et Colombie-Britannique	299	15.3	53.8	16.6	11,739	14.4	253.0	15.7
Total	1,957	100.0	324.5	100.0	81,752	100.0	1,616.3	100.0

La désignation de la Région C a été introduite en vue de fournir une subvention spéciale pour stimuler les nouveaux projets et remédier, de ce fait, au chômage sérieux dans cette région. Toutefois, pour maintenir la position relative de la Région de l'Atlantique, les subventions spéciales de développement ont été incorporées à l'aide déjà disponible dans cette région. En termes de valeur des subventions, 15.7 p. 100 seulement du total du programme de la LSDR ont été attribués à la Région C, mais près de 33 p. 100 du total des emplois prévus en découlent.

Sur le total du programme, la Région de l'Atlantique occupe 25.1 p. 100 de la valeur des subventions accordées conformément aux offres nettes acceptées et 17.2 p. 100 des emplois prévus. Pour la province de Québec, à l'exclusion de la Région C qui en relève, les chiffres correspondants pour les subventions et les emplois se sont élevés à 31.8 p. 100 et 29.4 p. 100 respectivement, sur le total du programme. Les autres régions désignées occupent 27.4 p. 100 de la valeur des offres nettes acceptées et 20.4 p. 100 du total des emplois prévus.

Une autre analyse de l'action de la LSDR suit au tableau 5. Celui-ci indique les niveaux de l'emploi dans la fabrication, par province, en 1969 - soit lors de la mise en oeuvre du programme de la LSDR - ainsi que le nombre d'emplois se rapportant aux offres nettes acceptées pour chaque province. Ce tableau démontre que dans les provinces où le programme s'applique le plus largement, la part du total d'emplois prévus est plus élevée, et dans certains cas même considérablement plus élevée, que la part de l'emploi total dans la fabrication au Canada.

A l'exclusion de la Région C, près de 70 p. 100 de l'ensemble des emplois subventionnés sont situés dans les provinces atlantiques et au Québec. Terre-Neuve par exemple a reçu une part des emplois subventionnés, qui excède de beaucoup sa quote-part de l'emploi existant dans le secteur de la fabrication au Canada. De façon générale, toutes les provinces Maritimes ont reçu des parts de l'ensemble des emplois subventionnés qui excèdent leurs parts respectives de l'emploi existant dans les secteurs de la fabrication au Canada.

2.4 Différenciation régionale dans la qualité des emplois subventionnés

Alors que la section précédente indiquait que le Québec et la Région de l'Atlantique avaient largement bénéficié en termes de nombre total d'emplois subventionnés par le Programme, il ressort que les autres provinces bénéficient d'emplois de qualité supérieure. Le tableau 6 établit une comparaison entre les provinces eu égard au coût moyen d'immobilisation par emploi subventionné depuis la mise en oeuvre du programme jusqu'au 31 décembre 1972. Le tableau indique aussi la valeur des subventions provinciales par emploi subventionné.

TABLEAU 5

Emploi total dans la fabrication, par province, et nouveaux emplois directs prévus, selon les offres nettes acceptées de la LSDR, au 31 décembre 1972

Provinces	Emploi total dans la fabrication (1969)		Nouveaux emplois directs prévus en vertu de la LSDR		
	Nombre (000)	% du total	Nombre	% du total (y compris Région C)	% du total (Région C exclue)
Terre-Neuve	17	0.9	1,963	2.4	3.6
Île-du-Prince-Édouard	3	0.2	778	1.0	1.4
Nouvelle-Écosse	38	2.1	5,720	7.0	10.4
Nouveau-Brunswick	33	1.8	5,626	6.9	10.2
Québec					
Région C	n.d.	n.d.	25,054	30.6	-
Autres	n.d.	n.d.	24,097	29.5	43.8
Total	582	32.0	49,151	60.1	-
Ontario					
Région C	n.d.	n.d.	1,745	2.1	-
Autres	n.d.	n.d.	5,030	6.1	9.2
Total	862	47.4	6,775	8.3	-
Manitoba	51	2.8	5,964	7.3	10.9
Saskatchewan	19	1.0	2,344	2.9	4.3
Alberta	64	3.5	2,253	2.8	4.1
Colombie-Britannique	148	8.1	1,178	1.4	2.1
Total (y compris Région C)	1,817	100.0	81,752	100.0	100.0
Total (Région C non comprise)			54,953		

TABLEAU 6

Coût d'immobilisation et subventions
par emploi direct subventionné, au 31 décembre 1972

Provinces	Coût d'immobilisation par emploi direct subventionné	Subventions par emploi direct subventionné
	\$	\$
Terre-Neuve	11,635	4,363
Île-du-Prince-Édouard	12,394	4,648
Nouvelle-Écosse	31,669	7,006
Nouveau-Brunswick	12,747	5,172
Québec		
Région C	13,843	1,856
Autres	20,628	4,282
Total	17,170	3,046
Ontario		
Région C	13,746	2,408
Autres	41,770	7,033
Total	34,552	5,845
Manitoba	11,958	2,879
Saskatchewan	13,402	3,154
Alberta	62,087	11,309
Colombie-Britannique	13,907	3,165
Total (Région C exclue)	22,666	4,980
Total (y compris Région C)	19,771	3,968

L'Alberta et l'Ontario ont eu les projets les plus intensifs en capital; la Nouvelle-Écosse arrive au troisième rang, mais considérablement inférieure aux deux premières provinces, en chiffres absolus. Ceci résulte des subventions accordées à quelques grands projets intensifs en capital, tels l'installation Procter & Gamble en Alberta. Par contre, la plupart des subventions à Terre-Neuve furent orientées vers des entreprises beaucoup plus intensives en main-d'oeuvre.

Les projets à forte intensité de capital vont souvent de pair avec des emplois de qualité supérieure. S'il est vrai que les emplois plus rémunérateurs et plus spécialisés se retrouvent dans les industries à capital intensif, il appert alors que l'Alberta et l'Ontario ont reçu une part légèrement plus importante que les autres provinces en termes de qualité des emplois offerts. Le tableau 6 fait ressortir que le niveau des subventions par emploi subventionné est plus élevé dans ces deux provinces. Notons qu'une partie relativement réduite du total des emplois subventionnés par le programme se retrouve en Ontario et en Alberta.

2.5 Programme dans les zones spéciales

L'activité du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) dans les zones spéciales vise à promouvoir et, dans une certaine mesure, à concentrer l'activité économique dans les centres de croissance industrielle, pour tenter d'accélérer le développement économique de l'ensemble de la région. En plus de cette intention, et sans préjudice au principe impliqué, d'autres centres à travers le Canada furent désignés zones spéciales admissibles aux subventions afin de faire face à certains critères et conditions locales. Ainsi, Saskatoon, Regina et Renfrew sont devenus des zones spéciales aptes à recevoir des subventions, alors que les régions contiguës ne le furent pas. De même, un certain nombre de zones spéciales furent créées à Terre-Neuve où l'intention était d'améliorer les établissements et d'attirer progressivement la population des régions avoisinantes à s'y établir.

Les tableaux 7 et 8 exposent des données sur l'activité de la LSDR quant aux zones spéciales. Le tableau 7 indique que, à l'exclusion de la Région C, sur l'ensemble des offres acceptées, un peu plus d'un quart était affecté à des projets dans des zones spéciales. A un degré plus important encore, les zones spéciales occupent une part plus grande du total de l'activité de la LSDR, quant aux emplois, à la valeur des offres et particulièrement au coût d'immobilisation. Des différences considérables sont toutefois notoires entre les provinces. Trois provinces accusent une forte concentration de l'activité de la LSDR dans les zones spéciales: Terre-Neuve, la Saskatchewan et l'Alberta; de plus, les zones spéciales du Nouveau-Brunswick constituent à peu près un tiers de l'activité de la LSDR.

Le tableau 8 fait ressortir l'activité de la LSDR par province et par zone spéciale, indiquant le pourcentage des subventions par rapport à l'actif admissible, ainsi que les subventions payées par emploi. On peut remarquer que le taux de l'aide, tant pour le capital que pour

TABLEAU 7

Activité en vertu de la LSDR dans les zones spéciales, en pourcentage de l'activité totale dans les provinces, au 31 décembre 1972

<i>Provinces</i>	<i>Part des offres nettes acceptées</i> %	<i>Part estimée des subventions</i> %	<i>Part des nouveaux emplois directs prévus</i> %	<i>Part du coût d'immobilisation admissible prévu</i> %
Terre-Neuve	62.3	62.9	58.5	64.8
Nouvelle-Écosse	25.2	9.8	32.7	17.8
Nouveau-Brunswick	35.3	34.3	32.5	31.2
Québec*	31.0	51.9	37.2	37.9
Ontario*	32.6	6.5	24.6	13.3
Saskatchewan	76.6	80.6	76.5	78.1
Alberta	23.4	76.2	48.7	75.3
TOTAL*	28.1	36.9	32.7	33.2

* Région C exclue

TABLEAU 8

Taux des subventions par province et par zone spéciale,
au 31 décembre 1972

<i>Provinces</i>	<i>Subventions estimées en pourcentage du coût d'immobilisation admissible</i>	<i>Subventions estimées par emploi</i>
	<i>%</i>	<i>\$</i>
Terre-Neuve	38	4,363
Zones spéciales	39	4,832
Nouvelle-Écosse	22	7,006
Zones spéciales	40	3,805
Île-du-Prince-Édouard	38	4,648
Nouveau-Brunswick	41	5,172
Zones spéciales	37	4,970
Québec (Région C exclue)	21	4,282
Zones spéciales	15	4,396
Ontario (Région C exclue)	17	7,033
Zones spéciales	34	3,829
Manitoba	26	2,879
Saskatchewan	24	3,154
Zones spéciales	23	3,222
Alberta	18	11,309
Zones spéciales	18	17,447
Colombie-Britannique	23	3,165
TOTAL (Région C exclue)	22	4,980

l'emploi, octroyée dans les zones spéciales est, dans certaines provinces, plus élevée que l'aide accordée en dehors des zones spéciales alors que, dans d'autres provinces, le contraire s'est en général produit.

Au Nouveau-Brunswick, par exemple, les zones spéciales ont reçu une part inférieure du coût d'immobilisation admissible, en subventions et une subvention moins élevée par emploi subventionné, comparativement aux ratios correspondants pour la province dans son ensemble. D'autre part, les zones spéciales de la Nouvelle-Écosse ont reçu une part plus grande de la totalité des investissements admissibles, en subvention, mais des subventions considérablement inférieures par emploi subventionné, comparativement à l'ensemble de la province. Les subventions industrielles destinées aux projets des zones spéciales des autres provinces ont accusé, soit des expériences analogues à celles du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, soit des schémas traduisant de légères différences entre l'ensemble provincial et les zones spéciales.

Il n'y a rien d'étonnant à ce résultat. Le Programme des subventions est administré de telle façon que la moindre subvention est accordée dans la mesure où le projet subventionné est considéré comme viable. Le degré de préférence d'une zone spéciale à une autre localité du territoire national (ou l'inverse) n'entraîne pas, de ce fait, une subvention plus élevée (ou moins élevée) à attribuer au projet. En outre, le programme de subventions dépend, en grande partie, des initiatives du secteur privé et il y a des limites aux moyens de stimuler les initiatives relatives aux centres particuliers à l'intérieur des régions désignées.

2.6 Composition industrielle des investissements et des emplois subventionnés

Les structures industrielles des régions désignées sont, souvent largement orientées vers le marché local et les ressources, ce qui souleva des questions quant à la capacité du programme d'affecter, de modifier ou de diversifier les structures industrielles.

La diversification ne peut cependant être prônée comme un objectif fondamental du programme de subventions. Certains facteurs tels les coûts de transport et l'absence d'une main-d'oeuvre spécialisée peuvent empêcher l'apport de modifications importantes aux structures industrielles existantes dans certaines régions désignées. D'autre part, il se peut que l'avantage comparé d'une région repose sur la présence d'une ressource naturelle et que des bénéfices futurs considérables puissent résulter d'une activité accrue au chapitre de la transformation de cette ressource. Il semble logique dans de telles circonstances d'orienter les efforts de développement vers cette voie.

L'un des indices de l'impact du programme des subventions sur les structures industrielles des régions désignées est la répartition des subventions selon le type de projet. Le tableau 9 fournit une classification des offres réelles acceptées par province depuis le début du programme jusqu'au 31 décembre 1972, selon que le projet comporte:

- a) la modernisation ou l'agrandissement des établissements existants;
- b) une nouvelle usine;
- c) un nouveau produit;
- d) une combinaison des éléments ci-dessus.

Près de 36 p. 100 des projets comportaient la modernisation ou l'agrandissement d'établissements existants et près de 57 p. 100 comportaient la création de nouvelles usines ou de nouveaux produits. Alors que ces pourcentages s'appliquent à l'ensemble de l'action du Programme des subventions, l'exclusion de la Région C n'altère pas matériellement la répartition. De plus, sous cet aspect, la répartition de l'activité du programme par type de projet a été relativement la même chaque année depuis la mise en oeuvre du programme.

La distribution de l'activité du programme par secteur industriel pour toutes les régions combinées est illustrée au tableau 10. Le plus grand nombre d'emplois subventionnés se situe dans les industries du bois (14 p. 100 du total). L'industrie du transport se classe au deuxième rang (11.4 p. 100 du total). Suivie de l'industrie du vêtement (8.8 p. 100) et celle du textile (7 p. 100). En terme d'investissement de capital et de valeur des subventions offertes, le classement des industries subventionnées par le programme est nettement différent. Alors que les industries du bois sont importantes sur ces deux plans, les industries des métaux de base, du papier et des alliages occupent une large part de la totalité.

Le tableau 11 décompose l'activité du programme, en matière d'emplois industriels subventionnés par région.

Dans la région de l'Atlantique, où une certaine réorientation vers le caoutchouc et le plastique semble se dessiner, l'impression générale est que les subventions sont distribuées selon le schéma actuel de la répartition de l'industrie. Par exemple, 43 p. 100 de la main-d'oeuvre de la fabrication se situe dans les secteurs de l'alimentation, des boissons, de la pêche et du bois; ces secteurs occupent approximativement le même pourcentage des emplois directement subventionnés par le programme.

Toutefois, les statistiques globales de la Région de l'Atlantique pallient à des différences notoires entre les différentes provinces. A Terre-Neuve, l'accent a commencé par être mis sur l'alimentation et la poissonnerie mais, avec l'intervention du programme, d'autres secteurs ont pris de l'ampleur. Par contre, l'action du programme à l'Île-du-Prince-Édouard a prédominé, et continue de prédominer, en poissonnerie et en alimentation. A l'exception de l'aide importante fournie pour l'expansion rapide du secteur du pneu iodial pour véhicule privé, le programme a surtout subventionné, en Nouvelle-Écosse, l'investissement dans les secteurs traditionnels de cette province. Au Nouveau-Brunswick, l'incidence des offres acceptées par les industries traditionnelles a très

TABLEAU 9

Offres nettes acceptées par type de projet subventionné
au 31 décembre 1972

Provinces	Nombre de projets subventionnés			
	Modernisation ou agrandissement	Nouvelle usine	Nouveau produit	Combinaison*
Terre-Neuve	18	31	8	4
Île-du-Prince-Édouard	11	13	8	2
Nouvelle-Écosse	51	48	16	4
Nouveau-Brunswick	50	66	15	8
Québec				
Région C	250	202	142	66
Autres	203	232	65	32
Total	453	434	207	98
Ontario				
Région C	8	12	3	1
Autres	23	51	12	3
Total	31	63	15	4
Manitoba	69	76	13	16
Saskatchewan	12	21	7	7
Alberta	13	30	3	1
Colombie-Britannique	8	13	5	5
Total (y compris Région C)	716	795	297	149
Total (Région C exclue)	458	581	152	82

* Par exemple, un projet impliquant à la fois la modernisation d'un établissement existant et la fabrication d'un nouveau produit.

TABLEAU 10

Répartition industrielle, au Canada, des offres nettes acceptées,
au 31 décembre 1972

	<i>Offres nettes acceptées % du total</i>	<i>Emplois prévus % du total</i>	<i>Coût d'immobili- sation estimé % du total</i>	<i>Valeur totale des offres % du total</i>
Bois	15.0	14.0	9.5	14.1
Transport	5.8	11.4	3.7	5.7
Vêtements	5.1	8.8	1.8	2.2
Textile	6.4	7.0	5.5	5.6
Produits alimentaires	11.2	6.9	6.9	7.8
Produits électriques	4.1	6.2	3.3	4.6
Produits divers	7.4	6.0	2.9	4.1
Produits métalliques	8.7	5.8	2.7	3.0
Métaux de base	2.5	5.4	3.7	16.4
Tricotage	3.7	4.9	2.2	2.2
Poissonnerie	4.1	3.8	2.0	3.6
Meubles	4.2	3.3	1.2	1.7
Machines	3.9	2.7	1.6	2.0
Papier - alliages	2.3	2.6	15.7	11.3
Produits chimiques	2.6	2.2	7.9	5.6
Caoutchouc	1.6	2.1	2.8	2.7
Produits non métalliques	3.0	1.8	2.4	2.9
Impression et publication	4.4	1.7	1.4	1.4
Cuir	1.2	1.6	.5	.9
Autres produits manufacturés	1.1	1.2	.6	1.0
Boisson	1.4	.6	1.6	1.1
Tabac	.2	.0	.1	.1
Pétrole	.1	.0	.0	.0
	<hr/> 100.0	<hr/> 100.0	<hr/> 100.0	<hr/> 100.0

TABLEAU 11

Pourcentage de distribution de l'emploi total dans la fabrication
et action de la LSDR, par secteur, au 31 décembre 1972

	<i>Provinces atlantiques</i>		<i>Québec</i>		<i>Ontario</i>		<i>Prairies</i>		<i>Colombie- Britannique</i>	
	<i>1969 base</i>	<i>emplois prévus</i>	<i>1969 base</i>	<i>emplois prévus</i>	<i>1969 base</i>	<i>emplois prévus</i>	<i>1969 base</i>	<i>emplois prévus</i>	<i>1969 base</i>	<i>emplois prévus</i>
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Bois	9.6	10.6	4.1	11.4	2.2	30.3	6.9	11.7	32.2	90.8
Transport	10.3	8.4	7.0	12.1	12.2	3.0	7.5	19.1	5.0	1.1
Vêtements	.6	1.5	12.2	9.6	3.0	10.7	7.9	14.1	1.7	-
Textile	1.8	1.8	7.9	9.3	3.8	6.8	1.4	3.6	.8	-
Produits alimentaires	16.0	11.9	7.8	5.4	7.9	1.8	20.8	11.0	9.6	-
Produits électriques	5.1	10.8	6.9	7.2	10.0	3.4	2.3	3.3	2.1	-
Produits métalliques	4.9	2.9	6.9	7.4	10.0	1.6	11.2	5.1	7.4	4.7
Métaux de base	n.d.	1.9	5.0	4.8	8.1	17.1	5.4	5.5	6.7	-
Tricotage	1.9	3.1	2.9	6.4	1.0	2.6	n.d.	1.7	n.d.	2.6
Poissonnerie	14.8	19.8	-	.5	-	-	n.d.	1.3	n.d.	-
Meubles	.7	3.7	3.3	3.6	2.6	7.8	2.9	2.0	1.9	-
Machines	.6	2.1	2.9	2.6	6.9	1.4	5.5	4.8	3.6	-
Papier - alliages	12.0	.3	8.5	2.8	5.6	1.3	3.1	5.8	14.2	-
Produits chimiques	1.6	1.1	5.5	1.4	5.2	9.9	3.4	2.3	2.5	-
Caoutchouc	n.d.	10.0	1.3	.5	2.1	.4	n.d.	.4	n.d.	-
Produits non métalliques	3.0	1.1	2.7	2.4	3.3	.4	5.8	.9	2.7	.5
Impression et publication	4.3	1.0	4.4	2.2	5.4	.5	8.7	2.1	4.9	-
Cuir	n.d.	.3	3.0	2.3	1.7	1.9	.9	.3	.2	-
Boisson	2.7	.8	1.9	.4	1.3	.5	3.0	1.0	1.6	-
Tabac	n.d.	.2	1.2	-	.4	-	-	-	n.d.	-
Pétrole	n.d.	-	.6	-	1.1	-	1.7	-	.7	-
Autres	1.5	6.7	4.0	7.7	6.2	3.6	1.6	4.0	2.2	.3

rapidement fléchi au cours des quatre années d'application du programme. Plus que pour les autres provinces de l'Atlantique, le programme semble favoriser une modification profonde au Nouveau-Brunswick, pour passer des industries traditionnelles, généralement à faible rendement, aux secteurs industriels dynamiques.

Au Québec, un développement important se fait sentir, notamment dans les usines de tricotage, du bois et d'équipement de transport. Les secteurs moins représentés par le programme que sous la base industrielle de 1969 sont l'alimentation, le papier, l'imprimerie et les produits chimiques. Le textile et les vêtements, qui emploient près de 20 p. 100 de la main-d'oeuvre du Québec, constituent 19 p. 100 des emplois subventionnés. En termes de tendance des subventions industrielles, on constate depuis la création du programme que la force de création d'emplois au Québec en vertu du programme évolue, passant de l'aide à la structure industrielle existante à une structure plus diversifiée.

Au Manitoba, l'industrie de l'alimentation et des breuvages constitue presque un quart de la main-d'oeuvre, un douzième seulement des emplois subventionnés prévus. Le deuxième plus gros employeur - l'industrie du vêtement - occupe 13 p. 100 de la main-d'oeuvre mais 16 p. 100 des emplois prévus. La réorientation en vertu des subventions s'est opérée surtout dans les secteurs du caoutchouc, du plastique et de l'équipement de transport.

En Saskatchewan, un quart des emplois prévus se situent dans l'alimentation et les breuvages. Toutefois, cette proportion est considérablement inférieure à 40 p. 100 du total de la fabrication occupée par ce secteur en 1969. Une certaine concentration dans l'activité des subventions est remarquable pour les vêtements, les métaux de base et l'équipement de transport.

En bref, l'impact du programme sur la composition industrielle des provinces de l'Atlantique, du Québec, de la Saskatchewan et du Manitoba a été mêlé. Des subventions considérables ont été accordées à leurs secteurs industriels traditionnels, mais certaines ont également été accordées à des activités nouvelles. Quelques variantes dans la fabrication se sont produites en vertu du programme de subventions au Québec, au Manitoba et en Saskatchewan. Dans les provinces de l'Atlantique, la tendance à la diversification est forte au Nouveau-Brunswick, moins à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, alors qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, l'activité du programme se concentre sur les secteurs traditionnels du poisson et de la transformation de l'alimentation.

2.7 Conclusion

En analysant l'action du programme LSDR, par rapport à sa concentration dans les régions à faible rendement et à la composition industrielle des emplois subventionnés, deux caractéristiques du programme ont été soulignées. La première est que le programme dépend d'abord des initiatives

du secteur privé; la deuxième est qu'il est administré de façon à ce que la moindre subvention ne peut être accordée qu'avec l'assurance que le projet évolue sur une base viable.

A la lumière de ces considérations, on peut donc conclure, comme il ressort de la Partie II, qu'il n'y a pas eu de concentration particulière du programme des subventions dans les zones spéciales, ni de tendance notoire à la diversification des structures industrielles ou à la favorisation de la concentration et de la rationalisation industrielles. Une affirmation normative sur le rendement du programme de subventions ne peut être tirée de ces observations. Toutefois, la concentration et la diversification industrielles de l'économie ne peuvent être prônées comme des objectifs généralement sains.

La réaction du secteur des affaires au programme des subventions a été considérable. Des montants importants d'investissements et de nombreux emplois ont été ou sont susceptibles d'être subventionnés, comme résultat des offres faites et acceptées durant la période 1969-1972. Sur la base des offres nettes acceptées au 31 décembre 1972, l'aide doit être étendue de façon à favoriser l'investissement de \$1.6 milliard dans la fabrication et la transformation et 81,752 emplois. Les offres faites, et acceptées en vertu du programme soutiennent actuellement la création d'emplois au taux approximatif de 33,000 par an. Près de 13,000 de cette moyenne annuelle sont attribuables à l'activité dans la région désignée de Montréal - Cornwall.

PARTIE III

ÉVALUATION DE L'IMPACT DU PROGRAMME SUR L'INVESTISSEMENT ET L'EMPLOI

3.1 Introduction

La description de l'action du programme de subventions faisant l'objet de la Partie II était fondée sur une prévision de l'investissement et de l'emploi en fonction du total des offres nettes acceptées, au 31 décembre 1972, soit en prévoyant que les investissements et les emplois réellement créés pourraient équivaloir aux prévisions effectuées au moment où les offres ont été faites et acceptées.

On doit admettre, cependant, que certains événements sont susceptibles d'amener le rendement réel à différer des prévisions. En outre, une partie de ces investissements et emplois subventionnés par le programme de la LSDR se serait inévitablement réalisée en l'absence de subvention.

La Partie III analyse, d'abord, les facteurs pouvant amener les investissements et les emplois à différer des prévisions effectuées à la fin de 1972. Une analyse est ensuite donnée pour évaluer dans quelle mesure les investissements et les emplois subventionnés par le programme auraient été créés sans l'apport de ce dernier. Une fois tenu compte de ces deux aspects de rajustements, une estimation est établie pour évaluer l'impact probable du programme des subventions dans la création d'emplois continus et réels, dans les secteurs de la fabrication et de la transformation, dans les régions à faible rendement.

3.2 Rajustements des prévisions de création d'emplois du programme

Les données élaborées au paragraphe 2.2 du présent rapport indiquent que 81,752 emplois sont prévus comme conséquence des 1,957 offres nettes acceptées, faites depuis la création du programme des subventions jusqu'au 31 décembre 1972. A partir de l'expérience, à ce jour, on peut avancer cependant que moins de 81,752 nouveaux emplois directs se réaliseront selon

les offres faites durant la période sous étude. Dans l'estimation du résultat final, les points suivants doivent être pris en considération:

- a) d'autres retraits ou refus des offres acceptées durant la période 1969-1972 pourront se produire, réduisant ainsi "les offres nettes acceptées" du chiffre de 1,957 et incidemment celui des 81,752 emplois, représentant le total du 31 décembre 1972;
- b) parmi les projets qui aboutiront à une exploitation commerciale, certains pourraient cesser d'opérer, réduisant ainsi le total des emplois;
- c) la valeur des offres acceptées et le degré de création des emplois changeront, du fait que les entreprises reviseront leurs plans et leur échelle de production.

3.2.a Offres retirées ou refusées après le 31 décembre 1972

En ce qui concerne le premier point, certains requérants qui se sont vus attribuer une subvention ont, soit changé d'avis (i.e. ont refusé l'offre) soit omis de remplir une des conditions de l'offre (i.e. l'offre a été retirée). Du début au 31 décembre 1972, près de 11 p. 100 des offres ont été retirées ou refusées. Une fois de plus le chiffre des offres réelles acceptées, soit 1,957 et le total des emplois, soit 81,752, comportent des rajustements dus aux retraits ou aux refus survenus en fin d'année.

Toutefois, des rejets et retraits additionnels seront, certainement, enregistrés pour la période 1969-1972. La plupart des rajustements ayant été effectués pour les offres faites en 1969 et 1970, d'autres rajustements sont à prévoir pour 1971 et 1972. L'expérience vécue avec les offres acceptées dans les premières années du programme démontre que près de 18 p. 100 sont soit retirées soit refusées. Le total des offres nettes acceptées pour la période 1969-1972 comprenant un rajustement de 11 p. 100 pour les offres retirées ou refusées, on peut logiquement s'attendre à ce que près de 7 p. 100 des cas de moins que les chiffres du 31 décembre 1972 se réaliseront. A leur tour, les emplois prévus et les paiements de subventions pourraient être inférieurs de 7 p. 100.

Il y a lieu de souligner deux facteurs susceptibles de réduire le rajustement nécessaire, pour tenir compte des offres faites et acceptées dans la période 1969-1972 mais retirées ou refusées après le 31 décembre 1972. Premièrement, il faut se rappeler que le programme de la LSDR s'est développé à un moment où les conditions commerciales n'étaient pas dynamiques. L'activité étant maintenant éprouvée, elle devrait favoriser un climat plus positif pour la réalisation des projets prévus et le taux d'"abandons" (fall-out) (i.e. refus et retraits), en fonction des offres acceptées en 1971-1972, pourrait ne pas être aussi élevé que dans les premières années. Deuxièmement, le taux d'"abandons" devrait baisser, du fait que les techniques de traitement des demandes se sont perfectionnées et que l'expérience s'est affirmée dans l'identification des projets

sains et viables qui, une fois subventionnés, pourront opérer. Nul doute qu'un certain apprentissage s'est affirmé dans l'administration du programme des subventions.

Ni l'influence des conditions cycliques commerciales, ni celle de l'acquisition d'une méthode de travail ne peuvent être évaluées à ce stade du programme. Aussi, alors qu'un rajustement descendant de 7 p. 100 permet de couvrir les offres acceptées pour la période 1969-1972, mais retirées ou refusées après le 31 décembre 1972, le rajustement fait doit être considéré comme possiblement trop grand.

3.2.b Clôture des projets subventionnés

Comme il faut s'y attendre, certains projets subventionnés par le programme et mis en exploitation commerciale font par la suite faillite ou cessent d'opérer. Dans l'estimation des effets du programme sur la stimulation de nouveaux emplois nets et continus, le total des emplois provenant des prévisions effectuées au moment où les offres sont faites et acceptées devrait être rajusté de manière à refléter les emplois susceptibles d'être perdus par la clôture de projets subventionnés.

A la fin de la période couverte par la répartition, 31 fermetures sont survenues parmi les projets subventionnés par le programme. Les emplois y afférents s'élèvent à 2,168. Il est d'ailleurs possible, voire probable, qu'un certain nombre de ces projets soient remis sur pied. Seuls deux projets ont été liquidés au 31 décembre 1972 et les 123 emplois s'y rapportant déduits du total des emplois du programme. Alors qu'une nouvelle réduction de 2.5 p. 100 dans le total des emplois du programme est à prévoir, si les 2,045 emplois se rapportant aux 29 autres projets ne peuvent être rétablis, les perspectives de remettre sur pied au moins certains de ces projets militent en faveur d'un facteur de décompte quelque peu inférieur en ce qui concerne les clôtures au 31 décembre 1972.

De nouveaux avis de fermeture relatifs aux offres faites durant la période 1969-1972 sont à prévoir. Près de la moitié des offres nettes acceptées se rapportant à cette période ont atteint le stade de l'exploitation commerciale, mais dans le cas de quelques-unes d'entre elles assez récemment seulement. Trente et une fermetures représentent 1.5 p. 100 des projets approuvés et 3.5 p. 100 des projets pour lesquels les paiements ont été effectués. La proportion d'emplois perdus par rapport au total des emplois prévus est de 2.6 p. 100 seulement mais, de façon plus significative, la proportion des emplois perdus par rapport aux emplois payés est de 6.4 p. 100.

Il est difficile de déterminer l'importance d'un rajustement à effectuer au total de l'emploi du programme, en vue des nouvelles clôtures de projets subventionnés par des offres faites et acceptées au cours de la période 1969-1972. La meilleure attitude à cet égard pourrait être de répéter l'expérience précédente.

Tel que mentionné plus haut, en même temps que la mise en exploitation commerciale de près de la moitié des projets, 31 ont cessé d'opérer ou ont été mis en faillite accusant une perte virtuelle de 2,168 emplois. En supposant que des données similaires résulteront de la mise en exploitation commerciale de l'autre moitié des projets, 2,200 autres emplois environ pourraient être perdus. Sans perdre de vue le rajustement de 123 emplois ayant déjà fait l'objet des communiqués parlementaires, la combinaison de ces deux chiffres donnerait un rajustement total à l'égard des clôtures de 4,250, soit 5 p. 100 des 81,752 emplois du 31 décembre 1972. Dans la mesure où les projets fermés peuvent être remis sur pied, le rajustement nécessaire peut néanmoins être inférieur.

Il y a lieu de noter qu'en termes d'établissements, le taux de clôture relatif aux entreprises subventionnées du programme est - du moins à ce jour - inférieur au taux de la fabrication totale à travers le Canada. Ceci est particulièrement significatif du fait que le programme de subventions s'applique aux régions défavorisées du pays où les risques d'échec sont plus élevés. En 1969 et 1970, par exemple, les établissements de fabrication dans les provinces de l'Atlantique et au Québec ont subi un taux d'échec relativement élevé, par rapport à l'Ontario.

Bien que la question ne touche pas directement la création d'emplois par le programme de subventions, il y a lieu de noter aussi qu'une action légale est prise pour la récupération des subventions payées pour les projets renfloués qui ont cessé d'opérer et ont fait faillite.

3.2.c Échelle et autres rajustements au total des emplois du programme de subventions

Finalement, dans un effort pour déterminer le résultat des engagements et prévisions contenus dans les offres nettes acceptées, il faut tenir compte des changements de plans et d'échelle d'opérations des entreprises soutenues par le programme. Certaines de ces entreprises réduisent leur échelle d'opérations par rapport à l'échelle servant de base à une offre, réduisant ainsi leur subvention mais aussi, en général, le nombre d'emplois créés. Par contre, d'autres entreprises augmentent leur échelle d'opérations au-delà de celle spécifiée et approuvée dans l'autorisation originale d'une offre d'octroi.

Il est très difficile de prévoir les effets réels des rajustements d'échelle, en termes d'emplois créés. Les renseignements les plus consistants sont rassemblés lors du paiement d'une offre. L'exploitation commerciale doit précéder tout paiement de subvention. Au 31 décembre 1972, des paiements finals ont été versés à 41 entreprises; ils ont été effectués sur la base de 329 emplois en place, contre 408 emplois prévus lors de l'autorisation des offres, ce qui représente une baisse de 17 p. 100.

Il va sans dire que l'expérience de 41 entreprises constitue un échantillonnage restreint pour tirer des conclusions sur le résultat général. En outre, alors que des augmentations d'échelle au-delà des plans

originaux sont partiellement prises en considération dans le volume des emplois du programme, la législation stipule que le nombre d'emplois directement créés ne peut - aux fins de déterminer le montant de la subvention - excéder de 15 p. 100 le nombre d'emplois spécifiés et approuvés dans l'autorisation. Les chiffres dépassant ce plafond n'entrent donc pas dans les statistiques du programme de la LSDR.

Plus important est peut-être le fait qu'aucune disposition n'est prévue pour le maintien des emplois qui autrement seraient perdus, mais pour les projets subventionnés par le programme impliquant la rationalisation et la modernisation des usines. Les cas les plus dramatiques où l'aide de la LSDR a sauvé des emplois existants peuvent être identifiés. Ceci comprend onze cas pour lesquels des octrois de \$7 millions ont été accordés pour aider à sauver 2,430 emplois. De plus, le ministère de l'Expansion économique régionale a participé au programme de modernisation de la *Sydney Steel*. Des octrois totalisant presque \$16 millions ont été accordés pour le programme de modernisation s'élevant à \$94 millions. Aucun emploi n'a été enregistré comme créé par cette action mais, indubitablement, les opérations auraient cessé, sans la modernisation survenue. Près de 2,800 travailleurs étant employés par *Sydney Steel*, les pertes d'emploi auraient été considérables.

3.2.d Résumé

La prévision du résultat final de l'emploi découlant des offres nettes acceptées de la LSDR pour la période 1969-1972, est une opération complexe et ardue. La nature des variantes qui entrent en jeu rend toute précision presque impossible. Pour tenir compte des offres retirées ou refusées après le 31 décembre 1972, il a donc été suggéré que la déflation de 7 p. 100 du total de l'emploi, soit 81,752, aurait dégagé une estimation du résultat final. Une déflation additionnelle de 5 p. 100 a été suggérée afin de pourvoir aux emplois perdus à la suite des fermetures. Des révisions d'échelle peuvent causer 17 p. 100 de plus de baisse dans le résultat de l'emploi prévu, bien que ceci ait été indiqué comme pouvant être une hausse, les excédents n'étant que partiellement considérés dans les statistiques du programme de la LSDR.

L'addition des pourcentages ci-dessus dans leur valeur apparente donne un rajustement cumulatif de 29 p. 100. Cependant, tant le rajustement pour fermetures que le rajustement pour révisions ou changements d'échelle peuvent bien être trop élevés. Ces considérations, jointes au décalage très significatif résultant d'excédents et d'emplois sauvés dans la rationalisation et la modernisation des usines, militent en faveur d'un facteur déflationniste global de loin inférieur.

Notre meilleure appréciation à ce stade du programme de la LSDR est que, compte tenu de tous les facteurs ci-dessus, le nombre réel d'emplois maintenus créés peut baisser au total, en fonction des offres nettes acceptées au 31 décembre 1972, de près de 20 p. 100.

Compte tenu de ce rajustement, les emplois créés par les projets soutenus par les offres de subventions, au cours de la période de trois ans et demi, devraient être de l'ordre de 65,400. Trente-trois pour cent approximativement de ce total seront situés dans la Région C et 67 p. 100 dans d'autres régions désignées. Le taux rajusté du soutien de l'emploi en vertu du programme de la LSDR pourrait être de l'ordre de 27,000 emplois par an. Cette moyenne pour 1971 et 1972 tombe à près de 16,000 par an, si on exclut la Région C.

A l'exception du rajustement effectué à l'égard des fermetures, les paiements de subventions seront inférieurs au chiffre du 31 décembre 1972, à un pourcentage égal à celui des nouveaux emplois directs prévus.

3.3 Progressivité des emplois subventionnés

De même que nous avons indiqué dans la section précédente que tous les emplois espérés ne seront pas créés, de même on ne peut dire, après coup, que tous les emplois créés l'ont été grâce au programme de la Loi sur les subventions au développement régional. Certains de ces emplois auraient été créés sans le programme. Malgré le processus détaillé de filtrage que nous avons décrit dans la Partie I du présent rapport, les difficultés d'évaluation de près de 7,000 demandes reçues au cours de la période de trois ans et demi étudiée ont - ce qui n'est pas surprenant pour quiconque est au courant du problème - indubitablement abouti à des jugements fautifs en ce qui concerne la question de savoir si les projets se seraient réalisés sans l'aide de subventions au développement.

Donc, pour déterminer quelle est l'incidence du programme de la LSDR sur les perspectives d'investissement et d'emploi dans les régions de faible croissance, il faut faire une estimation du degré d'accroissement des investissements et des emplois subventionnés.

Dans le contexte de la LSDR, la création d'emplois additionnels peut résulter de quatre situations différentes:

i) *Choix de l'emplacement*

Le requérant se serait établi dans une région non désignée. En l'incitant à s'établir dans la région désignée, on provoque la création d'emplois et l'investissement de fonds additionnels pour cette région.

ii) *Modification de l'importance de l'entreprise*

Parce qu'il pouvait obtenir des subventions, le requérant a construit un établissement plus important que s'il n'avait pas pu en obtenir. Dans ce cas, les emplois et les investissements additionnels proviennent uniquement de l'augmentation de l'importance du projet.

iii) *Modification de l'époque*

Le fait qu'il peut obtenir des subventions amène le requérant à entreprendre un projet maintenant plutôt qu'à une époque future. L'accroissement, dans ce cas, résulte uniquement de l'antériorité de l'établissement.

iv) *Seuil de viabilité*

Le rendement prévu pour l'investissement, sans subvention, peut être insuffisant pour attirer un investisseur qui dispose d'autres choix pour son capital. L'offre d'une subvention rend viable un projet marginal. Dans d'autres cas, la subvention complète le capital restreint dont dispose le requérant, ce qui permet à l'investisseur de réaliser un projet qui, autrement, aurait été au-delà de sa capacité.

Chacun de ces quatre genres d'accroissement est compatible avec la Loi sur les subventions au développement régional, mais la réalisation des buts à long terme du ministère sera très fortement influencée par la mesure dans laquelle il réussira à faire reconnaître et rechercher de nouvelles possibilités d'investissement dans les régions de lente croissance.

L'incidence de l'antériorité d'établissement est limitée. Bien que la création d'emplois plus tôt offre des avantages immédiats, le fait de considérer ces emplois comme entièrement additionnels peut, si le cours normal des événements eût abouti de toute façon à leur création ultérieure - à moins que les effets cumulatifs ne soient importants - donner une impression trop favorable de la contribution du programme de la LSDR à la création des emplois. Il y a lieu de remarquer, toutefois, que l'objectif de la désignation de la Région C était fondamentalement différent de celui qui a mené à la désignation des autres régions, et que l'on a cherché à faire créer plus rapidement de nouveaux projets pour aider à résoudre le problème d'un chômage moins profond et moins persistant mais néanmoins grave dans la zone.

Chaque offre de subvention est faite après une analyse soignée et après avoir conclu que le projet ne se réaliserait pas sans la subvention. Le filtrage est réel, il aboutit au rejet d'environ 20 p. 100 des demandes qui seraient par ailleurs acceptables. Donc, au moment où l'on fait une offre, il s'agit dans chaque cas d'un projet qui, de l'avis bien pesé des fonctionnaires ministériels responsables, offre des perspectives d'accroissement.

On a également effectué un examen des offres plusieurs mois après qu'elles ont été faites pour déterminer si cette rétrospective permettrait maintenant de dire que certains projets se seraient vraisemblablement réalisés sans aide. Il est certain que cela est vrai dans certains cas. La meilleure estimation possible, fondée sur une étude interne portant sur un large échantillon, indique que les cas de ce genre représentent moins de 10 p. 100 des offres.

Les emplois créés par les "projets progressifs" ne sont pas tous des emplois additionnels. L'époque de réalisation d'un projet peut être avancée, et le projet peut ainsi remplir les conditions d'attribution d'une subvention, mais les emplois peuvent n'être pas considérés comme des augmentations nettes à moyen terme ou à long terme pour la région. De même, il est difficile de déterminer avec précision le nombre d'emplois additionnels créés par un projet dont l'importance a augmenté grâce à une subvention.

Le manque de précision lorsqu'il s'agit de définir l'accroissement aboutit, évidemment, à créer de la confusion lorsqu'il s'agit de mesurer l'accroissement. Compte tenu de cela, nous examinons ci-dessous un certain nombre d'études basées sur des réponses à des questionnaires, des entrevues et les dossiers du programme de la LSDR, afin d'aider à évaluer dans quelle mesure le programme des subventions a stimulé la réalisation de projets qui ne se seraient autrement pas réalisés dans les régions de lente croissance.

Avant de continuer, voici un dernier avertissement. Il ne faut pas oublier qu'une évaluation définitive de l'accroissement n'est pas possible. Notre but est tout simplement d'en prendre un aperçu en nous fondant sur l'ensemble des données que nous connaissons.

3.3.a Étude interne du MEER

Le ministère de l'Expansion économique régionale a entrepris une analyse de l'accroissement qui comprend deux parties. Dans la première partie, un échantillon de 329 cas, représentant nettement plus de 50 p. 100 du total des engagements et du total des perspectives de nouveaux emplois dans le cadre du programme de la LSDR, a été réparti en deux catégories selon que les projets en question avaient ou non un choix quant au lieu d'établissement. Pour déterminer si un projet avait ou non le choix de s'installer dans une région non désignée, on a établi une matrice d'accroissement qui tient compte des facteurs de ressources et de marchés qui sont déterminants en matière de mobilité d'établissement. Ces facteurs ont été définis et les offres acceptées dans le cadre du programme de la LSDR (à l'exclusion de la Région C) ont été classées dans la matrice des facteurs de ressources et de marchés. Par exemple, si le projet impliquait l'utilisation de ressources naturelles et si moins des deux tiers de la production étaient destinés à être vendus à l'extérieur de la région, le projet était alors classé comme n'ayant pas de choix d'emplacement. On a consulté les dossiers ministériels dans chaque cas pour aider à déterminer si l'investissement en question pourrait avoir été fait ailleurs.

D'après le système de classification adopté, les projets qui auraient eu des choix d'emplacement représentent 38.5 p. 100 des subventions acceptées, 43.3 p. 100 des emplois devant être directement créés et 63.1 p. 100 des immobilisations. On a constaté que les choix d'emplacement étaient plus nombreux dans les 87 cas de subventions dépassant \$500,000. Pour les subventions inférieures à \$50,000, il ne semblait pas y avoir de choix

d'emplacement. On a assumé que la preuve d'un choix d'emplacement, pour une compagnie subventionnée dans le cadre du programme de la LSDR, était une preuve d'accroissement parce que la compagnie bénéficiaire aurait pu s'établir dans une zone non désignée, mais a été amenée à s'établir dans la zone désignée ou la zone spéciale. La validité de l'hypothèse selon laquelle la preuve d'un choix d'emplacement, pour une compagnie subventionnée au titre du programme de la LSDR, constitue une preuve d'accroissement est toutefois difficile à vérifier.

La détermination de l'incidence des autres genres d'accroissement est difficile, sinon impossible, à entreprendre d'une façon qui fournisse des résultats définitifs. La méthode employée consistait à demander aux bureaux provinciaux de classer les offres acceptées en cinq catégories reflétant l'accroissement:

1. Avec choix d'emplacement
2. Modification de l'importance
3. Modification de l'époque d'établissement
4. Seuil de viabilité
5. Aucun effet

Chaque catégorie était définie. Dans le cas des demandes sur lesquelles les bureaux provinciaux n'étaient pas renseignés, ils ne devaient pas faire de classification. Si on se base sur des remarques précédemment faites dans ce rapport, 20 p. 100 seulement des emplois créés par des projets classés comme ayant subi des modifications en ce qui concerne l'importance ou l'époque d'établissement ont été considérés comme additionnels. De même, on a estimé que les deux tiers des emplois créés par des projets classés dans la catégorie "seuil de viabilité" étaient additionnels. Au 30 septembre 1972, 1,203 offres de subventions avaient été acceptées, à l'exclusion de celles faites pour la Région C. Cinq cent soixante neuf de ces offres ont été classées en ce qui concerne l'accroissement, ce qui représente 47.3 p. 100 des offres acceptées.

En combinant les résultats de la première partie de l'étude concernant les choix d'emplacement avec le relevé des bureaux provinciaux concernant les autres éléments d'accroissement, et en appliquant les indices aux offres acceptées jusqu'à la date du 30 septembre 1972, on obtient ce qui suit:

Accroissement par genre (à l'exclusion de la Région C)

<i>Genre d'accroissement</i>	<i>Immobilisations (en millions de dollars)</i>	<i>Emplois</i>	<i>Subventions (en millions de dollars)</i>
Choix d'emplacement	720.2	22,688	147.0
Modification d'importance	9.6	829	2.5
Modification de l'époque d'établissement	9.5	834	2.5
Éléments incluant à la fois les facteurs d'époque et d'importance	8.9	829	3.7
Seuil de viabilité	143.3	9,427	37.7
Aucun effet	0	0	0
Accroissement total	891.5	34,607	193.4
Total de l'échantillon LSDR	1,118.4	49,429	248.3
Accroissement en % du total de l'échantillon LSDR	79.7	70.0	77.9

Les résultats enregistrés ci-dessus tiennent compte des réductions fractionnaires que nous avons indiqués dans les cas où il s'agit de modifications de l'époque d'établissement ou de l'importance et dans ceux où il s'agit de "seuils de viabilité".

D'après le tableau ci-dessus, les investissements subventionnés dans le cadre du programme de la LSDR ont un accroissement estimé à près de 80 p. 100, alors que celle des emplois correspondants est estimée à 70 p. 100 et que la valeur des subventions aux projets et emplois progressifs représente 78 p. 100 du total. Cela signifie que 70 p. 100 des emplois subventionnés par le programme de la LSDR ne seraient pas créés sans ce programme. De même, plus des trois quarts des subventions concernent des investissements qui n'auraient pas été effectués sans le programme. Il ressort du tableau ci-dessus qu'une proportion importante de l'accroissement résulte de l'incidence du programme sur les choix d'emplacement.

3.3.b Le relevé du CEPA

Le cinquième exposé annuel du Conseil économique des provinces de l'Atlantique donnait les résultats d'un relevé par correspondance portant sur un choix de compagnies qui avaient accepté les subventions offertes par le MEER. Des questionnaires ont été envoyés à des compagnies établies à l'extérieur et à l'intérieur de la région atlantique. Toutes les compagnies ayant accepté des offres pour la construction d'un nouvel établissement à l'extérieur de la région atlantique à la date du 31 mars 1971 reçurent de brefs questionnaires; toutes les compagnies ayant accepté des offres pour des entreprises dans la région atlantique - pour de nouveaux établissements, des agrandissements ou des modernisations - reçurent un questionnaire plus détaillé.

Sur les 196 compagnies bénéficiaires de subventions du MEER pour la construction de nouveaux établissements à l'extérieur de la région atlantique, 98 ont répondu. Quatre-vingt-onze réponses ont pu être utilisées, ce qui représente 46.4 p. 100 de toutes les compagnies recevant de l'aide du MEER pour la construction de nouveaux établissements jusqu'au 31 mars 1971.

Sur les 133 projets recevant de l'aide du MEER dans la région atlantique, 73 répondirent, ce qui représente 54.8 p. 100 de tous les projets subventionnés par le MEER dans la région jusqu'au 31 mars 1971.

Nous donnons ci-dessous, en ce qui concerne l'accroissement, un résumé des réponses au questionnaire, faites par les bénéficiaires de subventions attribuées pour des projets à l'extérieur de la région atlantique:

Le projet aurait-il été entrepris sans une subvention au titre du programme de la LSDR?

Oui	19	20.9 p. 100
Non	59	64.8
Autres	12	13.2
Pas de réponse	1	1.1
Total des réponses utilisables	91	100.0

Nous donnons ci-dessous, en ce qui concerne l'accroissement, un résumé des réponses au questionnaire, faites par les bénéficiaires de subventions attribuées pour des projets dans la région atlantique:

Le projet aurait-il été entrepris sans une subvention au titre du programme de la LSDR?

Oui	14	19.2 p. 100
Non	50	68.5
Autres	9	12.3
Pas de réponse	-	-
Total des réponses utilisables	73	100.0

Les deux séries de réponses indiquent que le programme de la LSDR a fait entreprendre de 65 à 69 p. 100 des projets sur lesquels portait le relevé. En outre, 57.5 p. 100 des compagnies sur lesquelles portait le relevé dans la région atlantique ont déclaré que la possibilité d'obtenir une subvention a influé sur l'importance de leur agrandissement ou de leur nouvelle installation et 49.3 p. 100 ont dit que la possibilité d'obtenir une subvention a influé sur l'époque de l'exécution de leur projet.

Il n'est pas certain que le questionnaire du CEPA ait été suffisamment détaillé. Par exemple, il n'y était pas question des choix d'emplacement et il est donc difficile de savoir si l'on peut accepter comme valable le taux élevé d'accroissement donné par le relevé. Compte tenu de cette réserve, on peut conclure que l'étude du CEPA suggère qu'un taux combiné d'accroissement de l'ordre de 70 à 80 p. 100 est raisonnable.

3.3.c La thèse de Springate

M. David Springate, dans sa thèse de doctorat présentée à l'école de commerce de Harvard, a fait un exposé sur un relevé effectué sur place avec certains dirigeants de compagnies du Québec, de l'Ontario et des provinces Maritimes qui avaient obtenu des subventions dans le cadre du programme de la LSDR. Sur les trente et une compagnies étudiées par lui, et dont il ne divulgue pas les noms, dix-huit étaient de grandes compagnies dont les ventes annuelles dépassaient \$20 millions. Le total des subventions de développement pour les trente et une compagnies était de \$37.5 millions, avec la perspective de création de 2,600 emplois. Par rapport au total net des offres acceptées à la date du 31 décembre 1972, cet échantillon représente environ deux pour cent des offres, 11 p. 100 des engagements et trois pour cent des emplois.

M. Springate a conclu, d'après ces entrevues, que les subventions du programme de la LSDR avaient relativement peu d'incidence sur les décisions des grandes compagnies en matière d'investissement. Bien que dans trois cas, des exploitations étrangères aient été attirées au Canada, les subventions ont eu peu d'influence sur l'endroit du Canada où se sont faits les investissements "canadiens" de même que sur le moment auquel les investissements ont été effectués. L'auteur a estimé que les deux tiers des

offres faites à de grandes compagnies représentaient pour elles des bonis inespérés (les subventions faites aux grandes compagnies comprises dans l'échantillon atteignaient au total \$34 millions).

D'après cette étude, les subventions ont eu très peu d'incidence sur l'emplacement des petites compagnies, mais un peu plus cependant que sur celui des grandes compagnies. En ce qui concerne les petites compagnies, l'incidence principale semble avoir porté sur l'importance de l'investissement. Il a conclu que les subventions au développement accordées à de petites compagnies n'ont pas d'influence notable sur les investissements et que, pour cette raison, la moitié à peu près des subventions au développement pouvaient être considérées comme des bonis inespérés.

Un certain nombre d'explications ont été proposées dans le rapport pour expliquer le pourcentage élevé des bonis, la plus importante d'entre elles étant que les hommes d'affaires sont disposés à fournir des renseignements tendancieux et qu'il est difficile pour le MEER de juger si une subvention est nécessaire. Toutefois, les conclusions ont été tirées à la suite d'un petit nombre d'heures de conversations très officieuses et très suggestives menées à bâtons rompus. On ne sait pas si les dirigeants auxquels M. Springate a parlé étaient en mesure de lui fournir, en connaissance de cause, les renseignements relatifs aux décisions prises en ce qui concerne les investissements en question, on ne sait pas non plus dans quelle mesure il a obtenu le genre de renseignements détaillés que les fonctionnaires ministériels peuvent obtenir des compagnies lors de l'évaluation des demandes. Enfin, on peut se demander si M. Springate a été capable de discerner les renseignements tendancieux qui peuvent lui avoir été fournis par les personnes interrogées - facteur qui a une certaine importance puisqu'il conclut lui-même que les compagnies fournissent souvent des renseignements tendancieux au MEER.

3.3.d Résumé de l'accroissement tel qu'il est déterminé par les réponses aux questionnaires, les entrevues et la consultation des dossiers concernant les bénéficiaires

Il est extraordinairement difficile de faire des études d'échantillons sans aboutir à des résultats tendancieux. La façon officieuse et inorganisée dont M. Springate a fait la sienne était exempte de contrôles et très sujette aux rationalisations de ses interlocuteurs. Le relevé du CEPA et l'analyse du ministère sont également sujets aux incertitudes qui accompagnent nécessairement toute tentative de détermination de ce qu'un résultat aurait pu être si un fait concret avait été modifié.

Deux des études analysées ici aboutissent à des conclusions très semblables en ce qui concerne l'accroissement. La troisième aboutit à une conclusion très différente. Bien que, dans aucun des cas, on ne puisse affirmer que l'analyse soit concluante, l'analyse des études faites par le CEPA et le MEER, qui comportent un échantillonnage plus large et plus détaillé, peuvent autoriser à penser que le taux d'accroissement de 70 p. 100 indiqué par ces études est plus près de la vérité que le taux approximatif de 30 à 50 p. 100 suggéré par M. Springate.

3.4 Incidence probable du programme de la LSDR sur la création d'emplois

Dans la section 2.2 de ce rapport, nous avons présenté des statistiques sur les perspectives de création d'emplois grâce aux subventions du programme de la LSDR. Le tableau 3 (page 18) indiquait que le nombre des emplois créés dans le cadre du programme des subventions en 1971 et 1972 était d'environ 33,000 par an, et que, de ce nombre, environ 13,000 ont été créés dans la Région C. Nous avons également donné une répartition des perspectives de création d'emplois par province.

La section 3.2 soulignait que les perspectives d'emplois au moment de l'acceptation d'une offre ne se réalisent pas intégralement. Certaines compagnies qui acceptent des offres annulent par la suite leurs plans d'investissements et déclinent l'offre ou, dans d'autres cas, ne remplissent pas les conditions de l'offre, ce qui entraîne le retrait de cette dernière. D'autres compagnies peuvent modifier leurs plans et l'ampleur de leurs opérations, soit en les étendant, soit en les réduisant, ce qui modifie également le nombre des emplois dont la création avait été prévue au moment de l'offre. Il peut arriver que d'autres compagnies, après avoir commencé la production commerciale, cessent leurs opérations. Comme nous l'avons indiqué dans la section 3.2, la prévision de l'incidence nette de tous ces facteurs est un exercice très complexe et très difficile. Toutefois, au stade actuel du programme de la LSDR, la meilleure estimation que nous puissions donner est que - à cause des rectifications mentionnées ci-dessus - le nombre réel des emplois continus qui sont créés peut être inférieur d'environ 20 p. 100 au total prévu pour les offres qui avaient été acceptées à la date du 31 décembre 1972.

Il est certain qu'une partie des emplois subventionnés dans le cadre du programme de la LSDR sont viables à long terme et auraient été créés même en l'absence du programme. Il est particulièrement difficile de porter un jugement en ce qui concerne l'accroissement, comme l'a montré l'analyse faite dans la section 3.3. On ne dispose jusqu'ici d'aucune preuve concluante quant au degré d'accroissement des investissements et des emplois subventionnés au titre du programme de la LSDR. Toutefois, à la lumière de l'analyse faite dans la section 3.3, on peut suggérer qu'un taux d'accroissement d'environ 70 p. 100 du total rectifié des emplois prévus n'est pas déraisonnable. Rappelons que, dans cette estimation de l'accroissement, nous avons décompté une proportion importante d'emplois afférents à des projets qui ont été réalisés plus tôt grâce aux subventions ou que les subventions ont aidé à dépasser le seuil de viabilité.

Si l'on accepte le chiffre de 70 p. 100 pour l'accroissement et si on l'applique aux prévisions rectifiées des emplois devant être créés par les projets qui avaient fait l'objet d'une offre de subventions à la fin de 1972, on peut estimer que le nombre d'emplois qui seront directement créés et qui ne l'auraient pas été sans l'aide des subventions sera d'environ 45,700. Sur une base annuelle, le programme des subventions semble maintenant entraîner la création d'environ 19,000 emplois continus additionnels par an - dont 7,500 dans la Région C.

Dans l'exposé de l'activité du programme de la LSDR que nous avons fait ci-dessus, nous n'avons parlé que des emplois et des investissements résultant directement des offres acceptées dans le cadre du programme. L'incidence totale du programme est plus importante, ne serait-ce que pour la raison que les chiffres fournis ne tiennent pas compte des emplois qui résultent de la construction des installations des projets subventionnés. En outre, les effets de multiplication économique et de création indirecte d'autres emplois par répercussion augmenteront encore l'incidence globale.

L'importance de la création indirecte d'emplois est, dans bien des cas, très considérable. Par exemple, les opérations d'abattage de bois faites pour alimenter des entreprises de transformation subventionnées dans le cadre du programme de la LSDR représentent en moyenne environ 40 p. 100 du total de la main-d'oeuvre employée. Dans des cas comme celui des établissements ITT Rayonier à Sept-Îles et Proctor & Gamble au Petit lac des Esclaves, le nombre des emplois créés par les exploitations forestières dépasse de loin celui des emplois créés directement dans l'usine. Cependant, les statistiques du programme de la LSDR ne tiennent pas compte des travaux effectués à l'extérieur.

Il est reconnu que les opérations basées sur l'exploitation forestière sont - comme celles du conditionnement des denrées alimentaires - des exemples où la création indirecte d'emplois est particulièrement accentuée. Cependant, tous les types d'emplois des secteurs de la fabrication et de la transformation impliquent l'existence de fonctions de soutien connexes. Les emplois créés dans les secteurs primaire et tertiaire sont au moins aussi nombreux, même si l'on en fait une estimation très modérée, que ceux qui sont créés dans les secteurs de la fabrication et de la transformation.

3.5 Niveaux projetés et réels de l'investissement dans le secteur de la fabrication, par région

Pour passer en revue les résultats du programme de subventions du point de vue de la stimulation de l'investissement et de l'emploi dans les secteurs de la fabrication et de la transformation des régions de lente croissance, il semble nécessaire de tenir compte des conditions de l'investissement et de l'emploi dans ces régions au cours des derniers trois ans et demi. Plus particulièrement, la comparaison entre les niveaux réels de l'investissement par région au cours de la période allant de 1969 à 1972 et les niveaux que l'on aurait pu espérer en se fondant sur l'expérience historique devrait aider à déterminer le progrès effectué du point de vue de la réduction des disparités régionales. On s'attendrait, évidemment, à ce que l'investissement réel soit supérieur à celui qu'on aurait espéré en se fondant sur l'expérience historique - car c'est là le but du programme de la LSDR.

La difficulté fondamentale que comporte cette méthode est le fait que les données historiques en question résultent de l'influence de toutes sortes de politiques gouvernementales et d'événements économiques et

politiques, dont un grand nombre ont eu tendance à modifier le rapport entre une variable régionale et la variable nationale correspondante. La différence entre le niveau calculé ou prévu et le niveau réel de l'investissement pour une année donnée ne peut donc être imputée à un programme particulier.

La compilation de données comparables présente également des difficultés. Les capitaux pour lesquels on peut obtenir des subventions dans le cadre du programme de la LSDR ne comprennent pas les investissements dans les industries du papier et les industries connexes ni les investissements dans les industries des produits du pétrole et du charbon, mais comprennent les investissements dans du matériel et des installations d'occasion. Les achats d'installations et de matériel d'occasion peuvent représenter de 10 à 20 p. 100 du total des dépenses d'immobilisation approuvées au titre du programme de la LSDR. Si l'on peut faire des rectifications pour la plupart des régions en déduisant les dépenses d'investissement dans les industries qui ne peuvent être subventionnées dans le cadre du programme de la LSDR, on ne peut faire de rectification pour les achats d'installations et de matériel d'occasion.

Sans perdre de vue ces réserves, on a utilisé l'analyse de régression pour déterminer le niveau "prévu" des investissements des entreprises de fabrication subventionnées au titre du programme en 1970, 1971 et 1972. L'analyse a été faite pour la région de l'Atlantique, le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan, où l'activité du programme est la plus importante par rapport aux économies régionales respectives. Les sous-sections suivantes donnent un résumé de l'analyse. Comme le programme des subventions s'applique à une fraction relativement faible du secteur de la fabrication en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, et que le but du programme dans ces provinces est surtout de stimuler des zones particulières et non pas de faire augmenter les niveaux d'investissement dans toute la province, nous n'avons pas fait de comparaisons entre les investissements "prévus" et les investissements réels dans ces trois provinces.

3.5.a Région atlantique

Le tableau 12 indique le niveau absolu de l'investissement total dans le secteur de la fabrication de la région atlantique depuis 1968, les estimations du niveau prévu pour les investissements dans le secteur de la fabrication, fondées sur l'expérience historique, et les investissements réellement faits chaque année, depuis le début du programme, dans des projets subventionnés au titre du programme.

La proportion des investissements faits dans le secteur de la fabrication de la région atlantique par rapport à l'ensemble des investissements faits au Canada dans le secteur de la fabrication a augmenté au cours de chacune des dernières années, sauf en 1972. Une partie de cette augmentation relative est due aux investissements dans des projets subventionnés au titre du programme ainsi qu'à d'autres activités de développement. Néanmoins, une fraction du progrès relatif est certainement imputable au

programme des subventions de la LSDR. Les investissements faits en 1972 dans des projets subventionnés par le programme dans la région atlantique ont été d'environ \$77 millions, ce qui représente 20 p. 100 du total des investissements du secteur de la fabrication pour cette région. L'importance de ce niveau de soutien est beaucoup plus considérable qu'on ne pourrait le supposer d'après ce pourcentage, car plusieurs investissements très importants, faits dans la région de l'Atlantique, par exemple dans des fabriques de cartons de doublage et dans des raffineries de pétrole, ne pouvaient être aidés par des subventions au titre du programme de la LSDR - ce qui réduit considérablement le pourcentage des investissements aidés par le programme par rapport au total des investissements du secteur de la fabrication.

On a fait des projections historiques de l'investissement dans le secteur de la fabrication de la région atlantique pour avoir une idée de ce qu'aurait pu être l'investissement sans un programme d'aide à l'industrie. Ces projections se fondent sur le rapport entre les investissements de la région atlantique et ceux du Canada de 1950 à 1965. Comme l'indique le tableau 12, cette analyse montre que, dans la période de 1968 à 1972, les niveaux d'investissement dans le secteur de la fabrication de la région atlantique ont été bien supérieurs à ceux que l'on aurait prévus en se fondant sur le rapport historique mentionné ci-dessus. Bien que de nombreux facteurs - y compris d'importants projets dans les secteurs des ressources naturelles et du raffinage du pétrole ainsi qu'une fabrique de cartons de doublage à Terre-Neuve, et d'autres initiatives fédérales et provinciales de développement - aient joué un rôle important dans ce résultat, il est raisonnable d'assumer que le programme de la LSDR y a contribué notablement.

3.5.b Québec

Le tableau 13 indique le niveau absolu de l'investissement total dans le secteur de la fabrication du Québec depuis 1968, une estimation de la fraction du total qui remplissait les conditions d'obtention d'une aide au titre du programme de la LSDR, et une estimation des investissements réellement faits chaque année depuis le début du programme dans des projets subventionnés au titre du programme.

D'après le tableau 13, on peut voir que le total des investissements en immobilisations ainsi que la fraction des investissements qui remplissait les conditions ont augmenté irrégulièrement au cours des cinq dernières années. En 1972, toutefois, les dépenses d'immobilisations remplissant les conditions dépassaient de plus de 20 p. 100 le niveau de 1968. D'autre part, la proportion des investissements dans le secteur de la fabrication du Québec par rapport aux investissements correspondants pour l'ensemble du Canada a diminué au cours de chacune des années, sauf la dernière. Cette situation s'est développée malgré l'aide considérable apportée aux investissements dans cette province sous forme de subventions au développement. Les investissements faits au Québec dans des projets subventionnés au titre du programme de la LSDR ont été d'environ \$157 millions en 1971 et \$332 millions en 1972, ce qui représente respectivement 29 p. 100 et 50 p. 100 du total des investissements du secteur de la fabrication au cours de ces années.

TABLEAU 12

Investissement dans le secteur de la fabrication de la région atlantique
et activité du programme de la LSDR
(en millions de dollars)

	<i>Investissement dans le secteur de la fabrication¹</i>		<i>Estimation de l'investis- sissement dans les projets subventionnés par le programme de la LSDR</i>	<i>Proportion de l'investissement dans le secteur de la fabrication de la région atlantique par rapport à l'investissement correspondant pour l'ensemble du Canada</i>
	<i>Réel</i>	<i>Prévu</i>		
50 1968	177.8	125.3	-	6.9
1969	232.0	149.2	1.5	7.5
1970	358.6	188.1	26.0	9.2
1971	412.0	170.9	55.0	11.2
1972	377.5	175.5	77.0	10.1

¹ Par suite de limitations statistiques, il n'a pas été possible de calculer, au moment de l'établissement du tableau, les dépenses d'immobilisation remplissant les conditions d'obtention d'une subvention du programme de la LSDR pour la région atlantique.

TABLEAU 13

Investissement dans le secteur de la fabrication du Québec
et activité du programme de la LSDR
(en millions de dollars)

	<i>Investissement dans le secteur de la fabrication</i>		<i>Estimation de l'investissement dans les projets subventionnés par le programme de la LSDR</i>		<i>Proportion de l'investissement dans le secteur de la fabrication du Québec par rapport à l'investissement correspondant pour l'ensemble du Canada</i>
	<i>Total</i>	<i>Investissement réel remplissant les conditions¹</i>			
1968	600.4	424.9	473.5	-	26.2
1969	617.9	469.9	499.1	.5	24.2
1970	623.6	472.0	582.9	43.6	20.9
1971	538.3	426.0	524.2	156.8	19.9
1972	665.8	517.0	552.1	332.2	22.2

¹ Les principales industries qui sont exclues du programme des subventions au développement de la LSDR sont le raffinage du pétrole et les industries de la pâte à papier et du papier journal. Par suite de limitations statistiques, il a fallu exclure toutes les industries de fabrication du papier et les industries connexes et tout le groupe de la fabrication des produits du pétrole et du charbon. D'autre part, les dépenses en immobilisations faites dans des projets qui ne remplissaient pas les conditions d'obtention d'une subvention à cause des restrictions relatives à l'importance des projets ne sont pas exclues.

² Ces estimations ont été obtenues d'après la projection du rapport entre les investissements au Québec et ceux de l'ensemble du Canada pour la période de 1950 à 1965 prolongée jusqu'en 1972.

Il est possible d'estimer quel aurait été le niveau de l'investissement au Québec dans la période de 1968 à 1972 si le rapport historique entre les investissements du Québec et ceux du Canada dans le secteur de la fabrication s'était maintenu. On a donc calculé quels auraient été les chiffres des investissements en immobilisations dans des projets remplissant les conditions d'obtention d'une aide et ces chiffres sont donnés au tableau 13. Ces estimations sont supérieures aux niveaux des investissements réellement constatés, particulièrement en 1970 et 1971. La différence est moindre en 1972, année où les investissements, dont une grande partie a bénéficié d'offres de subventions au développement dans le cadre du programme de la LSDR, ont augmenté considérablement.

L'incidence du programme de la LSDR au Québec est, de toute évidence, très difficile à évaluer d'après les tendances des investissements prévus et des investissements réels. Cependant, il semble raisonnable de conclure, d'après les estimations, que, sans le programme, la province aurait subi un ralentissement plus grave des investissements et que les signes d'une reprise auraient été plus lents à se manifester.

3.5.c Manitoba et Saskatchewan

Le tableau 14 indique, pour le Manitoba et la Saskatchewan, le niveau absolu de l'investissement total dans le secteur de la fabrication depuis 1968, une estimation de la fraction du total qui remplissait les conditions d'obtention d'une aide au titre du programme de la LSDR, et une estimation des investissements réellement faits chaque année depuis le début du programme dans des projets subventionnés au titre du programme.

D'après le tableau, on peut voir qu'au cours de la période de 1968 à 1972, la fraction des investissements faits au Manitoba et en Saskatchewan dans le secteur de la fabrication a diminué par rapport au total des investissements correspondants pour l'ensemble du Canada. Certains des facteurs qui ont eu tendance à réduire l'investissement du secteur de la fabrication dans ces provinces entre 1968 et 1972 sont la diminution des ventes de grain, une situation périphérique en ce qui concerne le développement des ressources naturelles et le déclin relatif de leur population par rapport à celle de l'ensemble de la région de l'Ouest. Si l'on se fonde sur l'expérience du passé, on constate que l'investissement réel dans le secteur de la fabrication a été inférieur au niveau qu'on aurait pu espérer atteindre. Il semblerait donc que, sans être négligeable, l'investissement dans des projets subventionnés au titre du programme de la LSDR au Manitoba et en Saskatchewan n'a pas été suffisant pour inverser une tendance au déclin.

3.5.d Résumé

Les comparaisons entre les niveaux réels et les niveaux prévus de l'investissement donnent des résultats assez confus en ce qui concerne la mesure dans laquelle l'investissement dans le secteur de la fabrication a augmenté dans les sept provinces où le programme de la LSDR s'applique

TABLEAU 14

Investissement dans le secteur de la fabrication du Manitoba
et de la Saskatchewan et activité du programme de la LSDR
(en millions de dollars)

	<i>Investissement dans le secteur de la fabrication</i>			<i>Estimation de l'investis- sissement dans les projets subventionnés par le programme de la LSDR</i>	<i>Proportion de l'investissement dans le secteur de la fabrication du Manitoba et de la Saskatchewan à l'investissement correspondant pour l'ensemble du Canada</i>
	<i>Total</i>	<i>Investis- sement réel rem- plissant les con- ditions¹</i>	<i>Investis- sement prévu remplissant les condi- tions²</i>		
1968	116.3	102	70.3	-	4.5
1969	98.4	77	79.1	-	3.8
1970	125.8	75	93.4	15.8	3.7
1971	84.1	73	87.1	33.3	2.9
1972	74.8	66	88.8	32.5	2.6

¹ Les principales industries qui sont exclues du programme des subventions au développement de la LSDR sont le raffinage du pétrole et les industries de la pâte à papier et du papier journal. Par suite de limitations statistiques, il a fallu exclure toutes les industries de fabrication du papier et les industries connexes et tout le groupe de la fabrication des produits du pétrole et du charbon. D'autre part, les dépenses en immobilisations faites dans des projets qui ne remplissaient pas les conditions d'obtention d'une subvention à cause des restrictions relatives à l'importance des projets ne sont pas exclues.

² Ces estimations ont été obtenues d'après la projection du rapport entre les investissements au Manitoba et en Saskatchewan et ceux de l'ensemble du Canada pour la période de 1950 à 1965 prolongée jusqu'en 1972.

à une fraction notable du secteur en question. Dans le cas de la région atlantique, le niveau de l'investissement du secteur de la fabrication a nettement dépassé celui des projections fondées sur les données historiques, et il indique que le programme de la LSDR a nettement contribué à promouvoir une fraction importante du total net des nouveaux investissements. Pour le Manitoba et la Saskatchewan, toutefois, l'incidence à laquelle on aboutit en se fondant sur le niveau de l'investissement réel et celui de l'investissement prévu est faible. Pour le Québec, il ressort que le programme de la LSDR peut avoir contribué notablement à renverser une forte tendance de la province à s'écarter de la proportion historique entre les investissements du Québec et ceux de l'ensemble du Canada.

3.6 Conclusion

On estime que, sur les 81,752 emplois dont la création était associée au total net des offres acceptées jusqu'au 31 décembre 1972, 65,400 environ seront réellement créés et seront de longue durée. Si, comme l'indiquent les études du MEER et du CEPA, 70 p. 100 de ces emplois sont additionnels à long terme, on peut dire que l'on aboutira à la création d'un total net de 45,700 emplois continus qui n'auraient pas été créés sans le programme des subventions au développement régional. Si l'on rectifie les engagements de subventions de façon à les comparer avec le total net des emplois continus dont on prévoit la création, on obtient un coût d'environ \$5,700 par emploi.

Lorsqu'on analyse l'incidence du programme de la LSDR sur la création des emplois, il faut également tenir compte des effets de multiplication économique et de création indirecte d'emplois qui résultent des projets subventionnés dans les régions désignées et les zones spéciales. Pour chaque emploi directement subventionné, au moins un emploi additionnel est indirectement créé dans les secteurs primaire et tertiaire.

Certaines preuves semblent indiquer que les disparités régionales en ce qui concerne certains indices importants ont diminué. Il ne fait aucun doute que le niveau de l'investissement du secteur de la fabrication dans la région atlantique au cours de ces dernières années témoigne de l'incidence du programme de la LSDR. Il y a aussi certaines preuves qui permettent de penser que le programme des subventions a notablement contribué à redonner confiance aux investisseurs dans le Québec et a compensé dans les Prairies une baisse des investissements du secteur de la fabrication.

Il y aurait lieu de remarquer que l'incidence du programme de la LSDR que nous avons indiquée dans ce rapport a été atteinte alors que moins de 65 p. 100 seulement des investissements prévus pour les offres nettes acceptées jusqu'au 31 décembre 1972 ont été réalisés jusqu'ici. Au cours des années 1973 et suivantes, nous enregistrons évidemment des progrès additionnels dus à l'activité du programme de la LSDR pendant la période de 1969 à 1972.

PARTIE IV

ÉVALUATION DE L'APPLICATION DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

4.1 Introduction

Nous avons donné dans la Partie I, un aperçu des principales conditions à remplir pour avoir droit aux subventions du programme de la LSDR. Les conditions à remplir pour les projets subventionnés avaient trait à l'emplacement, au genre d'investissement, aux engagements antérieurs, à l'importance minimale, à l'équité et au besoin. La responsabilité primordiale de déterminer si ces exigences, qui sont essentiellement de nature discrétionnaire, sont remplies, est confiée à la Division de l'expansion industrielle du ministère de l'Expansion économique régionale.

Le pouvoir discrétionnaire soulève inévitablement des questions en ce qui concerne les résultats de son utilisation. Il convient donc d'exposer ces résultats et de déterminer dans quelle mesure le pouvoir discrétionnaire a aidé à promouvoir les objectifs du programme d'expansion industrielle.

4.2 Résultats du filtrage

Entre le début du programme et le 31 décembre 1972, on a reçu quelque 6,936 demandes d'aide. Le fait qu'il y a eu seulement 1,957 offres nettes acceptées donne une idée générale de l'ampleur du filtrage.

Le tableau 15 fournit des données sur les raisons pour lesquelles la proportion des demandes rejetées est si élevée. Dans la rubrique "autres", on a inclus les cas qui ne remplissaient pas les conditions d'obtention de l'aide tout simplement parce qu'ils ne répondaient pas aux exigences réglementaires concernant l'emplacement, le genre d'investissement, l'importance minimale du projet, etc. Plus intéressants sont les chiffres des rejets classés aux rubriques 7 (1) (A) et 7 (1) (B). Conformément à l'article 7 de la Loi sur les subventions au développement régional, l'attribution d'une subvention ne peut être autorisée si le ministre est d'avis,

TABLEAU 15

Résumé des retraits et rejets d'après l'importance
de l'investissement en immobilisations au 31 décembre 1972

	<i>Régions et zones désignées à l'exclusion de la Région C</i>			<i>Région C</i>			<i>Total</i>		
	<i>Coût d'immo- bilisations (en milliers de dollars)</i>			<i>Coût d'immo- bilisations (en milliers de dollars)</i>			<i>Coût d'immo- bilisations (en milliers de dollars)</i>		
	<i>Cas</i>		<i>Emplois</i>	<i>Cas</i>		<i>Emplois</i>	<i>Cas</i>		<i>Emplois</i>
<u>Investissements inférieurs à \$100,000</u>									
Retraits	485	23,708	8,366	293	16,247	7,012	778	39,995	15,378
Rejets									
7(1)(A)	128	7,903	2,225	38	2,100	548	166	10,003	2,773
7(1)(B)	121	7,153	1,674	27	1,602	509	148	8,755	2,183
Autres	350	16,579	4,030	66	3,050	843	416	19,629	4,873
Total des cas examinés	1,571			657			2,228		
<u>Investissements de \$100,000 à \$500,000</u>									
Retraits	516	111,620	17,671	342	70,029	14,972	858	181,649	32,643
Rejets									
7(1)(A)	113	24,423	2,771	54	12,424	1,151	167	36,847	3,922
7(1)(B)	143	30,816	5,456	56	11,644	1,541	199	42,460	6,997
Autres	186	34,143	6,820	50	10,668	2,541	236	44,811	9,361
Total des cas examinés	1,814						2,800		
<u>Investissements supérieurs à \$500,000</u>									
Retraits	302	1,625,022	49,910	128	347,460	14,111	430	1,972,482	64,021
Rejets									
7(1)(A)	54	249,393	5,965	24	44,252	1,401	78	293,645	7,366
7(1)(B)	73	278,643	9,434	17	24,805	1,124	90	303,448	10,558
Autres	62	507,442	9,808	15	102,768	5,727	77	610,210	15,565
Total des cas examinés	944			332			1,276		
Total pour tous les groupes d'investissements	4,329			1,975			6,304		

- a) qu'il est probable que l'établissement serait implanté, agrandi ou modernisé, sans l'attribution d'une telle subvention; ou
- b) que l'implantation, l'agrandissement ou la modernisation de l'établissement ne contribuerait pas notablement à l'expansion économique et au relèvement social dans la région désignée.

Pour l'ensemble des régions et des projets de toute importance, 413 projets ont été rejetés parce qu'ils se seraient réalisés de toute façon et 441 projets ont été rejetés parce qu'ils n'auraient pas contribué notablement au progrès de la région concernée. Ensemble, ces projets représentent 14 p. 100 de toutes les demandes reçues et examinées jusqu'au 31 décembre 1972. Il y a lieu d'ajouter qu'il y a eu un certain pourcentage de retraits effectués par des requérants lorsqu'ils ont appris que leurs demandes allaient être rejetées. Les rejets fondés sur l'article 7 de la Loi représentent plus de 40 p. 100 des offres nettes acceptées jusqu'au 31 décembre 1972.

Le résultat positif de ce filtrage est qu'il a permis de réduire le coût total du programme d'expansion industrielle en évitant d'attribuer des subventions sans nécessité ou d'aider des projets qui n'auraient vraisemblablement pas duré. Inévitablement, certains des projets rejetés auraient pu se révéler dignes de l'attribution d'une subvention, donc les économies réelles pour le programme équivalent à un peu moins que le total des 854 rejets effectués en application de l'article 7. Il est indubitable cependant que l'utilisation du pouvoir discrétionnaire sous cette forme a réduit le coût net par emploi créé.

4.3 Répartition de l'aide à l'expansion industrielle par province, par groupe d'industries et par type de projet

Le programme de la LSDR est essentiellement un programme dont le succès dépend des initiatives prises par les hommes d'affaires. Donc, en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire, l'important n'est pas de connaître le nombre de demandes reçues par région et par groupe d'industries mais le niveau des subventions accordées. Comme nous l'avons indiqué précédemment dans ce rapport, le programme de la LSDR a été appliqué de façon à offrir la subvention minimale nécessaire pour avoir la certitude que le projet subventionné se réalisera véritablement sur une base viable. Sous cet aspect, le pouvoir discrétionnaire a servi à faire correspondre l'importance de l'aide aux exigences ou aux besoins de chaque requérant.

Le tableau 16 fournit des données sur le niveau de l'aide (exprimé à la fois en dollars par emploi subventionné et en pourcentage des immobilisations) par province et par groupe d'industries. Comme on peut le voir d'après le tableau, le niveau de l'aide dans chaque groupe d'industries varie considérablement d'une province à l'autre. Le niveau de l'aide pour le conditionnement des produits alimentaires a été plus élevé dans la région atlantique que dans l'Ontario ou les provinces de l'Ouest, mais il n'en est pas ainsi pour l'industrie du papier et les industries connexes.

TABLEAU 16

Niveaux de l'aide à l'expansion industrielle par province et par groupe d'industries depuis le début du programme jusqu'au 31 décembre 1972

INDUS.	PROV. T.-N.		Î.-P.-É.		N.-É.		N.-B.		Qué.		Ont.		Man.		Sask.		Alta.		C.-B.	
	% de l'action tif	Subven- tion par emploi \$																		
1. Alimentation	35	6,889	47	4,716	21	6,788	46	7,714	22	3,670	20	5,294	22	2,798	17	4,168	22	5,245		
2. Poisson	37	4,070	35	3,301	50	4,549	36	2,721	31	1,385			10	3,797			60	3,313		
3. Boissons					19	8,349	21	4,206	20	9,675	10	1,056	12	12,627	22	21,875				
4. Tabac			23	10,235	18	3,000														
5. Caoutchouc					19	5,775	20	7,615	21	2,588	23	3,560	20	2,694						
6. Cuir	71	2,462							49	3,026	115	2,170			49	2,857	20	4,810		
7. Textile	31	3,667	25	7,000	39	4,191	79	5,648	25	4,088	20	6,197	26	1,704			57	1,208		
8. Bonneterie					114	3,000	44	4,785	25	2,351			34	635					20	833
9. Habillement					20	1,854	44	957	32	708	73	2,079	31	1,310	35	1,189				
10. Bois	34	2,679	35	5,026	42	3,390	38	5,115	33	3,637	23	4,605	35	2,776	35	12,769	38	7,326	23	3,176
11. Meuble	65	2,447			40	5,256	47	4,115	27	2,023	32	2,995	38	1,867						
12. Papier et industries connexes	30	3,500			18	19,048	30	2,833	14	24,574	25	5,926	24	3,125	20	3,500	15	30,000		
13. Imprimerie					21	1,900	36	8,208	20	4,684	25	3,971	16	3,788	29	3,667				
14. Métaux primaires	47	6,941			17	289,074	38	7,448	12	10,652	15	10,491	41	2,139	19	3,043	19	5,286		
15. Fabrication des métaux	23	4,984	39	2,357	37	5,335	30	3,625	28	2,517	19	3,887	30	2,381	42	2,033	17	2,500	27	3,218
16. Machinerie			46	4,733	41	2,188	101	6,667	30	3,006	33	4,453	27	5,921	17	1,294	21	3,500		
17. Transports	48	5,308	15		30	4,808	27	3,389	32	1,436	40	2,375	40	2,682	34	2,938	53	3,546	30	5,000
18. Matériel électrique	59	2,110			42	2,437	57	3,721	26	4,988	19	2,667	37	2,988						
19. Articles non métalliques	41	7,140			31	11,412	34	5,293	29	9,652	19	2,935	28	12,622			22	5,000	21	10,833
20. Pétrole																				
21. Produits chimiques	50	3,737					44	4,913	19	17,729	13	13,119	34	2,942			13	18,246		
22. Divers	30	10,800			36	2,896	46	6,410	21	2,145	41	4,712	35	3,599	29	2,667	37	1,471	14	1,500
23. Autres			84	13,474	23	5,182	26	3,100	18	2,206	37	5,000	19	2,940	10	1,435	36	7,392		
TOTAL	38	4,150	42	4,649	22	7,093	41	5,206	21	4,276	17	6,821	26	2,934	24	3,355	18	11,341	23	3,171

Dans les transports également, les investissements en Ontario et dans les provinces de l'Ouest ont été aussi favorisés que dans la région atlantique et le Québec. Bien qu'en général le niveau de l'aide fourni par le programme de la LSDR ait été plus élevé pour les investissements dans la région atlantique et le Québec que pour ceux des autres régions du Canada, il n'en a pas été ainsi dans tous les cas.

Le pouvoir discrétionnaire sert également à faire varier le niveau de l'aide accordée selon les divers types de projets. Comme l'indique le tableau 17, les projets relatifs à de nouveaux établissements ou à de nouveaux produits, ou à de nouveaux établissements fabriquant de nouveaux produits ont reçu - si l'on considère les subventions au développement exprimées en pourcentage des coûts estimatifs d'immobilisation - une aide supérieure à celle accordée pour les projets relatifs à des agrandissements ou des modernisations. Le manque relatif d'uniformité de la situation de la région atlantique se reflète dans le niveau plus élevé de l'aide accordée, en moyenne, aux investissements dans des projets subventionnés par le programme de la LSDR dans cette région.

Pour les données présentées au tableau 17, on a utilisé une classification croisée afin d'indiquer les niveaux de l'aide d'après l'importance des projets. Ce tableau indique qu'entre les petits projets (immobilisations de moins de \$200,000) et les projets de moyenne importance (immobilisation de \$200,000 à \$1 million) il y a peu de différence dans le niveau de l'aide accordée. Lorsqu'il s'agit de projets dont les immobilisations dépassent \$1 million, cependant, le pourcentage représenté par les subventions a tendance à être un peu plus élevé - particulièrement dans le cas des projets relatifs à de nouveaux établissements ou de nouveaux produits. Plus remarquable encore est le fait que le niveau de l'aide accordée pour les projets importants varie considérablement d'une province à l'autre, ce qui indique une large utilisation du pouvoir discrétionnaire dans ces cas.

Les données présentées dans cette section indiquent qu'en fait on s'est servi du pouvoir discrétionnaire pour faire correspondre le niveau de l'aide aux exigences ou aux besoins des requérants. Le manque d'uniformité est une chose à laquelle on doit s'attendre dans un programme discrétionnaire où il faut que la subvention accordée soit minimale mais néanmoins suffisante pour permettre au projet subventionné de se réaliser sur une base viable.

Dans une même province, les niveaux de l'aide accordée pour les projets d'un même groupe d'industries ont varié considérablement d'un projet à l'autre. La raison de cette variation est la même que celle exposée dans le paragraphe ci-dessus; il faut faire varier le niveau de l'aide selon les projets pour qu'ils puissent se réaliser sur une base viable.

TABLEAU 17

Niveaux de l'aide à l'expansion industrielle, par province (à l'exclusion de la Région C),
selon l'importance et le type des projets jusqu'au 31 décembre 1972

Provinces	Subventions exprimées en % du coût d'immobilisation des projets pour lesquels ce coût est inférieur à \$200,000			Subventions exprimées en % du coût d'immobilisation des projets pour lesquels ce coût est compris entre \$200,000 et \$1 million			Subventions exprimées en % du coût d'immobilisation des projets pour lesquels ce coût dépasse \$1 million		
	Agrandissements et modernisations %	Nouvelles usines et nouveaux produits %	Autres %	Agrandissements et modernisations %	Nouvelles usines et nouveaux produits %	Autres %	Agrandissements et modernisations %	Nouvelles usines et nouveaux produits %	Autres %
Terre-Neuve	25.2	47.9	46.0	23.7	39.2	26.9	20.0	46.5	-
Île-du-Prince-Édouard	22.7	36.9	-	24.7	41.4	41.3	-	65.2	-
Nouvelle-Écosse	22.8	44.4	20.5	20.8	39.5	-	17.7	23.2	18.0
Nouveau-Brunswick	25.4	45.8	42.5	21.6	50.4	28.2	23.1	46.7	26.5
Québec	17.5	36.5	25.0	17.3	33.7	29.7	17.7	18.5	27.6
Ontario	16.9	44.0	35.0	16.0	34.5	-	15.4	15.3	15.0
Manitoba	15.9	41.3	37.1	15.9	33.9	33.6	20.8	24.7	20.0
Saskatchewan	17.6	38.8	22.4	14.4	33.3	29.6	15.0	27.6	15.0
Alberta	17.5	45.9	24.8	18.5	35.6	-	-	17.0	-
Colombie-Britannique	16.8	31.8	21.6	17.3	32.3	24.3	20.0	-	19.6
TOTAL	19.1	40.2	28.9	18.0	36.9	30.5	17.2	20.3	20.5

4.4 Nombre des projets selon leur importance

Le tableau 15 indique que les grands projets représentent environ 90 p. 100 du total des coûts d'immobilisation prévus par les demandes rejetées et environ 50 p. 100 du total des prévisions de création d'emplois détaillées dans ces demandes. Les pourcentages représentés par les grands projets sont les plus importants non seulement en ce qui concerne les demandes rejetées mais aussi en ce qui concerne les demandes approuvées. Le tableau 18 indique que le nombre des projets dont le coût d'immobilisation dépasse \$1 million ne représente que 12 p. 100 du nombre des offres nettes acceptées jusqu'au 31 décembre 1972. Mais, du point de vue des engagements, ces grands projets représentent à peu près 70 p. 100 du total des subventions engagées.

Toutes les demandes, quelle que soit l'importance du projet, sont traitées de la même façon. Donc, malgré le fait que les grands projets représentent la plus grande partie des créations d'emplois prévues et des engagements de subventions, étant donné que les demandes relatives aux petits projets sont plus nombreuses, le temps que le personnel de l'administration doit consacrer à leur examen est relativement grand par rapport aux engagements afférents à ces projets.

4.5 Temps nécessaire à l'examen des demandes

L'une des conséquences de l'application de la même méthode de filtrage aux petits et aux grands projets, étant donné que les petits projets sont plus nombreux mais ne représentent qu'un faible pourcentage des créations d'emplois prévues pour les offres nettes acceptées, est un retard dans l'examen des demandes. Le tableau 19 montre que, pour environ 35 p. 100 des petits projets (coût d'immobilisation inférieur à \$200,000), il s'écoule de deux à quatre mois entre la réception de la demande et l'offre de la subvention. Pour plus de 25 p. 100 des petits projets, le processus d'examen des demandes prend plus de six mois.

4.6 Conclusion

Dans la partie 4, nous avons indiqué de quelle façon le pouvoir discrétionnaire est utilisé et quels sont les résultats de son utilisation en ce qui concerne les demandes d'aide dans le cadre du programme des subventions à l'expansion industrielle. Les méthodes et l'analyse utilisées pour le filtrage des demandes semblent avoir très efficacement contribué à la réalisation des objectifs du programme. Près de 25 p. 100 de toutes les demandes reçues ont été rejetées et plus de la moitié des décisions de rejet se fondaient sur le motif que les projets proposés n'auraient pas été viables ou se réaliseraient sans aide. Les économies de subventions qui auraient autrement été payées sont, évidemment, très considérables.

Nonobstant les avantages indiqués ci-dessus, une très forte proportion des demandes concerne de petits investissements et un nombre relativement faible d'emplois. Du fait que les mêmes méthodes de filtrage sont

TABLEAU 18

Offres nettes acceptées, d'après l'importance des projets
jusqu'au 31 décembre 1972

Provinces	Total des projets			En % du total			Total des subventions			En % du total		
	Moins de \$200,000	De \$200,000 à \$1 million	\$1 million et plus	Moins de \$200,000	De \$200,000 à \$1 million	\$1 million et plus	Moins de \$200,000	De \$200,000 à \$1 million	\$1 million et plus	Moins de \$200,000	De \$200,000 à \$1 million	\$1 million et plus
Terre-Neuve	33	22	6	54.1	36.1	9.8	1,195	2,872	4,498	14.0	33.5	52.5
Île-du-Prince-Édouard	21	12	1	61.8	35.3	2.9	609	2,181	827	16.8	60.3	22.9
Nouvelle-Écosse	58	43	18	48.8	36.1	15.1	1,691	6,037	32,033	4.3	15.2	80.5
Nouveau-Brunswick	81	44	14	58.2	31.7	10.1	2,893	8,597	16,935	10.2	30.2	59.6
Québec: Région C	374	237	48	56.7	36.0	7.3	7,567	16,024	23,026	16.2	34.4	49.4
Autres	274	190	69	51.5	35.6	12.9	8,366	23,048	71,533	8.1	22.4	69.5
Total	648	427	117	54.4	35.8	9.8	15,933	39,072	94,559	10.7	26.1	63.2
Ontario: Région C	8	7	9	33.3	29.2	37.5	381	570	3,250	9.1	13.6	77.3
Autres	39	31	19	43.9	34.8	21.3	1,661	4,441	29,306	4.7	12.5	82.8
Total	47	38	28	41.6	33.6	24.8	2,042	5,011	32,556	5.2	12.7	82.1
Manitoba	108	57	10	61.7	32.6	5.7	3,460	6,697	7,000	20.2	39.0	40.8
Saskatchewan	23	15	9	49.0	31.9	19.1	747	1,797	4,848	10.1	24.3	65.6
Alberta	22	15	10	46.8	31.9	21.3	715	2,489	22,133	2.8	9.8	87.4
Colombie-Britannique	14	14	3	45.2	45.2	9.6	473	1,730	1,523	12.7	46.4	40.9
Total (y compris la Région C)	1,055	687	216	53.9	35.1	11.0	29,758	76,483	216,912	9.2	23.7	67.1
Total (à l'exception de la Région C)	673	443	159	52.8	34.7	12.5	21,810	59,889	190,636	8.0	22.0	70.0

TABLEAU 19

Délais d'examen des demandes du programme de la LSDR, selon l'importance
de l'investissement et selon l'issue de la demande

Issue	En % du total (cumulatif)														
	1					2					3				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
<i>Coût d'immobilisation</i>															
<u>Délai</u>															
Plus d'un mois	93.8	97.7	95.7	95.5	95.2	78.6	82.2	81.6	86.5	85.0	96.4	96.6	95.2	93.2	93.1
Plus de deux mois	80.3	92.3	89.2	87.2	90.4	56.2	67.3	68.4	71.9	76.2	85.0	84.8	85.6	80.5	78.2
Plus de trois mois	68.5	78.8	76.2	74.3	81.2	40.8	53.5	54.2	59.5	63.7	65.9	67.6	72.4	66.4	62.5
Plus de quatre mois	48.2	59.6	59.3	56.9	74.2	29.0	37.5	42.6	40.4	54.9	49.4	52.9	54.2	44.9	48.8
Plus de six mois	23.5	28.4	31.6	25.8	50.0	12.5	19.3	24.7	24.7	30.1	26.5	23.3	29.6	24.4	25.0

Issue:

- 1.- Retraits
- 2 - Rejets
- 3 - Offres

Coût d'immobilisation:

- 1 - \$0 - 99,999
- 2 - \$ 100,000 - 199,999
- 3 - \$ 200,000 - 499,999
- 4 - \$ 500,000 - 999,999
- 5 - \$1,000,000 et plus

utilisées pour les grands et les petits projets, une proportion considérable des ressources en personnel de la division de l'expansion industrielle est affectée au traitement des demandes concernant de petits projets. Il en est probablement résulté que les grands projets ont été traités moins rapidement qu'ils ne le seraient si l'on pouvait élaborer une méthode permettant de réduire les difficultés administratives du filtrage des petits projets.

Annexes A, B et C



CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES

LOI STIMULANT LE DÉVELOPPEMENT DE CERTAINES RÉGIONS

Dispositions générales

La Loi stimulant le développement de certaines régions (LSDCR) est entrée en vigueur en 1965. Elle fut appliquée par l'administration du développement régional du ministère de l'Industrie depuis le début jusqu'à ce que les responsabilités soient transférées au ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) en avril 1969.

Au sein du MEER, les responsabilités fondamentales de l'administration de la Loi ont été confiées à la division de l'expansion industrielle et cette administration s'est effectuée dans le cadre général du programme des subventions à l'industrie. Bien que, depuis l'introduction de la Loi sur les subventions au développement régional, on ait réduit les opérations d'application de la LSDCR en vue d'y mettre fin, on s'attend à ce que cette activité résiduelle se poursuive au moins jusqu'en 1974.

Caractéristiques principales

Les paragraphes suivants résument les caractéristiques principales de cette Loi:

- a) Le stimulant consistait en une subvention au développement fondée sur le coût d'immobilisation approuvé, plus un amortissement fiscal accéléré du coût d'immobilisation des bâtiments et de la machinerie dont l'achat était subventionné.
- b) Pourvu que certaines conditions fussent remplies, les subventions au développement étaient accordées d'après les coûts d'immobilisation conformément à une échelle mobile de pourcentages spécifiés dans la Loi. Le pourcentage le plus élevé étant de 33 1/3 p. 100 pour un coût d'immobilisation approuvé de \$250,000 et le pourcentage décroissait ensuite à mesure que les coûts d'immobilisation augmentaient au-delà de ce chiffre. La subvention maximale attribuable était de \$5 millions.

- c) Les conditions d'obtention des subventions étaient les suivantes: il fallait qu'il s'agisse d'une exploitation nouvelle ou de l'agrandissement d'une exploitation du secteur de la fabrication ou de la transformation, exploitation dans laquelle le matériel subventionné devait être neuf ou à l'état neuf dans une proportion d'au moins 95 p. 100 de sa valeur; il ne devait pas y avoir d'engagement antérieur aux demandes; et l'installation du projet devait se faire dans une région désignée.

Résumé critique

En pratique et pourvu que les conditions légales fussent remplies, on pouvait obtenir automatiquement des subventions pour à peu près tous les genres d'exploitations nouvelles ou agrandies du secteur de la fabrication et de la transformation. La désignation des régions se fondait sur une évaluation portant sur des zones relativement petites où le chômage était considérable et où les revenus moyens étaient faibles. Cela aboutissait souvent à exclure les collectivités qui, à l'intérieur des régions de lente croissance, s'étaient révélées les plus intéressantes pour l'industrie et qui auraient pu devenir, grâce à un programme modifié, des centres de croissance dont le développement aurait été profitable à une vaste zone environnante. Le fait qu'on ne pouvait être raisonnablement certain que les subventions offertes n'étaient pas insuffisantes au point de mettre en danger la viabilité à long terme ou au contraire n'étaient pas tellement grandes et qu'elles constituaient nettement des "bonis" représentait un autre inconvénient de la LSDCR dû à l'absence de pouvoir discrétionnaire dans l'application de cette loi.

Malgré les inconvénients de la Loi stimulant le développement de certaines régions, la subvention au développement s'est révélée être un bon instrument, par rapport à d'autres moyens, pour stimuler le développement industriel dans les régions de faible croissance. On a pu constater qu'elle a constitué, temporairement, un facteur de compensation des désavantages d'emplacement. Elle a abaissé les frais de premier établissement. Elle a fourni à l'entrepreneur une base connue pour déterminer, par un calcul rationnel, si l'emplacement serait rentable étant donné les perspectives de marché et les frais d'exploitation. En fin, l'administration de la Loi était relativement simple.

Le programme de la LSDCR, au cours des quatre années et demi de son application, a engendré 1,920 demandes de subventions et 460 demandes d'exemptions fiscales en application de l'article 71 a) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Pendant la période d'application du programme, on a autorisé l'attribution de quelque \$250 millions de subventions à des entreprises jusqu'au 31 mars 1972. Les dépenses au titre de ces subventions ont atteint un total de \$207.1 millions.

Le tableau suivant indique le nombre des demandes actives (cas où les paiements ont été ou peuvent encore être faits), les coûts d'immobilisation, et le nombre estimatif des emplois créés, par région, à la fin de la période d'application du programme (31 décembre 1972).

Activité du programme de la LSDCR jusqu'au 31 décembre 1972

		<i>Demandes actives</i>	<i>Nouveaux investissements en immobilisations</i>	<i>Nombre estimatif des emplois</i>
Provinces de l'Atlantique	Subventions	264	\$ 611,961,000	15,400
	Impôt	33	88,465,000	2,745
Québec	Subventions	242	369,295,000	12,777
	Impôt	40	154,214,000	2,986
Ontario	Subventions	102	171,877,000	7,668
	Impôt	94	223,988,000	8,544
Provinces de l'Ouest	Subventions	165	294,039,000	6,919
	Impôt	9	5,038,000	658
Total - Canada	Subventions	773	1,447,172,000	42,764
	Impôt	176	471,705,000	14,933

69

Le nombre estimatif des emplois dont la création résulte du programme au 31 décembre 1972 était:

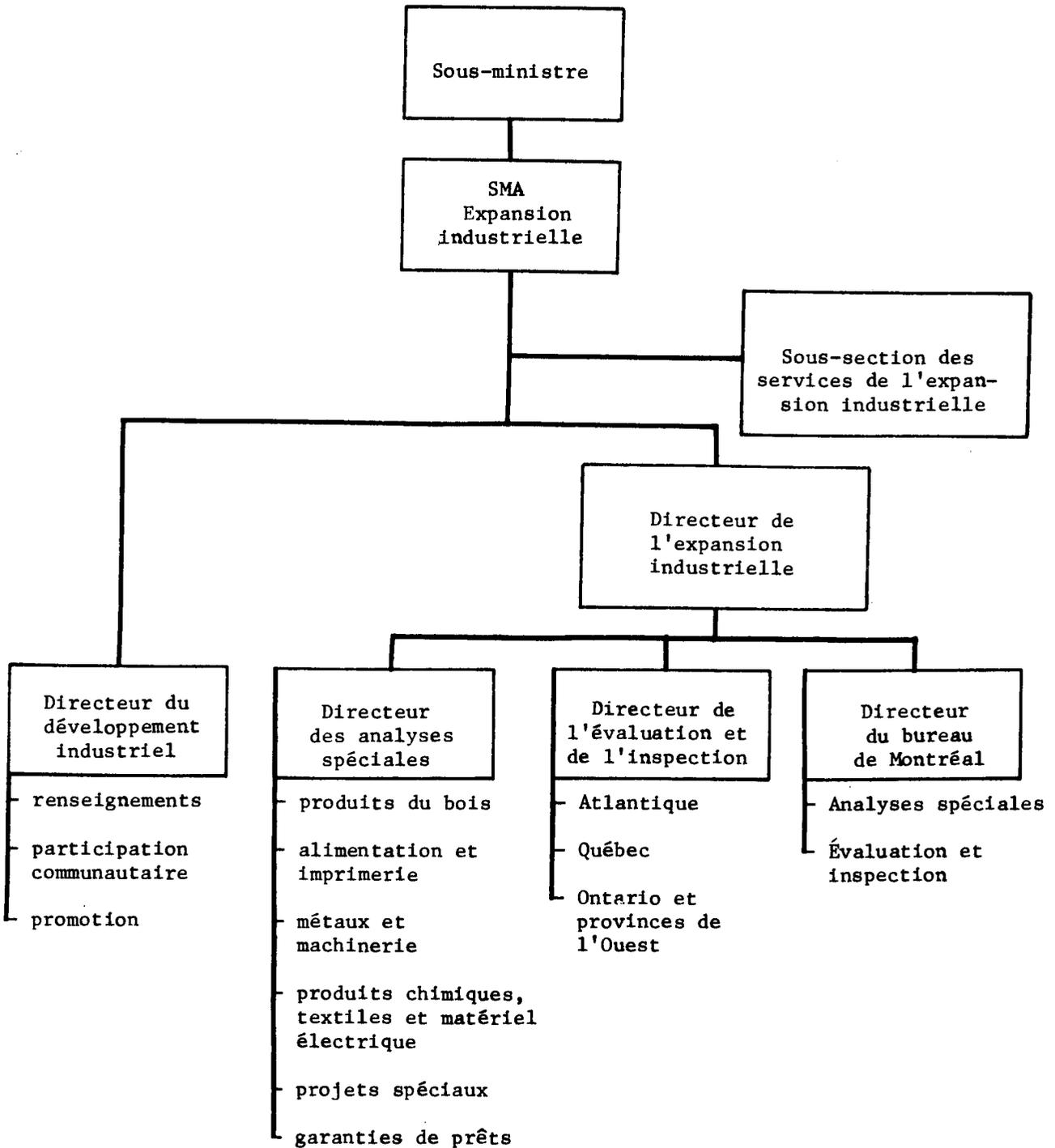
Subventions	-	42,764
Impôt	-	14,933
		<hr/>
		57,697



ANNEXE B

ORGANISATION - DIVISION DE L'EXPANSION INDUSTRIELLE

1969 - 1972





Suite réservée aux demandes de subventions et état des offres,
par province, jusqu'au 31 décembre 1972

	<i>T.-N.</i>	<i>Î.-P.-É.</i>	<i>N.-É.</i>	<i>N.-B.</i>	<i>Qué.</i>	<i>Ont.</i>	<i>Man.</i>	<i>Sask.</i>	<i>Alta.</i>	<i>C.-B.</i>
Demandes										
Reçues	270	105	371	437	4,048	540	563	193	200	154
Retirées	73	13	108	111	1,299	157	130	42	47	49
Rejetées	87	36	57	80	822	153	146	69	70	48
En cours d'examen	16	8	39	41	384	47	44	17	15	12
Offres faites	94	48	167	205	1,543	183	243	65	68	45
Offres										
Périmées	5	1	6	9	87	7	14	1	4	2
Déclinées	12	4	14	25	95	15	17	5	6	4
Sans réponses	3	1	7	10	79	14	7	6	3	2
Acceptées	74	42	140	161	1,282	147	205	53	55	37
Offres acceptées										
Ultérieurement refusées ou retirées	13	8	21	22	90	34	30	6	8	6
Total net des offres acceptées	61	34	119	139	1,192	113	175	47	47	31
Total net des offres acceptées										
Aucun paiement effectué	42	19	70	72	705	72	83	23	23	14
Paiement partiel effectué	19	15	43	65	465	39	82	24	24	17
Paiement final effectué	-	-	6	2	22	2	10	-	-	-

