

FO
67

(DREE-2-80DP)
(MEER-2-80DT)

July 18, 1980
le 18 juillet 1980

Discussion Paper
Document de Travail

PULP AND PAPER MODERNIZATION PROGRAM
LE PROGRAMME DE MODERNISATION DE L'INDUSTRIE
DES PÂTES ET PAPIERS

Sponsoring Minister: The Honourable Pierre De Bané
Ministre responsable: L'honorable Pierre De Bané

LE PROGRAMME DE MODERNISATION DE L'INDUSTRIE
DES PÂTES ET PAPIERS

BUT

1. Le présent document de travail a pour but de renseigner les ministres sur l'état d'avancement des programmes conjoints fédéraux-provinciaux de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers et de discuter des autres possibilités de financement permettant de répondre aux demandes nouvelles et élargies et de celles reliées à l'évaluation du programme national.

HISTORIQUE

2. Au début de 1979, on a demandé aux ministres d'étudier une demande présentée par la province de Québec pour négocier une entente auxiliaire sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers de cette province. Le coût du programme, élaboré par la province, s'élevait à plus de 1 milliard de dollars pour la période 1979-1986 et permettait de moderniser jusqu'à 60 usines. Le Québec proposait un programme conjoint fédéral-provincial d'aide à l'industrie offerte sous forme de subventions représentant 25 % des coûts d'immobilisations approuvés. La proposition a été discutée d'un point de vue national dans un document de travail intitulé " La proposition du Québec dans un contexte national " (MEER-1-79DT).
3. On a par la suite demandé au ministre de l'Expansion économique régionale d'élaborer une entente auxiliaire de développement avec la province de Québec et de faire savoir aux autres provinces que des programmes fédéraux semblables pourraient s'appliquer à celles offrant de telles possibilités de développement. Le programme prévoyait jusqu'à 25 % des coûts d'immobilisations approuvés des installations afin de réduire les frais reliés à la modernisation et à la lutte contre la pollution dans les cas où il est possible de démontrer l'accroissement, la viabilité commerciale, les avantages socio-économiques nets et la nécessité d'une action fédérale-provinciale conjointe. De plus, aucune aide ne serait accordée à des investissements déjà engagés ou à des accélérations de la fabrication du papier journal. On prévoyait que les coûts du programme national s'élèveraient à environ \$235 millions pour une période de cinq à sept ans. En même temps, un programme de gestion des ressources avec la province de Québec était approuvé, portant le total du financement national approuvé à \$345 millions; de cette somme, \$255 millions provenaient de l'enveloppe de dépenses du MEER. Les autres \$90 millions de fonds nouveaux étaient puisés à même les prévisions de programmes du MEER pour l'année où le déboursé devait être effectué.

PULP AND PAPER MODERNIZATION PROGRAM

OBJECT

1. The object of this discussion paper is to advise Ministers on the progress of the joint federal-provincial programs to modernize the Pulp and Paper Industry, and to discuss alternatives, both on funding to meet new and expanded demands and on evaluation of the national program.

BACKGROUND

2. In early 1979, Ministers were asked to consider a request by the Province of Quebec to enter into a subsidiary development agreement for the modernization of that province's Pulp and Paper Industry. The province identified a program costing in excess of \$1 billion over the period 1979-1986, which would modernize up to 60 facilities. Quebec proposed a joint federal-provincial program to offer to industry incentive assistance in the form of grants of 25% of approved capital costs. The proposal was discussed from a national perspective in Discussion Paper: The Quebec Proposal in a National Context (DREE-1-79DP).
3. The Minister of Regional Economic Expansion was subsequently directed to develop a subsidiary development agreement with the Province of Quebec and indicate to other provinces that similar federal programming might be extended to those provinces where such development opportunities existed. The program would provide up to 25% of the approved capital costs of facilities for achieving cost reducing and pollution abatement modernizations in cases where incrementality, commercial viability, socio-economic net benefits and the need for federal-provincial joint action could be demonstrated. Furthermore, no support would be given to previously committed investment or to newsprint machine speed ups. The national program was projected to cost approximately \$235 million over a period of between five and seven years. Approval was given concurrently for a resource management program with the Province of Quebec, bringing the total national funding approved to \$345 million of which \$255 million was to be provided from DREE's expenditure envelope. The remaining \$90 million of new funds was to be funded in the context of DREE's program forecast for the year in which disbursement was to occur.
4. In setting out the program guidelines, direction was given to the Minister of Regional Economic Expansion to consider how best to extend to British Columbia support for the wood products including plywood facilities in the province, either by a subsidiary development agreement or by changing the boundaries of the designated regions for the purposes of the Regional Development Incentives Act (RDIA).

4. En établissant les directives du programme, on a demandé au ministre de l'Expansion économique régionale de déterminer la meilleure façon d'étendre l'aide à la Colombie britannique pour les produits du bois, y compris les usines de contre-plaqué de cette province, soit par une entente auxiliaire de développement, soit en modifiant les limites fixées pour les régions désignées aux fins de la Loi sur les subventions au développement régional (LSDR).
5. Le 1^{er} février 1979, le gouvernement fédéral a annoncé, dans le cadre d'une politique nationale sur le développement de l'industrie forestière, un programme d'aide à la modernisation des usines, d'une durée de sept ans, dans lequel le gouvernement fédéral prévoyait investir \$235 millions. La province de Québec bénéficiait d'une aide s'élevant à \$90 millions et l'Ontario se voyait accorder une aide de \$46 millions. Une somme de \$60 millions était partagée entre les provinces de l'Atlantique, leur permettant de se prévaloir de ce programme, et \$39 millions étaient répartis de façon semblable entre les provinces de l'Ouest.
6. Le 15 mai 1979, le gouvernement fédéral concluait avec le gouvernement de la province de Québec une entente auxiliaire quinquennale de développement sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers. Le niveau total de l'aide gouvernementale atteignait \$150 millions, la participation fédérale s'élevant à \$90 millions. En même temps, le gouvernement fédéral concluait avec le gouvernement de la province de l'Ontario une entente auxiliaire quinquennale de développement du même genre visant à fournir une aide gouvernementale de \$150 millions, la participation fédérale s'élevant à \$50 millions (décret C.P. 1979-3/1359). Cette somme dépassait de \$4 millions le financement originellement prévu.
7. Au Québec, les sociétés se sont empressées de présenter leur demande d'aide, mais le programme a été lent à démarrer parce que les fonctionnaires provinciaux ont utilisé des méthodes d'évaluation des projets qui ne leur étaient pas très familières. Dix mois après la conclusion de l'entente, seulement cinq offres d'aide avaient été faites. Depuis, le rythme de l'évaluation des demandes s'est considérablement accéléré, et aujourd'hui, un an après la signature de l'entente, 15 autres demandes fondées sur des plans quinquennaux pour les usines ont été étudiées et attendent l'approbation du ministre. Si elles sont approuvées, ces 20 demandes de subventions pourraient donner lieu à des offres totalisant \$113,8 millions, la participation fédérale s'élevant à \$68,3 millions, et représenter une moyenne de 16,4 % des programmes d'investissement proposés par le secteur privé s'élevant au total à \$695 millions. Cependant, depuis l'annonce du programme en 1979, en plus de cette somme fondée sur les plans quinquennaux des sociétés, l'industrie propose d'investir une somme supplémentaire de 1,5 milliard de dollars au

5. The federal government announced on February 1, 1979, as part of a national forest industry development policy, a seven-year facility modernization assistance program, the total federal share of which was projected to be \$235 million. \$90 million would be available for assistance to the province of Quebec, and \$46 million to Ontario. \$60 million would be shared among the Atlantic provinces availing themselves of this program, and \$39 million would be similarly shared among the Western provinces.
6. On May 15, 1979, the federal government and the government of the Province of Quebec entered into a five-year subsidiary development agreement for the modernization of the Pulp and Paper Industry. The total level of government assistance was to be \$150 million, of which the federal share was \$90 million. At the same time the federal government and the government of the Province of Ontario entered into a similar five-year subsidiary development agreement to provide \$150 million in government assistance, of which the federal share was \$50 million, (Order in Council P.C. 1979-3/1359). This amount exceeds by \$4 million the funding originally estimated.
7. In Quebec, companies were quick to apply for assistance, but the program was slow in starting as provincial officials initiated project evaluation procedures with which they were largely unfamiliar. Ten months after the signing of the agreement, only five offers of assistance had been made. Since then the pace of evaluation of applications has accelerated considerably, and now, one year after the signing of the agreement, a further 15 applications based on mill five-year plans have been considered and await Ministerial approval. If approved, these 20 requests could result in offers of support totalling \$113.8 million, of which the federal share is \$68.3 million, and represent an average of 16.4% of proposed private sector investment programs totalling \$695 million. However, since announcement of the program in 1979, in addition to this sum, based on company five-year plans, the industry proposes to invest a further \$1.5 billion in Quebec by 1986. Thus, the total projected investment is almost double that originally estimated and the program, if this investment is realized, could be termed a success. As a result, the Province of Quebec indicated it intends to increase the program budget by \$109 million, which, if the federal government agrees to participate under the existing Canada-Quebec cost sharing formula, would require an additional federal contribution of \$65.4 million. As discussed in Appendix A, there are some concerns over the projections of joint government assistance which, DREE officials suggest, may be understated by as much as \$150 million. If this is the case, and if the program were to be increased to reflect the suggested assistance necessary to realize the full modernization program, the federal government's share of

Québec d'ici à 1986. Ainsi, l'investissement total prévu est presque le double de celui préalablement estimé, et le programme, si cet investissement se réalise, pourrait se révéler un succès. Par conséquent, la province de Québec a manifesté son intention d'augmenter le budget du programme de \$109 millions, ce qui nécessiterait, selon la formule actuelle Canada-Québec de partage des frais et advenant l'assentiment du gouvernement fédéral, une contribution fédérale supplémentaire de \$65,4 millions. Comme le démontre l'annexe A, on manifeste certaines inquiétudes au sujet des prévisions relatives à l'aide gouvernementale conjointe qui, selon les fonctionnaires du MEER, peuvent être sous-évaluées d'au moins de \$150 millions. Si tel est le cas et si le budget du programme doit être augmenté afin de refléter l'aide nécessaire proposée pour réaliser tout le programme de modernisation, le gouvernement fédéral devra accroître sa contribution et la porter à \$240 millions. De plus, on se préoccupe du fait que le principe d'augmentation n'a pas toujours été observé et qu'on a eu tendance à approuver des niveaux d'aide variant de 20 à 25 % de l'actif admissible dans des cas où une subvention moindre aurait suffi à apporter le stimulant nécessaire.

8. Le gouvernement ontarien avait auparavant annoncé qu'il offrirait des subventions totalisant \$100 millions aux fabricants de pâtes et papiers établis en Ontario et désireux d'entreprendre des programmes quinquennaux de dépenses d'immobilisations visant la modernisation des usines, la production ou la conservation de l'énergie et la lutte contre la pollution. Le programme dont les frais seraient partagés également entre les gouvernements provincial et fédéral a été élaboré à la suite des recommandations d'un groupe de travail spécial sur l'industrie ontarienne des pâtes et papiers qui, depuis 1977 et en collaboration avec l'industrie et les syndicats, cherchait à déterminer les raisons de la détérioration de la position concurrentielle de l'industrie canadienne. À la suite de l'annonce du programme provincial, des négociations ont été entamées entre le Canada et l'Ontario afin d'élaborer l'entente auxiliaire Canada-Ontario sur l'amélioration des usines de pâtes et papiers. En vertu de cette entente, le niveau de financement a été porté à \$150 millions, et on a demandé au gouvernement fédéral d'assumer un tiers du financement de l'aide à l'industrie, le gouvernement provincial fournissant les deux autres tiers.
9. Comme le démontre l'annexe B, la réaction de l'industrie au programme annoncé par la province de l'Ontario a été rapide et positive. Dix des onze principales sociétés ont manifesté leur intention d'entreprendre d'importants travaux de

assistance would need to increase to \$240 million. Furthermore, there are concerns that incrementality has not always been observed, and that levels of assistance have tended to be approved in the range of 20% to 25% of eligible assets in instances where lesser grants may have sufficed to achieve the necessary incentive.

8. The Government of Ontario had earlier announced that the province would make \$100 million in incentives available to established pulp and paper producers in Ontario willing to undertake five-year capital expenditure programs on plant modernization, energy generation or conservation, and pollution abatement. The program, the costs of which were to be shared equally between the federal and provincial governments, resulted from the recommendations of a Special Task Force on Ontario's Pulp and Paper Industry which since 1977, in cooperation with the industry and unions, had been investigating the reasons for the deteriorating competitive position of the Canadian industry. Subsequent to the announcement of the provincial program, negotiations were initiated between Canada and Ontario to develop a Canada/Ontario Pulp and Paper Industry Facilities Improvement Subsidiary Agreement, under which the level of funding was increased to \$150 million and Canada was asked to share with the province the costs of assistance to industry on a basis of one third federal and two thirds provincial funding.
9. Industry response to the program in the Province of Ontario, as discussed in Appendix B, has been quick and positive. Ten of the eleven major companies have indicated their intention to undertake significant modernization expenditures under the program;

*. Six companies have accepted government support totalling \$140.3 million, or an average of 13% of proposed modernization investment programs totalling about \$1.1 billion. The federal share of this government support totals \$46.8 million, and in keeping with the Ontario agreement will be provided by FY 1982/83. The remaining four major companies have applied for government support of proposed investment of \$320 million, and this government support could total \$40 million. The federal share of this additional support, if authorized, could total \$13 million bringing the level of federal support in Ontario to about \$60 million, \$10 million, or 20% more than that agreed in the subsidiary development agreement signed in 1979. If the level of funding of government assistance increases to \$180 million, and company programs are realized as proposed, the investment eligible for support is expected to be \$1,213 million based on which a 14.8% average rate of grant support would result. To date, six companies are expected to invest approximately \$1.4 billion in comparison to an estimated investment of \$369.1 million for the previous five years 1973-1978.

* Information deleted for reasons of corporate confidentiality, as per Bill C-43 (Access to Information Act), Section 20(1).

modernisation dans le cadre du programme;

*. Six sociétés ont accepté une aide gouvernementale totalisant \$140,3 millions, ou une moyenne de 13 % des programmes proposés d'investissement pour la modernisation totalisant environ 1,1 milliard de dollars. La participation fédérale à cette aide gouvernementale s'élève à \$46,8 millions et, selon l'entente conclue avec l'Ontario, sera versée d'ici à l'exercice financier 1982-1983. Les quatre autres principales sociétés ont demandé une aide gouvernementale pour des investissements proposés de \$320 millions, et cette aide gouvernementale pourrait s'élever à \$40 millions. La participation fédérale à cette aide supplémentaire, si elle est autorisée, pourrait totaliser \$13 millions, portant le niveau de l'aide fédérale en Ontario à environ \$60 millions, soit \$10 millions ou 20 % de plus que la somme mentionnée dans l'entente auxiliaire de développement signée en 1979. Si le niveau de financement de l'aide gouvernementale s'élève à \$180 millions et si les programmes soumis par les entreprises sont réalisés, l'investissement admissible sera de 1,213 milliard de dollars, ce qui donnerait un taux moyen de subvention de 14,8 %. Jusqu'à présent, six sociétés sont censées investir environ 1,4 milliard de dollars, comparativement à un investissement approximatif de \$369,1 millions au cours des cinq années antérieures, soit de 1973 à 1978.

FACTEURS

Nouvelles initiatives

10. En octobre 1979, la province de Terre-Neuve a publié le rapport d'un groupe de travail sur les besoins en matière de modernisation et de lutte contre la pollution dans l'industrie des pâtes et papiers de cette province. En résumé, ce rapport recommandait que la province s'engage à aider deux sociétés, la Price (T.-N.) Ltd. et la Bowater Nfld. (Ltd.), afin de promouvoir la modernisation de leurs usines respectives. Tel que mentionné en annexe C, le coût total de la modernisation des usines était évalué à *. La province tentera de conclure une entente auxiliaire avec le ministère de l'Expansion économique régionale, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral assumerait 90 % des coûts et la province, 10 %. Si le programme est approuvé tel que présenté dans le rapport, la participation fédérale s'élèverait à environ \$39,9 millions. Un examen préalable des propositions montre, cependant que la participation fédérale se situera probablement entre \$25 et \$30 millions.

* Renseignement omis en raison de faits confidentiels touchant la société et en conformité avec le projet de loi C-43 (Loi sur l'accès à l'information), article 20(1).

FACTORS

New Initiatives

10. In October 1979 the province of Newfoundland published a Task force report on the modernization and pollution abatement requirements of the Pulp and Paper Industry in that province. In summary, that report recommended that the Province undertake to assist two companies, Price (Nfld.) Ltd. and Bowater Nfld. (Ltd) in order to promote the modernization of their respective mills. As discussed in Appendix C, the total cost of modernizing the facilities was estimated to be * . The Province would seek a subsidiary agreement with the Department of Regional Economic Expansion, under which a 90% federal and 10% provincial cost sharing agreement would be sought. If approved as presented in the report, the federal share of such a program would total approximately \$39.9 million. Preliminary examination of the proposals suggests, however, that the federal share will probably total between \$25 and \$30 million.

11. The Province of New Brunswick recently commissioned a Task Force to conduct a study to identify the industry's needs in that province. A five-year program aimed at maximizing the utilization of available wood resources and inducing cost reduction modernizations in the industry is projected to create a possible 500 new jobs. However the program will require industrial investment of \$457.3 million, although, as outlined in Appendix C, \$704.7 million was identified as total potential investment if available wood resources did not constitute a constraint. Government assistance is projected to total \$95 million of which the federal share for the facilities modernization portion might cost up to \$55.2 million, if maximum levels of assistance are provided. A significant project in this program is the modernization of the Consolidated Bathurst Mill at Bathurst, which could require federal financial support of approximately \$21 million, but may be ineligible under the criteria of this program. If this project becomes the subject of a separate subsidiary development agreement, the province has suggested that federal assistance of \$34 million would ensure the implementation of the remaining modernization projects, although detailed examination of the proposals might change this figure somewhat.

12. In 1979, a study funded jointly by the Province of Nova Scotia, Nova Scotia Forest Industries (NSFI) and DREE, addressed the threatened closure of the NSFI mill at Port Hawkesbury as a result of the spruce budworm attack on the softwood resources in Cape Breton. The report concluded that a conversion of the softwood sulphite mill to a hardwood Kraft mill was technically and operationally feasible but not financially viable

* Information deleted for reasons of corporate confidentiality, as per Bill C-43 (Access to Information Act), Section 20(1).

11. La province du Nouveau-Brunswick a récemment chargé un groupe de travail d'effectuer une étude afin de déterminer les besoins de l'industrie dans cette province. Un programme quinquennal visant à exploiter au maximum les ressources en bois disponibles et à réduire le coût de la modernisation de l'industrie est censé créer environ 500 nouveaux emplois. Cependant, le programme nécessitera des investissements industriels de \$457,3 millions, même si, comme il est souligné en annexe C, on a déterminé que \$704,7 millions représentaient un investissement éventuel total si les ressources en bois disponibles ne constituaient pas une contrainte. L'aide gouvernementale est censée totaliser \$95 millions; quant à la participation fédérale à la modernisation des usines, elle pourrait bien s'élever à \$55,2 millions, si les niveaux d'aide maximaux sont accordés. Un important projet dans le cadre de ce programme porte sur la modernisation de l'usine de la Consolidated Bathurst, à Bathurst, qui nécessiterait une aide financière gouvernementale de l'ordre de \$21 millions, mais qui pourrait être non admissible vu les critères de ce programme. Si ce projet faisait l'objet d'une entente auxiliaire de développement distincte, la province a proposé que les \$34 millions de l'aide gouvernementale soient consacrés à l'exécution des autres travaux de modernisation, quoiqu'une analyse détaillée des propositions pourrait modifier quelque peu ce montant.
12. En 1979, une étude financée conjointement par la province de la Nouvelle-Écosse, la Nova Scotia Forest Industries (NSFI) et le MEER, a abordé le problème de la fermeture imminente de l'usine de la NSFI, située à Port Hawkesbury, par suite des dommages causés par la tordeuse des bourgeons de l'épinette dans les forêts du Cap-Breton. Le rapport a conclu que la conversion de l'usine de transformation de bois tendre bisulfite en usine de transformation de bois dur kraft est techniquement et opérationnellement possible, mais financièrement non viable en l'absence de fonds publics. De plus, puisque l'usine convertie utiliserait du bois dur, il y aurait une quantité suffisante de bois tendre pour installer une deuxième chaîne de production de papier journal. Le rapport prévoit que cette deuxième chaîne de production de papier journal serait particulièrement intéressante pour l'entreprise en tant qu'investissement privé. Le programme proposé inclut l'installation de la deuxième chaîne de production de papier journal et prévoit des dépenses d'immobilisations totalisant plus de
- *. Tel que souligné en annexe C,

* Renseignement omis en raison de faits confidentiels touchant la société et en conformité avec le projet de loi C-43 (Loi sur l'accès à l'information), article 20(1).

without public funding. In addition, since the converted facility would utilize hardwood, sufficient softwood would become available to allow the installation of a second newsprint line. The report projected that the second newsprint line would be marginally attractive to the company as a private investment. The proposed course of action includes the provision of the second newsprint line and anticipates total capital expenditures in excess of *. As outlined in Appendix C, the overall project offers an opportunity for the creation of a significant number of jobs, but is not likely to proceed without government assistance. Based on levels of assistance available to NSFI under this program, rather than becoming the subject of a separate agreement, the estimated federal funding for assistance to the NSFI and other mills in the province could total approximately \$45 million. If, on the other hand, support to NSFI is approved under a separate subsidiary development agreement, federal support to modernize the other mills in the province would likely total \$17 million.

13. As outlined in Appendix D, the Province of Manitoba has approached the federal government with a request to discuss possible ways to improve the viability of the provincially-owned unbleached kraft paper mill at The Pas (Manfor). The approach is preliminary and no specific proposals have been made. Furthermore, a modernization program of the Abitibi-Price Co. Ltd. facility at Pine Falls may be initiated. The potential investment required for these two projects might be in the order of * and, based on present program guidelines, could result in a request for federal assistance in excess of \$40 million. In view of the particular circumstances of the Manfor mill being owned by the provincial government, a special federal-provincial agreement may be required since the province would likely resist bearing upwards of 85% of the anticipated cost.
14. A request for assistance was received from the *, but to date, as outlined in Appendix D, the province has deferred any decision to support. While the province does not wish to formally turn down an offer of federal assistance, it has difficulty with the concept of providing assistance to the company *. In Alberta, the St. Regis Company has already initiated a modernization program at Hinton which, according to news media announcements, would be completed by 1983. The Proctor and Gamble facility at Grande Prairie is relatively new. Both facilities continue to modify air and water anti-pollution equipment annually but further major modernization is not anticipated at either plant. Federal-provincial cost-sharing agreements in this sector are not planned and no major federal commitments

* Information deleted for reasons of corporate confidentiality, as per Bill C-43 (Access to Information Act), Section 20(1).

l'ensemble du projet offre la possibilité de créer un nombre considérable d'emplois, mais ne peut être réalisé sans une aide gouvernementale. En se fondant sur les niveaux d'aide que la NSFI peut recevoir dans le cadre de ce programme, plutôt que de faire l'objet d'une entente distincte, l'aide fédérale approximative offerte à la NSFI et aux autres usines de la province pourrait atteindre environ \$45 millions. Si, d'un autre côté, l'aide à la NSFI est accordée aux termes d'une entente auxiliaire de développement distincte, l'aide fédérale pour moderniser les autres usines de la province totaliserait vraisemblablement \$17 millions.

13. Comme le démontre l'annexe D, la province du Manitoba a demandé au gouvernement fédéral de discuter de la possibilité d'améliorer la viabilité de l'usine à papier kraft non blanchi située à Le Pas (Manfor) et qui appartient à la province. Il s'agit là d'une approche préliminaire, et aucune proposition précise n'a été faite. De plus, il est possible que soit amorcé un programme de modernisation de l'usine de l'Abitibi-Price Co. Ltd., située à Pine Falls. L'investissement éventuel pour ces deux projets pourrait varier entre * et, selon les directives actuelles du programme, il faudrait demander une aide fédérale de plus de \$40 millions. Étant donné la situation particulière de l'usine de la Manfor, qui est la propriété du gouvernement provincial, il sera peut-être nécessaire d'élaborer une entente fédérale-provinciale spéciale, car la province ne voudra probablement pas assumer plus de 85 % du coût prévu.
14. Une demande d'aide a été reçue de la * , mais jusqu'à présent, comme le démontre l'annexe D, la province n'a pris aucune décision à ce sujet. Alors que la province ne veut pas officiellement refuser une offre d'aide fédérale, elle peut difficilement songer à fournir une aide à la société *. En Alberta, la St. Regis Company a déjà amorcé un programme de modernisation à Hinton qui, selon les nouvelles reçues, sera terminé en 1983. L'usine de la Proctor and Gamble à Grande-Prairie est relativement nouvelle. Ces deux usines continuent à modifier, une fois par année, le matériel de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau, mais on n'y prévoit aucune autre modernisation importante. Les ententes fédérales-provinciales à frais partagés ne sont pas encore planifiées dans ce secteur, et on ne prévoit aucun engagement

* Renseignement omis en raison de faits confidentiels touchant la société et en conformité avec le projet de loi C-43 (Loi sur l'accès à l'information), article 20(1).

to assist forest industry facilities modernization projects in these provinces are expected in the short-to-medium term.

15. The Province of British Columbia, to date, has not suggested any initiatives by which a federal provincial cost sharing agreement to modernize pulp or paper industry facilities in that province might be developed. The province believes that industry should bear the responsibility for its own development in this sector. This position is supported by the Council of Forest Industries (COFI), and, in the light of their fairly strong stand, there has been little discussion about implementation of the modernization program. Both the province and COFI appear to prefer assistance in the form developed under the recently signed Intensive Forest Management Subsidiary Agreement. No change is expected in these positions although one exception, the improvement of the mill at Ocean Falls, may result in a future separate subsidiary agreement. Preliminary discussions indicate that the Ocean Falls modernization program may take the form of constructing a new pulp and paper mill at a cost of about \$300 million. Based on the experiences in Ontario and on the 50% federal, 50% provincial cost sharing formula which exists with British Columbia, a federal contribution of about \$20 million could be requested under this program. Given, however, that the province has closed the mill, it is unlikely that further overtures will be made.
16. In announcing its national program for the modernization of the Pulp and Paper industry, the federal government offered to assist modernization projects across the country, even though the needs of the industry differed substantially in each Region. Historically, pulp and paper manufacturing facilities were established in Eastern Canada, mainly in Quebec, and only comparatively recently have been established in Western Canada. As a result, potential federal assistance to western facilities under this modernization program will probably not be utilized. Indeed, as suggested earlier in this paper, western provincial governments, except for Manitoba, have been reluctant to avail themselves of federal government support to Pulp and Paper industry projects. Furthermore, since inception of the program, it has become clear that under the stated criteria of the national program, there are a number of potential major projects in Eastern Canada which are not eligible for assistance. It is clear, therefore, that some changes to the announced program are appropriate to ensure attainment of the original objectives and, in particular, to respond more appropriately to western regional needs.
17. The major projects which are not eligible for assistance under the modernization program involve four existing mills, three of which are Nova Scotia Forest Industries, Manitoba Forestry Resources Ltd. and Consolidated Bathurst at Bathurst N.B. The fourth mill is that of Rayonier, Quebec, in Port Cartier, Quebec. All of

fédéral important pour aider à la réalisation des travaux de modernisation des usines de l'industrie forestière de ces provinces à court et à moyen terme.

15. Jusqu'à maintenant, la province de la Colombie britannique n'a proposé aucune initiative à partir de laquelle on aurait pu élaborer une entente fédérale-provinciale à frais partagés sur la modernisation des usines de pâtes et papiers de cette province. La province considère que l'industrie doit être responsable de son propre développement dans ce secteur. Cette position est appuyée par le Conseil des industries forestières de la Colombie britannique (COFI) et, étant donné la détermination des membres, on a fort peu discuté de la mise en oeuvre du programme de modernisation. La province et le COFI semblent préférer la formule d'aide utilisée dans l'entente auxiliaire sur la gestion intensive des forêts qui a été conclue récemment. Aucun changement de position n'est prévu, bien qu'une exception, soit l'amélioration de l'usine d'Ocean Falls, pourrait donner lieu à une entente auxiliaire distincte. Des discussions préliminaires révèlent que le programme de modernisation d'Ocean Falls pourrait consister à construire une nouvelle usine de pâtes et papiers à un coût approximatif de \$300 millions. En se fondant sur les expériences de l'Ontario et sur la formule de partage égal des frais entre le gouvernement fédéral et celui de la Colombie britannique, il est possible qu'une contribution fédérale d'environ \$20 millions soit demandée dans le cadre de ce programme. Toutefois, étant donné que la province a fermé l'usine, il semble peu probable que la province poursuivra ce projet.
16. En annonçant son programme national de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, le gouvernement fédéral s'engageait à aider les travaux de modernisation à travers le pays, quoique les besoins de l'industrie différaient grandement d'une région à l'autre. Depuis toujours, c'est dans l'est du pays, principalement au Québec, que les usines de pâtes et papiers ont été implantées et, en comparaison, ce n'est que récemment qu'elles l'ont été dans l'Ouest. De ce fait, l'aide gouvernementale disponible aux usines de l'Ouest, dans le cadre du programme de modernisation, ne sera probablement pas utilisée. À vrai dire, comme on l'a mentionné précédemment, les gouvernements des provinces de l'Ouest, à l'exception du Manitoba, hésitent à se prévaloir de l'aide du gouvernement fédéral aux projets de l'industrie des pâtes et papiers. De plus, depuis le lancement du programme, il est apparu évident qu'en raison des critères émis pour le programme national, un certain nombre de projets éventuels importants dans l'est du Canada ne sont pas admissibles à l'aide gouvernementale. Il est donc évident qu'il serait nécessaire d'apporter certaines modifications au programme annoncé afin d'atteindre les objectifs premiers et, en particulier, pour répondre de façon adéquate aux besoins des régions de l'Ouest.

these face special problems having solutions which require large capital expenditures. Since these mills are the focal point in single industry communities, the federal response to these exceptional cases will be politically sensitive due to the significant socio-economic impact in the regions concerned. In approving the policy to assist in modernizing the Pulp and Paper industry, the federal government did not preclude assistance to the industry outside the framework of the program. Therefore, assistance to conversion or greenfield projects could be considered in special circumstances on a case-by-case basis. Such consideration permits a measure of influence in ensuring that uncontrolled expansion does not lead to overcapacity in the industry, which, together with considerations of high profitability, were the reasons why no assistance to newsprint machinery speed-ups was originally approved (DREE-1-79DP). Federal support to establish a newsprint facility at Amos, Quebec, (DREE-1-80DP) is one example where such assistance outside the program was afforded the industry under a separate subsidiary development agreement. Other provinces may be expected to approach the federal government for similar assistance.

18. Private sector investment has been encouraged by government assistance to the extent that approximately \$7 of private investment has resulted from every \$1 of government assistance. In Ontario, where the majority of the industry is Canadian owned, the proposed levels of investment have substantially exceeded the levels experienced during the previous decade. In part, the investment strengthens a sector of the economy which has a significant impact regionally and nationally. The government program to assist in modernizing this sector underlines the importance which is attached to the industry's continued viability in the face of mounting competition from abroad.

Changing Conditions

19. The program has been in force for one year, during which the industry in Ontario and Quebec has indicated its intention to invest in excess of \$3.6 billion during the next five years, a substantial increase in levels of investment over that of the previous five years. As a result, pollution from the industry should be reduced considerably and the costs of production should decrease substantially. In addition, for that portion of the industry affected by the gradual lowering of Canadian tariffs over the next 8 years, this program represents the only source of adjustment assistance presently available,

17. Les principaux projets non admissibles à l'aide, dans le cadre du programme de modernisation, touchent quatre usines existantes, trois d'entre elles sont la Nova Scotia Forest Industries, la Manitoba Forestry Resources Ltd. et la Consolidated Bathurst, Bathurst (N.-B.). La quatrième est celle de Rayonier, Québec, à Port-Cartier (Québec). Toutes les quatre font face à des problèmes nécessitant d'importantes dépenses d'immobilisations. Néanmoins, ces usines représentent l'unique industrie de leurs collectivités et, de ce fait, la solution gouvernementale à ces cas exceptionnels sera délicate au niveau politique à cause de l'importante incidence socio-économique dans les régions visées. L'adoption de la politique d'aide à la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers n'a pas empêché le gouvernement fédéral d'aider l'industrie en dehors du cadre du programme. Ainsi, l'aide aux projets de conversion pourrait être examinée à la lumière des circonstances et cas par cas. Un tel examen permettrait de s'assurer qu'une expansion non contrôlée n'entraînera pas une surcapacité dans l'industrie. Ce facteur, combiné avec des considérations de rentabilité élevée, furent à l'origine du refus de l'aide aux accélérations de fabrication de papier journal (MEER-1-79DT). L'aide fédérale pour la création d'une usine de papier journal à Amos, au Québec (MEER-1-80DT) constitue un exemple d'une aide accordée en dehors du programme, grâce à une entente auxiliaire de développement distincte. On peut s'attendre à ce que d'autres provinces approchent le gouvernement fédéral en vue d'obtenir une aide semblable.
18. L'aide gouvernementale a stimulé l'investissement du secteur privé, chaque dollar d'aide gouvernementale suscitant approximativement sept dollars d'investissement privé. En Ontario, où la majorité de l'industrie est canadienne, les niveaux d'investissement proposés ont largement dépassé ceux enregistrés au cours de la décennie antérieure. En partie, l'investissement renforce un secteur de l'économie ayant d'importantes répercussions aux niveaux régional et national. Le programme d'aide gouvernementale à la modernisation de ce secteur souligne l'importance de maintenir la viabilité de cette industrie face à la concurrence grandissante de l'étranger.

Conditions changeantes

19. Le programme a été en vigueur pendant un an; durant cette période, les industries ontarienne et québécoise ont manifesté leur intention d'investir plus de 3,6 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années, soit une augmentation considérable des niveaux d'investissement par rapport aux cinq années précédentes. Par conséquent, la pollution provoquée par l'industrie devrait diminuer considérablement, et les coûts de production baisser de façon substantielle. De plus, pour cette portion de l'industrie touchée par la baisse graduelle des tarifs canadiens au cours des huit prochaines années, ce programme

other than Enterprise Development Program loan insurance. While these initiatives should improve the Canadian industry's competitiveness in the world market in general, its relative competitiveness may not have changed significantly in comparison to other American producers. The U.S. pulp and paper industry mainly located in the southern U.S. has also been modernizing its existing facilities and expanding its production capacity. As a result, American demand for Canadian newsprint could diminish unless market demand in North America expands significantly. In the light of these developments, it can only be stated that without the modernization program, the Canadian industry would have been at a serious cost disadvantage and would thus have faced a very bleak future. An evaluation of whether or not the Canadian industry will be able to maintain its market share is not yet practical.

20. The world market is characterized by cyclical demand, and thus it is difficult to determine with any certainty what future market conditions will be like. However, it is not expected that the market will expand sufficiently to absorb the entire production capacity of new American facilities and the increasingly productive Canadian facilities. Thus, overcapacity is expected to develop in North America which is likely to affect Canadian producers more than those in the U.S. American purchasers of pulp and paper prefer to buy supplies from domestic U.S. facilities, mostly in the southern U.S. where wood and labour costs are significantly lower. Canadian suppliers have traditionally been regarded as residual suppliers, even though over 60% of the market has been supplied from Canada. With the added U.S. capacity, the Canadian share of the market is expected to drop, and rather than increasing sales by its traditional share of an anticipated additional 1.25 million tonnes per year (mtpy) market demand, Canada might well lose up to one mtpy, or about 5%, of its present exports.
21. Inflation in North America has recently exceeded 10% per annum and interest rates have fluctuated significantly, as a combined result of which a slowing of economic growth with a recession is now widely expected. Furthermore, shortages of supply of suitable fibre are increasingly becoming evident in North America. In the light of these conditions and the high investments required, it is possible that some North American companies which are not yet committed to modernization programs could re-evaluate and perhaps postpone them.
22. Energy prices and particularly oil prices, which in real terms were decreasing in the past, are now beginning to increase drastically again, and will increasingly affect the world industry's operating economics. There are already signs of this occurring abroad, and the effect may be of

représente, à part l'assurance-prêt du programme d'expansion des entreprises, la seule source d'aide à l'adaptation actuellement disponible. Bien que ces initiatives devraient généralement améliorer la position concurrentielle de l'industrie canadienne sur le marché mondial, sa position concurrentielle relative ne semble pas avoir beaucoup évolué par rapport aux autres producteurs américains. L'industrie américaine des pâtes et papiers, installée principalement dans le sud des États-Unis, a également modernisé les usines en place et a augmenté sa capacité de production. Par conséquent, la demande de papier journal provenant des États-Unis pourrait diminuer, à moins que la demande du marché nord-américain n'augmente considérablement. À la lumière de ces développements, il est possible de dire que, sans le programme de modernisation, l'industrie canadienne aurait été sérieusement désavantagée au niveau des coûts et serait confrontée à un avenir peu prometteur. On ne peut encore évaluer si l'industrie canadienne pourra conserver sa part du marché, ou non.

20. La fluctuation de la demande est une caractéristique du marché mondial, et il est ainsi difficile de déterminer avec certitude ce que seront les conditions futures du marché. Cependant, on ne prévoit pas que le marché prendra suffisamment d'ampleur pour absorber toute la capacité de production des nouvelles usines américaines et la production toujours plus importante des usines canadiennes. Ainsi, on prévoit que l'Amérique du Nord connaîtra une surcapacité qui touchera davantage les producteurs canadiens que les producteurs américains. Les acheteurs américains de pâtes et papiers préfèrent s'approvisionner auprès des usines de leur pays, et principalement dans le Sud où les coûts du bois et de la main-d'oeuvre sont considérablement moins élevés. Les fournisseurs canadiens ont toujours été considérés comme les fournisseurs résiduels, même si plus de 60 % du marché a été comblé par le Canada. Avec l'augmentation de la capacité des États-Unis, la participation canadienne au marché est censée baisser; de plus, au lieu d'accroître ses ventes traditionnelles sur la quantité additionnelle de 1,25 million de tonnes métriques par année, le Canada pourrait bien perdre jusqu'à 1 million de tonnes métriques par année, ou environ 5 % de ses exportations actuelles.
21. En Amérique du Nord, l'inflation a récemment dépassé le cap des 10 % par année, et les taux d'intérêt ont grandement fluctué; on peut donc prévoir un ralentissement de la croissance économique qui sera suivi d'une récession. En outre, la pénurie de fibres appropriées ne fait qu'augmenter en Amérique du Nord. À la lumière de ces conditions et des investissements élevés nécessaires, il se peut que certaines entreprises nord-américaines, qui ne se sont pas encore engagées dans des programmes de modernisation, réévaluent ou même retardent la réalisation de ces programmes.

significant benefit to Canada. Japan, which is deficient in raw materials such as wood chips and in energy resources, is reported likely to turn again to countries such as Canada which are well supplied with these resources at prices which offer a competitive advantage. Canadian suppliers could thus look to new markets, though increased international competition may be expected from new suppliers in less developed countries. Under these circumstances, world patterns of supply and demand may change, with effects on the Canadian industry which could be beneficial though it is presently premature to so conclude.

23. Many communities in Eastern Canada as detailed in Appendix A, rely on the forest product industry for their existence. Furthermore, many of these communities are located in economic slow growth areas. The impact of developments in the industry on the labour force in these communities and areas is of concern to both provincial and federal governments. Already the modernization of the industry has resulted in some reduction of labour and, in Ontario, has been the subject of criticism. While it is realized that some jobs are likely to be lost as a result of the modernization program, there is also a realization that many more jobs will be preserved as a result of the initiatives which have been taken. Where jobs will be lost in Ontario, the companies propose to achieve the reduction mainly through attrition, and have discussed with labour unions and Canada Employment and Insurance Commission retraining programs for those who are unavoidably declared redundant. Nevertheless, the well being of the communities remains of prime concern to governments.

ALTERNATIVES

24. The following alternatives are possible:
- (i) The federal government maintains the level and degree of federal support of the industry modernization programs exactly as announced in 1979.
 - (ii) The federal government maintains an uncapped program and supports all provincial demands for federal support of the industry modernization programs which meet the established national guidelines.
 - (iii) The federal government maintains a capped program, at levels of federal support which are higher than those announced in 1979.

22. Le prix de l'énergie, en particulier celui du pétrole, qui, par le passé, diminuait en termes réels, recommence maintenant à augmenter considérablement et influe de plus en plus sur les coûts opérationnels de l'industrie mondiale. On en voit déjà les signes à l'étranger, et il pourrait en résulter des avantages importants pour le Canada. Le Japon, qui manque de matières premières, tels les copeaux de bois et les ressources énergétiques, pourrait fort bien, semble-t-il, se tourner encore une fois vers des pays comme le Canada qui possèdent ces ressources en quantité et qui les offrent à des prix concurrentiels. Les fournisseurs canadiens pourraient ainsi envisager de nouveaux marchés, bien qu'il leur faille prévoir une concurrence plus grande des fournisseurs venant des pays en voie de développement. Dans de telles circonstances, les schèmes mondiaux de l'offre et de la demande pourraient changer et avoir des effets bénéfiques pour l'industrie canadienne, bien qu'il soit trop tôt pour en arriver à une telle conclusion.

23. Comme le démontre l'annexe A, plusieurs collectivités de l'est du Canada dépendent des produits forestiers. En outre, bon nombre de ces collectivités sont situées dans des régions à faible croissance. Les répercussions des développements de l'industrie sur la main-d'oeuvre de ces collectivités et régions, ne peuvent que préoccuper les gouvernements fédéraux et provinciaux. La modernisation de l'industrie a déjà entraîné une réduction de la main-d'oeuvre; en Ontario, elle a fait l'objet de critiques. On conçoit qu'un programme de modernisation puisse entraîner la perte de certains emplois, mais on admet aussi qu'un bien plus grand nombre d'emplois seront préservés par suite des initiatives qui ont été prises. Là où des emplois seront perdus en Ontario, les compagnies proposent de réduire les effectifs grâce à l'attrition principalement; elles ont entrepris des discussions avec les syndicats, la commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration, en ce qui touche des programmes de recyclage dans le cas de postes qui seront inévitablement déclarés superflus. Quoi qu'il en soit, le bien-être des collectivités demeure la principale préoccupation des gouvernements.

SOLUTIONS DE RECHANGE

24. Voici les solutions de rechange possibles :

- i) Le gouvernement fédéral maintient l'aide aux programmes de modernisation de l'industrie au même niveau et au même degré qu'il l'avait annoncé en 1979.
- ii) Le gouvernement fédéral appuie toutes les demandes d'aide des provinces pour les programmes de modernisation de l'industrie qui satisfont aux lignes directrices établies à l'échelle nationale.

ALTERNATIVE I

The federal government maintains the level and degree of federal support of the industry modernization program exactly as originally announced.

25. Under this alternative the federal government maintains the program, and the levels of funding, as originally announced in 1979. In this case the federal government would not amend the subsidiary development agreements with Ontario and Quebec to reflect increases in costs, and would not exceed the \$239 million total. Furthermore, the federal government would enter into subsidiary development agreements with other provinces the levels of financing of which would be adjusted to reflect the overall levels of funding originally approved. Thus, the Atlantic provinces would be able to request up to \$60 million of federal assistance to be shared between them, and \$39 million would be apportioned between the Western provinces. Conceptually, these levels of funding would also apply to any subsidiary development agreements which might be developed to meet special cases.
26. The consequences of this approach would likely be as follows. In Quebec, where a 15% allowance for cost overruns limits the level of government commitment to \$130.4 million, only \$16.6 million remains to be allocated, if projects awaiting ministerial approval are approved. This amount would remain available to encourage industry to invest a further \$1.5 billion, but it is unlikely that industry would be prepared to support further investment of such magnitude under such conditions. One option for Quebec is to re-examine applications now awaiting the Minister's signature and distribute the funds available so as to increase the total investment for which support is approved. In Ontario, where the plans for the modernization program are substantially complete, it would be reasonable to consider that the province would decide to support the remaining investments by itself assuming the federal share of additional costs, estimated at \$10 million, and complete the modernization program.
27. If the \$60 million is apportioned among the Atlantic Provinces on the same basis as proposed by Alternative II, the two proposed projects in Newfoundland would be precluded from proceeding. In New Brunswick, the level of funding would likely exclude the Consolidated Bathurst project from proceeding as proposed. In Nova Scotia, the Nova Scotia Forest Industries hardwood conversion project at Port Hawkesbury would not proceed and closure would likely result as budworm infested softwood resources become fully utilized. This would cause an extreme adverse effect on employment in the Strait of Canso area of Cape Breton Island. Overall, the \$60 million would equal only 7.3% of estimated eligible costs in the

- iii) Le gouvernement fédéral maintient un programme fermé d'aide à la modernisation de l'industrie, à des niveaux supérieurs à ceux annoncés en 1979.

PREMIÈRE SOLUTION

Le gouvernement fédéral maintient l'aide aux programmes de modernisation de l'industrie au même niveau et au même degré qu'il l'avait d'abord annoncé.

25. En adoptant cette solution, le gouvernement fédéral maintient le programme et le niveau de financement comme il l'avait annoncé en 1979. Dans ce cas, le gouvernement fédéral ne modifierait pas les ententes auxiliaires de développement signées avec l'Ontario et le Québec pour refléter l'augmentation des coûts et ne dépasserait pas le total de \$239 millions. De plus, le gouvernement fédéral concluerait des ententes auxiliaires de développement avec les autres provinces, ententes dont les niveaux de financement seraient ajustés de façon à tenir compte des niveaux globaux de financement déjà approuvés. Ainsi, les provinces de l'Atlantique pourraient demander à se partager une aide fédérale pouvant atteindre \$60 millions, alors que les provinces de l'Ouest pourraient se partager \$39 millions. Théoriquement, ces niveaux de financement s'appliqueraient également à toutes les ententes auxiliaires de développement qui pourraient être élaborées pour résoudre les cas spéciaux.
26. Les conséquences de cette approche seraient sans doute les suivantes. Au Québec, où l'allocation de 15 % pour l'excédent des coûts limite le niveau d'aide gouvernementale à \$130,4 millions, il reste seulement \$16,6 millions à verser si les projets soumis au ministre fédéral sont approuvés. Ce montant serait mis de côté pour encourager l'industrie à investir encore 1,5 milliard de dollars, mais il est peu probable que l'industrie soit prête à appuyer un investissement de cette envergure dans de telles conditions. Une des possibilités, pour cette province, serait de réexaminer les demandes qui attendent la signature du ministre et de répartir les fonds disponibles de façon à augmenter l'investissement total des projets pour lesquels l'aide est approuvée. En Ontario, où les plans reliés au programme de modernisation sont en grande partie achevés, il serait raisonnable de croire que la province décidera d'appuyer elle-même le reste des investissements, assumant la part fédérale des coûts additionnels évalués à \$10 millions et d'achever le programme de modernisation.
27. Si le montant de \$60 millions est réparti entre les provinces de l'Atlantique selon les modalités énoncées dans la deuxième solution, il se peut que les deux projets prévus pour Terre-Neuve ne puissent être amorcés. Au Nouveau-Brunswick, le

Region and such an average level of assistance would likely not encourage the investment required to achieve the objectives of the pulp and paper program and significant adverse employment impact would likely occur.

28. The advantage of this approach is that the federal government in a period of restraint maintains a capped program and restricts its level of funding to that originally announced. Furthermore, the federal government limits the risk which exists from further supporting an industry before measurable benefits can be identified.
29. The disadvantage of this approach is that the federal government could be seen as being unresponsive to the needs of the industry on a national basis, particularly in the light of developing requirements which substantially exceed forecasted demands for federal assistance. At the same time the federal government foregoes an additional opportunity which may arise to strengthen slow growth areas or single industry communities which rely on exploitation of this resource. Furthermore, criteria must be developed and adopted by which to apportion \$60 million between the Atlantic provinces for requests expected to total almost \$155 million.
30. As a consequence of this approach the federal government must develop criteria by which it would agree to enter into a federal-provincial cost-sharing agreement, in such a manner that the spirit of federal-provincial cooperation in economic development programs is preserved. Any change in criteria, if suitable criteria could be developed, inevitably would be compared to the criteria by which agreements with Quebec and Ontario were signed. The federal government did not define criteria, beyond those currently applied in evaluating applications under RDIA, by which to differentiate between provincial requests. The formal adoption of criteria at this stage, particularly if conditions of receiving benefits become more stringent, while possible, could be seen to favour some provinces and thus introduce a perception of bias in favour of Central Canada of what is presently a national program.
31. If provinces which have not as yet sought federal participation in a modernization program, were to find that the federal government is now not prepared to offer support to the extent requested, the matter would need delicate handling. Not only might some provinces feel at a disadvantage but companies with interprovincial operations would probably reassess their investment plans in response to a perception that the federal government is attempting to restructure the distribution of the industry's facilities. Such a selective approach to assistance could disrupt the market coordination and control which presently ensures avoidance of overcapacity development. On

niveau de financement empêcherait sans doute le projet de la Consolidated Bathurst de démarrer comme prévu. En Nouvelle-Écosse, le projet de conversion du bois dur de l'industrie forestière de l'usine de Port Hawkesbury ne pourrait être amorcé, et l'usine fermerait en raison de l'épuisement des ressources de bois dur infestées par la tordeuse de bourgeons. Une telle chose aurait des conséquences très néfastes sur l'emploi dans la région du détroit de Canso, à l'île du Cap-Breton. Dans l'ensemble, les \$60 millions représenteraient seulement 7,3 % des coûts approximatifs admissibles dans la région, et un tel niveau d'aide, en moyenne, n'inciterait sans doute pas à investir les sommes requises pour atteindre les objectifs du programme des pâtes et papiers, ce qui ne serait pas sans avoir des conséquences néfastes sur l'emploi.

28. L'avantage de cette approche est que le gouvernement fédéral maintient un programme fermé en cette période de restrictions et qu'il limite son financement aux montants déjà annoncés. De plus, le gouvernement fédéral limite le risque qui existe d'avoir à appuyer encore une industrie avant que les avantages puissent en être évalués.
29. L'inconvénient de cette approche est que le gouvernement fédéral pourrait être perçu comme insensible aux besoins de l'industrie à l'échelle nationale, particulièrement à la lumière des besoins qui émergent et qui dépassent largement les demandes prévues d'aide fédérale. En même temps, le gouvernement fédéral se prive de la possibilité éventuelle de renforcer les régions à faible croissance ou les localités à industrie unique qui dépendent de l'exploitation de cette ressource. De plus, il faudra élaborer et adopter des critères pour la répartition de \$60 millions entre les provinces de l'Atlantique, afin de satisfaire à des demandes qui totaliseront environ \$155 millions.
30. Conséquemment à cette approche, le gouvernement fédéral doit élaborer des critères grâce auxquels il pourra convenir de conclure des ententes fédérales-provinciales à frais partagés, de façon à préserver l'esprit de la collaboration fédérale-provinciale dans les programmes de développement économique. Tout changement dans les critères (si des critères pertinents peuvent être élaborés) amènerait inévitablement une comparaison avec les critères qui auraient servi à conclure des ententes avec le Québec et l'Ontario. À l'exception des critères actuellement utilisés pour évaluer les demandes aux termes de la LSDR, le gouvernement fédéral n'en a pas défini pour différencier les demandes des provinces. À l'heure actuelle, il serait possible d'adopter officiellement des critères, particulièrement si les conditions d'en retirer des avantages deviennent plus impérieuses, mais la chose pourrait être perçue comme une façon de favoriser certaines provinces et donner l'impression que ce programme national est biaisé en faveur du Canada central.

the other hand, provinces again might be prepared to consider negotiations whereby increased federal support for the modernization program might be obtained through the reallocation of funds programmed for other areas where subsidiary development agreements currently are in force.

32. The need to tailor federal-provincial subsidiary development agreements to meet announced federal levels of funding could cause inequities in the benefits which individual companies receive. Alternatively, if all eligible projects are to receive assistance based on identical criteria, the provinces would be required to increase their levels of assistance beyond the provincial portions established under their General Development Agreements. Ontario has already done so by basing its cost sharing agreement on a 33% federal, 67% provincial share compared to the 50:50 ratio established by the GDA with that province. In the light of different abilities of some provinces to vary funding levels of programs, not all provinces may wish to change the ratios of federal-provincial funding agreements. If neither the federal nor provincial governments agree to increase support, it is possible that investments in modernization may not take place, to the disadvantage of some companies who would be unsupported. Over time, it is possible that some unsupported companies may lose their competitive position in the market, with consequent adverse effects on the local labour force and supporting communities.

ALTERNATIVE II

The federal government maintains an uncapped program and supports all provincial demands for federal support of the industry modernization programs which meet the established guidelines.

33. Under this alternative the federal government continues to contribute to federal-provincial cost shared programs providing incentive assistance of up to 25% of approved capital costs of eligible investment. As a result of this policy, the federal government reopens the subsidiary development agreements signed with Quebec and Ontario and agrees to meet the increased federal portion of costs which have materialized since the inception of the program. Furthermore, the federal government enters into agreements with the Provinces of Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba and, possibly, British Columbia when these provinces make formal requests for the federal government so to do. Such agreements would provide for federal support to projects which are eligible under the modernization program, and to the special cases which may not now qualify.

31. Si les provinces qui n'ont pas encore demandé une participation fédérale dans un programme de modernisation apprenaient que le gouvernement fédéral n'est pas prêt à offrir son appui dans la mesure nécessaire, la question pourrait devenir assez délicate. Non seulement certaines provinces se sentiraient-elles défavorisées, mais encore certaines entreprises dont les opérations s'étendent dans d'autres provinces réévalueraient-elles sans doute leurs plans d'investissement si elles savaient que le gouvernement fédéral tente de restructurer la répartition des installations. Une approche aussi sélective à l'égard de l'aide pourrait perturber la coordination et le contrôle du marché qui empêchent actuellement d'en arriver à une surcapacité. Par ailleurs, les provinces seraient peut-être encore prêtes à envisager des négociations qui leur permettraient d'obtenir une aide accrue pour le programme de modernisation, grâce à la réaffectation des fonds prévus pour d'autres régions où des ententes auxiliaires de développement sont actuellement en vigueur.
32. Le besoin de modeler les ententes auxiliaires de développement fédérales-provinciales, de façon à respecter les niveaux de financement fédéral annoncés, pourrait entraîner des inégalités dans les bénéfices qu'en tireraient les entreprises. Par contre, si tous les projets admissibles devaient recevoir une aide fondée sur des critères identiques, les provinces se verraient dans l'obligation d'augmenter leur niveau d'aide au-delà des portions provinciales établies aux termes des ententes-cadres de développement. L'Ontario a déjà fait un pas en ce sens en fondant son accord de partage des coûts sur une proportion de 33 % pour le fédéral et de 67 % pour le provincial, comparativement au rapport de 50:50 établi dans l'ECD conclue avec cette province. Certaines provinces ont la capacité de varier les niveaux de financement des programmes, mais il n'est pas dit que toutes les provinces voudront changer les ratios des ententes fédérales-provinciales de financement. Si aucun des gouvernements, fédéral ou provincial, ne convient d'augmenter son niveau d'aide, il est possible que les investissements dans la modernisation ne soient pas effectués, et ce au détriment de certaines entreprises qui ne recevraient pas d'appui. Avec le temps, il se peut que certaines entreprises, qui n'auront pas reçu d'appui, perdent leur position concurrentielle sur le marché, ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes sur la main-d'oeuvre locale et les collectivités qui les appuient.

34. This alternative recognizes that the proposed levels of funding announced in 1979 was insufficient to meet the costs of the program, particularly in Quebec, where more projects than originally expected were found to be incremental. As a result of more projects qualifying for support at or near maximum levels, costs have almost doubled. Nevertheless, the federal government wishes to pursue the program objectives as originally announced. The advantage of adopting such a position is that expansion of the program would ensure that companies which hitherto had not approached provincial governments for assistance, or those which have applied but are awaiting decisions, would not be penalized. Thus, the industry is encouraged to continue investing nationally, rather than regionally, in cost reducing and pollution abatement equipment, and the federal government demonstrates its continued support for a program of significant benefit to both the provincial and the national economies.
35. The disadvantage of this alternative is that the federal government is asked to support a substantial increase in levels of funding, which may substantially exceed \$416 million, before measurable benefits of such support can be determined. Furthermore, it is possible that program costs might increase further as changes occur in the economic environment during the life of the program. Indeed, DREE officials in Quebec suggest that the likely requirement for federal support in that province is already understated by some \$90 million in which case the federal share of the total program cost could reach or exceed \$526 million.

ALTERNATIVE III

The federal government maintains a capped program at levels of federal support which are higher than those announced in 1979.

36. Under this alternative the federal government agrees to raise somewhat the levels of the program, while maintaining an overall capped program. Furthermore, the special cases identified earlier would not be included in the funding levels but would form separate subsidiary development agreements which would be considered on a case-by-case basis.
37. By separating the special cases from the modernization program, consideration could be given to the modernization program alone. This alternative then entails renegotiating the signed subsidiary development agreements with Ontario and Quebec, which have requested increases in the federal contributions of 20% and 67% respectively. The subsidiary development agreements for the Atlantic Region would be considered so as to permit federal support to all proposed modernization projects

DEUXIÈME SOLUTION

Le gouvernement fédéral appuie toutes les demandes d'aide des provinces pour les programmes de modernisation de l'industrie qui satisfont aux lignes directrices établies.

33. En adoptant cette solution, le gouvernement fédéral continue de contribuer aux programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés en assumant jusqu'à 25 % des coûts d'immobilisations approuvés de l'investissement admissible. En suivant cette politique, le gouvernement fédéral reprend les ententes auxiliaires de développement signées avec le Québec et l'Ontario et convient d'assumer une plus grande proportion des coûts qui sont survenus depuis la mise en application du programme. De plus, le gouvernement fédéral entreprend de conclure des ententes avec Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et, éventuellement, avec la Colombie britannique quand ces provinces en font officiellement la demande. Des ententes de ce genre permettraient d'accorder une aide fédérale aux projets qui sont admissibles aux termes du programme de modernisation et aux cas spéciaux qui ne répondent peut-être pas maintenant aux exigences.
34. Cette solution reconnaît que les niveaux proposés de financement annoncés en 1979 ne suffisaient pas à combler les coûts du programme, particulièrement au Québec où d'autres projets sont venus s'ajouter à la liste. Comme un plus grand nombre de projets justifient une aide au niveau maximal ou presque, les coûts ont presque doublé. Quoi qu'il en soit, le gouvernement fédéral souhaite poursuivre les objectifs du programme tels qu'ils avaient été annoncés au début. L'avantage d'une telle position consiste à faire en sorte que, grâce à l'expansion du programme, les entreprises, qui jusqu'à présent n'ont pas approché le gouvernement provincial pour de l'aide ou qui ont fait une demande mais attendent toujours une décision, ne soient pas pénalisées. Ainsi, on continue d'inciter l'industrie à investir à l'échelle nationale plutôt qu'à l'échelle régionale en matière de matériel de réduction de la pollution, et le gouvernement fédéral démontre qu'il continue d'appuyer un programme présentant des avantages considérables tant pour l'économie provinciale que nationale.
35. L'inconvénient de cette solution est que le gouvernement fédéral se voit dans l'obligation d'appuyer une hausse substantielle du niveau de financement, qui pourrait dépasser de beaucoup \$416 millions, avant même de pouvoir évaluer les bénéfices d'un tel appui. De plus, il se peut que les coûts du programme augmentent encore à mesure que des changements se produisent dans le milieu économique au cours de la mise en application du programme. À vrai dire, selon les hauts fonctionnaires du MEER au Québec, cette province a besoin d'un appui fédéral qui dépasse déjà de

except NSFI and Consolidated Bathurst. As a result, the total anticipated level of federal funding for this region would be about 50% more than originally estimated. No funding under this program would be available for Western Region projects, as none would appear to qualify under the criteria.

38. Approval of the request to increase the federal contribution to Ontario's modernization program by 20% or \$10 million, will allow that province to complete its program. An increase of 67%, or \$65.4 million, to Quebec in the light of the concerns raised earlier in the paper about the administration of the program and the need for federal government to practice restraint, may seem inappropriate. On the other hand, a substantial increase is clearly indicated in the light of proposed eligible investments by industry in the province. On the basis that eligible investment in Quebec, expected to be \$1.53 billion, is to be supported at the 14.8% grant level experienced in Ontario, the total government assistance to industry in Quebec would be \$226 million. At a 60% federal and 40% provincial cost sharing ratio, the total federal contribution would be approximately \$135 million, an increase of \$45 million. DREE provincial officials suggest, on the other hand, that based on the Ontario experience, where \$180 million of government assistance supported modernization of 40 mills, the 60 mills in Quebec should require \$270 million in government assistance. On the basis that the province of Quebec agrees to raise the level of government assistance to \$270 million, instead of \$259 million as at present proposed by them, it is suggested that the federal share could be \$135 million in an equal federal-provincial cost-sharing ratio.
39. In order to ensure that no adverse effects on the industry or the regions concerned result from separating, for reasons of ineligibility, the four special cases from the modernization program, does not have a commitment to review the merits of entering into agreements at a later date to modernize these facilities should be considered concomitantly with the decision to adopt this alternative.
40. The special cases in Eastern Canada are the conversion of the NSFI facility at Port Hawkesbury, N.S. and Consolidated Bathurst at Bathurst, N.B. These two projects would be the subject of separate and individual subsidiary development agreements which, if approved, are expected to seek federal financial assistance of \$29 million and \$21 million respectively. In addition, federal financial support may be requested for assistance to re-establish the Rayonier, Quebec, facility at Port Cartier, Quebec, and to build a new facility at, or near,

\$90 millions le montant prévu; dans ce cas, la participation fédérale au coût global du programme pourrait atteindre ou excéder \$526 millions.

TROISIÈME SOLUTION

Le gouvernement fédéral maintient un programme fermé d'aide à la modernisation de l'industrie, à des niveaux supérieurs à ceux annoncés en 1979.

36. En adoptant cette solution, le gouvernement fédéral accepte d'augmenter quelque peu les niveaux du programme, tout en maintenant un programme global fermé. De plus, les cas spéciaux identifiés précédemment ne pourraient être inclus dans les niveaux de financement, mais feraient l'objet d'ententes auxiliaires de développement distinctes qui pourraient être examinées cas par cas.
37. L'élimination des cas spéciaux du programme de modernisation permettra de se concentrer davantage sur celui-ci. Cette solution signifie donc qu'il faut renégocier les ententes auxiliaires de développement conclues avec l'Ontario et le Québec, qui avaient demandé respectivement une augmentation des contributions fédérales de l'ordre de 20 % et de 67 %. Les ententes auxiliaires de développement pour la région de l'Atlantique seraient examinées de manière à octroyer l'aide fédérale à tous les projets de modernisation soumis, à l'exception de la NSFI et de la Consolidated Bathurst. Par conséquent, le niveau total prévu du financement fédéral serait supérieur de 50 % au montant initialement prévu. Aucun financement au titre de ce programme ne serait disponible pour les projets de la région de l'Ouest, car aucun ne semble répondre aux critères.
38. Si on approuve la demande pour accroître la contribution fédérale au programme de modernisation de l'Ontario de 20 % ou de \$10 millions, cette province sera en mesure de mener le programme à terme. L'augmentation de 67 % ou de \$65,4 millions pour le Québec peut sembler inopportune, en regard des inquiétudes déjà soulevées dans le présent document au sujet de la gestion du programme et de l'obligation pour le gouvernement fédéral de pratiquer des restrictions. D'un autre côté, une augmentation substantielle s'explique aisément, vu le montant des investissements admissibles soumis par l'industrie de cette province. En se fondant sur un investissement admissible, au Québec, de 1,53 milliard de dollars et en utilisant le niveau des subventions de 14,8 % accordé pour l'Ontario, le total de l'aide gouvernementale à l'industrie du Québec serait de \$226 millions. En utilisant le rapport de partage des frais, 60 % fédéral et 40 % provincial, la contribution totale du gouvernement fédéral serait d'environ \$135 millions, soit une augmentation de \$45 millions. Les hauts fonctionnaires provinciaux du MEER soutiennent,

Matapedia, Quebec. No conversion or greenfield projects are expected to materialize in Ontario.

41. The Manitoba Forestry Resources Ltd. facility at The Pas would also form the subject of a separate subsidiary development agreement which, if it materializes as presently under discussion and is approved, could require federal financial assistance of about \$40 million. Other potential projects which might be the subject of future federal provincial discussion are assistance to the Prince Albert Pulp Company facility in Saskatchewan, a possible new facility in Northern Alberta and plywood or other facilities in British Columbia such as at Ocean Falls. Federal financial assistance to the Ocean Falls facility, if requested and approved, could total \$20 million. However, given that the needs of the forestry sector are different in the three most western provinces, the provincial governments have refrained from seeking federal contributions to projects related to this modernization program, on the grounds that assistance to pulp and paper mills is not a priority. Thus, it is likely that no immediate request for assistance will materialize from these provinces. On the other hand, there are suggestions that these provinces would welcome increased federal financial assistance to other existing federal provincial programs such as in wood products or the forestry management areas. An agreement by the federal government to entertain considerations for extending financial assistance to programs in these other areas, would clearly be seen as an appropriate federal response to western regional needs.

42. This alternative proposes a course of action which lies between those offered under the other two alternatives. As a result, the disadvantages and the advantages of this alternative, to a lesser degree, are the same as those outlined in the previous paragraphs. By capping the federal contribution to the modernization program at the levels suggested and by considering the special cases on case by case basis, the federal government maintains financial control of the program. By raising the level of funding of the program, the federal government is seen to be responding in a flexible manner to provincial requests and the needs of industry. By clearly separating the modernization needs of the industry in eastern Canada, while taking a more flexible approach in responding to western provinces, the government maintains its sensitivity to differing regional needs.

FINANCIAL CONSIDERATIONS

Alternative I

43. Under the program as originally announced, the limits of funding would be \$239 million of which \$90 million would be allocated to Quebec,

d'autre part, qu'en se fondant sur l'expérience ontarienne, où \$180 millions d'aide gouvernementale contribuèrent à la modernisation de 40 usines, la réfection des 60 usines du Québec nécessiterait une subvention de \$270 millions. Si la province de Québec accepte d'accroître le niveau d'aide gouvernementale à \$270 millions, au lieu des \$259 millions actuellement proposés par cette province, la quote-part fédérale pourrait être de \$135 millions, sur la base d'un partage égal des frais entre le fédéral et le provincial.

39. Afin de s'assurer que l'élimination des quatre cas spéciaux du programme de modernisation, pour raison d'inadmissibilité, n'engendre pas de conséquences fâcheuses pour l'industrie ou les régions en cause, il faut s'engager à réexaminer la possibilité de conclure des ententes à une date ultérieure pour moderniser ces usines, et parallèlement à prendre la décision d'adopter cette solution.
40. Les cas spéciaux dans l'Est canadien portent sur la transformation de l'usine de la NSFI, à Port Hawkesbury (N.-É.), et celle de la Consolidated Bathurst, à Bathurst (N.-B.). Ces deux projets feront l'objet d'ententes auxiliaires de développement distinctes et particulières qui, si elles sont approuvées, entraîneront des aides financières fédérales de respectivement 29 et 21 millions de dollars. De plus, il est possible qu'une aide financière fédérale soit requise pour réinstaller l'usine Rayonier, Québec à Port-Cartier (Québec) et pour construire une nouvelle usine à Matapédia (Québec) ou dans les environs. Aucun projet de transformation n'est envisagé en Ontario.
41. L'usine de la Manitoba Forestry Resources Ltd., à Le Pas, ferait aussi l'objet d'une entente auxiliaire de développement distincte qui, si elle se concrétise selon les discussions actuelles et si elle est approuvée, nécessiterait une aide financière fédérale de \$40 millions. D'autres projets, qui pourraient faire l'objet d'une prochaine discussion fédérale-provinciale, touchent l'aide à l'usine de la Prince Albert Pulp Company, en Saskatchewan, une nouvelle usine dans le nord de l'Alberta et des usines de contre-plaqué ou autres produits en Colombie britannique, telle l'usine d'Ocean Falls. L'aide financière fédérale à l'usine d'Ocean Falls, si proposée et acceptée, pourrait totaliser \$20 millions. Cependant, étant donné que les besoins du secteur forestier des trois provinces les plus à l'ouest ne sont pas les mêmes, les gouvernements provinciaux se sont abstenus de demander au gouvernement fédéral de contribuer à des projets reliés au programme de modernisation, sous prétexte que l'aide aux usines de pâtes et papiers n'est pas une priorité. Ainsi, il semble que, pour l'instant, ces provinces ne présenteront aucune demande d'aide. D'un autre côté, il semble que ces provinces soient favorables à une aide financière accrue pour d'autres programmes.

\$50 million to Ontario, \$60 million to the Atlantic Provinces and \$39 million to the Western Provinces. In addition, \$24.6 million of federal support has been committed to the Amos project, bringing the total federal financial support of this program to \$263.6 million.

Alternative II

44. The financial implications of this alternative are that the total federal contribution to the modernization of the pulp and paper industry as currently presented could exceed substantially \$416 million over 7 years, an increase in excess of \$177 million over the original estimates. In addition, support of the special cases identified, would increase the federal contribution by an additional \$125 million, of which \$24.6 million has already been committed to the support of the Amos project.

Alternative III

45. The financial implications of this alternative are that Ontario would receive an increase of \$10 million to bring the total federal contribution in that province to \$60 million. The federal contribution to the program in Quebec would increase by \$45 million to \$135 million. Newfoundland would receive approximately \$30 million, Nova Scotia approximately \$17 million and New Brunswick approximately \$34 million. The total modernization program would thus total \$276 million.
46. In addition to financial considerations of the modernization program as outlined in the previous paragraph, the financial considerations of the special cases are that approximately \$29 million will be required to modernize NSFI, approximately \$21 million could be required for Consolidated Bathurst, or an additional \$50 million in the Atlantic region. Together with the already announced support for Amos, the total federal assistance to greenfield or conversion plants in Eastern Canada could thus total \$75 million. Additional projects in Quebec could increase the total, however, by another \$25 or \$35 million.
47. Approximately \$40 million in federal funds may be required to assist in the modernization of Manitoba Forest Industries. If British Columbia decides to pursue improvements to the Ocean Falls facility, and the federal government agrees to support the project, an additional \$20 million could be required. Clearly however, if the Ocean Falls project does not materialise, other projects of equal magnitude could develop in the province. The potential federal contribution to the western provinces may thus total \$60 million.
48. If the federal government, in the face of expanding federal support to the modernization program, wishes to maintain its stated intent to control levels of spending, the program will need

fédéraux-provinciaux existants, tels que ceux des produits du bois ou de la gestion des zones forestières. Un accord du gouvernement fédéral visant à étendre l'aide financière aux programmes de ces autres secteurs serait ressenti comme une réponse adéquate du gouvernement fédéral aux besoins des régions de l'Ouest.

42. Cette solution propose une démarche qui se situe entre celles offertes par les deux autres solutions. Ainsi, les désavantages et les avantages de cette solution, à un degré moindre, sont les mêmes que ceux signalés dans les paragraphes précédents. En limitant la contribution fédérale au programme de modernisation aux niveaux fixés et en étudiant les cas spéciaux, cas par cas, le gouvernement fédéral maintient un contrôle financier du programme. En haussant le niveau du financement du programme, le gouvernement fédéral est perçu comme réagissant avec souplesse aux demandes provinciales et aux besoins de l'industrie. En séparant clairement les besoins de modernisation de l'industrie de l'est du Canada, tout en adoptant une approche plus souple à ceux des provinces de l'Ouest, le gouvernement continue d'être sensible aux différents besoins régionaux.

CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES

Première solution

43. Aux termes du programme tel qu'annoncé au début, le financement se limiterait à \$239 millions dont \$90 millions seraient alloués au Québec, \$50 millions à l'Ontario, \$60 millions aux provinces de l'Atlantique et \$39 millions aux provinces de l'Ouest. De plus, une somme de \$24,6 millions d'aide fédérale a été accordée pour le projet d'Amos, ce qui porte le montant total de l'aide financière fédérale pour ce programme à \$263,6 millions.

Deuxième solution

44. Les implications financières de cette solution sont que le total des contributions fédérales à la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, telle qu'actuellement présentée, pourrait excéder de beaucoup les \$416 millions sur sept ans, soit une augmentation de plus de \$177 millions par rapport aux premières estimations. De plus, l'aide pour les cas spéciaux identifiés accroîtrait la contribution d'un montant additionnel de \$125 millions dont \$24,6 millions ont déjà été versés pour le projet d'Amos.

Troisième solution

45. Les implications financières de cette solution sont que l'Ontario recevrait un montant supplémentaire de \$10 millions, ce qui porterait à \$60 millions le total de la contribution fédérale à cette province. La contribution fédérale au

to be administered both nationally and regionally within the limits of funding approved under this alternative.

Cash Flow Requirements

49. The impact on cash flow requirements will, of course, depend on the alternatives chosen but could appear as is shown in Table III. For F.Y. 1980-81 a projected increase of \$10.5 million over budgeted amounts would be required for the modernization program under Alternative III.

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS CONSIDERATIONS

50. The distribution among regions of Canada of the announced federal assistance to modernize the pulp and paper industry is shown in Table I, together with the distribution which would result if the federal government agreed to increase support for proposals which are presently under discussion or anticipated. The original distribution reflected an estimate of the number of mills likely to warrant support and regional differences in construction costs. An approval to fund all the program demands as presented could cause inequities in the basis of distribution of federal support among provinces. As can be seen, the Quebec share of federal funding would increase if alternative II or III is adopted, and could be perceived as favouring that province over the others. On the other hand, this alternative would result in a lowering of the federal share of the federal provincial cost sharing formula in Quebec. Furthermore, the perception would not reflect the fact that almost 50% of mills in eastern Canada are located in Quebec, and that relative to Ontario, at least, the federal share of the cost shared ratio would still be higher.
51. On the other hand, the disadvantage of trying to restrict the program for reasons of funding restraint, is likely to cause criticism for reasons discussed earlier. In considering the disadvantages of restricting the program, it is likely that any such move would require delicate negotiations with the provinces. Indeed, if companies with interprovincial operations suffer from any changes in the program, the provinces may adopt the position that the federal government has implicitly committed itself to a program for which the funding levels are no longer a matter for discussion. Table II itemizes the status of commitment of funding support under the alternatives. Nevertheless, in a period of federal spending restraint, responses to provincial enquiries have been cautious about suggesting that maximum levels of federal assistance will be forthcoming.
52. The federal government through signed subsidiary development agreements, currently also supports the forestry sector by providing a further \$471 million as the federal share of federal

Québec s'accroîtrait de \$45 millions pour un total de \$135 millions. Terre-Neuve recevrait approximativement \$30 millions, la Nouvelle-Écosse environ \$17 millions et le Nouveau-Brunswick à peu près \$34 millions. Le financement de tout le programme de modernisation totaliserait ainsi \$276 millions.

46. En plus des considérations financières du programme de modernisation mentionnées au paragraphe précédent, celles des cas spéciaux entraîneront un déboursé de \$29 millions pour moderniser la NSFI, un montant approximatif de \$21 millions pour la Consolidated Bathurst, soit un montant additionnel de \$50 millions pour la région de l'Atlantique. Globalement, l'aide fédérale totale, en incluant celle déjà annoncée pour le projet d'Amos, pourrait se chiffrer à \$75 millions pour la conversion des usines dans l'est du Canada. D'autres projets au Québec pourraient accroître ce montant de \$25 à \$35 millions.
47. Il est possible qu'une somme approximative de \$40 millions soit demandée au gouvernement fédéral pour aider à la modernisation de la Manitoba Forestry Resources Industries Ltd. Si la Colombie britannique poursuit son projet d'amélioration à l'usine d'Ocean Falls et si le gouvernement fédéral accepte de subventionner ce projet, un montant additionnel de \$20 millions pourrait être nécessaire. Cependant, si le projet d'Ocean Falls ne se concrétise pas, d'autres projets de même envergure pourraient être lancés dans cette province. La contribution fédérale éventuelle dans les provinces de l'Ouest pourrait ainsi atteindre \$60 millions.
48. Si le gouvernement fédéral, étant donné l'expansion de l'aide au programme de modernisation, souhaite se conformer à son intention de contrôler les niveaux de dépenses, cela nécessitera une gestion du programme aux échelons national et régional dans les limites du financement octroyé pour cette solution.

Mouvements de l'encaisse nécessaires

49. Les répercussions sur les mouvements de l'encaisse dépendront bien entendu de la solution adoptée, mais pourront être celles qui figurent au tableau III. Pour l'année financière 1980-1981, une augmentation prévue de \$10,5 millions, par rapport aux montants inscrits au budget, serait nécessaire aux termes de la troisième solution.

CONSIDÉRATIONS DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

50. Le tableau I montre la répartition, entre les régions du Canada, de l'aide fédérale annoncée pour moderniser l'industrie des pâtes et papiers, de même que la nouvelle répartition qui résulterait de la décision du gouvernement fédéral d'augmenter son aide pour les propositions.

provincial cost-sharing forestry programs, details of which are contained in Table IV. The table does not, however, include federal support of wood related industrial investment projects under RDIA or under programs administered by the Department of Industry, Trade and Commerce, which would increase the federal support of this sector by several more millions of dollars. In this manner the federal government seeks to ensure that the use of the renewable resource is balanced by a continuing supply of raw material. For the medium term, five to seven years, in the light of these federal-provincial programs, wood supply is not a factor. Nevertheless, since the modernization proposals and plans will result in better utilization of the resource, the program will also increase the available wood supply. To ensure the long term viability of the industry as a whole, a balanced approach will be necessary which will improve industrial processing while at the same time taking care to support provincial initiatives on resource management and development.

OTHER CONSIDERATIONS

53. Nil.

INTERDEPARTMENTAL CONSULTATIONS

54. This paper has been discussed with the Department of Industry, Trade and Commerce, and reviewed by the members of the Advisory Board on Pulp and Paper from Environment Canada, Ministry of State for Economic Development, Canadian Employment and Immigration Commission, Department of Finance, the Department of Energy, Mines and Resources and the Ministry of State for Science and Technology. The paper has been sent for review to the Federal Provincial Relations Office and Privy Council Office.

PUBLIC INFORMATION CONSIDERATIONS

55. Public information activities will need to be directed to those publics most concerned with the federal government's decision on this matter: the pulp and paper industry, provincial governments and persons living in areas dependent upon the pulp and paper industry. Negative reaction could be expected from all three publics if the program were maintained at the 1979 levels.

présentement à l'étude ou à venir. La répartition initiale reflétait une estimation du nombre d'usines qui justifient de l'aide, et des différences régionales au niveau des coûts de construction. L'acceptation de toutes les demandes du programme telles que présentées pourrait engendrer des inégalités dans le mode de répartition de l'aide fédérale entre les provinces. Comme on a pu le constater, la part du financement fédéral accordé au Québec s'accroît si la deuxième ou la troisième solution était adoptée, et pourrait être perçue comme un traitement de faveur à cette province. D'un autre côté, cette solution entraînerait une diminution de la participation fédérale au chapitre de la répartition fédérale-provinciale des frais pour le Québec. De plus, ceci ne tiendrait pas compte du fait que presque 50 % des usines de l'est du Canada sont situées au Québec et que, comparativement à l'Ontario, la quote-part fédérale dans le ratio de partage des frais serait encore plus élevée.

51. Par ailleurs, si on tentait de réduire le financement du programme à cause des restrictions, on s'exposerait à des critiques pour les raisons déjà énoncées. Si on envisageait de restreindre le programme, une telle mesure nécessiterait sans doute des négociations délicates avec les provinces. En réalité, si les entreprises dont les opérations sont réparties dans plus d'une province devaient subir le contrecoup de tout changement dans le programme, les provinces jugeraient que le gouvernement fédéral s'est implicitement engagé dans un programme pour lequel les niveaux de financement ne peuvent plus faire l'objet de discussions. Le tableau II donne les détails du financement aux termes des trois solutions. Quoi qu'il en soit, en cette période de restriction des dépenses fédérales, on s'est montré prudent dans les réponses aux questions des provinces sur la future mise en application des niveaux maximaux de l'aide fédérale.
52. Le gouvernement fédéral aide aussi le secteur de la sylviculture, en vertu des ententes auxiliaires de développement déjà conclues, en octroyant aux provinces un autre montant de \$471 millions à titre de quote-part fédérale des programmes de sylviculture fédéraux-provinciaux à frais partagés (voir les détails au tableau IV). Ce tableau ne tient pas compte, cependant, de l'aide fédérale apportée aux projets d'investissement de l'industrie du bois aux termes de la LSDR ou de programmes gérés par le ministère de l'Industrie et du Commerce, ce qui augmenterait l'aide fédérale à ce secteur de plusieurs millions de dollars. De cette façon, le gouvernement fédéral cherche à s'assurer que l'utilisation d'une ressource renouvelable est équilibrée par l'approvisionnement soutenu en matières premières. À moyen terme, soit de cinq à sept ans, l'approvisionnement en bois n'est pas un problème, si on tient compte des programmes fédéraux-provinciaux. Néanmoins, comme les propositions et projets de modernisation entraîneront une meilleure utilisation de cette ressource, le

RECAPITULATION

56. There is a need to decide whether the federal government should meet provincial demands for further federal support in providing incentive assistance to modernize the pulp and paper industry on the basis of:
- (a) the program exactly as announced in 1979; or
 - (b) supporting all projects which meet the established guidelines; or
 - (c) a capped program at levels of support which are higher than those announced in 1979.

Minister of Regional
Economic Expansion

programme permettra également d'augmenter les ressources disponibles en bois. Pour assurer une viabilité à long terme de l'ensemble de l'industrie, une démarche équilibrée sera nécessaire afin d'améliorer le traitement industriel tout en prenant soin d'appuyer les initiatives provinciales de mise en valeur et de gestion des ressources.

AUTRES CONSIDÉRATIONS

53. Sans objet

CONSULTATIONS INTERMINISTÉRIELLES

54. Le présent document a fait l'objet de discussions avec le ministère de l'Industrie et du Commerce et il a été révisé par les membres du Comité consultatif des pâtes et papiers (Environnement Canada), le département d'État au développement économique, la commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration, le ministère des Finances, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministre d'État à la Science et à la Technologie. Le document a aussi été envoyé au Bureau des relations fédérales-provinciales et au Bureau du Conseil privé aux fins d'examen.

INFORMATION

55. Les activités d'information devront s'adresser aux publics les plus intéressés par la décision du gouvernement fédéral sur cette question : l'industrie des pâtes et papiers, les gouvernements provinciaux et les personnes habitant les régions qui dépendent de l'industrie des pâtes et papiers. On pourrait s'attendre à une réaction négative de ces trois publics, si le programme était maintenu aux niveaux de 1979.

RÉCAPITULATION

56. Il est nécessaire de décider si le gouvernement fédéral doit satisfaire aux demandes des provinces pour un appui fédéral plus important en octroyant les subventions destinées à moderniser l'industrie des pâtes et papiers selon le mode suivant :

- a) le programme tel qu'il a été annoncé en 1979;
ou
- b) l'appui à tous les projets qui satisfont aux lignes directrices établies; ou
- c) un programme fermé avec des niveaux d'aide supérieurs à ceux annoncés en 1979.

TABLE I
DISTRIBUTION OF ASSISTANCE TO PROVINCES

<u>Region</u>	<u>Alternative I</u>		<u>Alternative II</u>		<u>Alternative III</u>	
	<u>Approved Program</u>		<u>Estimated Increased Program</u>		<u>Increased but capped program**</u>	
	<u>\$ millions</u>	<u>%</u>	<u>\$ millions</u>	<u>%</u>	<u>millions</u>	<u>%</u>
Atlantic (Nfld., NS and NB)	60	25.1	141	26.8	81	29.3
Quebec	90	37.6	265	50.4	135	48.9
Ontario	50*	20.9	60	11.4	60	21.7
The West (Man., Sask. Alta, B.C.)	<u>39</u>	<u>16.4</u>	<u>60</u>	<u>11.4</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
	239	100	526	100	276	100

(*) The announced program indicated an estimated \$46 million was to be allocated for Ontario, but the agreement was signed at \$50 million to reflect the federal share of the program.

(**) excludes special cases which would form separate subsidiary development agreements

TABLE II
STATUS OF COMMITMENTS

The resulting total program estimates can be disaggregated as follows:

	<u>Alternative I</u>	<u>Alternative II</u>	<u>Alternative III</u>
	<u>\$ million</u>	<u>\$ million</u>	<u>\$ million</u>
Commitment resulting from signed subsidiary development agreements with Ontario and Quebec	140	165 (Amos included)	140
Commitments which would arise out of approvals to amend the existing subsidiary agreements with Ontario and Quebec	-	160*	55
Commitments which could arise out of proposals for federal-provincial cost-sharing development agreements in the Atlantic provinces	60	141	81
Commitments which could arise from Western provinces availing themselves in the future of the federal program	<u>39</u>	<u>60</u>	<u>0</u>
Total for modernization	<u>239</u>	<u>526</u>	<u>276</u>

(*) Includes the amount anticipated to be required by Quebec but for which no request has as yet materialized

TABLEAU I

RÉPARTITION DE L'AIDE AUX PROVINCES

Région	Première solution		Deuxième solution		Troisième solution	
	Programme approuvé		Programme élargi (estimatif)		Programme élargi, mais fermé**	
	en millions de \$	en %	en millions de \$	en %	en millions de \$	en %
Atlantique (T.-N., N.-É. et N.-B.)	60	25,1	141	26,8	81	29,3
Québec	90	37,6	265	50,4	135	48,9
Ontario	50*	20,9	60	11,4	60	21,7
Ouest (Man., Sask., Alb. et C.b.)	39	16,4	60	11,4	0	0
	239	100	526	100	276	100

* Selon le programme annoncé, un montant approximatif de \$46 millions devait être alloué à l'Ontario, mais l'entente a été signée au montant de \$50 millions pour respecter la quote-part fédérale du programme.

** Sont exclus les cas spéciaux qui donneraient lieu à des ententes auxiliaires de développement distinctes.

TABLEAU II

ÉTAT DES ENGAGEMENTS

L'ensemble des chiffres estimatifs résultant du programme peuvent être ventilés comme suit :

	Première solution	Deuxième solution	Troisième solution
	en millions de \$	en millions de \$	en millions de \$
Engagement résultant d'ententes auxiliaires de développement signées avec l'Ontario et le Québec	140	165 (y compris Amos)	140
Engagements qui pourraient découler de l'approbation de la modification des ententes auxiliaires existantes avec l'Ontario et le Québec	-	160*	55

TABLE III
CASH FLOW PROJECTIONS

	\$000,000								
	F.Y.								
<u>Alternative I</u>	<u>1979-80</u>	<u>80-81</u>	<u>81-82</u>	<u>82-83</u>	<u>83-84</u>	<u>84-85</u>	<u>85-86</u>	<u>86-87</u>	<u>Total</u>
Quebec		10.0	20.0	28.0	28.0	4.0	-	-	90.0
Ontario	11.0	8.0	14.0	17.0	-	-	-	-	50.0
(New Brunswick)									
(Newfoundland)		2.5	13.9	22.9	12.8	6.6	1.3	-	60.0
(Nova Scotia)									
Manitoba)		-	-	-	7.5	12.8	18.7	-	39.0
British Columbia)									
Total	11.0	20.5	47.9	67.9	48.3	23.4	20.0	-	239.0
<u>Additional for Alternative II</u>									
Quebec	-	6.0	8.0	11.0	13.0	13.0	8.0	6.0	65.0**
Ontario	-	4.0	1.0	-	5.0	-	-	-	10.0
(New Brunswick)	-								
(Newfoundland)	-	3.7	18.8	32.5	17.2	7.6	2.0	-	81.8
(Nova Scotia)	-								
Manitoba)	-	-	-	-	-	-	-	-	- *
British Columbia)	-								
Total (estimated)		13.7	27.8	43.5	35.2	20.6	10.0	6.0	156.8*
GRAND TOTAL Alternatives I and II	11.0	34.2	75.7	111.4	83.5	44.0	30.0	6.0	395.8
<u>Alternative III</u>									
Quebec	-	12.8	19.0	22.4	25.0	27.8	17.3	10.7	135.0*
Ontario	11.0	12.0	15.0	17.0	5.0	-	-	-	60.0
(New Brunswick)		3.7	18.8	32.5	17.2	7.6	1.2	-	81.0
(Newfoundland)									
(Nova Scotia)									
Manitoba)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
British Columbia									
GRAND TOTAL Alternative III	11.0	28.5	52.8	71.9	47.2	35.4	18.5	10.7	276.0

* Does not include provision for \$24.6 million assistance to Amos, \$40 million to Manitoba or \$20 million in B.C.

** Reflects only increase requested from Quebec. Anticipated increases would bring this total to \$150 million.

TABLEAU II (suite)

	Première solution	Deuxième solution	Troisième solution
	en millions de \$	en millions de \$	en millions de \$
Engagements qui pourraient découler de propositions visant des ententes de développement fédérales-provinciales à frais partagés dans les provinces de l'Atlantique	60	141	81
Engagements qui pourraient découler de ce que les provinces de l'Ouest se prévalent éventuellement du programme fédéral	<u>39</u>	<u>60</u>	<u>0</u>
Total pour la modernisation	<u>239</u>	<u>526</u>	<u>276</u>

* Ce chiffre comprend le montant prévisible pour le Québec, mais pour lequel aucune demande n'a été faite jusqu'à maintenant.

TABLE IV
FORESTRY OR FOREST RELATED SUBSIDIARY DEVELOPMENT
AGREEMENTS NOW IN FORCE

Province	Subsidiary Development Agreement Title	Cost sharing Ratio Federal/Provincial	Federal Contribution \$ million	%
Newfoundland	Forestry	90/10	47.8 (*))
	Stephenville Mill Conversion and reactivation		13.5)
	Forestry Economic Stimulation Program		10.4)
)15.2
Nova Scotia	Forestry	60/40	36.1	7.7
New Brunswick	Forestry	80/20	58.9	12.5
Quebec	Forest Development	60/40	193.4)
	Bleached Kraft Mill at St. Felicien	60/40	30)
)47.4
Ontario	Community and Rural Resource Development	50/50	2.7)
	Forest Management	50/50	41.1)
) 9.3
Saskatchewan	Forest Development	50/50	12	2.6
British Columbia	Intensive Forest Management	50/50	25	5.3
TOTAL			470.9	100

(*) Expired in 1980 but under discussion for renegotiation.

TABLEAU III

MOUVEMENTS DE L'ENCAISSE (PRÉVISIONS)

en millions de \$

Première solution	1979-	1980-	1981-	1982-	A.F.		1985-	1986-	Total
	1980	1981	1982	1983	1983-	1984-	1986	1987	
Québec		10,0	20,0	28,0	28,0	4,0	-	-	90,0
Ontario	11,0	8,0	14,0	17,0	-	-	-	-	50,0
(Nouveau-Brunswick)									
(Terre-Neuve)		2,5	13,9	22,9	12,8	6,6	1,3	-	60,0
(Nouvelle-Écosse)									
Manitoba)		-	-	-	7,5	12,8	18,7	-	39,0
Colombie britannique)									
Total	11,0	20,5	47,9	67,9	48,3	23,4	20,0	-	239,0
<u>Supplément pour deuxième solution</u>									
Québec	-	6,0	8,0	11,0	13,0	13,0	8,0	6,0	65,0**
Ontario	-	4,0	1,0	-	5,0	-	-	-	10,0
Nouveau-Brunswick)	-								
Terre-Neuve)	-	3,7	18,8	32,5	17,2	7,6	2,0	-	81,8
Nouvelle-Écosse)	-								
Manitoba)	-	-	-	-	-	-	-	-	- *
Colombie britannique)	-								
Total (estimatif)		13,7	27,8	43,5	35,2	20,6	10,0	6,0	156,8*
TOTAL GLOBAL	11,0	34,2	75,7	111,4	83,5	44,0	30,0	6,0	395,8
<u>Première et deuxième solutions</u>									
<u>Troisième solution</u>									
Québec	-	12,8	19,0	22,4	25,0	27,8	17,3	10,7	135,0*
Ontario	11,0	12,0	15,0	17,0	5,0	-	-	-	60,0
Nouveau-Brunswick)	-								
Terre-Neuve)	-	3,7	18,8	32,5	17,2	7,6	1,2	-	81,0
Nouvelle-Écosse)	-								
Manitoba)	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Colombie britannique)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL GLOBAL	11,0	28,5	52,8	71,9	47,2	35,4	18,5	10,7	276,0
<u>Troisième solution</u>									

* Ne contient pas la disposition visant une aide de \$24,6 millions à Amos, \$40 millions au Manitoba ou \$20 millions en C.b.

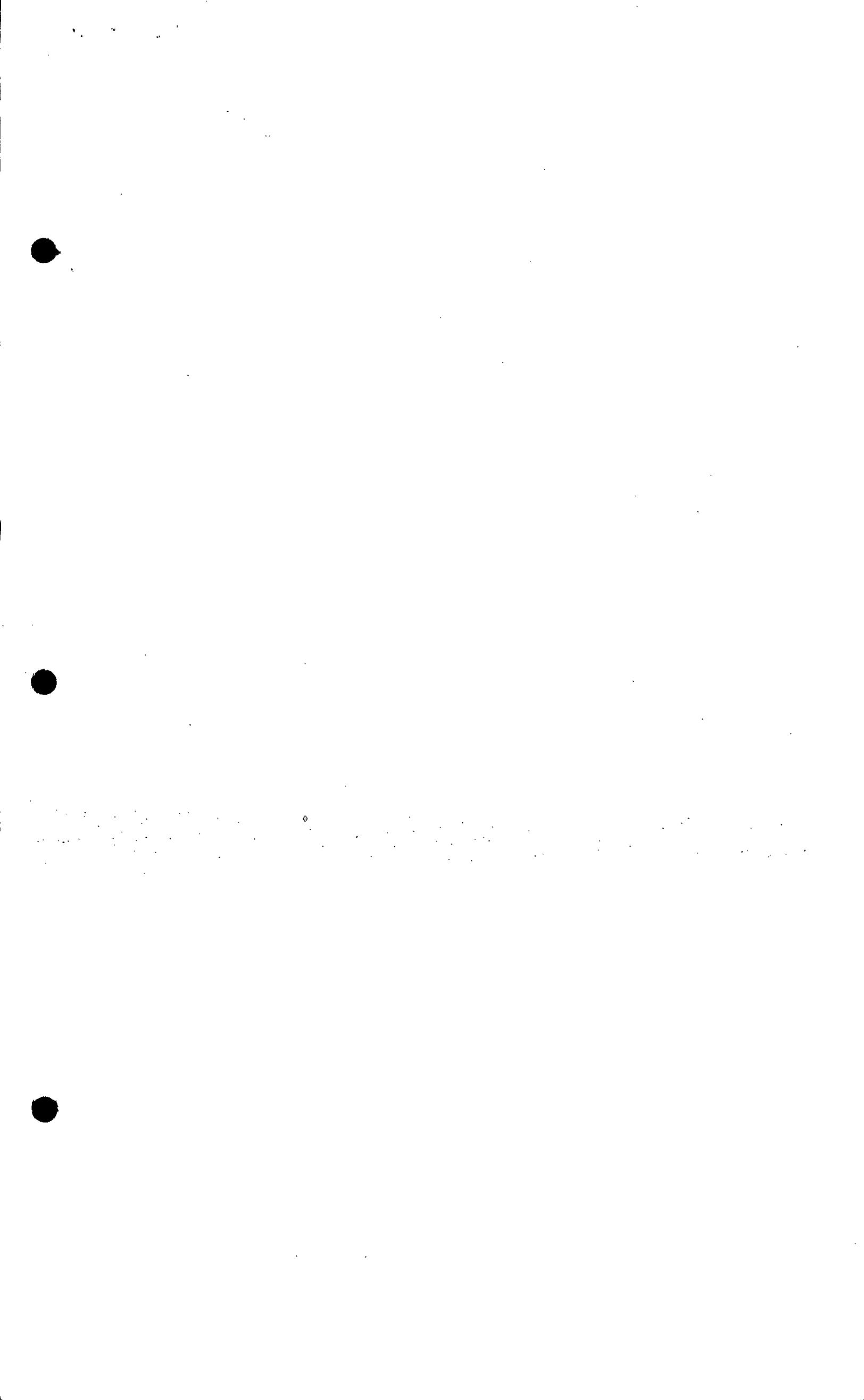
** Traduit seulement l'augmentation demandée par le Québec. Les augmentations prévisibles porteraient ce total à \$150 millions.

APPENDICES A, B, C, D deleted for reasons of corporate confidentiality, as per Bill C-43 (Access to Information Act), Section 20(1).

TABLEAU IV
ENTENTES AUXILIAIRES SUR L'EXPLOITATION
FORESTIÈRE OU LA SYLVICULTURE EN VIGUEUR ACTUELLEMENT

<u>Province</u>	<u>Entente auxiliaire de développement Titre</u>	<u>Rapport de répartition des frais Fédéral/Provincial</u>	<u>Contribution fédérale en millions de dollars</u>	<u>en %</u>
Terre-Neuve	Sylviculture	90/10	47,8 (*))
	Transformation et remise en activité de l'usine de Stephenville		13,5)
)15,2
	Programme économique de stimulation de la sylviculture		10,4)
Nouvelle-Écosse	Sylviculture	60/40	36,1	7,7
Nouveau-Brunswick	Sylviculture	80/20	58,9	12,5
Québec	Exploitation forestière	60/40	193,4)
	Usine de pâte kraft blanchie à Saint-Félicien	60/40	30)47,4
Ontario	Mise en valeur des ressources communautaires et rurales	50/50	2,7)
	Gestion forestière	50/50	41,1) 9,3
Saskatchewan	Exploitation forestière	50/50	12	2,6
Colombie britannique	Gestion forestière intensive	50/50	25	5,3
TOTAL			470,9	100

* S'est terminée en 1980, mais en cours de renégociation.



Les annexes A, B, C, D sont omis en raison de l'article 20(1) de la Loi C-43 sur l'accès à l'information.