

HT  
395  
.C32G3

# CLIMATE FOR REGIONAL DEVELOPMENT

# LE CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

A working paper on regional circumstances  
and trends in Canada submitted by the  
Minister of Regional Economic Expansion to the  
Standing Committee on Regional Development

Document de travail sur la situation économique et  
les tendances régionales au Canada, présenté par  
le Ministre de l'Expansion économique régionale au  
Comité permanent de l'Expansion économique régionale

1976

**CLIMATE FOR  
REGIONAL  
DEVELOPMENT**

**LE CONTEXTE  
DU DÉVELOPPEMENT  
RÉGIONAL**



# REGIONS OF CANADA

## RÉGIONS DU CANADA



## INTRODUCTION

- Canada, like many other Western industrialized nations, is experiencing serious problems of inflation and unemployment. The consumer price index has been increasing by more than 10 percent in recent years and unemployment was over 7 percent in 1975.
- With the support of its provincial counterparts, the Government of Canada is engaged in a major effort to bring inflationary forces under control and to effect basic improvements in the national economy. These improvements depend, in part at least, on continuing sensitivity to opportunities for growth in different parts of the country and to the desirability of more balanced regional development. The latter objective is also consistent with priorities relating to demographic and social concerns and to the underlying strength of the Canadian federation.
- The purpose of this booklet is to illustrate, for purposes of discussion, some important dimensions of the climate for regional development, as perceived by the Department of Regional Economic Expansion at the beginning of 1976. The presentation, which is necessarily selective, is designed:
  - (1) to indicate the evolution of federal regional development policies and to describe the present approach;
  - (2) to illustrate some important dimensions of the regional problem in Canada;
  - (3) to highlight some particular circumstances and problems in each of the regions and to indicate briefly the policy approach that has been adopted in each case; and
  - (4) to draw attention to a number of common concerns pertinent to the pursuit of economic development in all regions.
- This booklet does not provide full descriptions of all DREE program activities. Such information is publicly available elsewhere.
- The accompanying map depicts the four regions which serve as the reference units for this presentation. The regional demarcations shown conform to the major administrative units of the Department of Regional Economic Expansion, which has primary responsibility for the regional development policies of the federal government.

## INTRODUCTION

- Tout comme plusieurs pays occidentaux industrialisés, le Canada est aux prises actuellement avec un grave problème d'inflation et de chômage. Au cours des dernières années, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation a atteint plus de 10 pour cent et le taux de chômage dépassait tout de même 7 pour cent en 1975.
- Avec l'appui de ses homologues provinciaux, le gouvernement du Canada s'est engagé à fond dans une lutte pour contrôler les pressions inflationnistes et apporter des améliorations fondamentales à l'économie nationale. Ces améliorations reposent, en partie du moins, sur un examen attentif soutenu des possibilités de développement des différentes parties du pays et sur le désir d'atteindre à un plus grand équilibre dans le développement régional. Ce dernier objectif s'harmonise avec les priorités découlant des préoccupations démographiques et sociales et des pouvoirs sous-jacents de la fédération canadienne.
- Cette publication a pour but d'illustrer certaines dimensions importantes des conditions du développement régional telles que perçues par le ministère de l'Expansion économique régionale, à l'aube de 1976, et ce, afin de susciter d'intéressants débats. Cette présentation, nécessairement sélective, a donc pour but de :
  - 1) rappeler succinctement l'évolution des politiques fédérales en matière de développement régional et de décrire l'approche actuelle;
  - 2) éclairer quelques-uns des principaux aspects du problème régional au Canada;
  - 3) faire ressortir certains problèmes et particularités liés à chacune des régions et indiquer brièvement l'approche politique adoptée dans chaque cas;
  - 4) attirer l'attention sur un nombre courant de préoccupations répondant à la poursuite du développement économique dans toutes les régions.
- La présente brochure n'expose pas toutes les activités entreprises dans le cadre des programmes du MEER. On trouvera des informations complémentaires dans d'autres publications.
- La carte ci-jointe indique les quatre régions de référence aux fins de cette présentation. Le découpage régional retenu correspond aux principales unités administratives du ministère de l'Expansion économique régionale, principal responsable des politiques de développement régional du gouvernement fédéral.

TABLE OF CONTENTS

I THE FEDERAL APPROACH TO REGIONAL DEVELOPMENT	5
The Evolution of Regional Policy	
The Current DREE Approach	
II BASIC PERCEPTIONS AND RECENT TRENDS	19
Unemployment Trends and	
Underlying Factors	
Income Trends and	
Underlying Factors	
Other Important Considerations	
III REGIONAL CIRCUMSTANCES AND THE POLICY RESPONSE	41
Atlantic	
Quebec	
Ontario	
West	
IV CONCLUDING OBSERVATIONS	111

TABLE DES MATIÈRES

I - L'APPROCHE FÉDÉRALE AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL	5
L'évolution de la politique régionale	
L'approche actuelle du MEER	
II - LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET LES TENDANCES RÉCENTES	19
Les tendances du chômage et les	
facteurs sous-jacents	
Les tendances du revenu et les	
facteurs sous-jacents	
Les autres dimensions importantes	
III - LES CONDITIONS RÉGIONALES ET LES SOLUTIONS POLITIQUES PROPOSÉES	41
L'Atlantique	
Le Québec	
L'Ontario	
L'Ouest	
IV - LES DERNIÈRES OBSERVATIONS	111

PART I - THE FEDERAL APPROACH TO  
REGIONAL DEVELOPMENT

The objective of this section is to describe briefly the evolution of regional development policies and the current federal approach.

PREMIÈRE PARTIE - L'APPROCHE FÉDÉRALE  
AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Cette section donne une brève description de l'évolution des politiques de développement régional et de l'approche fédérale actuelle.

#### THE EVOLUTION OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICY

- At the outset, it is appropriate to relate briefly the evolution of the federal policy on regional development and to outline the main elements of the current approach.
- Since Confederation the federal government has devoted considerable resources to development projects in the Canadian hinterland. The most notable was the construction of the Canadian Pacific Railway.
- The primary objective of such projects, however, was the "national" development of the country's resources rather than regional development as we know it today. It was assumed that natural economic forces based on regional specialization and east-west trade would result in all regions sharing in the national growth and prosperity.
- This general focus continued through World War II and into the boom years of the early 1950s. By the late 1950s, however, it became clear that marked disparities had developed in the distribution of investment and growth.
- It was at this juncture that priorities began to shift in favour of regional development as an identifiable element in national economic policy.

#### L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

- Tout d'abord, il semble à propos de rappeler brièvement l'évolution des politiques fédérales de développement régional et de souligner les principaux éléments de l'approche actuelle.
- Depuis l'avènement de la Confédération, le gouvernement fédéral a consacré des ressources importantes à des projets de développement de l'arrière-pays. La réalisation la plus spectaculaire demeure sans contredit la construction du chemin de fer du Canadien Pacifique.
- Cependant, ces projets visaient d'abord le développement "national" des ressources du pays et non pas le développement régional tel que nous l'entendons aujourd'hui. On présumait que les forces économiques naturelles procédant de la spécialisation régionale et les échanges commerciaux est-ouest devraient permettre à toutes les régions de bénéficier de façon égale de la croissance et de la prospérité du pays.
- Cette conception générale s'est poursuivie au cours de la Seconde Guerre mondiale, de même que pendant la période de grande prospérité d'après-guerre. Il devint évident, cependant, vers la fin des années 50, que des inégalités importantes s'étaient développées dans la répartition des investissements et de la croissance.
- C'est à ce moment que l'on a commencé à changer l'ordre des priorités, en mettant l'accent sur le développement régional reconnu comme un élément de la politique économique nationale.

- The first phase of the federal government's specific response to regional disparities was the fiscal equilization program begun in 1957. The purpose of this program, which continues with modifications today, is to ensure that acceptable standards of public services are provided across Canada. The annual transfer to those provinces with less than average fiscal capacity has risen fifteenfold from \$138 million in 1957/58 to \$2.0 billion in 1975/76.
- The recession of 1957-61 brought renewed attention to the seriousness of regional imbalances and the need for government action to resolve them.
- Thus, in this second phase of the regional development effort, (1961-68) a number of programs were initiated to deal with the more pressing economic and social development problems.
- In retrospect, this phase was characterized by a number of *ad hoc* interventions. Each program was designed to solve a specific problem and was administered by a separate government agency. Although the different programs produced results more or less consistent with their separate objectives, collectively they did not represent a co-ordinated approach.
- A more concerted effort was required to address more effectively the disparities in employment and income opportunities, and to realize the federal government's objective - a more balanced pattern of regional development.
- This led to the next phase of the federal regional development effort - the creation of the Department of Regional Economic Expansion (DREE).
- Le gouvernement fédéral présente un premier élément de réponse spécifique au problème des disparités régionales en 1957 avec le début du programme de péréquation fiscale. Ce programme, toujours en vigueur mais légèrement modifié, a pour but d'assurer une normalisation acceptable des services publics à travers le Canada. Les sommes redistribuées annuellement au profit des provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne ont quintuplé, passant de \$138 millions en 1957-1958 à \$2.0 milliards en 1975-1976.
- La récession de 1957-1961 a de nouveau attiré l'attention sur la gravité des déséquilibres régionaux et sur la nécessité de se concentrer davantage sur le problème du développement économique. C'est ainsi qu'au cours de cette seconde phase d'efforts en vue du développement régional (1961-1968), l'on a mis en branle des programmes s'attaquant aux difficultés socio-économiques les plus pressantes.
- En rétrospective, cette phase s'est caractérisée par de nombreuses interventions *ad hoc*. Chaque programme s'attaquait à un problème spécifique et tombait sous la responsabilité d'un organisme gouvernemental différent. Bien que les différents programmes aient donné des résultats plus ou moins adéquats à leurs objectifs, leur application, dans l'ensemble, ne constituait pas une approche globale satisfaisante.
- Il fallait un effort concerté pour réduire davantage les inégalités d'emploi et de revenu et pour atteindre l'objectif du gouvernement fédéral qui est d'assurer un meilleur équilibre du développement régional.
- Cela nous amène à la phase suivante de l'effort de développement régional du gouvernement, à savoir la création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER).

## ESTABLISHMENT OF DREE

- The Department of Regional Economic Expansion was established on April 1, 1969. The general objective was to promote economic expansion and social adjustment in the disadvantaged regions of Canada so that all Canadians would have a more equal opportunity to share in the nation's economic and social progress.
- More specifically, the objectives of the Department were as follows:
  - (1) the reduction of unemployment rates in those areas and regions having perennially higher rates than those areas and regions experiencing strong economic growth;
  - (2) the reduction of under-employment and low-productivity employment in those areas or regions experiencing a pronounced orientation to these phenomena; and
  - (3) to increase labour force participation rates in those areas and regions where they are abnormally low.
- Several federal agencies responsible for elements of regional development policy, along with a variety of programs aimed at resolving specific problems of selected areas, were consolidated into the newly formed Department of Regional Economic Expansion.
- In addition, new authorities were granted to DREE.

## LA CRÉATION DU MEER

- La création du ministère de l'Expansion économique régionale remonte au 1<sup>er</sup> avril 1969. Son premier objectif était de promouvoir le développement économique et social dans les régions défavorisées et d'égaliser ainsi les chances de tous les Canadiens de pouvoir bénéficier du progrès socio-économique du pays.
- Voici, plus spécifiquement, les objectifs du ministère :
  - 1) réduire les taux de chômage dans les zones et régions où persistent des taux de chômage supérieurs à ceux des régions en plein essor;
  - 2) réduire le sous-emploi et les emplois à faible productivité dans les zones et régions où ces phénomènes prédominent;
  - 3) accroître les taux de participation de la main-d'oeuvre dans les zones et régions où ils sont anormalement peu élevés.
- Plusieurs organismes fédéraux, chargés de certains aspects de la politique du développement régional et de divers programmes visant à résoudre certains problèmes propres à des régions désignées ont été regroupés pour former le nouveau ministère de l'Expansion économique régionale.
- On a également conféré de nouveaux pouvoirs au MEER.

## NEW AUTHORITIES

- When DREE was formed, provision was made for new Ministerial powers to provide for new efforts in regional development.
- The Department obtained authority to assist provinces in improving community infrastructure in special areas and in implementing related social adjustment measures in those areas. Authority was also obtained to assist private enterprise wishing to locate, expand or modernize manufacturing and processing facilities in designated regions.

### Special Areas Program

- In regard to the first of these thrusts, a Special Areas Program was established under which twenty-three areas were designated. Each of these areas was intended to be the major activity centre or growth point in a region with inadequate employment opportunities. The six largest cities in eastern Quebec and the Atlantic Region were thus designated: Trois Rivières, Quebec, Saint John, Moncton, Halifax-Dartmouth and St. John's. These and fourteen other centres were eligible for infrastructure assistance (e.g., roads, schools, water supply, sewers) and financial incentives to industrial undertakings.
- The other three Special Areas, Regina, Saskatoon and Renfrew-Pembroke, were eligible for industrial incentives only. Although these centres were outside the regions designated under the Regional Development Incentives Act (the other major new authority), comparable incentives were made available through the Special Areas legislation.

## LES NOUVEAUX MANDATS

- Le mandat essentiel du MEER, lors de sa formation, était de promouvoir de nouvelles initiatives en matière de développement régional.
- Le ministère a obtenu l'autorisation d'aider les provinces à améliorer l'infrastructure communautaire dans les zones spéciales et à appliquer les mesures appropriées de relèvement social. On l'a également mandaté pour aider les entreprises privées désireuses d'implanter, d'agrandir ou de moderniser leurs établissements de fabrication et de transformation dans les régions désignées.

### Le Programme des zones spéciales

- On a établi un Programme de zones spéciales couvrant 23 zones ou centres désignés pour répondre au premier ordre de préoccupations. On concevait chacun des 23 centres désignés comme le foyer majeur d'activités ou le pôle de croissance d'une région aux possibilités d'emploi insuffisantes. On a désigné les six plus grandes villes de l'est du Québec et de la région de l'Atlantique, soit : Trois-Rivières, Québec, Saint-Jean (N.-B.), Moncton, Halifax-Dartmouth et Saint-Jean (T.-N.). Quatorze autres centres, outre les villes susmentionnées, pouvaient recevoir de l'aide pour leur infrastructure, *i.e.* routes, écoles, canalisations d'eau et d'égouts, et des stimulants financiers pour leurs industries.
- Les trois autres zones spéciales, Regina, Saskatoon et Renfrew-Pembroke étaient admissibles aux stimulants industriels seulement. Même si ces centres se trouvaient à l'extérieur des régions désignées aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional (une autre mesure très importante), des subventions équivalentes ont été offertes en vertu de la Loi sur les zones spéciales.

### The Regional Development Incentives Program

- The intent of the Regional Development Incentives Program is to promote investment in relatively slow-growth regions and thus create improved opportunities for productive employment.
- The Regional Development Incentives Act has two basic elements: the provision of incentives grants and loan guarantees to manufacturing and processing industries to establish, expand and/or modernize their operation in the designated regions; and the provision of loan guarantees to certain types of projects in the service industries (e.g., tourist facilities).
- It is worth noting that, contrary to popular opinion, the incentives program is not the only important program instrument of the Department of Regional Economic Expansion. In fact, in recent years the incentives program has accounted for less than one-fifth of DREE expenditures.

### Le Programme de subventions au développement régional

- Le Programme de subventions au développement régional a pour but de susciter des investissements dans les régions à faible croissance et d'améliorer ainsi les possibilités d'emploi productif.
- La Loi sur les subventions au développement régional comporte deux éléments fondamentaux : l'octroi de subventions et de garanties de prêts aux entreprises de fabrication et de transformation qui désirent s'établir, agrandir ou moderniser leurs installations dans les régions désignées; et l'offre de garanties de prêts à l'égard de certains types de projets dans les industries de services, tels les centres touristiques.
- Il est intéressant de noter que le programme des stimulants ne constitue pas la seule activité importante du ministère de l'Expansion économique régionale. En effet, lors des récentes années, le programme des stimulants industriels a engagé moins du cinquième des dépenses du MEER.

### SUMMARY OF DREE'S EARLY OPERATIONS

- The three main elements of the department's operations from 1969 to 1973 were, in increasing order of importance:
- (1) Rural Development and Social Adjustment - The Agricultural and Rural Development program and the Prairie Farm Rehabilitation program were primarily directed at improving the resource utilization in forestry and agriculture while the Fund for Rural Economic Development program represented a comprehensive effort for programming social and economic development in broad regions of severe rural poverty.
  - (2) Incentives to Industry - Portions of all provinces were designated for the Regional Development Incentives program and in the case of the Atlantic the whole region was designated.
  - (3) Infrastructure Development in Selected Centres - The twenty-three centres designated under the Special Areas program were intended to be the major activity centre or growth point in a region with inadequate employment opportunities.

### LE RÉSUMÉ DES PREMIÈRES ACTIVITÉS DU MEER

- Voici, par ordre d'importance, les trois éléments fondamentaux des activités du ministère, de 1969 à 1973 :
1. L'aménagement rural et le relèvement social - Les programmes ARDA et ARAP visaient essentiellement à améliorer l'utilisation des ressources agricoles et forestières, tandis qu'un troisième programme, la Loi sur le Fonds de développement économique rural, constituait un effort global pour la programmation du développement socio-économique dans les régions où sévissaient des conditions sévères de pauvreté.
  2. Les stimulants industriels - Le programme des stimulants au développement régional s'adressait à des zones désignées dans chacune des provinces et à l'ensemble de la région de l'Atlantique.
  3. L'aménagement de l'infrastructure dans les centres désignés - Les 23 centres désignés pour le programme des zones spéciales devaient constituer des centres majeurs d'activité ou des pôles de croissance dans les régions où les possibilités d'emploi sont nettement insuffisantes.

## POLICY REVIEW

- The initial approach followed by DREE was recognized at the outset to be experimental. It was also understood that the federal government's approach to regional development must be sensitive to changing circumstances and the experience gained, both domestically and by other countries. Recognizing this, in 1972 the Minister of Regional Economic Expansion initiated a major review of the federal government's regional development policy and strategy.
- Three major conclusions resulted from the policy review.
  - (1) Regional disparities are too complex a problem to be dealt with effectively by one agency acting alone. Rather, a concerted comprehensive approach was required whereby the collectivity of government policies and programs is made, as far as possible, more cognizant and sensitive to regional development objectives;
  - (2) The regional development issue in Canada cannot be effectively tackled by nationally applied programs by themselves. Rather, selective and flexible measures are required to complement them and to take advantage of identified development opportunities and to overcome identified development constraints.
  - (3) The policy concern should not be regional disparities *per se* but, rather, to encourage each region of Canada to realize its potential for economic and social development. This change in perspective is important, for the earlier approach tended to be oriented too much toward the problems of an area rather than toward its potential.

## LA RÉVISION DE LA POLITIQUE

- Le MEER reconnaissait le caractère expérimental de son approche initiale. Il était également entendu que l'approche du gouvernement fédéral en matière de développement régional devait être adaptée à l'évolution de la conjoncture et aux expériences acquises tant au pays qu'à l'étranger. Devant cet état de fait, le MEER amorçait, en 1972, une révision en profondeur de la politique et de la stratégie du gouvernement fédéral en ce qui a trait au développement régional.
- Cette révision de la politique a fait ressortir trois points :
  - 1) un seul organisme peut difficilement aplanir le problème très complexe des disparités régionales; une approche globale et concertée s'imposait, selon laquelle l'ensemble des politiques et des programmes serait élaboré de manière à pouvoir apporter, suivant des moyens relatifs, des contributions sensibles à l'atteinte des objectifs du développement régional;
  - 2) des programmes nationaux se concilient difficilement avec le caractère complexe de la question du développement régional; l'on devait adopter des mesures sélectives et particulièrement flexibles pour compléter les programmes et tirer parti des possibilités de développement identifiées ou pour contrer les obstacles au développement;
  - 3) la première préoccupation politique ne devait pas concerner uniquement les inégalités régionales *en soi*, mais plutôt permettre à chaque région du Canada d'exploiter ses possibilités de développement socio-économique. Cette nouvelle perspective, axée sur le potentiel d'une région, représente un changement majeur par rapport à la précédente, qui portait trop exclusivement sur les problèmes.

## OPERATIONAL CHANGES

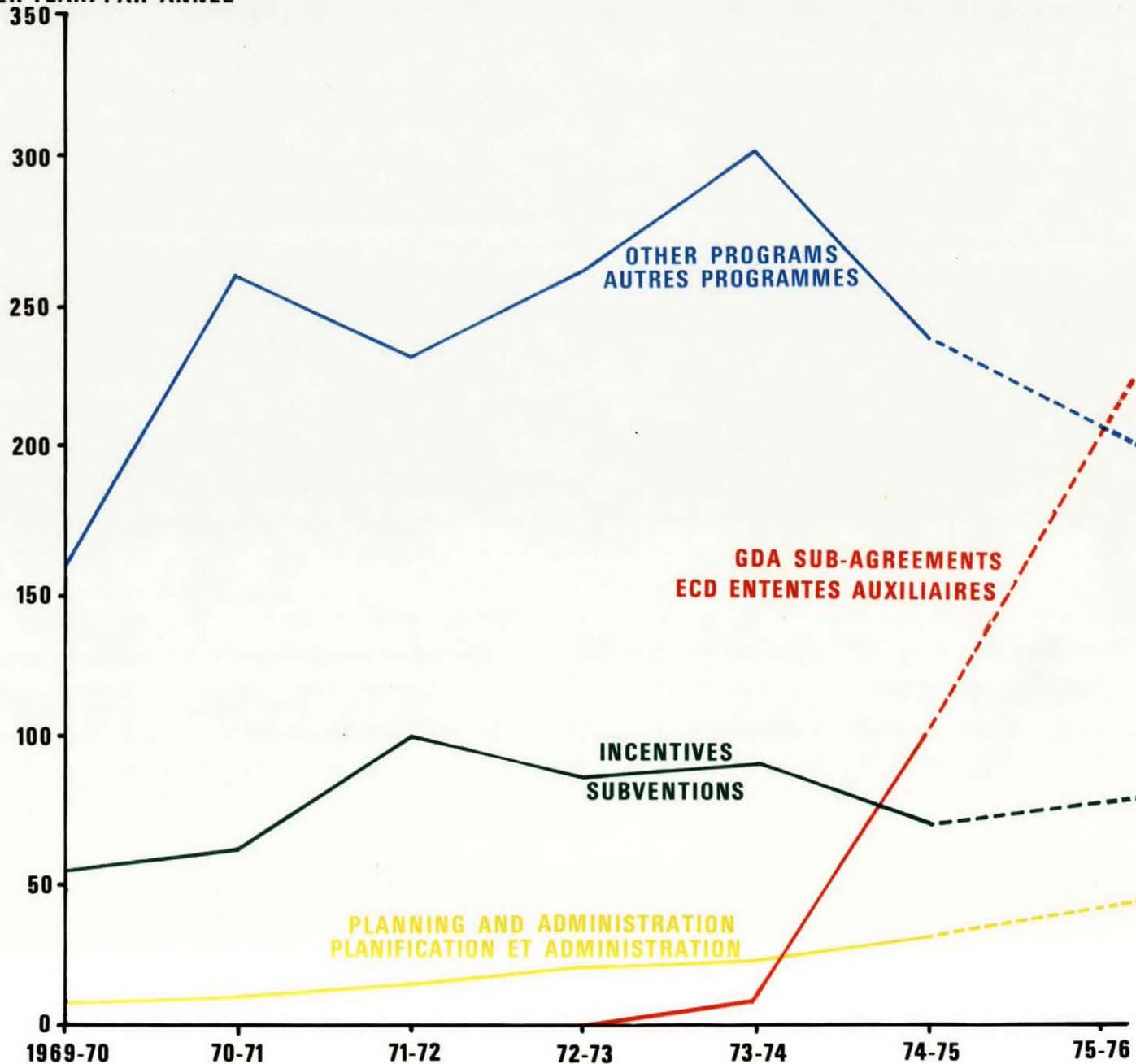
- Major organizational and operational changes were implemented as a result of the policy review.
- The most fundamental was the formulation of General Development Agreements with each of the provinces, excluding Prince Edward Island which already had a 15-year comprehensive development plan covering the period 1969 to 1984.
- The General Development Agreements (GDAs) provide a formal means to encourage coordinated federal and provincial action aimed at the realization of the potential of each region and province for economic and social development. These agreements provide a statement of objectives to be pursued, and describe the extent of activity to be coordinated, the types of support to be provided, and the mechanism by which joint decisions can be taken.
- The agreements are enabling and flexible so that specific actions by both levels of government can be tailored to the specific needs of each area and its people, and to the emerging opportunities as they are identified. The specific programs carried out under the agreements will therefore vary from time to time and from place to place.
- Under the umbrella GDA agreement, which extends over a 10-year period, specific actions are taken under subsidiary agreements: There are three categories of subsidiary agreements:
  - (1) those which coordinate existing federal and provincial programs in support of a particular development opportunity;
  - (2) those which provide specific support not available through other government programs; and
  - (3) those which establish continuing programs to fill gaps in the existing range of government development programs.

## LES MODIFICATIONS DANS LES ACTIVITÉS

- Par suite de cette révision de la politique, plusieurs changements ont été adoptés au niveau de l'organisation et des activités.
- A l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, qui possède déjà un plan de quinze ans couvrant la période de 1969-1984, la formulation d'ententes-cadres de développement est l'innovation majeure.
- Les ententes-cadres de développement (ECD) définissent le cadre pour favoriser une action fédérale et provinciale coordonnée en vue de la réalisation du potentiel de développement socio-économique de chaque région. Ces ententes énoncent les objectifs à atteindre et exposent l'étendue des travaux à coordonner, les genres d'appui à apporter, ainsi que le mécanisme des décisions conjointes.
- Il s'agit d'ententes souples et de grande portée, grâce auxquelles les membres des deux paliers gouvernementaux peuvent orienter leur action en fonction des besoins propres à chaque région et à ses habitants et des possibilités de développement mises en évidence. C'est ainsi que les programmes précis poursuivis dans le cadre de ces ententes peuvent varier selon les années et les lieux.
- Aux termes des ententes-cadres de développement signées pour une période de dix ans, les ententes auxiliaires assureront la mise en oeuvre de réalisations particulières. Il existe trois genres d'ententes auxiliaires :
  - 1) celles qui visent la coordination des programmes fédéraux et provinciaux à l'appui d'une possibilité de développement donnée;
  - 2) celles qui prévoient une aide particulière que les autres programmes gouvernementaux ne fournissent pas;
  - 3) celles qui établissent des programmes permanents destinés à combler les lacunes de l'ensemble des programmes gouvernementaux actuels en matière de développement.

# DREE EXPENDITURES ACTUAL AND FORECAST DÉPENSES DU MEER ACTUELLES ET PRÉVUES

\$ MILLIONS  
PER YEAR/PAR ANNÉE



## EXPENDITURE REORIENTATION

- The accompanying chart displays past and projected expenditures in the various activities undertaken by DREE.
- It is worth noting that incentives expenditures (RDIA\* and holdover commitments under its predecessor ADIA\*) have generally been less than \$100 million in one year. From DREE's inception to April 1975, incentives programs accounted for 22 percent of DREE's total expenditure of \$2.1 billion.
- The expenditures connected with "other programs" (Special Areas, FRED\*, ARDA\*, PFRA\*, etc.), mainly on infrastructure and rural development projects, have always been higher than the expenditures on industrial incentives. Expenditures on these programs are projected to decrease as the issues to which they are addressed are increasingly dealt with under the GDA framework.
- Expenditures connected with subsidiary agreements under the GDA umbrella will continue to expand as they become the major element of the department's development strategy.
- As of March 1, 1976, a total of 43 subsidiary agreements had been signed with the provinces. Collectively, they call for a total federal commitment of \$710 million to be spent in most cases over a period of years, and a combined investment of more than \$1.3 billion in federal, provincial and private sector funds.

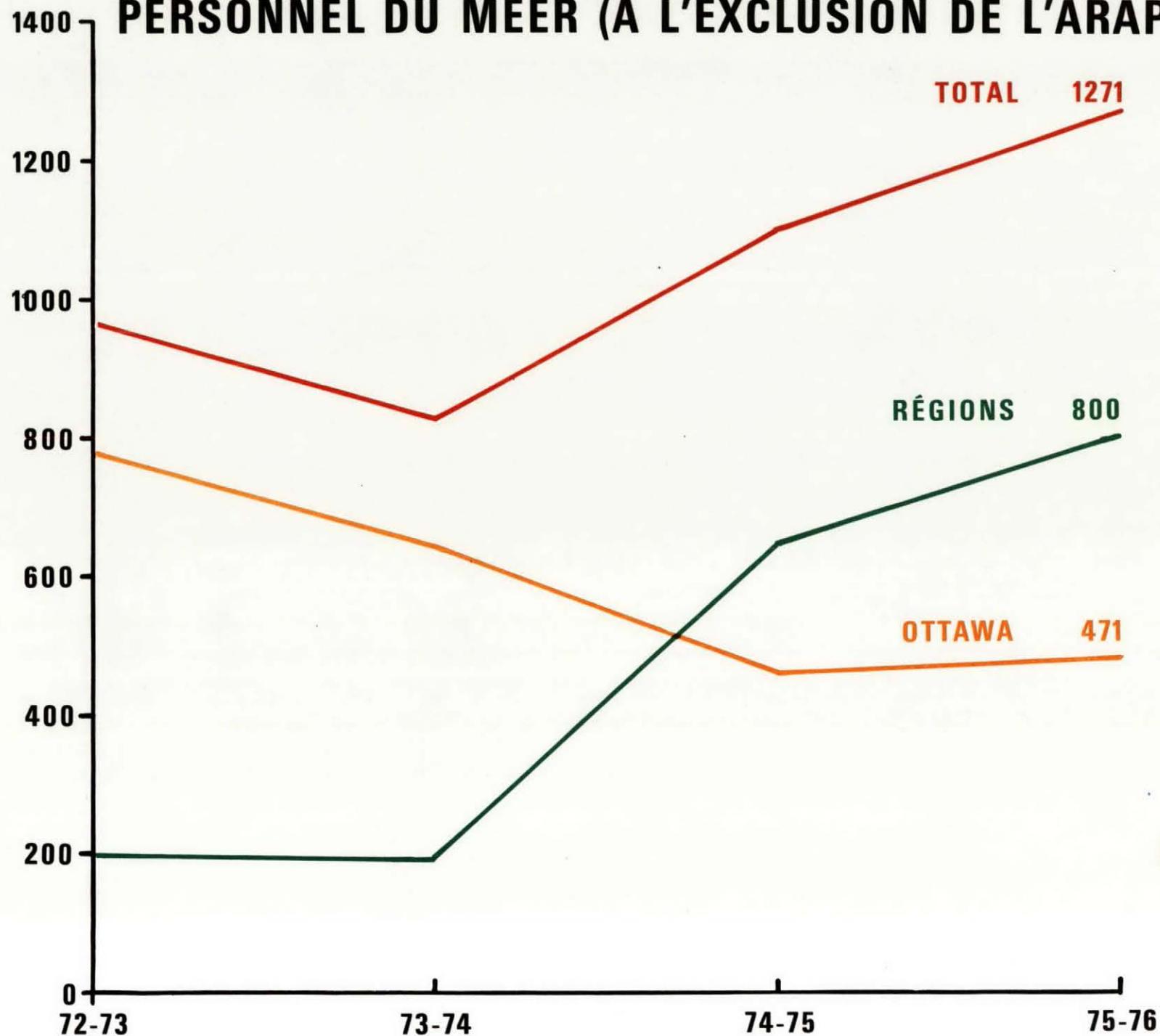
- 
- \* RDIA - Regional Development Incentives Act  
ADIA - Area Development Incentives Act  
FRED - Fund for Rural Economic Development  
ARDA - Agricultural and Rural Development Act  
PFRA - Prairie Farm Rehabilitation Act

## LA NOUVELLE AFFECTATION DES DÉPENSES

- Le graphique ci-joint indique les dépenses encourues par le MEER jusqu'à présent (actuelles) et celles qu'il prévoit engager dans les différents travaux à venir (prévues).
- Il est à noter que les dépenses affectées aux subventions aux termes de la LSDR\* et aux anciens engagements dans le cadre de la LSDCR\* n'ont jamais dépassé les \$100 millions annuellement. Depuis l'année de sa création jusqu'en avril 1975, les programmes de stimulants ont représenté 22 pour cent des dépenses totales de \$2.1 milliards du MEER.
- Les dépenses liées aux "autres programmes", soit ceux des zones spéciales, du FODER\*, de l'ARDA\*, de l'ARAP\*, etc., ont porté principalement sur l'infrastructure et elles ont toujours été supérieures à celles des stimulants industriels. On prévoit une diminution des dépenses consacrées à ces programmes au fur et à mesure que les problèmes auxquels ils s'adressent seront pris en charge par les ECD.
- Les dépenses liées aux ententes auxiliaires par le biais des ECD continueront d'augmenter et deviendront la pierre de touche de la stratégie du ministère en matière de développement.
- Jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1976, un total de 43 ententes auxiliaires ont été conclues avec les provinces. Ensemble, elles représentent des engagements totaux pour le fédéral de \$710 millions pour une certaine période. Cet effort conjoint d'investissement canaliserà plus de \$1.3 milliard de fonds issus des secteurs fédéral, provincial et privé.

- 
- \* LSDR - Loi sur les subventions au développement régional  
LSDCR - Loi stimulant le développement de certaines régions  
FODER - Loi sur le Fonds de développement économique rural  
ARDA - Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole  
ARAP - Loi sur l'Administration du Rétablissement agricole des Prairies

# DREE PERSONNEL (EXCLUDING PFRA) PERSONNEL DU MEER (À L'EXCLUSION DE L'ARAP)



### DECENTRALIZATION

- To complement the more flexible General Development Agreement mechanism, the operations of the Department have been considerably decentralized.
- As shown in the accompanying chart, more than 60 percent of DREE staff now work in the field compared to 30 percent before decentralization. Perhaps even more significant is the fact that 70 percent of the department's executives are outside Ottawa, indicating that decision-making authority as well as manpower has been decentralized.
- A major advantage of the decentralized structure is the ability to provide on-the-spot examination of developmental problems and opportunities and to maintain up-to-date analyses of regional economic circumstances.
- The map on the following page shows the location of DREE staff in the field. There is an office in each provincial capital and an Assistant Deputy Minister with a regional staff in each of four regional offices.

### LA DÉCENTRALISATION

- La grande flexibilité du mécanisme des ECD s'est accompagnée d'une décentralisation relativement poussée des activités du ministère.
- Comme l'indique le graphique ci-contre, plus de 60 pour cent du personnel du MEER se trouve à l'extérieur, comparativement à 30 pour cent avant la décentralisation. On a également délégué le pouvoir de prise de décision. On retrouve en effet 70 pour cent des cadres administratifs du ministère à l'extérieur d'Ottawa.
- Cette structure décentralisée a l'avantage de faciliter l'étude sur place des problèmes et des possibilités de développement et la mise à jour constante des analyses sur les conditions économiques régionales.
- La carte de la page suivante indique les endroits des différents bureaux du MEER. On trouve un bureau dans chaque capitale provinciale et les quatre bureaux régionaux sont dirigés par un sous-ministre adjoint flanqué du personnel nécessaire.

# DECENTRALIZATION OF DREE DÉCENTRALISATION DU MEER



REGIONAL OFFICES ● BUREAUX RÉGIONAUX  
PROVINCIAL OFFICES ■ BUREAUX PROVINCIAUX  
BRANCH OFFICES ▲ BUREAUX AUXILIAIRES

PART II - BASIC PERCEPTIONS AND RECENT TRENDS

The objective of this section is to describe a number of basic perceptions of the regional development problem.

Two of these relate to "popular" indicators of disparity, unemployment rates and per capita incomes. Trends in these indicators, which in themselves can be somewhat misleading, are explained in terms of important determining factors.

Reference is also made to other perceptions that have an important bearing on regional development policy.

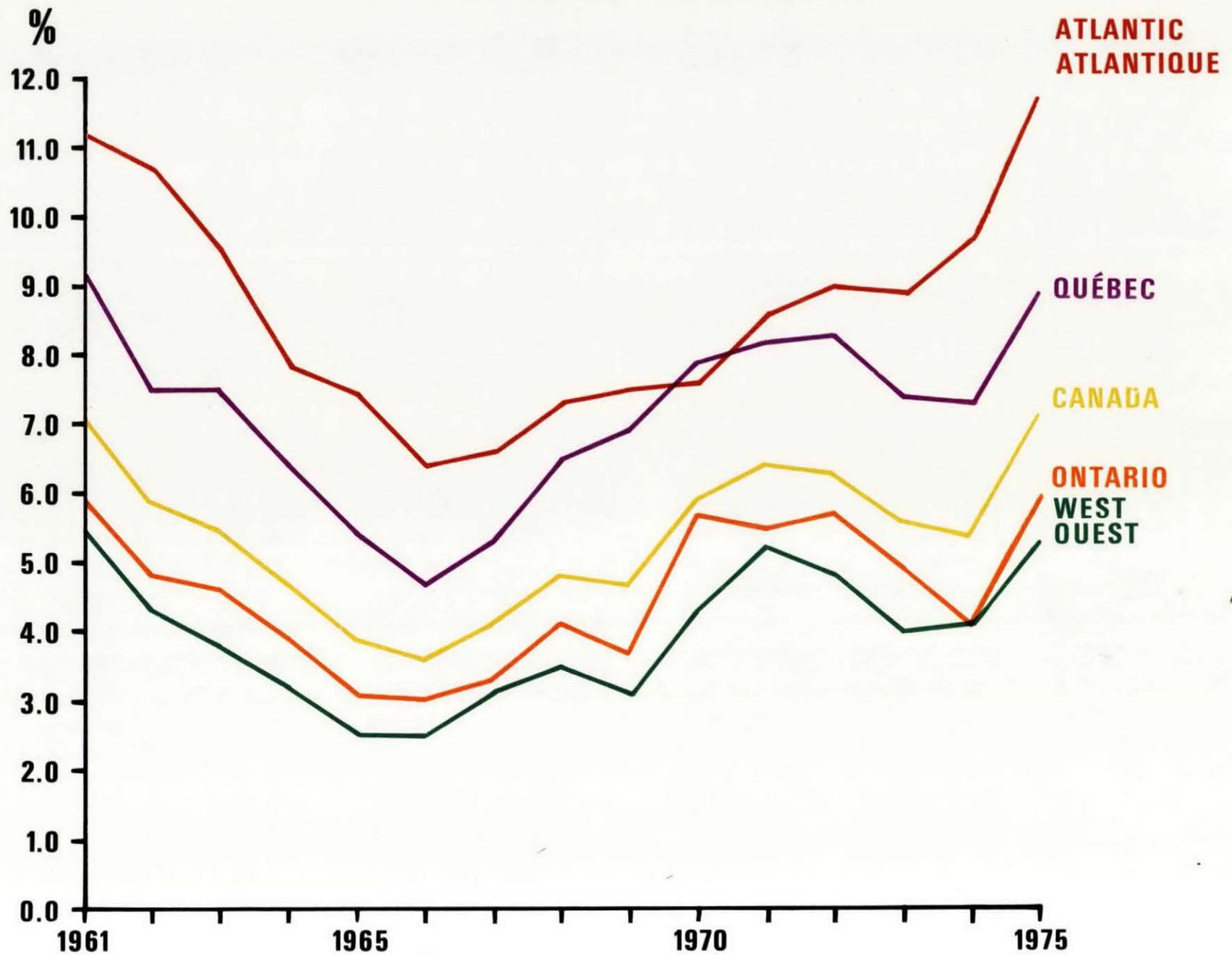
DEUXIÈME PARTIE - LA SITUATION ÉCONOMIQUE  
ET LES TENDANCES RÉCENTES

L'objet de cette section est de situer certains problèmes fondamentaux du développement régional.

On présente, à cet égard, deux indicateurs de disparités couramment utilisés, l'un portant sur le taux de chômage, l'autre sur le revenu par habitant. Les tendances que révèlent ces indicateurs pouvant en elles-mêmes prêter à confusion, on les exprime en termes de facteurs déterminants.

Nous aborderons aussi d'autres aspects qui ont des incidences importantes sur la politique de développement régional.

# UNEMPLOYMENT RATES TAUX DE CHÔMAGE



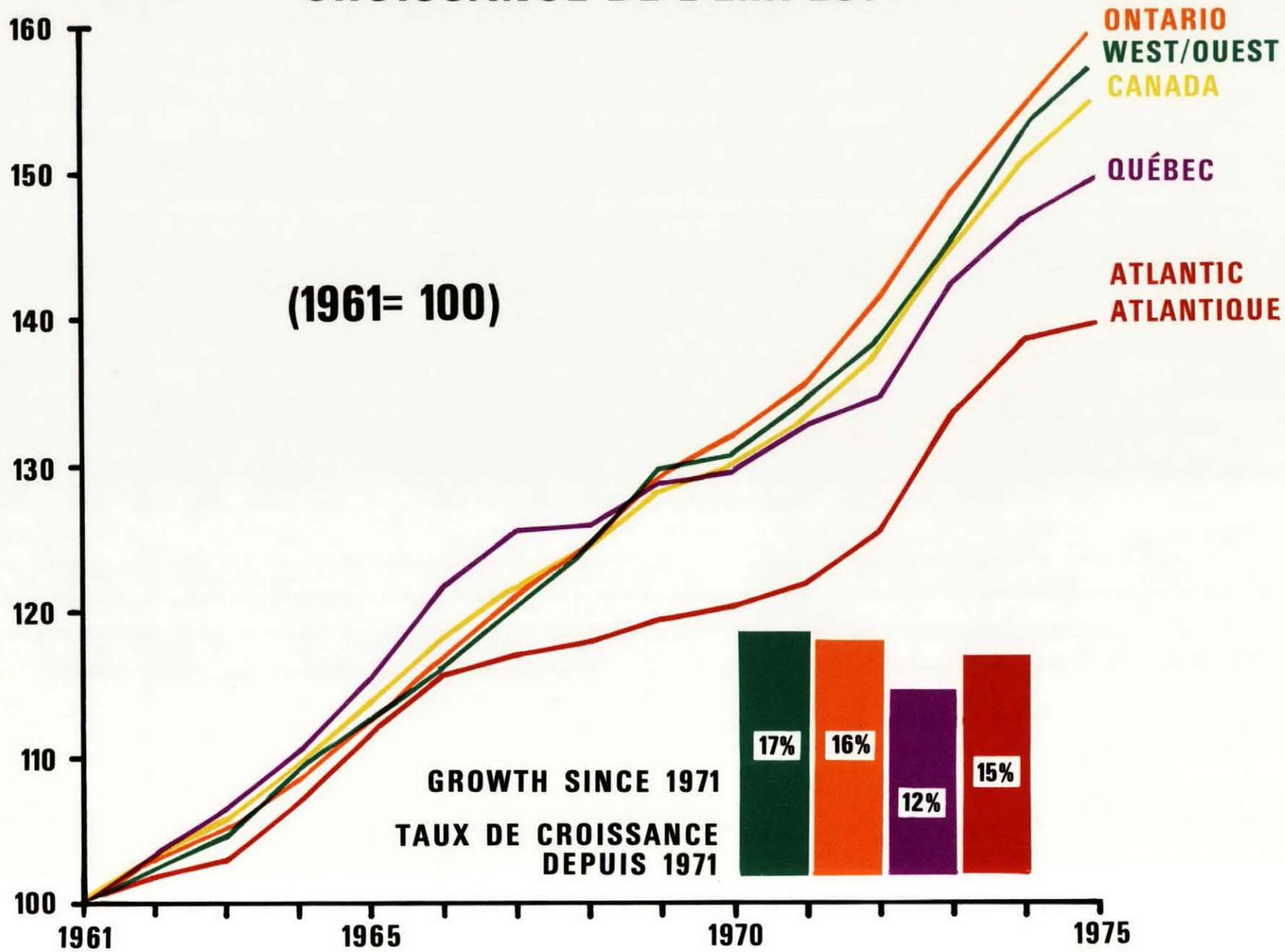
### UNEMPLOYMENT TRENDS

- Perhaps the most commonly referred-to indicator of regional disparity is the unemployment rate.
- The accompanying chart indicates unemployment rates in each of the four regions of Canada from 1961 to 1975.
- The chart demonstrates the general similarity in cyclical movement of regional unemployment rates.
- In terms of this very simplistic indicator, there is little evidence of a trend toward a more equitable balance of employment opportunities across Canada.
- The lines shown for each region have not been converging in a significant way through time, and the rate of unemployment in the Atlantic and Quebec Regions is still markedly above the national average.
- The chart also reflects the impact of the recent economic slowdown, which has affected all regions of Canada.

### LES TENDANCES DU CHÔMAGE

- L'indicateur des disparités régionales le plus couramment utilisé est sans contredit le taux de chômage.
- Le graphique ci-joint illustre les taux de chômage de chacune des quatre régions du Canada enregistrés de 1961 à 1975.
- Ce graphique révèle un comportement cyclique analogue pour les taux de chômage régionaux.
- Selon cet indicateur très simple, il n'y aurait pas de tendance marquée en faveur d'une répartition plus équitable des possibilités d'emploi à travers le Canada.
- Les tracés de chacune des régions ne présentent pas une convergence chronologique sensible. Les taux de chômage du Québec et de l'Atlantique demeurent constamment supérieurs à la moyenne nationale.
- Ce graphique reproduit également les effets de la récente période de récession économique qui a touché toutes les régions du Canada.

# EMPLOYMENT GROWTH CROISSANCE DE L'EMPLOI



✓

## UNDERLYING FACTORS

### Employment Growth

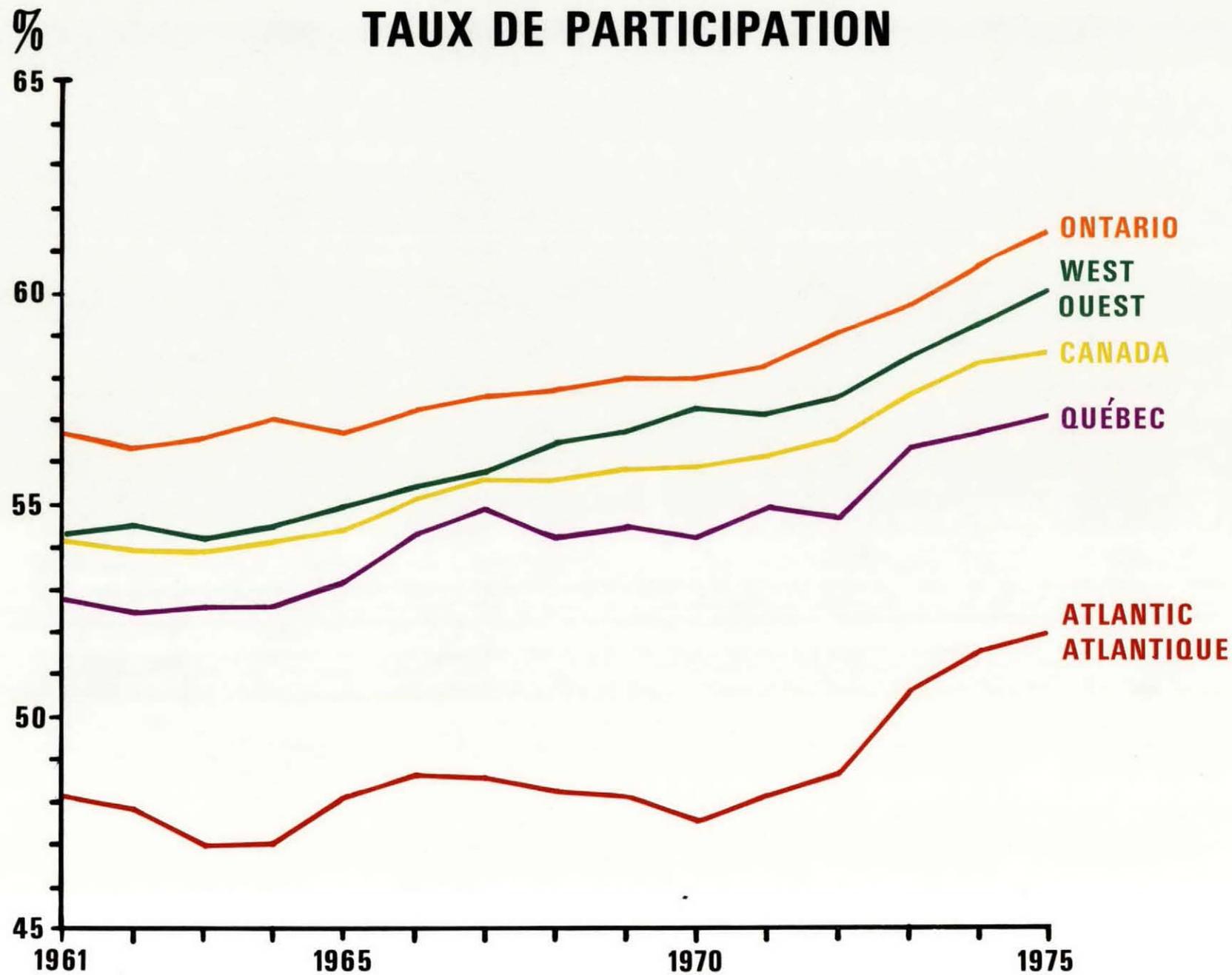
- Unemployment is the result of a complex interaction between growth in employment opportunities and growth in the labour force.
- The accompanying chart indicates employment growth in each of the four regions (West, Ontario, Quebec, Atlantic) since 1961; the bar insert indicates the cumulative employment growth since 1971.
- The chart shows that, historically, the Quebec and Atlantic Regions have lagged behind the Western and Ontario Regions in employment growth; since 1971 however, employment growth in the Atlantic Region has been close to that experienced by the Western and Ontario Regions and - relative to the late 1960s - Quebec's performance has also improved.
- Despite the fact that during the 1960s employment growth in the manufacturing sector of the Atlantic Region was approximately double the national increase, overall employment growth was disappointing. This resulted from heavy employment losses in its primary industries (e.g., agriculture, mining, forestry, fishing) as the long-run viability of those industries required restructuring. Recent improvements in employment growth in the Atlantic Region reflect sustained growth in the manufacturing and service sectors, and a slowdown in employment losses in the primary sector.
- The slow rate of growth experienced by Quebec during the late 1960s was due to a number of factors, including a heavy concentration in slow-growth manufacturing industries and a falloff in investment after EXPO.

## LES FACTEURS SOUS-JACENTS

### La croissance de l'emploi

- Le chômage est un phénomène qui résulte d'une interaction complexe entre l'augmentation des possibilités d'emploi et la croissance de la population active.
- Le graphique présente la croissance de l'emploi dans chacune des quatre régions, l'Ouest, l'Ontario, le Québec et l'Atlantique depuis 1961; les blocs verticaux, au bas, indiquent le taux de croissance de l'emploi depuis 1971.
- Le graphique indique une croissance plus lente de l'emploi au Québec et dans la région de l'Atlantique, comparativement aux régions de l'Ontario et de l'Ouest; par contre, la croissance de l'emploi dans la région de l'Atlantique depuis 1971 s'est rapprochée de celle enregistrée en Ontario et dans l'Ouest. De même, la situation au Québec s'est également améliorée par rapport à la fin des années 60.
- En dépit du fait que, durant les années 60, la région de l'Atlantique enregistrait, dans le secteur de la fabrication, une croissance de l'emploi approximativement deux fois plus élevée qu'au niveau national, la situation de l'embauche, dans l'ensemble, a été néanmoins décevante. On peut attribuer cet état de fait à de lourdes pertes d'emplois subies dans le secteur des industries primaires (l'agriculture, les mines, les forêts, les pêches, etc.). La viabilité à long terme de ces industries a nécessité un travail de restructuration. Les progrès récents de la croissance de l'emploi dans la région de l'Atlantique reflètent, d'une part, une croissance soutenue des secteurs manufacturier et des services et, d'autre part, un ralentissement de la chute de l'emploi dans le secteur primaire.
- La forte concentration de l'emploi dans les industries manufacturières à faible croissance et la chute des investissements après l'Expo expliquent le faible taux de croissance enregistré au Québec vers la fin des années 60.

# PARTICIPATION RATES TAUX DE PARTICIPATION



✓

### Growth in the Labour Force

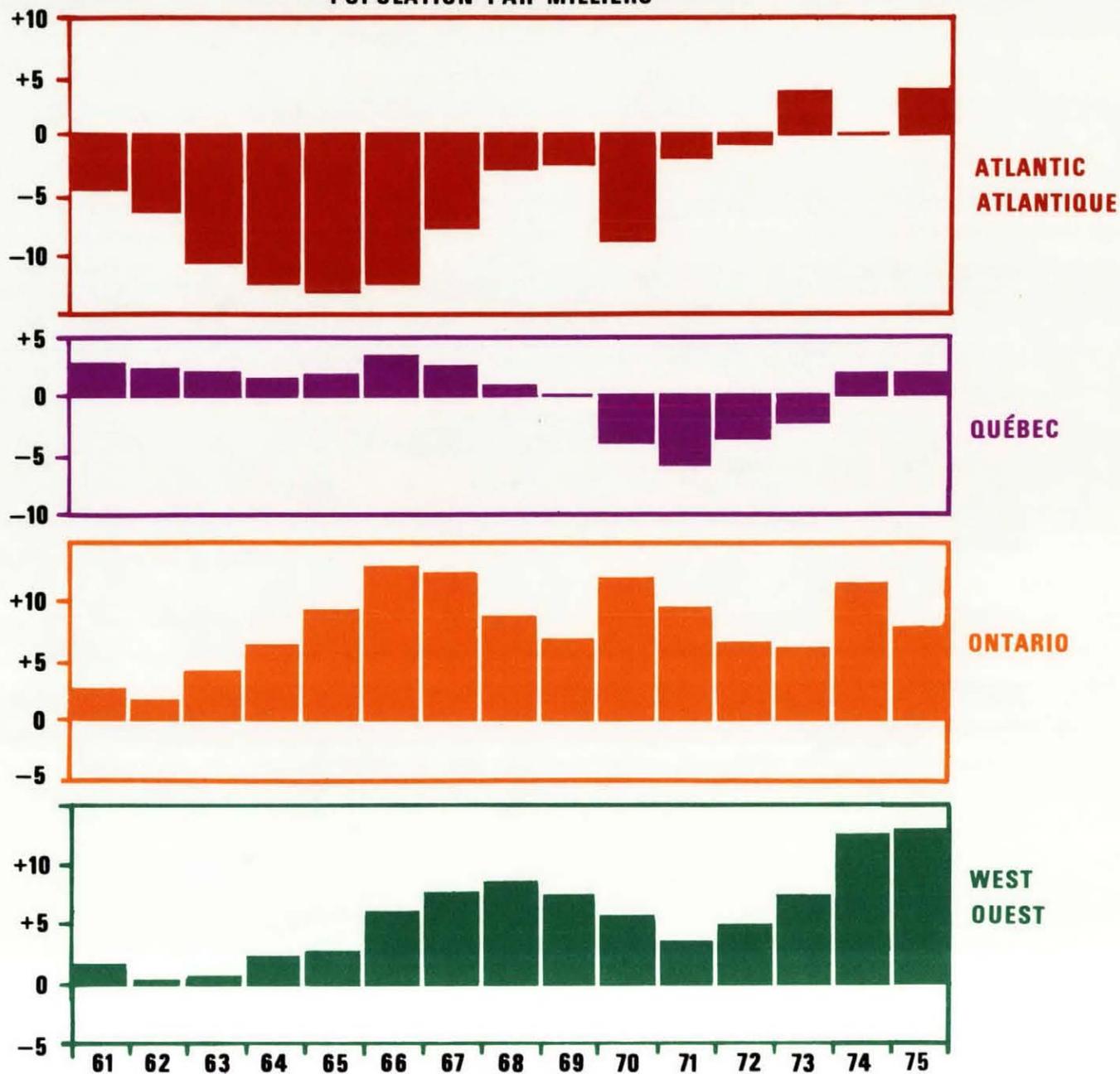
- The other important determinant of unemployment is growth in the labour force; that is, the working age population that is either employed or actively seeking employment.
- This, in turn, is influenced by growth in the total population and by the proportion of those of working age participating in the labour market.
- The accompanying chart indicates trends in participation rates in each of the four regions; that is, trends in the proportion of working age population either employed or actively seeking employment.
- The chart shows a marked increase in participation rates in all regions of Canada since 1961.
- Marked differences between the regions have persisted throughout the period, with the Atlantic Region experiencing considerably lower participation rates than elsewhere in Canada.
- Recently, however, participation rates in the Atlantic Region have increased significantly. This can be taken as a reflection of improving economic and social circumstances. But it has been an important factor in keeping the regional unemployment rate at high levels.

### La croissance de la population active

- La croissance de la population active constitue un autre facteur déterminant du chômage. La population active se compose de personnes âgées de 14 ans et plus, déjà employées ou en quête d'un emploi.
- La population active est influencée, d'autre part, par la croissance de la population et par le degré de participation au marché du travail des personnes en âge de travailler.
- Le graphique présente la courbe des taux de participation dans chacune des quatre régions; ceux-ci représentent le rapport de la population active sur la population âgée de 14 ans et plus.
- Le graphique fait voir une croissance nette des taux de participation dans toutes les régions du Canada depuis 1961.
- Des différences notables entre les régions ont subsisté durant toute la période. La région de l'Atlantique a connu des taux de participation considérablement inférieurs au reste du Canada.
- Récemment, les taux de participation dans la région de l'Atlantique ont augmenté de façon significative. On peut supposer que cela reflète l'amélioration des conditions économiques et sociales. Il s'agit néanmoins d'un facteur important, qui a contribué à maintenir le taux de chômage régional plutôt élevé.

# NET MIGRATION RATES TAUX DE MIGRATION NETTE

PER THOUSAND POPULATION  
POPULATION PAR MILLIERS

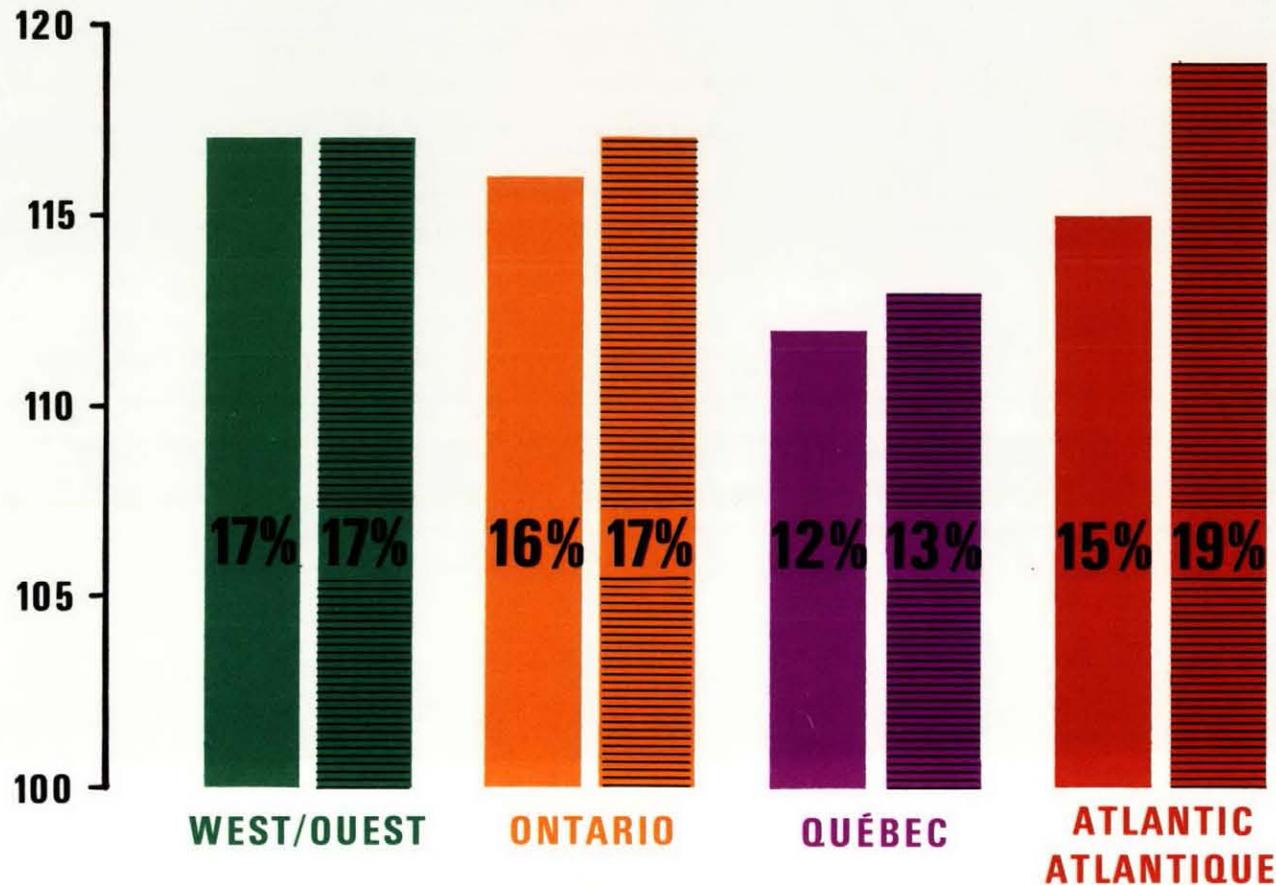


- Another important determinant of growth in the labour force is the pattern of net migration; that is, the net flow of people to or from a region resulting from both inter-provincial migration and international migration.
- The accompanying chart shows the diversity of net migration flows since 1961 for the four regions.
- As can be seen from the chart, the Atlantic Region has experienced a marked reversal in net migration flows since the mid 1960s - to a net inflow situation.
- This attests to the improved social and economic circumstances in the Atlantic Region, but it has also, as in the case of participation rates, contributed to the growth of the labour force and the maintenance of high rates of unemployment.
- Quebec, in marked contrast to the Atlantic Region, experienced during the late 1960s and early 1970s a reversal to a net outflow situation. The positive net migration rates during the past two years are explained by larger inflows of international migrants.
- Net in-migration to Ontario and the West has historically been at high levels, and in recent years there has been a particular resurgence in the West.
- Les migrations nettes constituent un autre facteur important de la croissance de la population active; elles représentent, pour chaque région, le flux net de personnes résultant des mouvements migratoires interprovinciaux et internationaux.
- On note une évolution différente des flux migratoires nets dans les quatre régions depuis 1961.
- Comme l'indique le graphique, on enregistrait traditionnellement dans la région de l'Atlantique une sortie nette de migrants, mais on assiste à un phénomène inverse depuis le milieu des années 60.
- La tendance des migrations fait ressortir l'amélioration des conditions économiques et sociales dans la région de l'Atlantique; d'autre part, elle contribue également à la croissance de la population active et au maintien de taux de chômage élevés.
- Le Québec, contrairement à la région de l'Atlantique, a connu, depuis la fin des années 60, un renversement défavorable de son flux migratoire net. Le taux positif de migration nette des deux dernières années s'explique par une plus grande entrée de migrants internationaux.
- Les régions de l'Ouest et de l'Ontario ont toujours été caractérisées par des migrations nettes largement positives. La région de l'Ouest accueille d'ailleurs une recrudescence de migrants depuis quelques années.

# EMPLOYMENT AND LABOUR FORCE GROWTH SINCE 1971

# CROISSANCE DE L'EMPLOI ET DE LA MAIN-D'OEUVRE DEPUIS 1971

EMPLOYMENT GROWTH      LABOUR FORCE GROWTH  
CROISSANCE DE L'EMPLOI      CROISSANCE DE LA MAIN-D'OEUVRE



✓

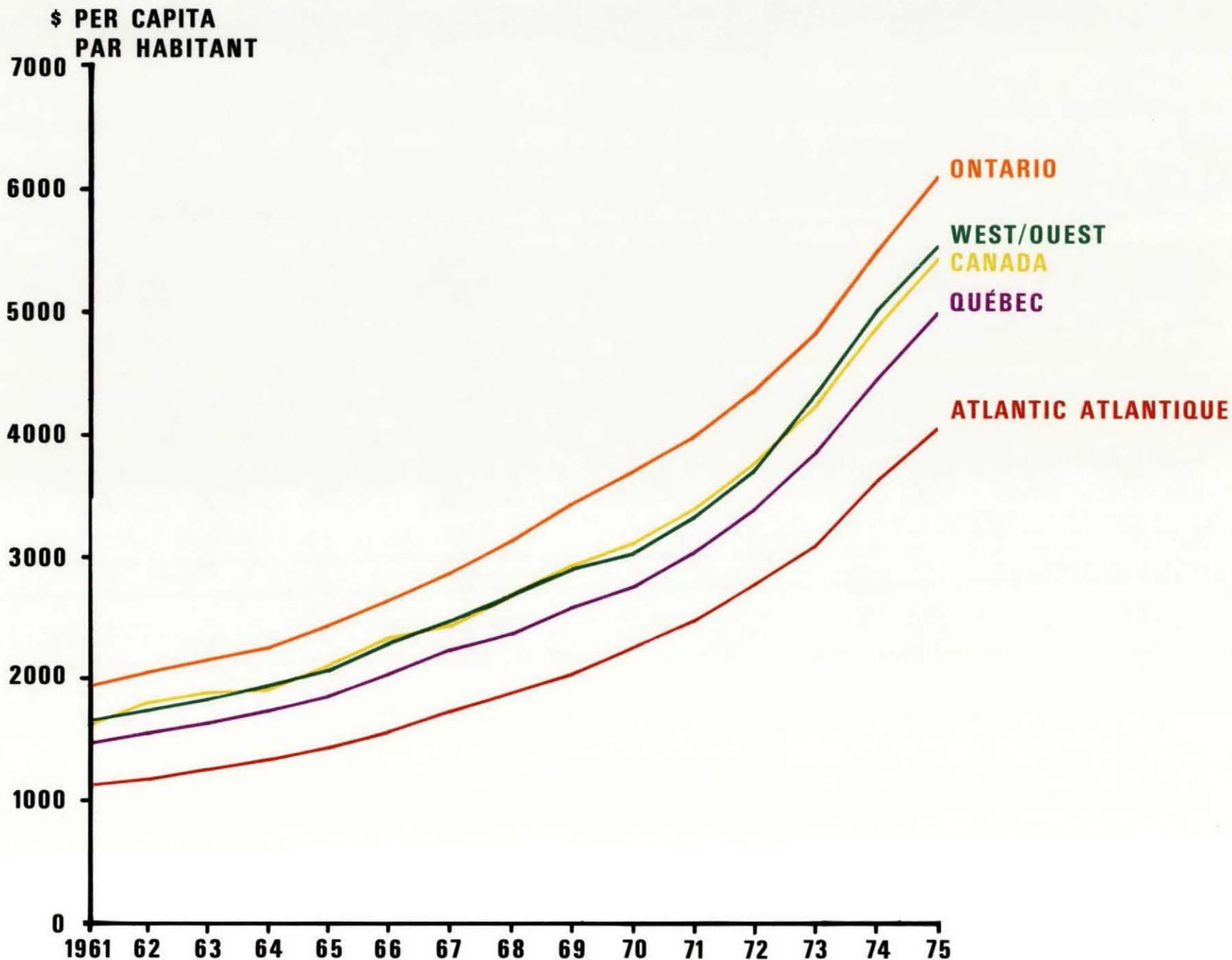
Employment and Labour Force Growth Compared

- Unemployment will only be reduced to the extent that employment growth exceeds labour force growth.
- As shown in the accompanying chart, for three of the four regions labour force growth has exceeded employment growth over the period since 1971.
- Thus, despite a relatively strong employment growth performance during a difficult economic period, unemployment rates have risen.
- The situation in the Atlantic Region is particularly striking - employment growth has closely paralleled that in Ontario and the West while labour force growth has been more rapid than elsewhere in Canada. Improved participation in the labour force and a greater willingness of people to reside in the Atlantic Region has thus occasioned higher unemployment rates.

Parallèle entre la croissance de l'emploi et celle de la main-d'oeuvre

- Le chômage diminuera dans la mesure où la croissance de l'emploi sera supérieure à celle de la main-d'oeuvre.
- Selon le graphique ci-contre, la croissance de la main-d'oeuvre a dépassé celle de l'emploi dans trois des quatre régions depuis 1971.
- Ainsi, en dépit d'une croissance de l'emploi remarquablement forte au cours d'une période économique difficile, les taux de chômage ont augmenté.
- La situation dans la région de l'Atlantique est particulièrement éloquente. La croissance de l'emploi dans cette région a suivi de près celle de l'Ontario et de l'Ouest, tandis que la croissance de la main-d'oeuvre y a été plus rapide qu'ailleurs au Canada. Les taux de chômage élevés résultent, d'une part, d'une participation accrue au marché du travail; on observe, d'autre part, que les gens préfèrent actuellement demeurer dans la région de l'Atlantique et attendre que des emplois se présentent.

# GROWTH IN PERSONAL INCOME PER CAPITA AUGMENTATION DU REVENU PERSONNEL PAR HABITANT



✓

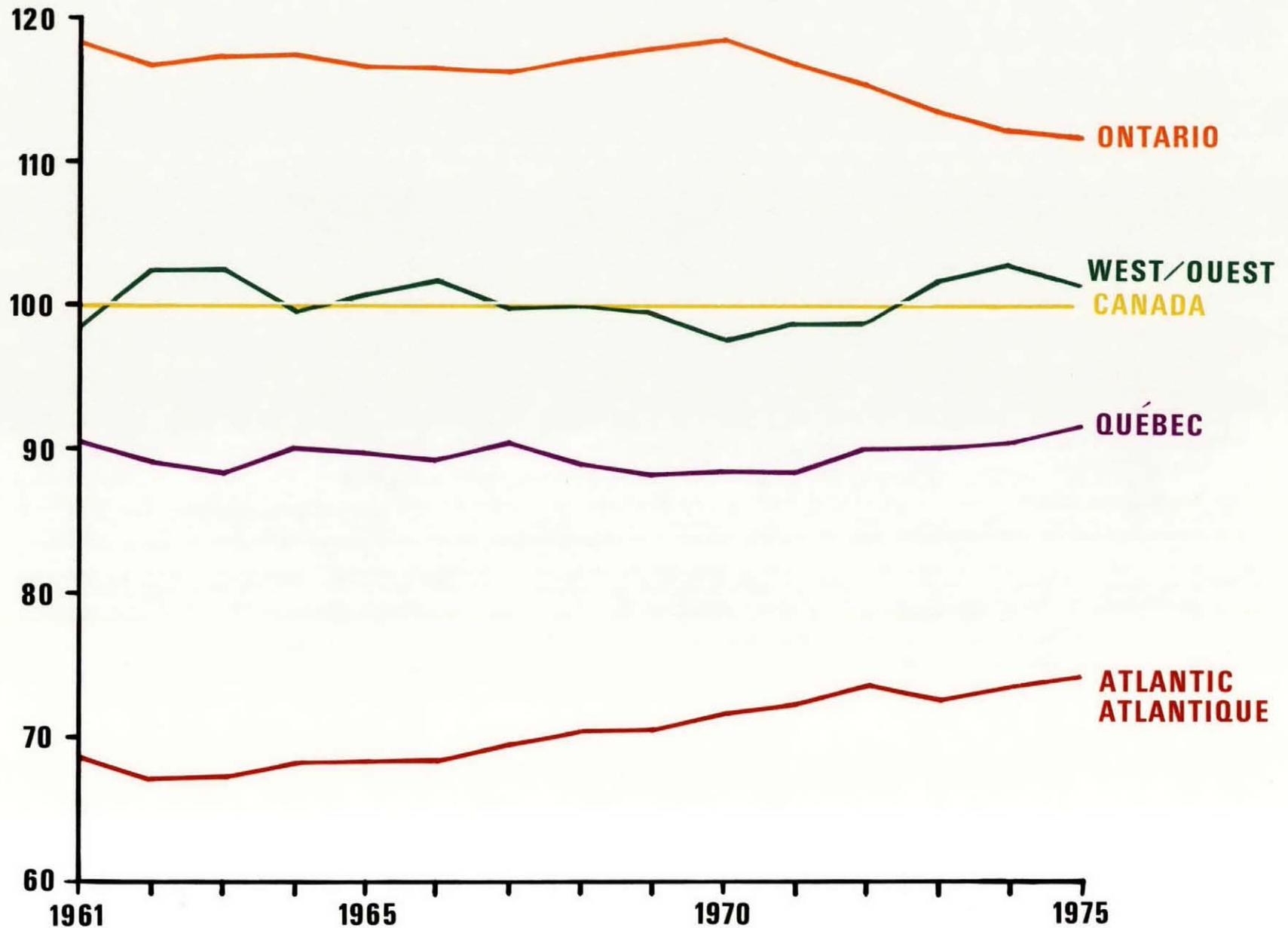
### INCOME TRENDS

- A second "popular" indicator of regional disparity is per capita income differences.
- The accompanying chart indicates the growth in personal income per capita (which includes transfer payments) in the four regions since 1961. (1975 income figures are preliminary estimates.)
- Clearly, there has been a striking increase in personal income per capita in all regions. The chart also shows that absolute differences in personal income per capita have increased.
- The chart, however, relates to growth in personal income and masks the trends in the relative levels of personal income per capita.

### LES TENDANCES DU REVENU

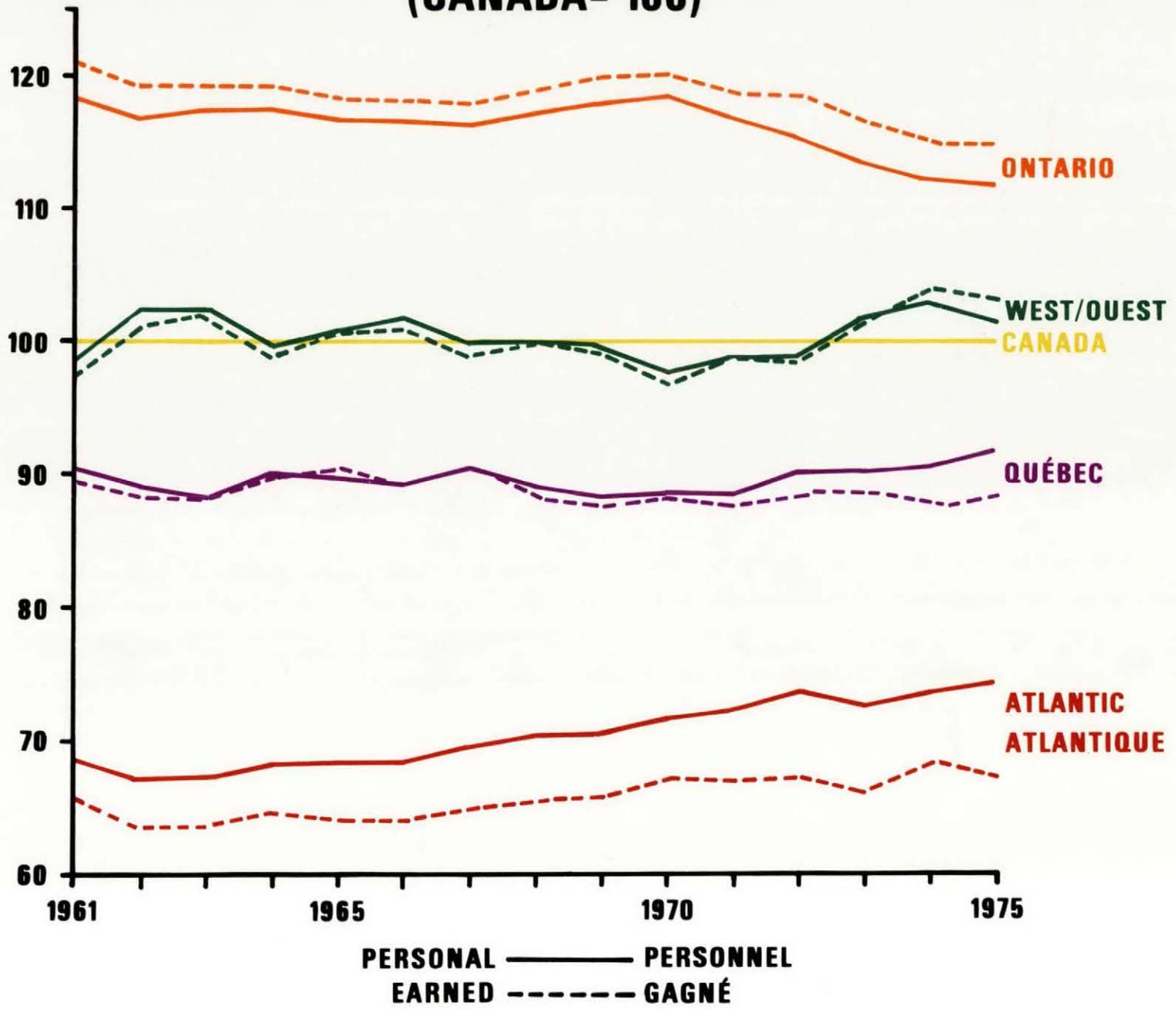
- Les différences dans le revenu par habitant constituent un deuxième indicateur courant des disparités régionales.
- Le graphique ci-contre donne la croissance du revenu personnel par habitant, incluant les paiements de transfert dans les quatre régions depuis 1961. (L'évaluation des chiffres pour l'année 1975 n'est que préliminaire.)
- De façon évidente, toutes les régions ont enregistré une hausse substantielle du revenu personnel par habitant. Le graphique reflète également que les différences absolues dans le revenu personnel se sont accentuées.
- Ce graphique, cependant, porte sur la *croissance* du revenu personnel et ne dévoile rien des tendances des *niveaux relatifs* du revenu personnel.

PERSONAL INCOME PER CAPITA  
REVENU PERSONNEL PAR HABITANT  
(CANADA= 100)



- Disparities in the levels of personal income per capita are shown in the accompanying chart. Each region's personal income per capita is expressed as a percentage of a "normalized" all-Canada average (Canada = 100).
- The chart indicates that in 1975 estimated personal income per capita in the Atlantic Region was approximately 24 percent below the all-Canada average, while in Ontario it was 12 percent higher than the all-Canada average.
- Personal income per capita in the Western Region tends to move along the all-Canada average, while that of Quebec is some 10 percent below the all-Canada average.
- Despite these marked differences in personal income per capita, this indicator of regional disparity suggests greater progress toward a more equitable distribution than that portrayed by the chart on unemployment rates.
- Although the relative position of Quebec displays some ambivalence over the 15-year time period, the Atlantic Region has evidenced a slow but steady improvement.
- The indicated decline in Ontario's position represents of course a relative decline. It reflects the fact that personal income per capita has been growing at a higher rate in other regions.
- Le graphique ci-contre porte sur les disparités des niveaux de revenu personnel par habitant. Le revenu personnel de chaque région est exprimé en pourcentage de la moyenne canadienne normalisée (Canada = 100).
- Il est indiqué que le revenu personnel de la région de l'Atlantique était de l'ordre de 24 pour cent en-dessous de la moyenne canadienne en 1975, tandis que celui de l'Ontario était de 12 pour cent au-dessus de la moyenne canadienne.
- Le revenu personnel par habitant de la région de l'Ouest a tendance à se maintenir autour de la moyenne canadienne, alors que celui du Québec est inférieur de 10 pour cent à la moyenne nationale.
- En dépit des différences prononcées dans le revenu personnel par habitant, cet indicateur des disparités régionales témoigne un progrès plus grand vers une répartition équitable que ne le suggère le graphique des taux de chômage.
- Bien qu'une image claire de la situation du Québec ne se dégage pas au cours de cette période de quinze ans, la région de l'Atlantique, elle, a manifesté une évolution lente et certaine.
- La situation déclinante de l'Ontario est évidemment relative. Ceci vient du fait que le revenu par habitant a augmenté à un rythme supérieur dans les autres régions.

**PERSONAL & EARNED INCOME PER CAPITA**  
**REVENU PERSONNEL ET REVENU GAGNÉ PAR HABITANT**  
**(CANADA= 100)**



## UNDERLYING FACTORS

### Earned Income and Transfer Payments

- The preceding charts on income growth and income relativities were in terms of personal income per capita. Many observers of the regional issue, however, appear to feel that such indicators simply reflect the contribution of transfer payments to the improved situation in the disadvantaged regions.
- Although transfer payments do play an important role in income determination, their impact is not as great as is commonly perceived. By way of example, between 1963 and 1973 transfer payments accounted for only 23 percent of the growth in personal income in the Atlantic Region; the rest resulted from increments in earned income per capita.
- The accompanying chart superimposes earned income per capita data onto the earlier portrayal of personal income per capita.
- The chart indicates that earned income per capita in the Atlantic Region is estimated to be only 67 percent of the all-Canada average in 1975, while the figure for Ontario is 15 percent above the all-Canada average.
- Quebec's earned income per capita position is indicated as being 11 percent below the all-Canada average and 23 percent below Ontario's position.
- The chart indicates that earned income in the Atlantic Region has tended to converge to the all-Canada average. Quebec's position, on the other hand, is again ambivalent.

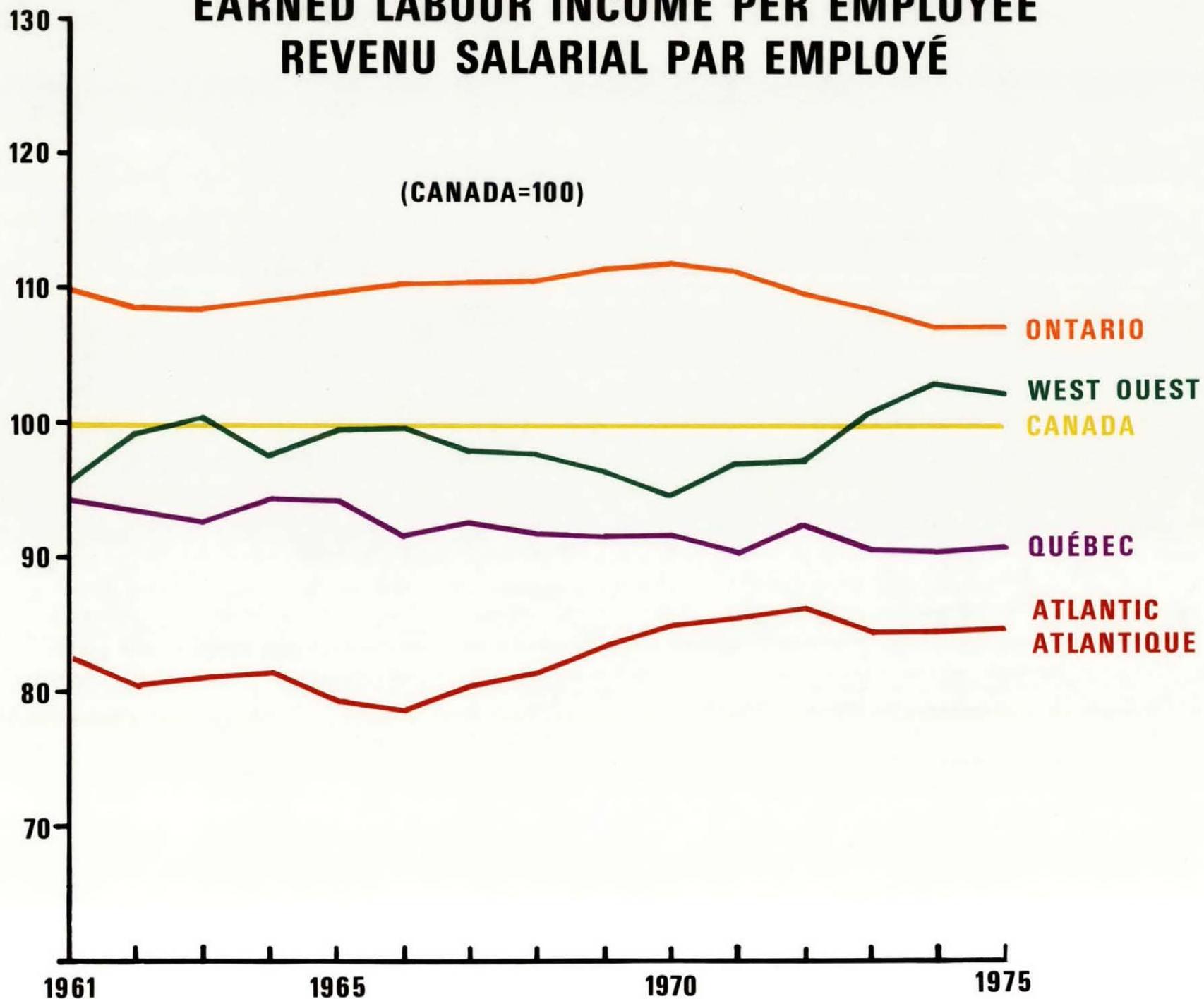
## LES FACTEURS SOUS-JACENTS

### Le revenu gagné et les paiements de transfert

- Les graphiques précédents sur la croissance du revenu et sur les revenus relatifs étaient fondés sur le revenu personnel par habitant. Cependant, de nombreux observateurs de la scène régionale inclinent à croire que de tels indicateurs reflètent uniquement la contribution des paiements de transfert à l'amélioration de la situation dans les régions défavorisées.
- Bien que les paiements de transfert jouent un rôle important dans la détermination du revenu, leur impact est moindre qu'on ne le pense d'ordinaire. Par exemple, entre 1963 et 1973, les paiements de transfert représentaient 23 pour cent seulement de la croissance du revenu personnel dans la région de l'Atlantique; le reste provenait de l'accroissement du revenu gagné par habitant.
- Dans ce graphique, le revenu gagné par habitant est superposé au tracé du revenu personnel.
- Selon ce graphique, le revenu gagné par habitant dans la région de l'Atlantique représente 67 pour cent seulement de la moyenne canadienne en 1975. L'Ontario, pour sa part, se situe à 15 pour cent au-dessus de la moyenne pour l'ensemble du Canada.
- Le revenu gagné par habitant au Québec se situe à 11 pour cent en-dessous de la moyenne canadienne et à 23 pour cent de la situation de l'Ontario.
- Ce graphique indique que, dans la région de l'Atlantique, le revenu gagné avait tendance à converger vers la moyenne canadienne. Par contre, la situation au Québec est encore ambivalente.

# EARNED LABOUR INCOME PER EMPLOYEE REVENU SALARIAL PAR EMPLOYÉ

(CANADA=100)



✓

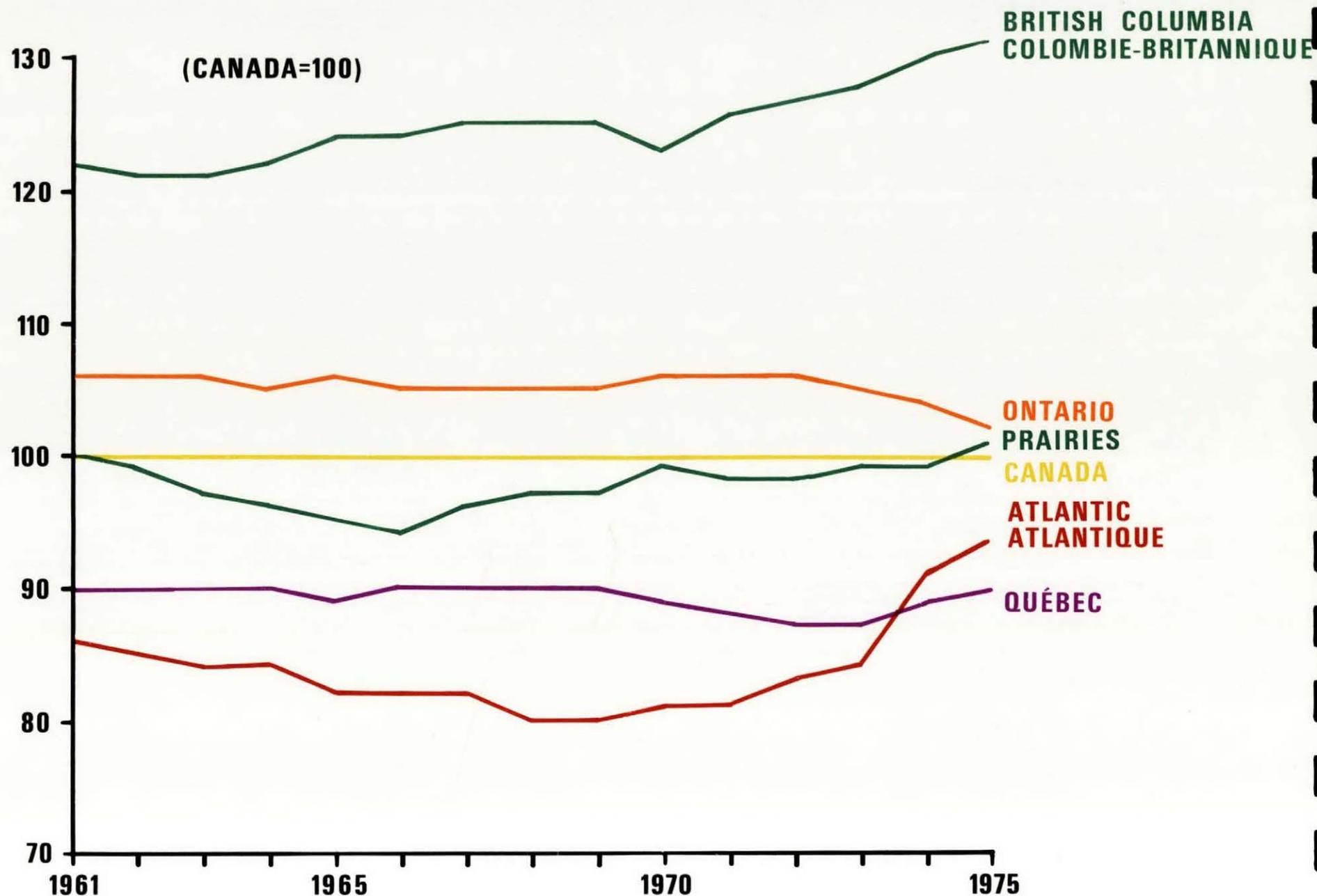
### Earned Income Per Employee

- Both personal income per capita and earned income per capita are affected by factors such as unemployment rates and wage rates.
- So as to remove the influence of unemployment rates and general underutilization of the labour force, the accompanying chart shows earned income per employee in each of the regions since 1961.
- The chart demonstrates that for those people who are employed, income disparities are much less than suggested by aggregate per capita income data.
- As in previous charts, the improvement in the Atlantic Region's relative position is evident. Quebec's position relative to other regions, however, appears to be deteriorating.
- The sharp increase in the West reflects both the growth in farm income in the Prairies and the escalation of wages in British Columbia.

### Le revenu gagné par employé

- Les deux types de revenu par habitant, personnel et gagné, sont touchés par des facteurs tels que les taux de chômage et les taux de rémunération.
- Pour soustraire l'influence des taux de chômage et de la sous-utilisation générale de la main-d'oeuvre, on utilisera, dans le graphique ci-joint, le revenu gagné par employé dans chacune des régions depuis 1961.
- Ce graphique atteste que les inégalités de revenu pour les personnes ayant un emploi sont beaucoup moins grandes que lorsqu'on utilise les données agrégées du revenu par habitant.
- Comme dans les graphiques précédents sur le revenu, l'amélioration de la situation de l'Atlantique est évidente. Par contre, celle du Québec, par rapport aux autres régions, semble se détériorer.
- La hausse substantielle enregistrée dans l'Ouest reflète à la fois la croissance du revenu des agriculteurs dans les Prairies et l'escalade des traitements en Colombie-Britannique.

# AVERAGE HOURLY EARNINGS IN MANUFACTURING SALAIRE HORAIRE MOYEN DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER





### Average Hourly Earnings in Manufacturing

- Earned income per employee incorporates earnings from the primary, secondary and tertiary sectors. In order to gain an insight into how regions compare in terms of the manufacturing sector, the accompanying chart indicates average hourly earnings in that sector since 1961.
- As a generalization, it can be stated that disparities in average hourly earnings in the manufacturing sector are not as marked as was the case for other income indicators.
- Average hourly earnings in manufacturing in the Atlantic Region have increased sharply in recent years, surpassing Quebec and approaching the all-Canada average. Again, Quebec's position is ambivalent.
- The chart disaggregates the Western Region so as to capture the extraordinary position in British Columbia. Average hourly earnings in the manufacturing sector in that province are now some 30 per cent higher than the national average. This result is related to British Columbia's relatively unique manufacturing structure which is highly specialized in forestry products. Interpretation should make allowances for the fact that much of this work is seasonal.

### La rémunération horaire moyenne dans le secteur de la fabrication

- Le revenu gagné par employé intègre la rémunération des secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Le graphique ci-joint présente la rémunération horaire moyenne dans le secteur de la fabrication depuis 1961 et permet d'établir une comparaison des régions.
- En général, les inégalités entre les rémunérations horaires moyennes dans le secteur de la fabrication ne sont pas aussi prononcées que dans le cas des autres indicateurs de revenu.
- Depuis quelques années, les rémunérations horaires moyennes du secteur de la fabrication dans la région de l'Atlantique ont connu une forte croissance. Elles dépassent celles du Québec et se rapprochent de la moyenne canadienne. Encore une fois la situation du Québec est plutôt ambivalente.
- La désagrégation inscrite au graphique pour la région de l'Ouest fait ressortir le cas exceptionnel de la Colombie-Britannique, où la rémunération horaire moyenne dans le secteur de la fabrication dépasse de 30 pour cent environ la moyenne nationale. Ce résultat est attribuable à la structure du secteur manufacturier relativement unique de la Colombie-Britannique, hautement spécialisée dans le domaine des produits forestiers. On doit ici tenir compte du fait que le gros du travail est saisonnier.

#### OTHER IMPORTANT CONSIDERATIONS

- The major factors explaining inter-regional differences in personal income per capita are the degree and manner in which people are employed.
- On both counts the Atlantic Region has experienced a marked improvement since 1970. Quebec, on the other hand, appears to be lagging behind, especially in relation to one of its neighbouring provinces, Ontario.
- In addition to employment and income circumstances, there are a number of other important considerations that have a bearing on the effort to achieve a more balanced regional pattern of development. Foremost among these are demographic concerns, sub-regional differences, and problems of industrial structure. These are selectively illustrated in a variety of ways in the following section.
- Another important consideration is the fiscal capacity of the provinces. Fiscal capacity reflects the tax bases (personal income, natural resources, etc.) from which tax revenues can be obtained.
- In the absence of equalization payments, a low relative fiscal capacity (as in the Atlantic provinces, Quebec, Manitoba and Saskatchewan) implies that a province would have to make a very heavy tax effort to obtain the same per capita tax revenues as in high fiscal capacity provinces (such as British Columbia, Alberta and Ontario).

#### LES AUTRES DIMENSIONS IMPORTANTES

- Les principaux facteurs explicatifs des différences interrégionales dans le revenu personnel par habitant sont le pourcentage de la population ayant un emploi et la répartition sectorielle de ces emplois.
- Depuis 1970, la situation de l'Atlantique s'est améliorée sous ces deux aspects. De son côté, le Québec semble accuser un retard sérieux, spécialement si on le compare avec son voisin, l'Ontario.
- Outre la situation de l'emploi et du revenu, il existe d'autres facteurs importants dont il faut tenir compte pour atteindre à un mode de développement régional mieux équilibré. Ce sont, entre autres, les tendances démographiques, les différences sous-régionales et les problèmes de la structure industrielle. Ces derniers seront traités sous des angles divers dans la section suivante.
- La capacité fiscale des provinces est une autre cause importante. La capacité à payer reflète les bases d'imposition provinciale et municipale, soit le revenu personnel, les ressources naturelles, etc., d'où sont tirés les revenus d'impôt.
- A défaut de paiements de péréquation, un faible indice de capacité de paiement, comme dans les provinces de l'Atlantique, du Québec, du Manitoba et de la Saskatchewan, signifie qu'une province devrait augmenter considérablement les taxes des contribuables pour obtenir les mêmes revenus d'impôt par habitant que ceux des provinces, où la capacité de paiement est supérieure, comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario.

PART III - REGIONAL CIRCUMSTANCES AND  
THE POLICY RESPONSE

The objective of this section is to highlight some of the significant circumstances, from a regional development perspective, in each of the regions and to indicate the nature of the current policy response. More particularly, attention is drawn to the important sub-regional and structural differences prevalent in each region and the critical instability of some regional economies. Throughout the four-region discussion, selected examples are used to demonstrate the nature of the problem within a manageable presentation.

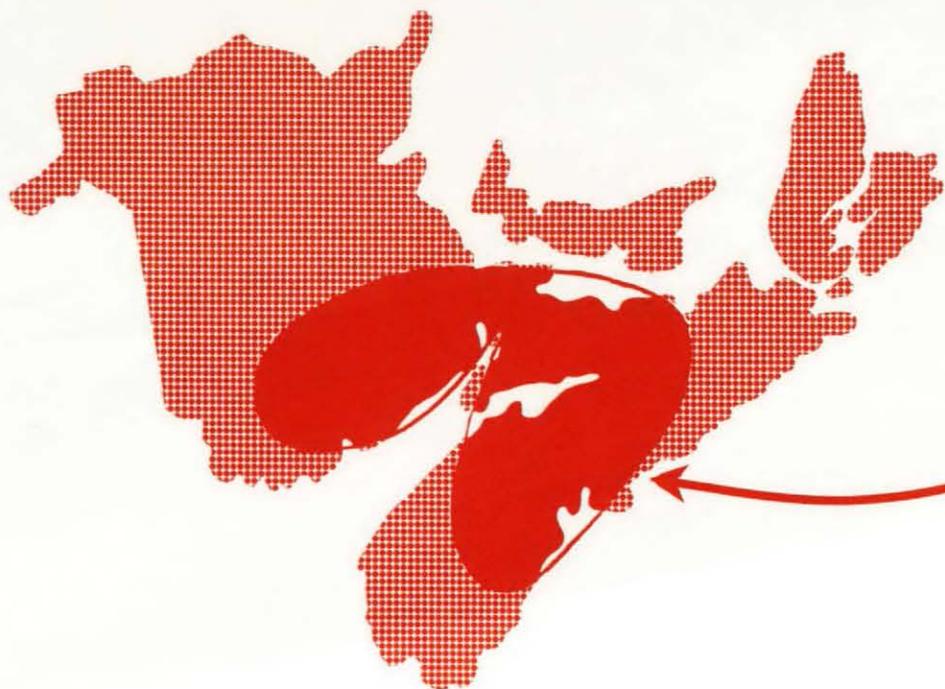
TROISIÈME PARTIE - LES CONDITIONS RÉGIONALES  
ET LES SOLUTIONS POLITIQUES PROPOSÉES

L'objet de cette section est de mettre en lumière, dans une perspective de développement régional, les aspects particuliers et les conditions de chaque région, et d'indiquer le genre de solutions politiques qu'on pourrait actuellement apporter. On attire tout spécialement l'attention sur les différences sous-régionales et structurelles prévalant dans chaque région et sur l'instabilité de leur situation économique. La discussion sur les quatre régions portera sur des exemples choisis de manière à illustrer l'essence du problème dans un cadre donné.

**ATLANTIC  
L'ATLANTIQUE**

ATLANTIC REGION  
URBAN - INDUSTRIAL CORE

RÉGION DE L'ATLANTIQUE  
CENTRE URBAIN - INDUSTRIEL



URBAN-INDUSTRIAL CORE  
CENTRE URBAIN-INDUSTRIEL

### THE URBAN INDUSTRIAL CORE

- Canada is a composite of very heterogeneous areas. Regional statistics capture the salient features of the diversity but to explore its full dimensions requires area specific data.
- The accompanying chart depicts one perspective of the Atlantic Region compiled from area specific data - an urban-industrial core contrasted with the rural primary-based periphery.
- The kidney-shaped area indicated in the chart for the Maritime provinces includes Halifax-Dartmouth, Amherst, Truro, Moncton, Saint John, and Fredericton. The Avalon Peninsula in Newfoundland, which includes St. John's, is also shown as part of the urban-industrial core of the Atlantic Region.
- Socio-economic conditions within the urban-industrial core compare favourably with other growth areas in Canada, in stark contrast to the peripheral areas.

### LE CENTRE URBAIN-INDUSTRIEL

- Le Canada est constitué de régions hétérogènes. Les statistiques régionales nous permettent de dégager les principales caractéristiques de leurs diversités, mais un examen à fond de ces dernières exigerait des données régionales encore plus spécifiques.
- La carte ci-contre de la région de l'Atlantique illustre un contraste frappant entre le centre urbain-industriel et les zones périphériques typiquement rurales.
- Selon la carte, le centre urbain-industriel des provinces Maritimes comprend les villes de Halifax-Dartmouth, d'Amherst, de Truro, de Moncton, de Saint-Jean (N.-B.) et de Fredericton. La péninsule d'Avalon, à Terre-Neuve, qui comprend la ville de Saint-Jean, fait partie du centre urbain-industriel de la région de l'Atlantique.
- A l'intérieur du centre urbain-industriel, les conditions socio-économiques se comparent avantageusement avec les autres régions de croissance du Canada et se différencient nettement des zones périphériques.

# ATLANTIC SUB-REGIONAL DIFFERENCES DIFFÉRENCES SOUS-RÉGIONALES DE L'ATLANTIQUE

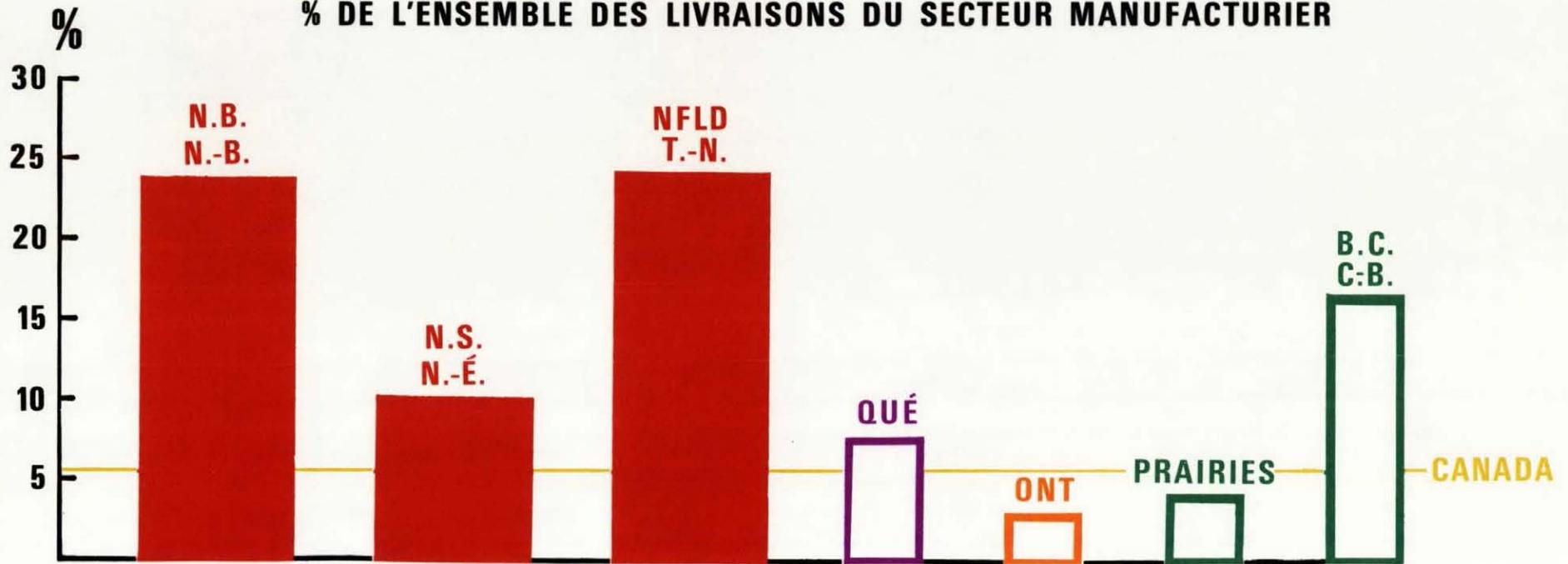
(1974)

	CORE CENTRE	PERIPHERY PÉRIPHÉRIE	CANADA
UNEMPLOYMENT RATE TAUX DE CHÔMAGE	5.6%	13.1%	5.4%
PARTICIPATION RATE TAUX DE PARTICIPATION	55.9%	48.2%	58.3%
PERSONAL INCOME PER CAPITA AS A % OF CANADA	87.5%	64.6%	100%
REVENU PERSONNEL PAR HABITANT EN % DU REVENU AU CANADA			

- ✓
- Unemployment and participation rates, and personal income per capita for the urban-industrial core, the Atlantic periphery and for Canada as a whole are shown in the accompanying chart.
  - Indicators for the urban-industrial core compare favourably to the Canadian averages. The growth performance of the urban-industrial core has been impressive over the past three years and continues to be strong. In Halifax-Dartmouth income per capita is now above that in Montreal, Quebec City, Winnipeg and Victoria, and employment growth is close to the rate in Calgary and Edmonton.
  - The peripheral regions (particularly northern New Brunswick, Cape Breton, the Strait of Canso, southwestern Nova Scotia and all of Newfoundland excluding the Avalon Peninsula) have not shared in the gains realized by the inner core. For example, per capita income in northern New Brunswick is approximately one-half that of the national average. Unemployment rates in the periphery of the Atlantic Region are several times those being experienced in the urban-industrial core.
  - La page ci-contre présente les taux de chômage et de participation ainsi que le revenu personnel par habitant pour le centre urbain-industriel, la périphérie de l'Atlantique et l'ensemble du Canada.
  - Les trois indicateurs pour le centre urbain-industriel se comparent avantageusement aux moyennes canadiennes. Au cours des trois dernières années, la croissance du centre urbain-industriel a été très forte et elle se poursuit toujours. Dans Halifax-Dartmouth, le revenu par habitant dépasse maintenant celui de Montréal, de Québec, de Winnipeg et de Victoria, et le taux de croissance de l'emploi se rapproche de ceux de Calgary et d'Edmonton.
  - Cependant, les gains enregistrés au niveau du centre urbain-industriel n'ont pas été partagés dans les zones périphériques (particulièrement le nord du Nouveau-Brunswick, le Cap-Breton, le détroit de Canso, le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse et l'ensemble de Terre-Neuve, à l'exception de la péninsule d'Avalon). Par exemple, le revenu par habitant dans le nord du Nouveau-Brunswick est d'environ la moitié de la moyenne nationale. Les taux de chômage dans la périphérie de la région de l'Atlantique atteignent un niveau plusieurs fois supérieur à ceux enregistrés dans le centre urbain-industriel.

# PULP AND PAPER PÂTES ET PAPIER

% OF TOTAL MANUFACTURING SHIPMENTS  
% DE L'ENSEMBLE DES LIVRAISONS DU SECTEUR MANUFACTURIER



## SELECTED SECTOR PROBLEMS

### Forestry and Pulp and Paper

- Forest-based industries are an important source of employment in the Atlantic Region; approximately 10,000 people are employed in primary forestry operations and another 8,000 in pulp and paper mills.
- The pulp and paper industry in the Atlantic Region has been hard hit by the general economic slowdown, labour-management difficulties and competition from new mills in the United States. The general economic slowdown has also severely affected lumber production in the Atlantic Region.
- The accompanying chart indicates that pulp and paper production accounts for almost 25 percent of the total value of manufacturing shipments for both New Brunswick and Newfoundland, and for almost 10 percent in the case of Nova Scotia. These percentages far exceed the contribution of pulp and paper to manufacturing shipments for Canada as a whole. While the chart is based on 1972 data, the current situation is essentially unchanged.
- In general, plant and equipment in the pulp and paper mills of the Atlantic Region, and in Quebec, tend to be older than in the rest of Canada. As a result, required efforts to modernize these mills in order to maintain their competitive position will be relatively costly vis-à-vis other regions.

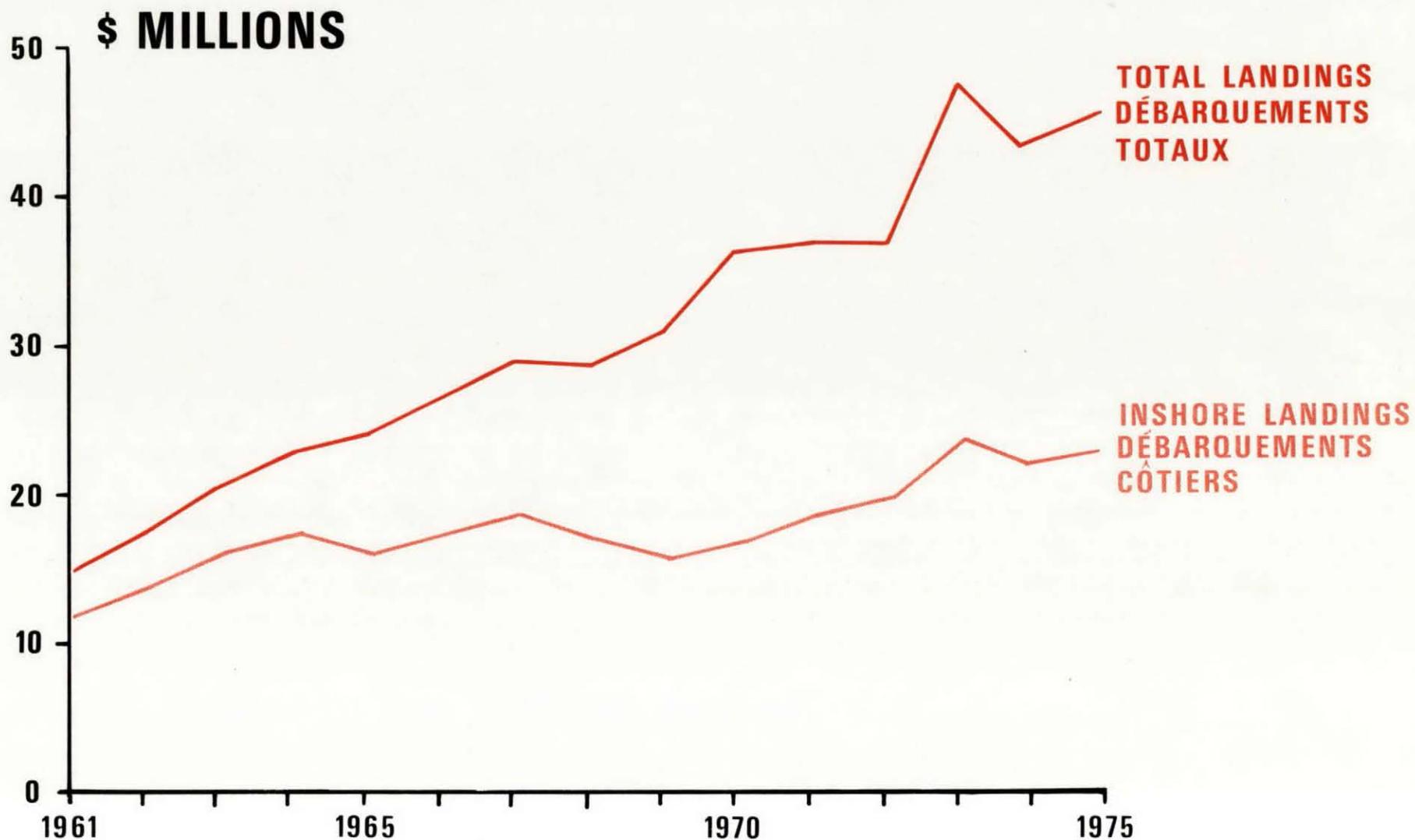
## QUELQUES PROBLÈMES SECTORIELS

### La forêt et l'industrie des pâtes et papiers

- Une part importante de l'emploi dans la région de l'Atlantique repose sur l'industrie forestière; l'exploitation forestière fournit environ 10 000 emplois et l'industrie des pâtes et papiers 8 000.
- L'industrie des pâtes et papiers dans la région de l'Atlantique a été sévèrement touchée par le ralentissement économique, par les problèmes de gestion du travail et par la détérioration de sa position concurrentielle relativement aux nouveaux moulins américains. La récession, de même, a touché sévèrement la production de bois d'oeuvre dans la région de l'Atlantique.
- Comme l'illustre le graphique, la fabrication de pâtes et papiers représente près de 25 pour cent de la valeur totale des expéditions manufacturières au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve, et près de 10 pour cent en Nouvelle-Écosse. Cette contribution excède la moyenne nationale. Même si le graphique renvoie à l'année 1972, la situation actuelle demeure inchangée.
- De manière générale, l'usine et l'outillage dans les moulins de pâtes et papiers des régions de l'Atlantique et du Québec sont moins modernes que dans le reste du pays, si bien que le coût de modernisation pour défendre la position concurrentielle de ces moulins sera plus élevé.

# VALUE OF FISH LANDINGS, NEWFOUNDLAND

## VALEUR DES DÉBARQUEMENTS DE POISSON À TERRE-NEUVE



### Fisheries

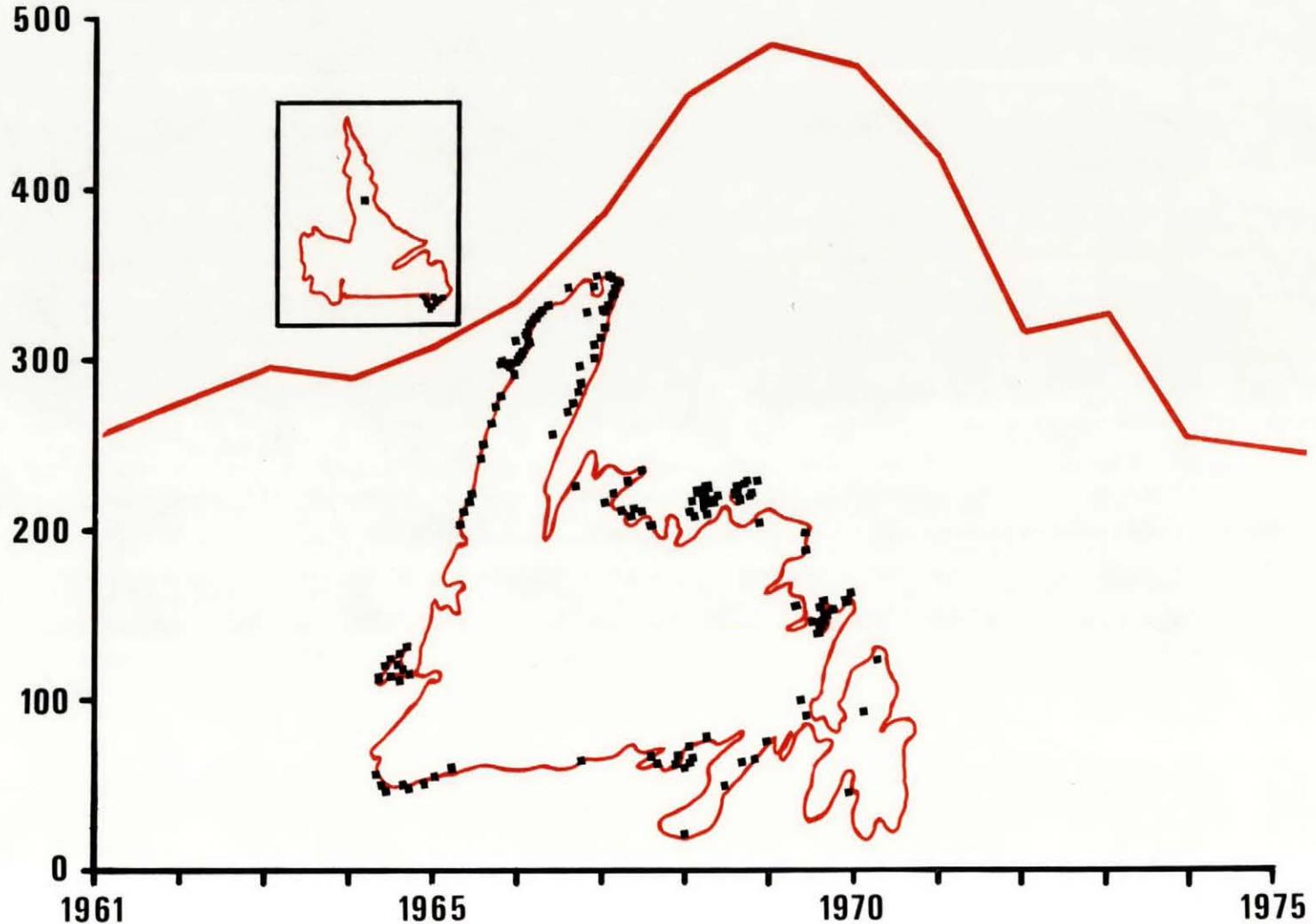
- The importance of fisheries to the Atlantic Region is evident from the number of persons employed in the industry. Approximately 8 percent of the employed labour force of the region is engaged in fishing and fish processing. Of the approximate 50,000 people so employed, almost half are located in Newfoundland.
- The accompanying chart shows that the value of fish landings in Newfoundland during the past two years has been lower than the peak achieved in 1973. Market intelligence reports indicate, however, that conditions may improve somewhat in 1976.
- The chart also shows that there has been a dramatic shift in Newfoundland since 1961 in the relative importance of inshore and offshore fishing. In 1961 inshore fishing accounted for approximately 85 percent of the total value of fish landings but for less than 50 percent in 1975. The growth of the offshore fishing industry, together with deteriorated resource conditions, has caused marked declines in inshore fishing stocks.

### La pêche

- Le nombre d'employés dans le secteur de la pêche atteste l'importance de cette activité pour la région de l'Atlantique. Ce secteur et l'industrie de transformation du poisson fournissent environ 8 pour cent de l'emploi dans la région, soit approximativement 50 000 emplois, dont la moitié à Terre-Neuve.
- Le graphique indique que la *valeur* des débarquements de poisson à Terre-Neuve au cours des deux dernières années n'a pas égalé le point culminant atteint en 1973. Les rapports des analyses de marché indiquent que la situation pourrait s'améliorer quelque peu en 1976.
- Il indique un changement radical à Terre-Neuve depuis 1961 quant à l'importance relative de la pêche côtière par rapport à la pêche hauturière. La pêche côtière comptait pour approximativement 85 pour cent de la valeur totale des débarquements de poisson en 1961 et pour moins de 50 pour cent en 1975. L'essor de l'industrie de la pêche hauturière, combiné à la raréfaction des ressources, a causé un déclin marqué au niveau des stocks pour la pêche côtière.

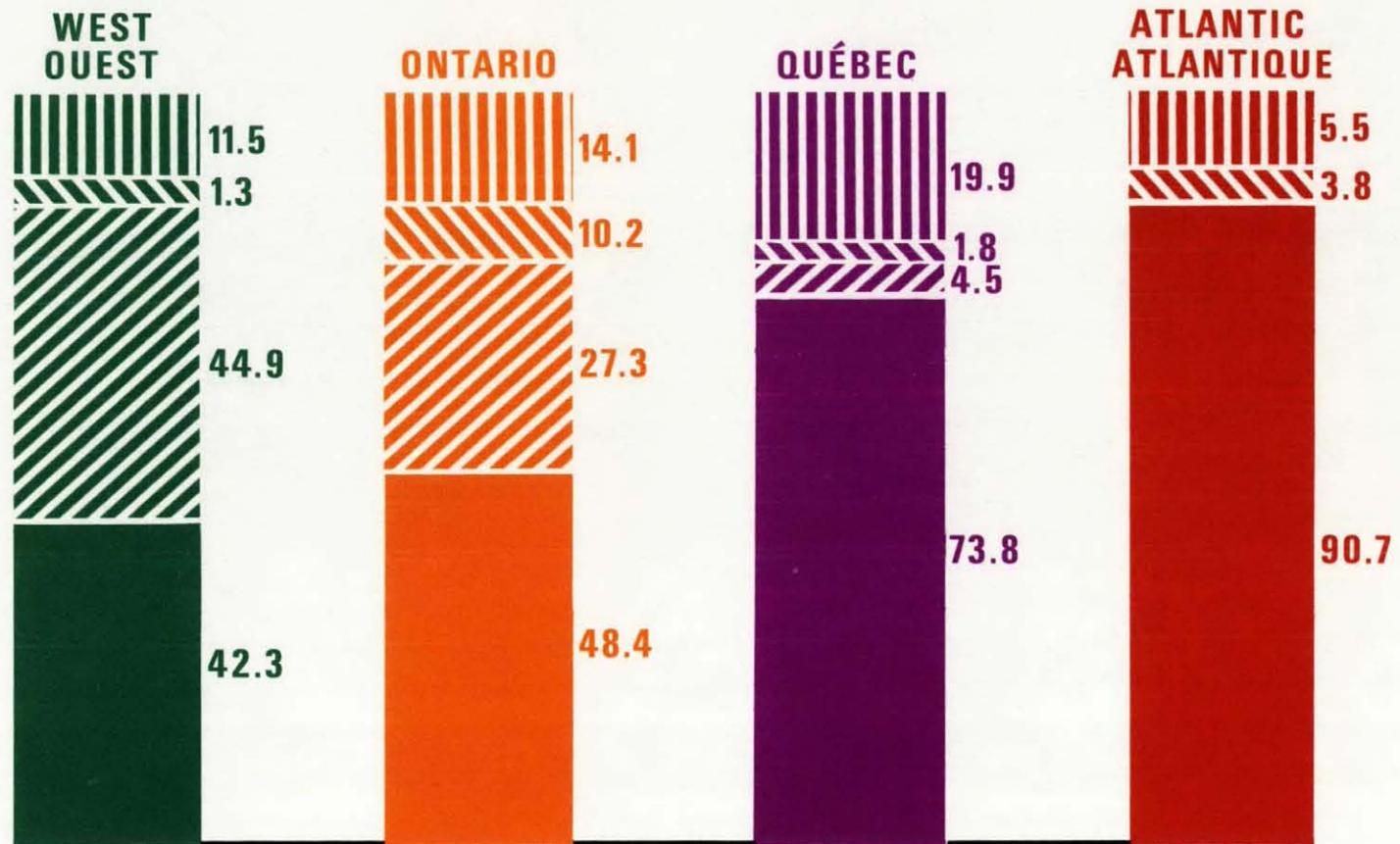
# VOLUME OF FISH LANDINGS-NEWFOUNDLAND VOLUME DES DÉBARQUEMENTS DE POISSON-TERRE-NEUVE

1 000 METRIC TONS  
1 000 TONNES MÉTRIQUES



- While the plight of the Atlantic fisheries is well known, the problem of depleting stocks is so alarming as to warrant capsule review here.
- The accompanying chart shows the volume of fish landings in Newfoundland, as measured in thousands of metric tons, since 1961. The dramatic fall-off in catches since 1969, to levels below those in 1961, is all too evident.
- When one takes account of productivity gains in harvesting over this period the implications for employment redundancy are also evident. The unemployment rate in Newfoundland was 16 percent throughout 1974 and 18 percent during 1975.
- As indicated on the map insert, for a very large number of communities in Newfoundland the fisheries industry is the major employer. The map insert, it should be noted, reflects only fishing-based single industry communities of significant size; the many very small fishing villages between the points indicated compound the problem of dependency.
- Maintenant que la situation alarmante de la pêche dans la région de l'Atlantique est identifiée, il est important de se pencher sur le problème de l'épuisement des ressources.
- Le graphique ci-contre, où l'on indique depuis 1961 le *volume* des débarquements de poisson en milliers de tonnes métriques, illustre, pour Terre-Neuve, la chute radicale des prises depuis 1969 à des niveaux très inférieurs à ceux de 1961.
- Si on tient compte des gains de productivité enregistrés, les répercussions du point de vue de l'emploi sont sérieuses. Le taux de chômage à Terre-Neuve s'est situé à 16 pour cent en 1974 et à 18 pour cent au cours de 1975.
- L'industrie de la pêche constitue le premier employeur pour un grand nombre de collectivités de Terre-Neuve, comme indiqué. Notons que le tracé de l'île ne donne que les agglomérations importantes dépendant essentiellement de la pêche. L'existence de plusieurs petits villages non représentés sur la carte accentue davantage le problème de la dépendance.

# ENERGY SOURCES BY REGION (% DISTRIBUTION) SOURCES D'ÉNERGIE PAR RÉGION (RÉPARTITION EN %)



HYDRO/NUCLEAR		HYDRAULIQUE/NUCLÉAIRE
COAL		CHARBON
NATURAL GAS		GAZ NATUREL
OIL		PÉTROLE

## Energy

- While the government recognizes the need for a market price at or near the world level which will lead to a necessary reallocation and conservation of energy sources, recent changes in energy prices have posed particular problems for the Atlantic Region due to its high dependency on fossil fuels for energy generation.
- The accompanying chart indicates total private and public sector energy sources from hydro and nuclear power, coal, natural gas and oil. The percentages shown in the chart include, therefore, the contribution of each of these four energy sources to the generation of energy for private industry, transportation, home heating and public utilities.
- In the case of the Atlantic Region more than 90 percent of all energy is derived from oil. This contrasts sharply to the situation in Ontario and the West, where oil-derived energy accounts for only 48 percent and 42 percent, respectively. Reliance on oil in Quebec is less than in the Atlantic Region, but is nevertheless dominant.
- Natural gas displays the reverse regional configuration; it is very important in the West, somewhat less so in Ontario, of marginal significance in Quebec and of no significance to the Atlantic Region. It should be noted, however, that even in the case of the West natural gas does not rival the overwhelming importance of oil to the Atlantic Region.
- The varying importance of oil as an energy source helps to explain the concern in Eastern Canada about increases in oil prices made necessary by changing international conditions. It helps to explain also the attention being given there to alternative sources of energy, such as hydro-electric and nuclear generation.

## L'énergie

- Même si le gouvernement reconnaît la nécessité d'un prix de marché égal ou comparable à celui du niveau mondial, lequel permettra une redistribution et une conservation nécessaires des ressources énergétiques, les changements récents intervenus dans les prix de l'énergie posent à la région de l'Atlantique des problèmes particuliers, en raison de sa grande dépendance à l'égard des combustibles fossiles.
- Le diagramme ci-contre indique les sources énergétiques des secteurs privés et publics (ressources hydrauliques et nucléaires, charbon, gaz naturel, pétrole). Les pourcentages correspondent à la consommation énergétique requise pour l'industrie privée, les transports, le chauffage domiciliaire et les services publics.
- La production énergétique totale de la région de l'Atlantique dépend à plus de 90 pour cent du pétrole. Voilà un contraste frappant avec la situation caractéristique de l'Ontario et de l'Ouest, où le pétrole compte respectivement pour 48 et 42 pour cent de l'ensemble des besoins. Le pétrole joue un rôle prépondérant sur la scène québécoise également, mais à un degré moindre que dans la région de l'Atlantique.
- Les patterns de consommation du gaz naturel se trouvent complètement renversés. L'utilisation du gaz est pratiquement inexistante dans la région de l'Atlantique. A mesure qu'on se déplace vers l'Ouest, la dépendance de cette source d'énergie augmente. Il faut toutefois noter que l'Ouest ne dépend pas autant du gaz que la région de l'Atlantique du pétrole.
- La valeur fluctuante du pétrole comme source d'énergie explique pourquoi l'est du Canada est grandement préoccupé par la hausse du prix du pétrole, rendue nécessaire par suite des conditions internationales. Ceci explique également l'intérêt que l'on porte à d'autres sources énergétiques, comme l'énergie hydraulique et nucléaire.

# COMPARATIVE COST OF LIVING

(OCTOBER 1975)

INDEX EXCLUDES SHELTER AND CLOTHING

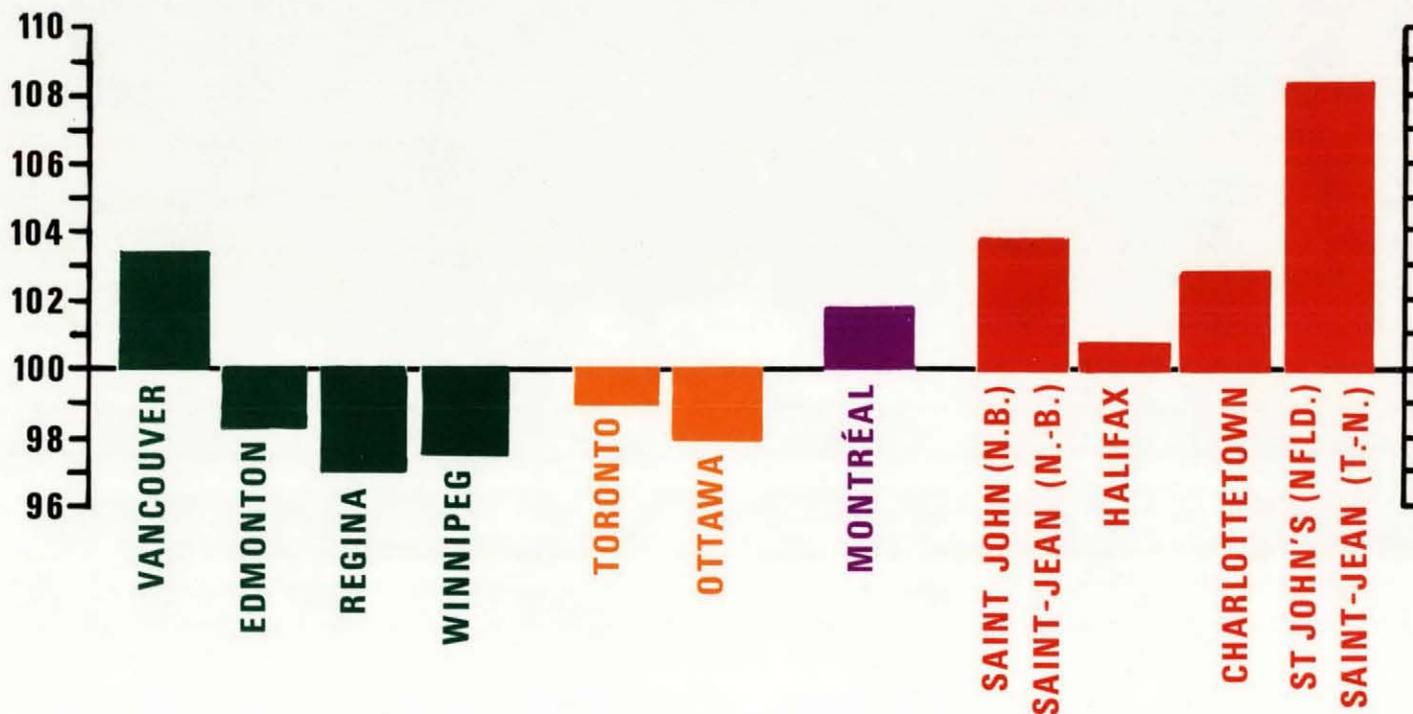
(AVERAGE = 100)

# COMPARAISON DU COÛT DE LA VIE

(OCTOBRE 1975)

CES INDICES EXCLUENT LE LOGEMENT ET L'HABILLEMENT

(MOYENNE = 100)





#### COMPARATIVE COST OF LIVING

- The problem of inflation is common to all regions of Canada. Many commentators on the regional disparity issue, however, appear to believe that the cost of living in the slow growth regions is much less than in other parts of the country.
- The accompanying chart demonstrates that such is not the case. In fact, the Statistics Canada survey, on which the chart is based, indicates that the cost of living in the regional centres of the Atlantic Region is considerably higher than elsewhere in Canada.
- Unfortunately, the survey excludes housing and clothing, but supplementary information suggests that, even if these items were to be included, the overall cost of living would still be highest in the Atlantic Region.

#### LE COÛT DE LA VIE COMPARATIF

- L'inflation est un problème commun à toutes les régions du Canada. Plusieurs observateurs intéressés à la question des inégalités régionales estiment que le coût de la vie est beaucoup moins élevé dans les régions à faible croissance que dans les centres urbains hautement industrialisés.
- Le graphique ci-joint fait voir que tel n'est pas le cas. En effet, selon l'enquête de Statistique Canada, à la base de ce graphique, le coût de la vie dans les centres régionaux de l'Atlantique est beaucoup plus élevé que dans le reste du Canada.
- Malheureusement, cette enquête n'inclut pas le logement et l'habillement. Selon certaines informations supplémentaires, le coût de la vie demeurerait dans l'ensemble plus élevé dans la région de l'Atlantique même si l'on pouvait tenir compte de ces deux éléments.

## THE POLICY RESPONSE

- The rather diverse set of issues identified with respect to the Atlantic Region may be grouped into two broad but closely related problem sets:
  - those associated with the longer-run issues of disparate incomes and the underutilization of the labour force - particularly as they apply to areas outside of the urban-industrial core; and
  - those associated with particular structural and sectoral problems.
- Although the Department of Regional Economic Expansion has a very important role in helping the Atlantic provinces to overcome these problems, it should be stated at the outset that the policies and programs of other federal departments are also fundamental to their resolution. Obvious examples include the policies and programs of the Departments of Environment, National Defence, Transport, and Energy, Mines and Resources.
- A number of programs of DREE and other federal departments have been aimed at the first set of problems. The RDIA program is particularly important from this point of view. Accepted offers from the inception of the program are expected to result eventually in the creation of approximately 21,000 direct new jobs in manufacturing and processing.
- However, a great deal of effort in the past two years has been directed to the identification of opportunities designed to overcome specific structural and sectoral problems in the Atlantic provinces. The vehicle for the realization of these opportunities has been the subsidiary agreement mechanism, developed with the province in question and often in concert with other federal departments under the provisions of the General Development Agreements.

## LES SOLUTIONS POLITIQUES

- On peut regrouper sous deux thèmes l'ensemble des problèmes identifiés dans la région de l'Atlantique :
  - les problèmes à long terme liés aux inégalités de revenu et à la sous-utilisation de la main-d'oeuvre, surtout dans le cas des zones sises à l'extérieur du centre urbain-industriel.
  - certains problèmes structurels et sectoriels particuliers.
- Malgré le rôle important joué par le ministère de l'Expansion économique régionale pour aider les provinces de l'Atlantique à résoudre ces problèmes, il faut tout d'abord rappeler que les politiques et programmes des autres ministères fédéraux sont aussi essentiels à cette entreprise. Parmi les exemples les plus frappants, mentionnons les politiques et programmes des ministères de l'Environnement, de la Défense nationale, des Transports et de l'Énergie, des Mines et des Ressources.
- Certains programmes du MEER et des autres ministères fédéraux ont été destinés à résoudre un premier ensemble de problèmes. Le programme LSDR est particulièrement important à cet égard. Les offres acceptées depuis le début de ce programme devraient éventuellement avoir pour effet la création d'environ 21 000 emplois directs dans les entreprises de fabrication et de transformation.
- On a cherché cependant davantage, au cours des deux dernières années, à identifier les possibilités de solution pour les problèmes structurels et sectoriels des provinces de l'Atlantique. L'on a utilisé, pour réaliser ces possibilités, le mécanisme de l'entente auxiliaire, élaboré avec la province intéressée et, souvent, de concert avec les ministères fédéraux, aux termes des ententes-cadres de développement.

- ✓
- As indicated in the following list, several of the subsidiary agreements signed to date are aimed at two very important sectors in the Atlantic, namely forestry and fishing together with their related manufacturing activities. In addition, a number of structural constraints to development are being overcome by improving essential infrastructure. These included the upgrading of transportation facilities (highways, access roads, ports) and the upgrading of urban and industrial services.

#### Emphasis of Subsidiary Agreements

##### Newfoundland

- upgrading the forestry sector
- community infrastructure in Gros Morne Park
- improvement of highways network
- upgrading of primary and secondary fisheries sectors
- marine research
- upgrading of urban infrastructure in St. John's

##### Nova Scotia

- waterfront development in Halifax-Dartmouth
- community and industrial infrastructure at the Strait of Canso
- mineral development

##### New Brunswick

- forestry development
- improvement of highways network
- industrial diversification and upgrading arterial highways in Saint John and Moncton
- upgrading of the agricultural sector
- promoting area specific projects (King's Landing, Kent County, and Miramichi)
- tourism development

##### Prince Edward Island

- No General Development Agreement exists. Rather joint federal-provincial development activities are carried out within the framework of a 15-year Comprehensive Development Plan. Joint programming for 18 different sectors of the economy have been evolved.

- Comme indiqué sur la liste ci-dessous, plusieurs des ententes auxiliaires signées jusqu'à maintenant touchent deux secteurs importants dans l'Atlantique, soit celui de la forêt et des pêches et les activités de fabrication connexes. De plus, l'amélioration de l'infrastructure essentielle permet de surmonter les obstacles au développement. Ces améliorations touchent les moyens de transport (routes, voies d'accès, ports) et les services urbains et industriels.

#### Les points d'insistance des ententes auxiliaires

##### Terre-Neuve

- exploitation de l'industrie forestière
- infrastructure communautaire du parc de Gros Morne
- amélioration du réseau routier
- remise en valeur du secteur des pêches au niveau des prises et de l'industrie du traitement du poisson
- recherches océanographiques
- amélioration de l'infrastructure urbaine de la ville de Saint-Jean

##### Nouvelle-Écosse

- aménagement du bord de mer à Halifax-Dartmouth
- infrastructure industrielle et communautaire dans le détroit de Canso
- exploitation minière

##### Nouveau-Brunswick

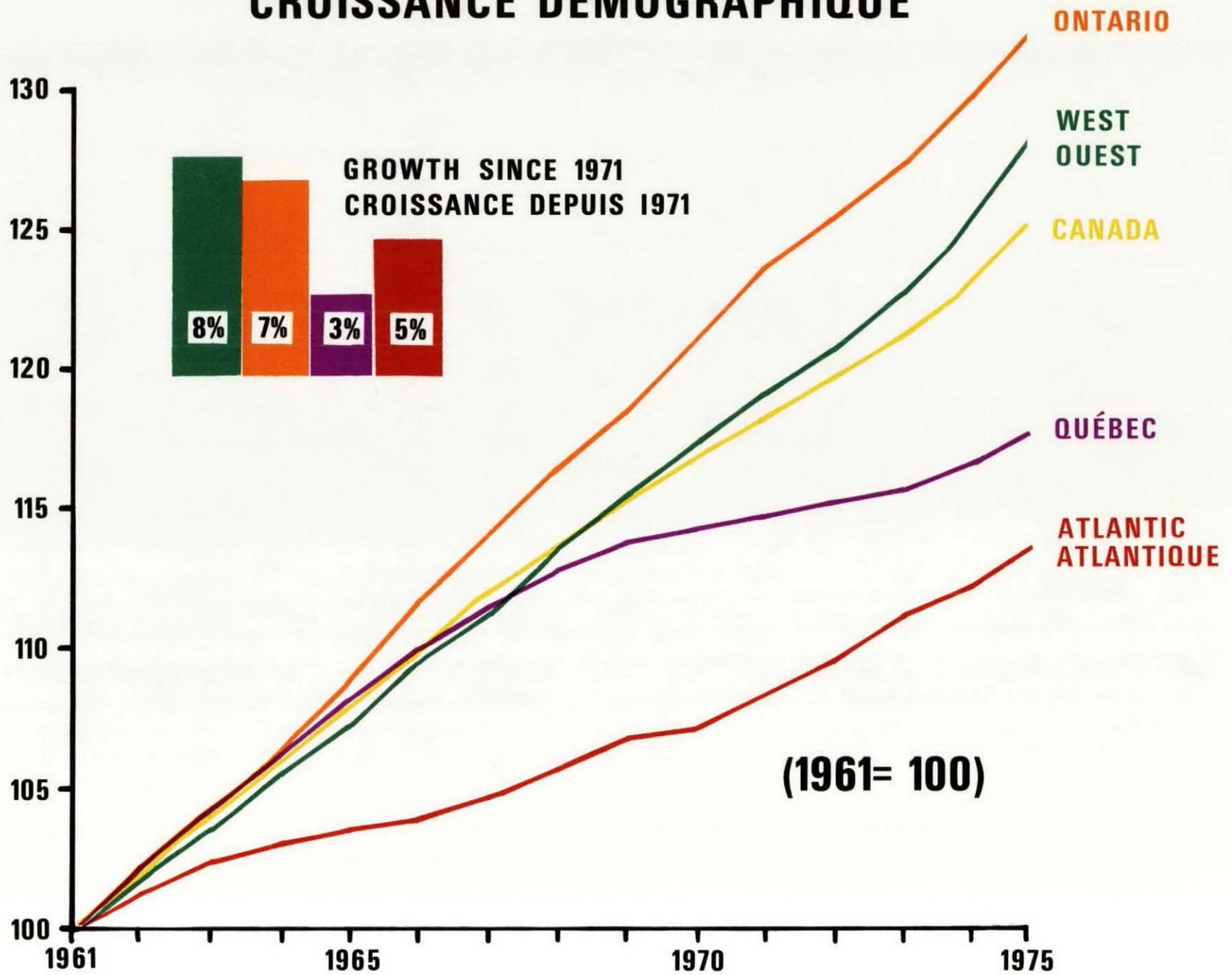
- exploitation forestière
- amélioration du réseau routier
- diversification et développement industriel
- grandes artères de Saint-Jean et de Moncton
- mise en valeur du secteur agricole
- promotion des projets propres à certaines zones (King's Landing, comté de Kent et Miramichi)
- industrie touristique

##### Île-du-Prince-Édouard

- Il n'existe aucune entente-cadre de développement. Un Plan d'ensemble de développement chapeaute les activités conjointes fédérales-provinciales de développement pour 18 secteurs différents de l'économie.

**QUÉBEC**

# POPULATION GROWTH CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE



### DIVERGENT EVIDENCE

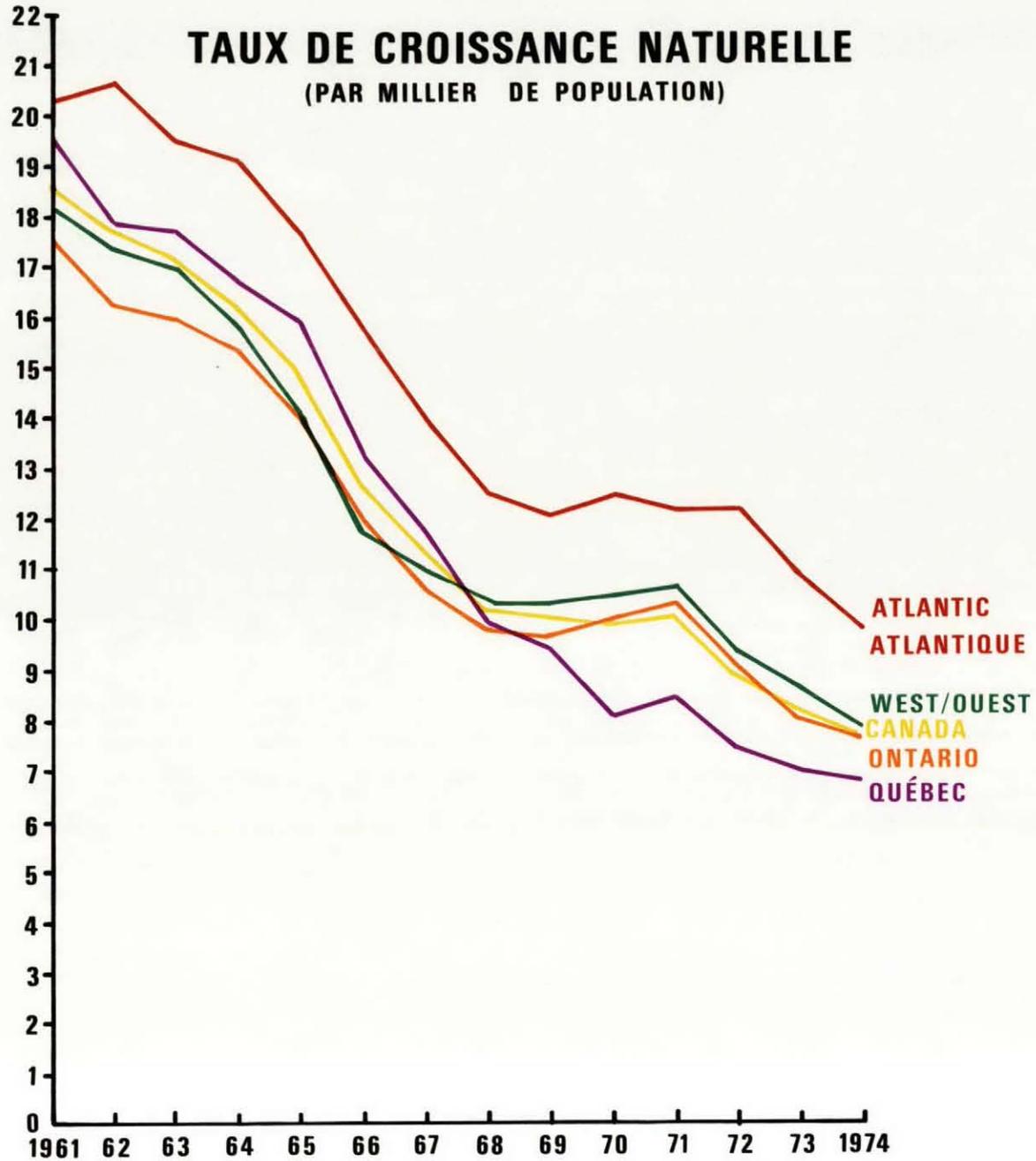
- In comparison with other provinces, Quebec has achieved an advanced level of development. It is second only to Ontario in industrialization (26 percent of employment in 1974 was in the manufacturing sector compared to 27 percent in Ontario) and its population is highly urbanized.
- A strong revival of economic activity began in 1972 and continued until 1974. The investment climate strengthened considerably and some 200,000 net new jobs were created over the two-year period.
- The second part of this presentation, however, introduced an element of concern about the relative rate of economic progress in Quebec. Unemployment rates remain high, substantial out-migration has occurred, and personal income and earned income per capita are currently 20 percent and 26 percent, respectively, below comparable figures for Ontario. Recent trends portend a further deterioration in employee earnings in Quebec relative to those in Ontario and other provinces.
- There is ambivalent evidence, therefore, respecting the climate for regional development in Quebec. Some critical determinants, not mentioned earlier, deserve attention.
- One of these determinants is the relative rate of population growth. To focus on this issue, the accompanying chart indicates population growth in each of the four regions since 1961; the bar insert indicates the cumulative population growth since 1971.
- The chart shows that, since the late 1960s, Quebec has lagged behind the Western and Ontario Regions in terms of population growth. In fact, since 1971, population growth in Quebec has also been less than that experienced in the Atlantic Region. As a result of this relatively slow rate of growth, Quebec's share of the national total has declined appreciably.

### L'AMBIVALENCE DE LA SITUATION

- Par rapport aux autres provinces, le Québec a atteint un niveau avancé de développement. Au chapitre de l'industrialisation, il n'est dépassé que par l'Ontario, où 27 pour cent de l'emploi se situe dans le secteur de la fabrication, comparativement à 26 pour cent au Québec en 1974. De plus, sa population est fortement concentrée dans les centres urbains.
- Une forte reprise de l'activité économique s'amorce en 1972 et se poursuit jusqu'en 1974. Un climat favorable à l'investissement a permis la création nette de 200 000 emplois au cours de ces deux années.
- La deuxième partie de cette présentation a pourtant fourni matière à réflexion quant au taux relatif du progrès économique du Québec. On est aux prises avec des taux de chômage élevés de façon chronique, avec un bilan migratoire parfois largement déficitaire et avec un revenu personnel et un revenu gagné par habitant de 20 pour cent et de 26 pour cent moindres que ceux de l'Ontario. Les tendances récentes témoignent une baisse accrue dans les gains des employés du Québec par rapport à ceux de l'Ontario et des autres provinces.
- Le climat de développement régional du Québec est donc plus ou moins évident. Certains aspects critiques méritent d'être considérés.
- L'un de ces aspects est le taux relatif de la croissance démographique. Pour nous situer sur cette question, le graphique ci-contre nous indique la croissance de la population dans chacune des quatre régions depuis 1961 et la croissance cumulative de la population depuis 1971.
- Selon le graphique, le Québec accuse un retard en termes de croissance de sa population par rapport aux régions de l'Ouest et de l'Ontario. En effet, la croissance de la population de la région de l'Atlantique dépasse celle du Québec depuis 1971. Par suite de ce taux relativement faible, la part du Québec au total national a diminué sensiblement.

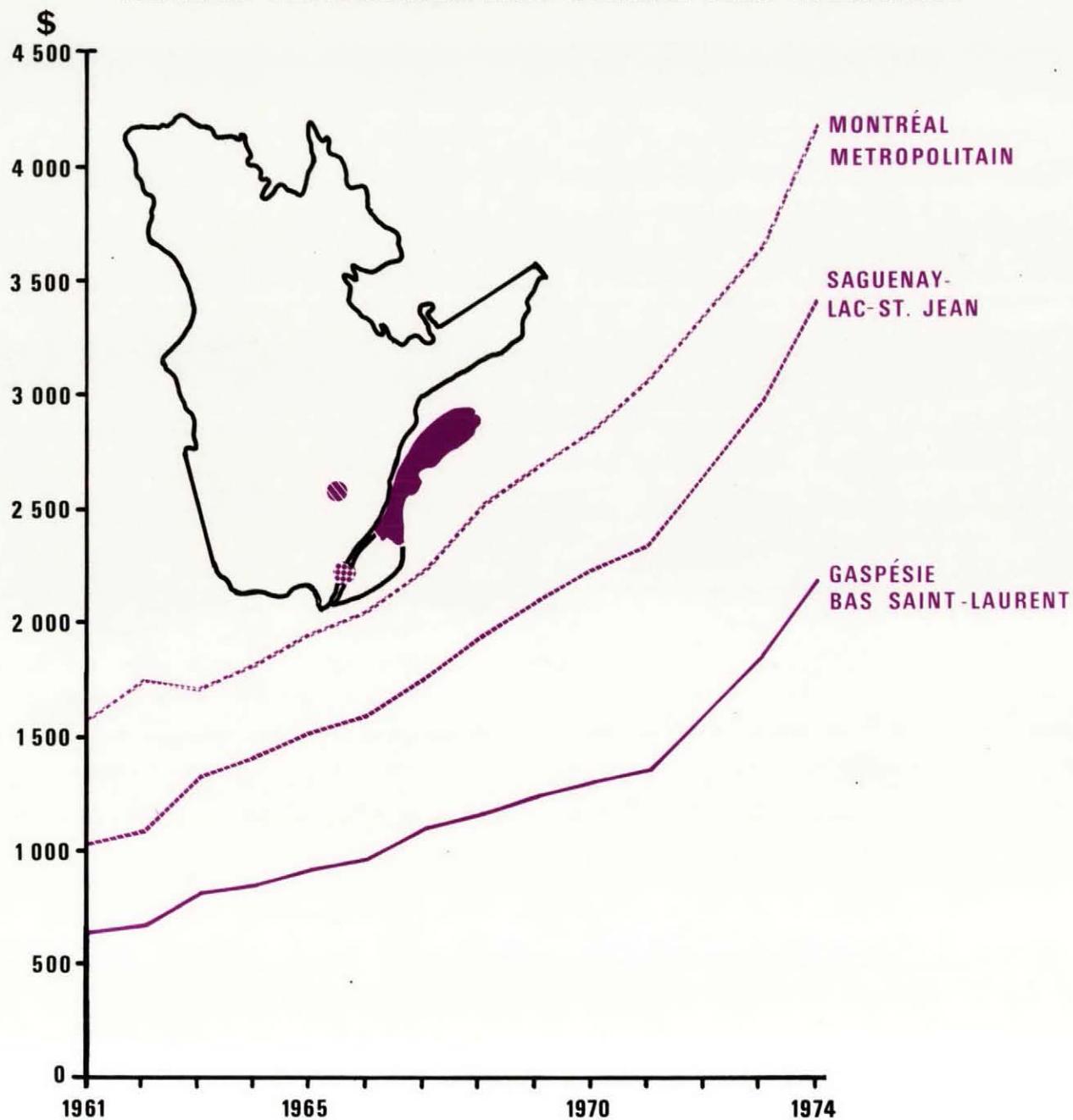
**RATES OF NATURAL INCREASE**  
(PER THOUSAND POPULATION)

**TAUX DE CROISSANCE NATURELLE**  
(PAR MILLIER DE POPULATION)



- In order to reinforce the points made on the previous page, the accompanying chart focuses on one of the main determinants of population growth - namely, the rate of natural increase. The rate of natural increase is defined as the number of births minus the number of deaths per thousand population.
- As indicated in the chart, the rate of natural increase has declined dramatically in all regions of Canada during the past decade and a half. The relatively sharp decline in Quebec, particularly since the late 1960s, is noteworthy. This can be explained by a very rapid drop in the Quebec birth rate - a phenomenon closely related to rapid urbanization and an increase in female participation in the work force.
- One of the consequences of this lower-than-average rate of natural increase will be a continuing decline in the provincial share of the national population - unless Quebec begins to receive a larger proportion of international migrants entering Canada. This could have significant implications in terms of future economic growth.
- A l'appui de l'argument présenté à la page précédente, le graphique envisage l'un des principaux facteurs de la croissance de la population, à savoir le taux de croissance naturelle. On entend par là le nombre de naissances moins le nombre de décès par mille habitants.
- Le graphique fait voir un ralentissement dramatique dans le taux de croissance naturelle dans toutes les régions du Canada au cours des quinze dernières années. Il faut noter la baisse relativement importante au Québec, surtout depuis la fin des années 60. Ceci est attribuable à la chute de la natalité au Québec. Ce phénomène est étroitement lié à la rapidité de l'urbanisation et au nombre croissant des femmes sur le marché du travail.
- A moins d'un afflux plus important d'émigrants, ce taux de croissance naturelle inférieur à la moyenne se traduira par une diminution persistante de la population québécoise par rapport à celle du reste du pays, ce qui pourrait avoir des répercussions en termes de développement économique futur.

# PERSONAL DISPOSABLE INCOME PER CAPITA REVENU PERSONNEL DISPONIBLE PAR HABITANT



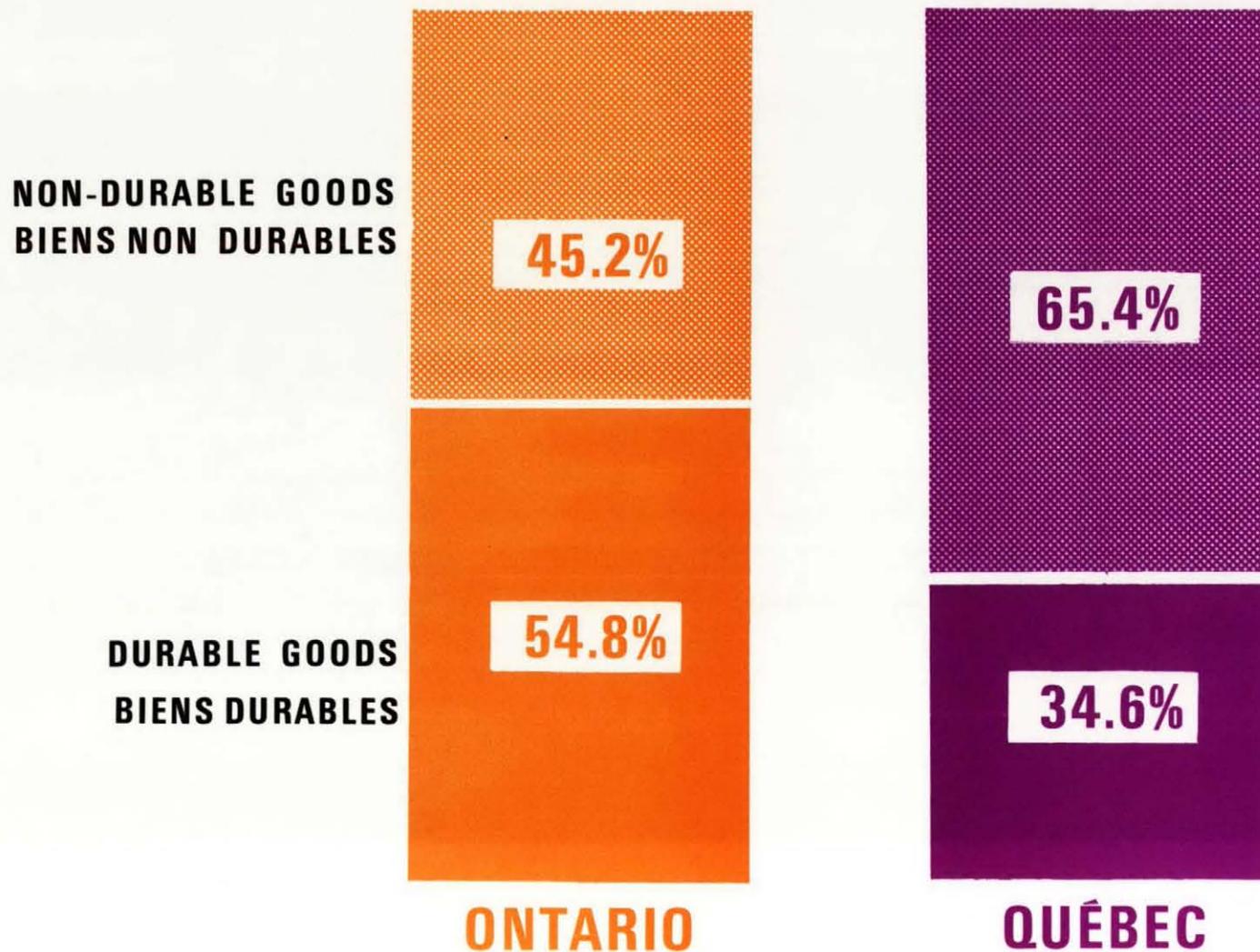
#### SUB-REGIONAL DISPARITIES

- Another critical element in the climate for regional development in Quebec is the degree to which the benefits of economic advancement complement development throughout the province.
- Although the market mechanism generally operates to allocate labour and other production inputs to where they best contribute to overall output of the economy, there is a growing concern in Quebec that the concentration of population and industry in the Montreal Metropolitan Area could conflict with potential realization of productive employment in the rest of the province. This is particularly obvious in the case of agriculture, as the expansion of Montreal is encroaching on very fertile farmland.
- Recent trends in Quebec underscore the concern for better balance within the province. The accompanying chart depicts personal disposable income per capita in three selected areas of the province - Montreal, Saguenay-Lac-St.Jean, and Gaspésie-Bas-Saint-Laurent - for the years 1961-1974. Although there has been a marginal improvement in the relative positions of the two rural areas, the absolute differences are increasing, especially with respect to Gaspésie-Bas-Saint-Laurent. Disposable income per capita in that area was some \$2,000 less than in Montreal in 1974 - compared to a difference of only \$900 in 1961.

#### LES DISPARITÉS SOUS-RÉGIONALES

- Un autre aspect fondamental des conditions du développement régional au Québec est le lien étroit entre la croissance économique et le développement dans la province.
- Le mécanisme de l'économie de marché affecte le travail et les autres intrants de production là où ils contribuent le mieux à la production globale de l'économie. Au Québec, on commence donc à s'inquiéter de la concentration de la population et des activités industrielles dans la région du Montréal métropolitain. Cela pourrait venir en conflit avec la création possible d'emplois productifs dans le reste de la province. Le cas de l'agriculture est un exemple flagrant où l'expansion de Montréal empiète sur des terres arables très fertiles.
- Les tendances récentes au Québec viennent confirmer la nécessité d'un meilleur équilibre à l'intérieur de la province. Le graphique ci-contre présente le revenu personnel disponible par habitant de 1961 à 1974 dans trois régions choisies de la province : Montréal, Saguenay-Lac-Saint-Jean et la Gaspésie-Bas-Saint-Laurent. Malgré une amélioration marginale des positions relatives des deux régions rurales, les écarts en termes absolus augmentent, surtout dans le cas de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent. Le revenu disponible par habitant de cette région était inférieur de \$2 000 à celui de Montréal en 1974. Cet écart n'était que de \$900 seulement en 1961.

# DISTRIBUTION OF MANUFACTURING SHIPMENTS RÉPARTITION DES EXPÉDITIONS MANUFACTURIÈRES (1974)



## INDUSTRIAL STRUCTURE

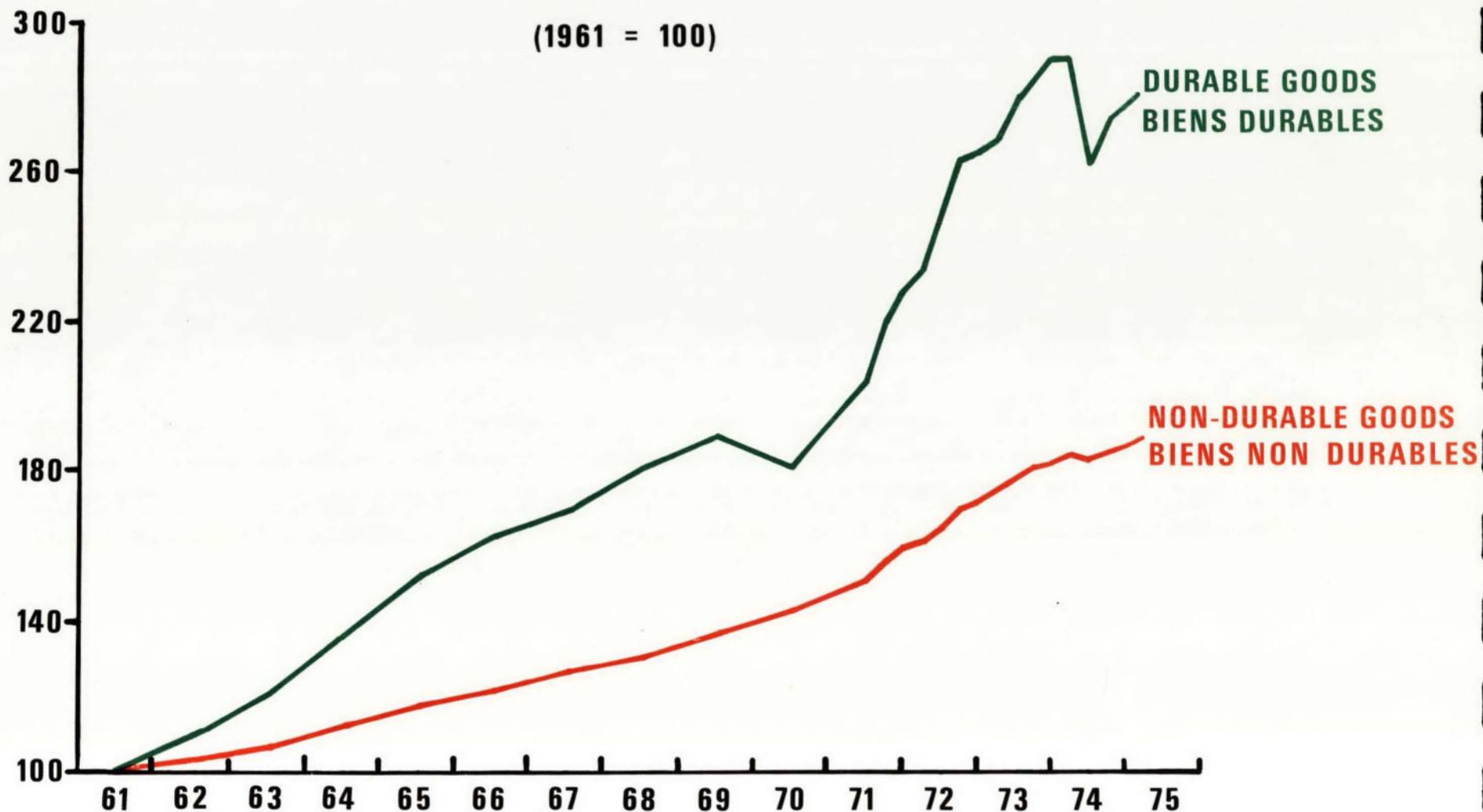
- Perhaps the single most important determinant of Quebec's future economic climate is its industrial structure.
- Quebec's manufacturing industry suffers from a high concentration in traditional types of activities, where increases in demand have not been marked. For example, as indicated in the accompanying bar chart, the manufacturing sector in Quebec tends to be much more heavily concentrated in the production of non-durables than is the case for Ontario. On the other hand, the rapid growth durable goods industries accounted for only one-third of Quebec's manufacturing shipments in 1974, compared to 55 percent in Ontario.
- Further, industries based on advanced technology are not well developed in Quebec and in many cases, exhibit lower productivity. Capital equipment industries account for only 15 percent of manufacturing employment and 14 percent of total manufacturing shipments in Quebec. In contrast, these same industries account for 29 percent of manufacturing employment and 38 percent of manufacturing shipments in Ontario.
- The deficiencies in Quebec's manufacturing sector have been exacerbated by Montreal's relative decline as a major North American financial centre.

## LA STRUCTURE INDUSTRIELLE

- La structure industrielle demeure sans doute le facteur déterminant le plus important des conditions économiques futures du Québec.
- Le secteur de la fabrication au Québec est handicapé par une grande concentration dans les types d'activités traditionnelles où les accroissements de la demande n'ont pas été assez prononcés. Comme l'indique le graphique, le secteur de la fabrication au Québec a davantage tendance à se concentrer sur la production de biens non durables qu'en Ontario. Cependant, la croissance rapide des industries de biens durables a compté pour le tiers seulement des expéditions manufacturières du Québec en 1974, comparativement à 55 pour cent en Ontario.
- De plus, le Québec possède relativement peu d'industries à technologie avancée et sa productivité s'est révélée, à maintes reprises, en deçà des prévisions. Les industries d'équipement représentent seulement 15 pour cent de l'emploi et 14 pour cent des expéditions totales du secteur de la fabrication au Québec. Par contre, ces mêmes industries d'équipement comptent pour 29 pour cent de l'emploi et 38 pour cent des expéditions manufacturières en Ontario.
- Le déclin relatif de Montréal comme important centre financier nord-américain n'a fait qu'aggraver les déficiences dans le secteur de la fabrication au Québec.

# GROWTH IN CONSUMER EXPENDITURES ON GOODS (CONSTANT DOLLARS)

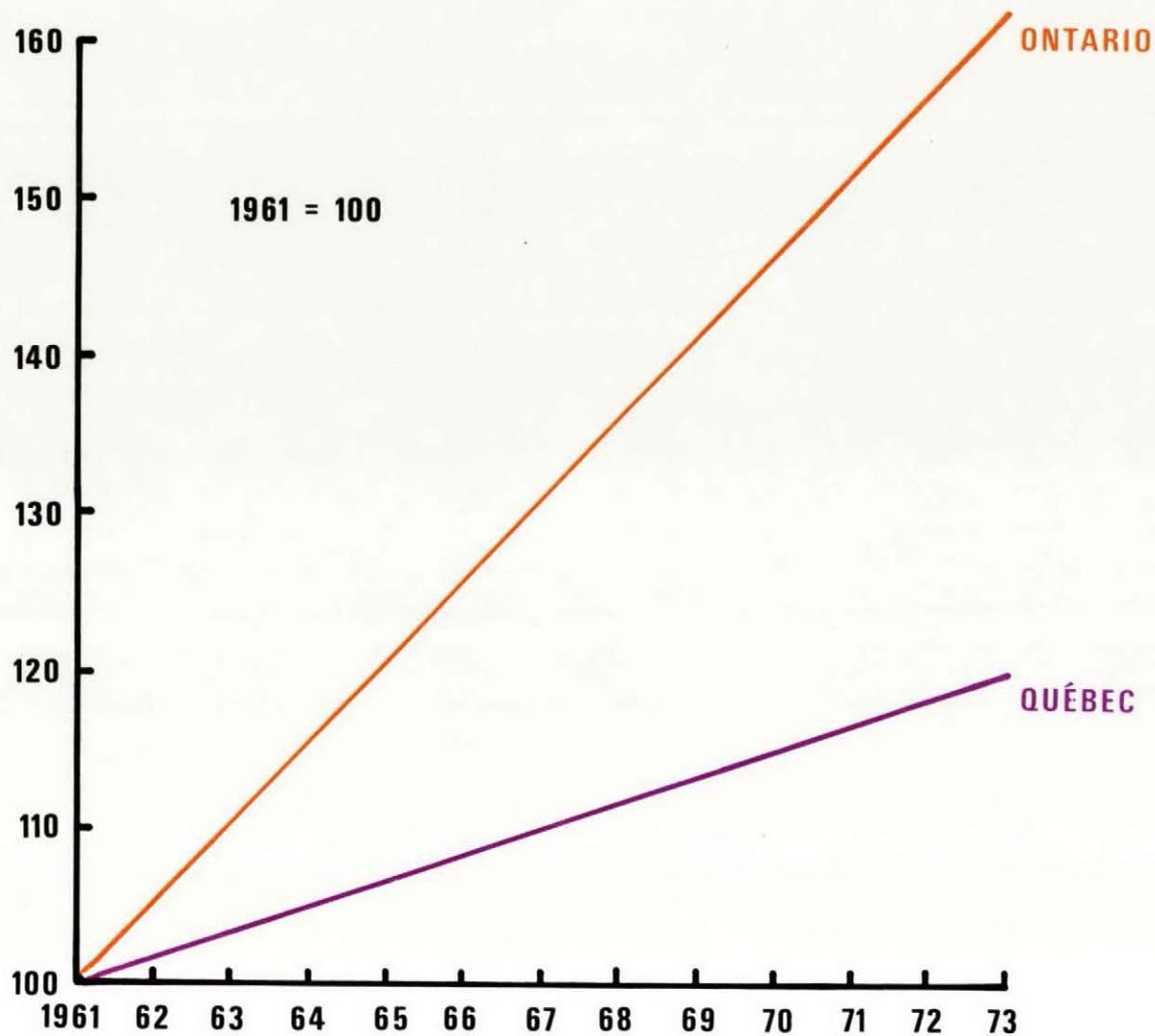
## AUGMENTATION DES DÉPENSES EN BIENS DE CONSOMMATION (DOLLARS CONSTANTS)



- One may question why there should be concern over the fact that manufacturing activity in Quebec is concentrated in non-durable goods production. To illustrate the need for concern, the accompanying chart shows the growth in consumer expenditures in Canada on durable and non-durable goods, from 1961 to mid-1975. To abstract from the effects of inflation, the figures have been expressed in constant (1961) dollar terms.
- The main feature of the chart is the stable but significantly slower growth in the volume of consumer expenditures on non-durables over the past fifteen years. During this period, expenditures on durables increased by almost twice the rate as those on non-durables.
- Because a high proportion of Quebec's manufacturing activity is concentrated in non-durables (such as clothing, textiles, and paper and allied products), it can be expected, unless a major restructuring is achieved, that the future growth of manufacturing employment in Quebec will be considerably lower than in Ontario.
- On peut se demander pourquoi l'activité manufacturière du Québec est concentrée sur la production de biens non durables. Pour justifier de telles préoccupations, le graphique ci-contre illustre la croissance des dépenses de consommation en biens durables et non durables au Canada de 1961 à la mi-1975. On fait abstraction des effets de l'inflation en utilisant comme valeur le dollar constant de 1961.
- Il ressort clairement que le volume des dépenses des consommateurs en biens non durables, au cours des quinze dernières années, s'est accru de façon lente et stable. Durant cette période, les dépenses en biens durables ont augmenté presque deux fois plus rapidement que les dépenses en biens non durables.
- A moins d'une restructuration fondamentale, la croissance des emplois dans le secteur de la fabrication au Québec sera beaucoup plus faible que celle de l'Ontario, en raison de la concentration marquée des activités manufacturières au Québec dans les biens non durables, à savoir l'habillement, le textile, le papier et les produits connexes.

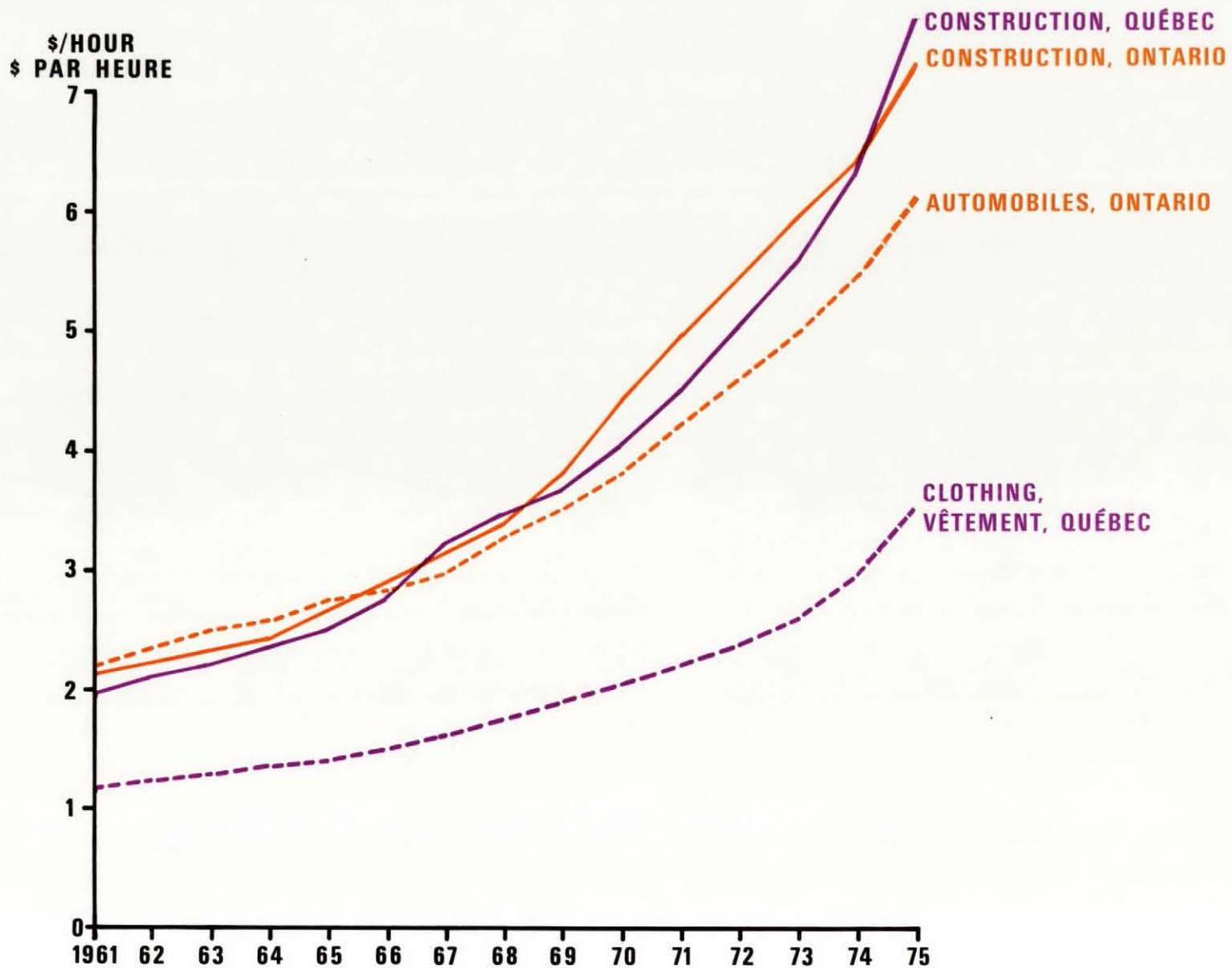
# EMPLOYMENT GROWTH OF 10 LARGEST MANUFACTURING INDUSTRIES

# TAUX DE CROISSANCE DE L'EMPLOI DANS DIX INDUSTRIES MAJEURES DU SECTEUR MANUFACTURIER



- Indeed, historically the growth of manufacturing employment in Quebec has lagged considerably behind that in Ontario.
- This point is demonstrated in the accompanying chart. Employment growth over the 1961-73 period in the ten largest manufacturing industries of Ontario is compared to employment growth in the ten largest manufacturing industries in Quebec. Clearly, the growth rates were dramatically disparate.
- It should be noted that seven of the ten largest manufacturing industries of Ontario are rapidly growing durable goods industries, whereas only four of the top ten in Quebec are durable goods industries.
- Néanmoins, la croissance de l'emploi dans le secteur de la fabrication au Québec a traditionnellement accusé du retard par rapport à celle de l'Ontario.
- Cette proposition est étayée par le graphique ci-contre. On y établit une comparaison de la croissance de l'emploi dans les dix industries manufacturières les plus importantes au Québec et en Ontario, au cours de la période 1961-1973. Les taux de croissance sont nettement différents.
- Il faut cependant ajouter que sept des dix plus importantes industries manufacturières de l'Ontario sont des industries de biens durables en pleine expansion, tandis que le Québec compte seulement quatre industries de biens durables parmi ses dix industries les plus importantes.

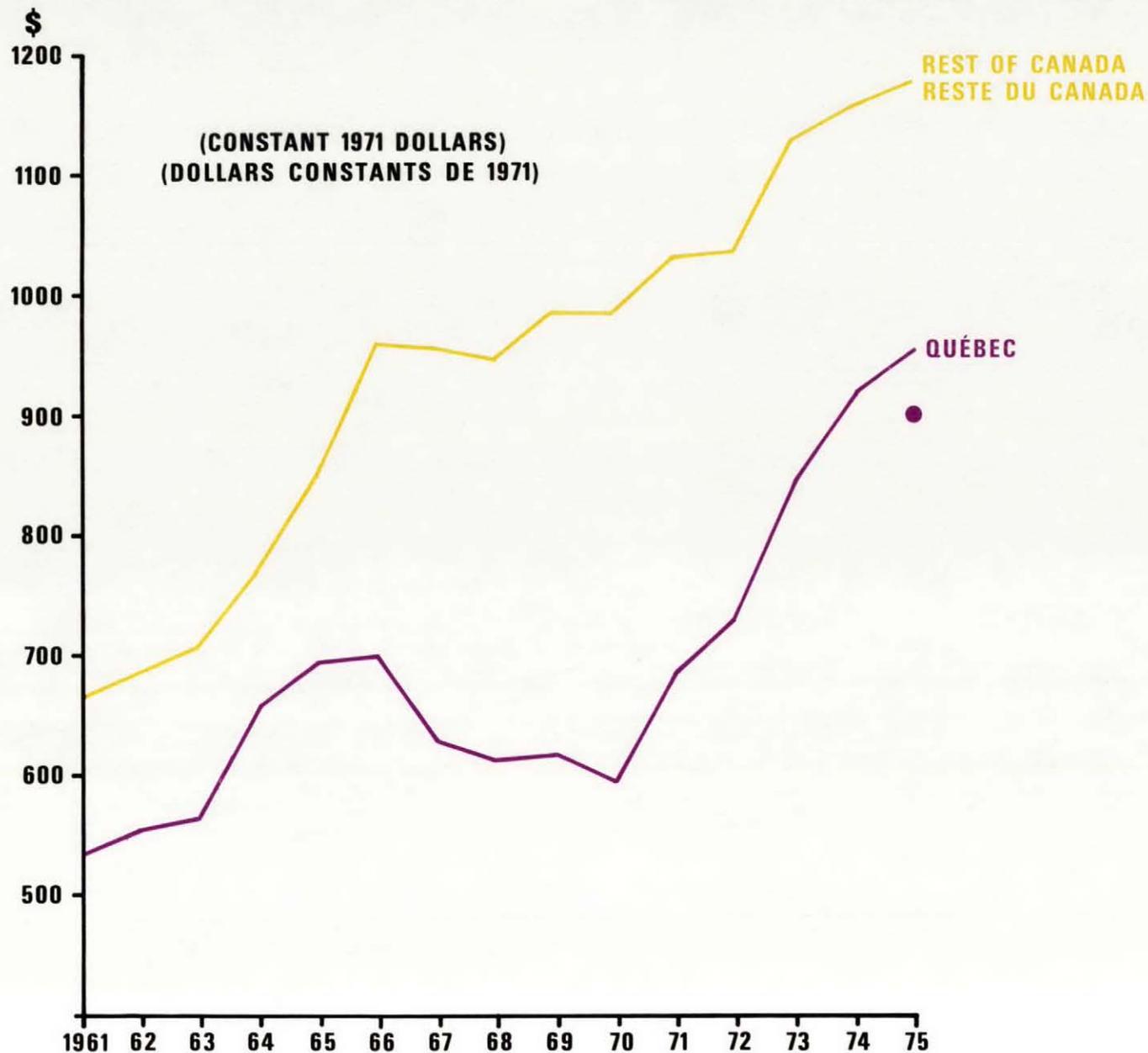
# AVERAGE HOURLY EARNINGS (SELECTED INDUSTRIES) SALAIRE HORAIRE MOYEN (DANS CERTAINES INDUSTRIES)



- The industrial structure of a region has, of course, an important bearing upon personal income per capita. By way of example, average hourly earnings in the manufacturing sector of Quebec are approximately 13 percent below those in Ontario. This is largely the result of significant differences in the mix of manufacturing.
- The accompanying chart shows average hourly earnings for the largest employer in the manufacturing sector of Ontario, the automobile industry, compared to average hourly earnings for the largest employer in the manufacturing sector of Quebec, the clothing industry. Clearly, there are marked differences; average hourly earnings in the automobile industry of Ontario are almost double those in the clothing industry of Quebec.
- The importance of industrial structure in explaining inter-regional personal income disparities is underscored by the fact that, in many cases, for a given industry approximate wage parity prevails across Canada. To demonstrate the point, the accompanying chart also indicates that average hourly earnings in the construction industry in Quebec parallel those in Ontario.
- There is, then, strong evidence to suggest that the industrial structure of Quebec is biased toward slow-growth industries both in terms of consumer demand and employment generating capabilities. In addition, many of Quebec's manufacturing industries are relatively labour intensive, low wage industries. It is precisely these industries that must undergo considerable restructuring in order to meet strong international competition. This process will tend to exacerbate Quebec's medium-term employment situation.
- Il est évident que la structure industrielle d'une région se reflète inévitablement sur le revenu personnel par habitant. Par exemple, la rémunération horaire moyenne du secteur de la fabrication au Québec est inférieure de 13 pour cent à celle de l'Ontario. Les différences considérables qui existent dans les industries types des deux provinces sont responsables de cette situation.
- Le graphique ci-contre compare la rémunération horaire moyenne du plus important employeur du secteur de la fabrication en Ontario, soit l'industrie de l'automobile, à celle du plus important employeur du secteur de la fabrication au Québec, soit l'industrie de l'habillement. On y constate des différences appréciables. La rémunération horaire moyenne de l'industrie automobile en Ontario est à peu près deux fois supérieure à celle de l'industrie du vêtement au Québec.
- A cause de la quasi-parité salariale enregistrée, dans plusieurs cas, pour une industrie donnée, on est amené à sous-estimer l'importance de la structure industrielle comme cause des inégalités interrégionales dans le revenu personnel par habitant. Pour étayer ce point, le graphique indique aussi le parallèle qui existe entre la rémunération horaire moyenne de l'industrie du bâtiment en Ontario et celle du Québec.
- On peut donc affirmer que la structure industrielle du Québec dévie vers les industries à croissance lente du point de vue de la demande des consommateurs et des possibilités de création d'emplois. De plus, plusieurs industries manufacturières du Québec emploient une main-d'oeuvre considérable et peu rémunérée. Il faudra restructurer en profondeur ces industries afin de pouvoir affronter la forte concurrence de l'étranger. Ce processus n'améliorera sûrement pas les perspectives d'emploi à moyen terme au Québec.

✓  
**INVESTMENT PER CAPITA  
QUEBEC AND REST OF CANADA**

**INVESTISSEMENT PAR HABITANT  
QUÉBEC ET LE RESTE DU CANADA**



✓

### THE INVESTMENT CLIMATE

- Another important feature of the Quebec economy is the past and present behaviour of investment. This indicator is of critical importance because it serves as a barometer of confidence in the regional economy, as well as a measure of future activity.
- Investment expenditures per capita vary considerably across the regions of Canada, tending to be above average in Ontario and the West and below average in the Atlantic and Quebec Regions. The accompanying chart demonstrates the behaviour of investment per capita in Quebec relative to the rest of Canada for the years 1961 to 1975.
- As is obvious from the chart, investment expenditures per capita in both Quebec and the rest of Canada have increased considerably during the period, even after abstracting from inflation. However, the Quebec line clearly indicates more volatility, especially in the late 1960s and the aftermath of EXPO. Nevertheless, the growth since 1970 has been impressive.
- A significant part of the recent growth in investment has been due to several major projects; James Bay, Mirabel Airport and the Olympic Games. To illustrate the significance of the latter two projects, particularly for Montreal, the dot under the Quebec line in 1975 indicates investment per capita in that province excluding estimated direct investment expenditures related to Mirabel and the Olympics.

### LES CONDITIONS DE L'INVESTISSEMENT

- Le comportement passé et présent de l'investissement est une autre facette essentielle de l'économie québécoise. Cet indicateur joue le rôle important de baromètre de la confiance dans l'économie régionale et de mesure de l'activité future.
- Les dépenses d'investissement par habitant varient considérablement d'une région à l'autre du Canada. L'Ontario et l'Ouest ont tendance à dépasser la moyenne, tandis que les régions de l'Atlantique et du Québec sont inférieures à la moyenne. Le graphique indique le comportement de l'investissement par habitant au Québec relativement au reste du Canada au cours des années 1961 à 1975.
- Il apparaît clairement que les dépenses d'investissement par habitant au Québec et dans le reste du Canada ont augmenté sensiblement au cours de cette période, même en tenant compte de l'inflation. Le tracé du Québec révèle cependant une plus grande volatilité dans l'investissement, surtout vers la fin des années 60 et au cours de la période qui a suivi l'Expo. La croissance, depuis 1970, a été néanmoins impressionnante.
- Une part importante de la montée de l'investissement est attribuable aux projets d'envergure récemment entrepris : la baie James, l'aéroport de Mirabel et les jeux olympiques. Pour dégager l'importance des deux derniers projets, surtout pour Montréal, le point sous le tracé du Québec indique, pour 1975, l'investissement par habitant de cette province, exception faite de l'estimé des dépenses directes d'investissement reliées à Mirabel et aux olympiques.

## THE POLICY RESPONSE

- Since the beginning of the 1960s the federal government has undertaken a large number of regional development programs and projects in collaboration with the Quebec provincial authorities. Most recently, the federal Ministry of Transport has constructed the Mirabel International Airport.
- Since its creation in 1969, DREE has been actively involved in many regional development programs in Quebec with, in certain cases, important participation by other federal departments. For example, the development activities in the Gaspé region have involved a coordinated effort by several federal departments.
- DREE is currently active in Quebec in two major ways:
  - (1) the continuation of programs initiated in the sixties; and
  - (2) subsidiary agreements signed under the General Development Agreement.
- Most of the programs and projects begun before the reorganization of the department in 1973 are being phased into the multidimensional GDA approach. These programs include the ARDA programs in the Saguenay-Lac St. Jean and Northwest regions, the Special Area programs for Quebec City, Trois Rivières, Sept-Iles, Port Cartier and Mirabel and the FRED programs in the Lower St. Lawrence, Gaspésie and Îles-de-la-Madeleine.

## LES SOLUTIONS POLITIQUES PROPOSÉES

- Depuis le début des années 60, le gouvernement fédéral a entrepris plusieurs projets et programmes de développement régional, en collaboration avec les autorités provinciales du Québec. Tout récemment, le ministère fédéral des Transports a contribué à la construction de l'aéroport international de Mirabel.
- Depuis sa création en 1969, le MEER a participé activement à plusieurs programmes de développement régional au Québec, avec, dans certains cas, la participation d'autres ministères fédéraux. Les activités de développement dans la région de la Gaspésie, par exemple, ont engagé les efforts concertés de divers ministères fédéraux.
- La présence active du MEER au Québec se manifeste principalement de deux façons :
  - 1) la poursuite des programmes mis en marche au cours des années 60;
  - 2) les ententes auxiliaires signées en vertu de l'entente-cadre de développement.
- La plupart des programmes et projets entrepris avant la réorganisation du ministère en 1973 sont actuellement intégrés à l'approche multidimensionnelle de l'ECD. Ces programmes comprennent ceux de l'ARDA dans les régions du Nord-Ouest et du Saguenay-Lac-Saint-Jean, les programmes des zones spéciales pour les villes de Québec, Trois-Rivières, Sept-Îles, Port-Cartier et Mirabel, et les programmes FODER dans le Bas-Saint-Laurent, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine.

✓

- These regional development activities have had positive effects in diverse sectors of the economy and in different regions of Quebec. In addition to contributing to the actual and potential creation of more than 71,000 jobs through the program of industry subsidies, DREE has participated in many programs affecting agricultural development, forestry development, mines, tourism, fisheries, industrial and urban infrastructure, transportation, and in the case of FRED, social development.

- On March 15, 1974, the department signed the General Development Agreement with Quebec. While aiming as much as possible to assure continuity with respect to earlier programs, the department has adopted a much more selective and planned approach. The way in which funds are allocated will reflect the importance accorded to each sector and will be the basis of negotiations with the province. For the next five years, the development of the manufacturing sector, the provision of an adequate transportation system, including highways, and the development of resource industries will be the major areas of concern.

- As of December 31, 1975, four subsidiary agreements had been signed by DREE and the province of Quebec.

- Ces activités de développement régional ont eu des effets positifs sur divers secteurs de l'économie et dans différentes régions du Québec. Le programme de subventions à l'industrie a suscité la création de plus de 71 000 emplois actuels et éventuels. Le MEER a également participé à maints programmes touchant l'aménagement rural, l'exploitation forestière, les mines, le tourisme, les pêches, l'infrastructure industrielle et urbaine, les transports et le relèvement social dans le cas de FODER.

- Le Québec a conclu une entente-cadre de développement avec le ministère le 15 mars 1974. Tout en respectant le contenu des programmes antérieurs, le ministère tente d'en assurer la continuité par le moyen d'une approche sélective et mieux planifiée. Le mode d'affectation des fonds reflétera l'importance attachée à chaque secteur et servira de base pour les négociations avec la province. Au cours des cinq prochaines années, on s'attachera davantage au développement du secteur de la fabrication, à la mise en place d'un système de transport convenable, y compris des autoroutes, et à l'expansion des industries de ressources.

- La province de Québec avait conclu, au 31 décembre 1975, quatre ententes auxiliaires avec le MEER.

#### Industrial Infrastructure

- A three-year agreement calling for:
  - (a) the creation or expansion of industrial parks in certain areas of the province;
  - (b) the installation of infrastructure necessary for the upgrading of the fish-processing industry; and
  - (c) the support of municipal infrastructure required for major industrial projects.

#### Key Highway Networks

- A five-year agreement relating to key highway networks to facilitate the movement of industrial products within the province and hence to better integrate the industrial structure.

#### Forest Access Roads

- A three-year agreement to develop and improve the network of access roads serving forests in the northern regions of the province and, in this way, to facilitate better use of the province's forestry resources.

#### SIDBEC

- SIDBEC is a public corporation of the Province of Quebec, designed to supply competitively priced steel essential to the industrial development of the province. The subsidiary agreement for SIDBEC provides support for a four-year expansion plan.

#### Infrastructure industrielle

- Il s'agit d'une entente de trois ans pour : a) la création ou l'agrandissement de parcs industriels dans certaines zones de la province; b) l'installation de l'infrastructure requise pour la mise en valeur de l'industrie du traitement du poisson; c) l'aide pour l'infrastructure municipale exigée pour des projets industriels d'envergure.

#### Axes routiers prioritaires

- Il s'agit d'une entente de cinq ans portant sur un réseau d'autoroutes prioritaires en vue de faciliter la circulation des produits industriels à l'intérieur de la province et de favoriser ainsi une meilleure intégration de la structure industrielle.

#### Routes d'accès aux forêts

- Il s'agit d'une entente de trois ans portant sur l'aménagement et l'amélioration du réseau de voies d'accès desservant les forêts dans les régions du nord de la province et de permettre ainsi une meilleure utilisation des ressources forestières.

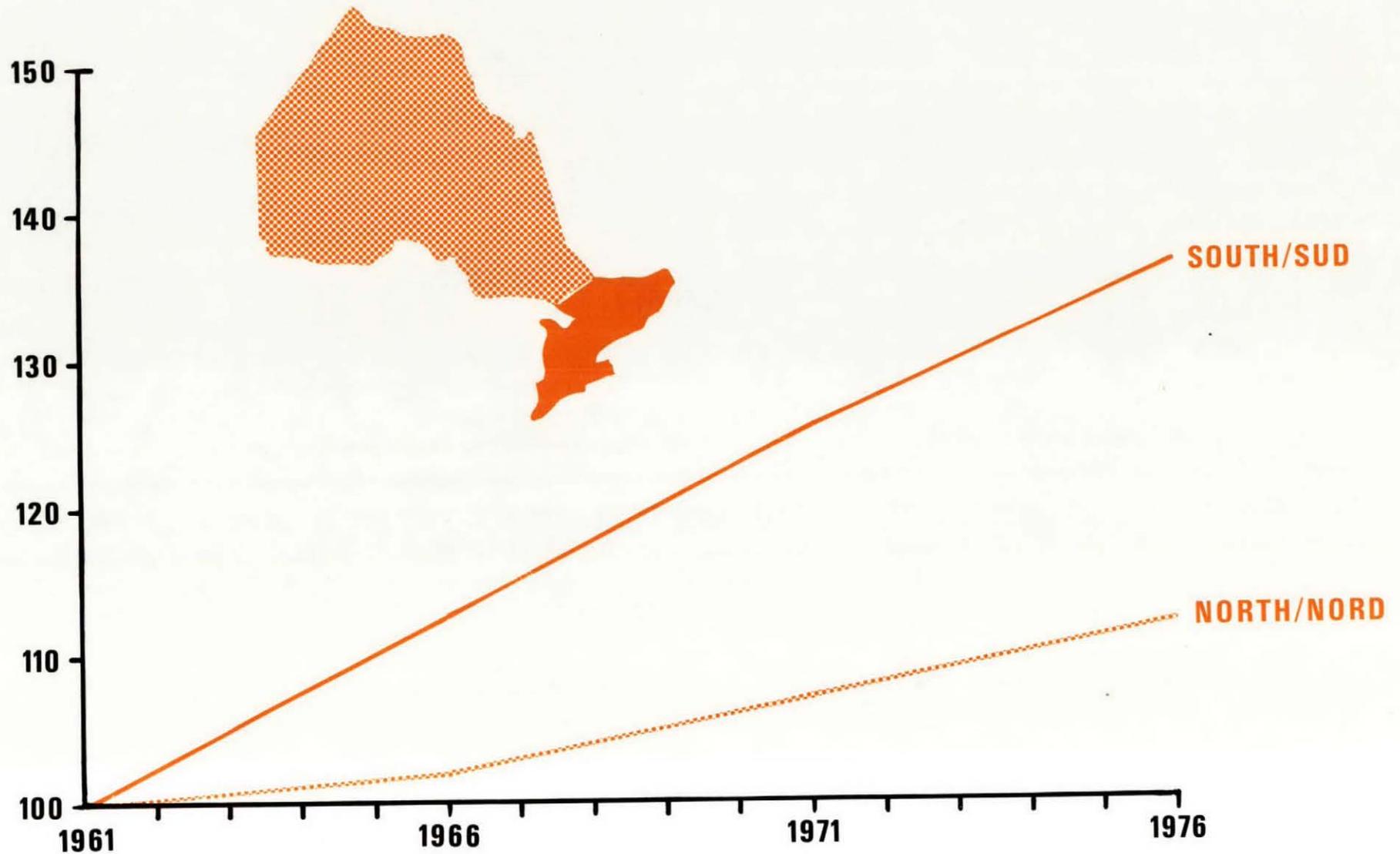
#### SIDBEC

- SIDBEC est une société publique de la province de Québec, créée pour assurer des approvisionnements en acier jugés essentiels au développement industriel de la province, et ce, à des prix concurrentiels. L'entente auxiliaire SIDBEC prévoit une aide pour un plan d'expansion de quatre ans.

**ONTARIO**

# POPULATION GROWTH - ONTARIO CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE - ONTARIO

(1961= 100)



## THE NORTH/SOUTH DICHOTOMY

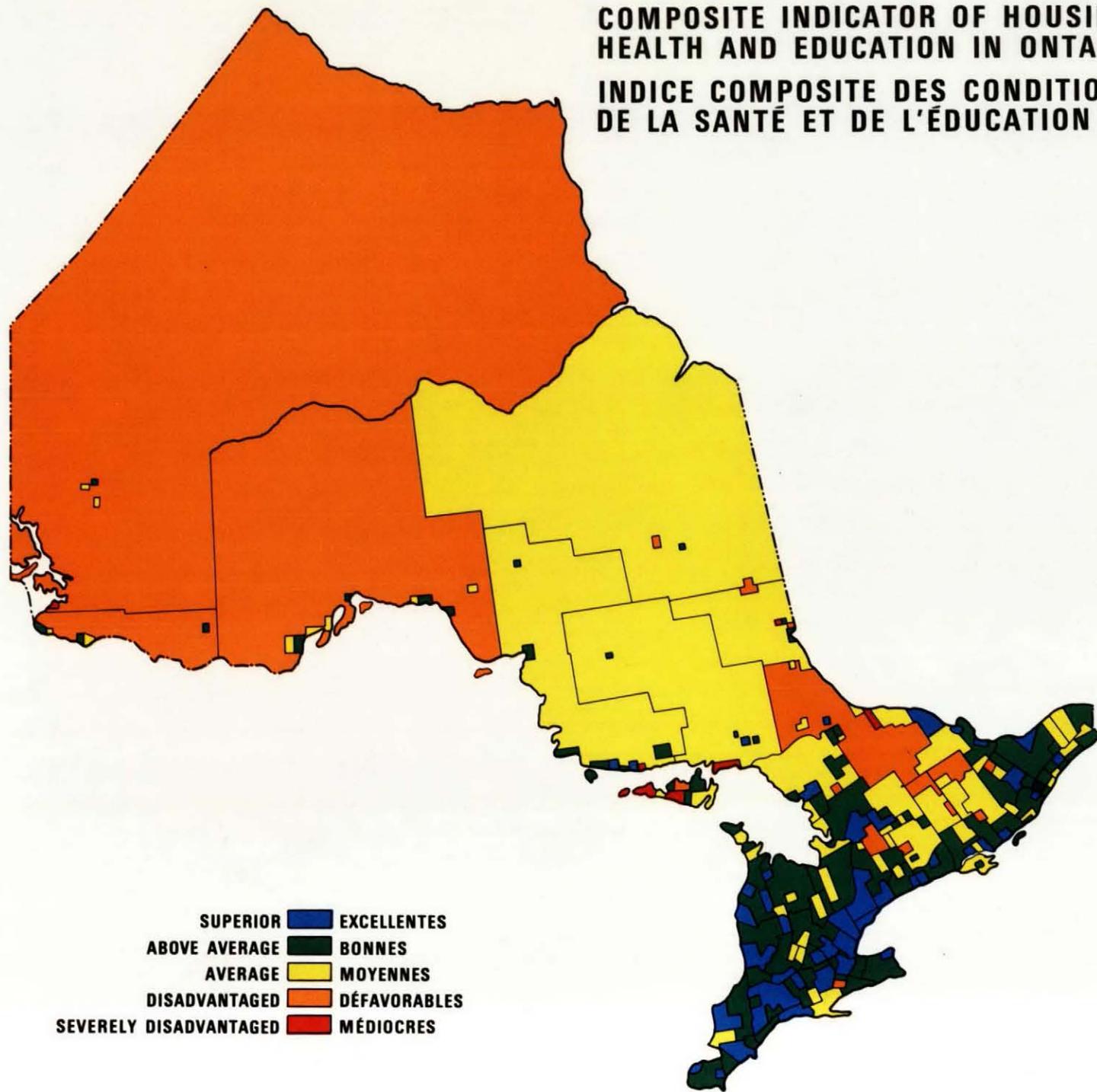
- It is widely recognized that, in aggregate terms, Ontario is not a disadvantaged region. This conclusion, however, glosses over many important structural and sectoral differences at the sub-regional level. By focusing on these differences this section attempts to illustrate, by way of selected examples, the nature of the regional problem in Ontario.
- It is worth pointing out at this juncture that the nature of the regional problem in Ontario cannot be demonstrated in terms of traditional measures of disparity. Indeed, unemployment rates and income per capita do not vary markedly between the different main regions of Ontario.
- Nevertheless, there remains a considerable diversity in economic and social circumstances and opportunities between the northern and southern regions of Ontario. In part, this is reflected in the accompanying chart which shows past and projected population growth in the North and South between 1961 and 1976.
- The North, which is defined as the area lying to the north of the French River, has experienced a rate of population growth that is considerably less than that of the South. This reflects the fact that most of the internal migration in Ontario is in a southerly direction and the fact that a very high proportion of external migrants to the province settle in the highly urbanized and industrialized South.
- In turn, these southerly biased migration patterns can be explained by a number of factors that include the relatively slow growth of employment opportunities in the North, the volatile nature of many of the available jobs, and the poorer quality of social, community and industrial services. These factors, combined with a high degree of mobility, reinforce the magnetic pull of the South.

## LA DICHOTOMIE NORD-SUD

- On admet généralement que l'Ontario n'est pas dans l'ensemble une région défavorisée. Cependant, il existe plusieurs formes de différences, structurelles et sectorielles, au niveau des sous-régions de la province. Cette section illustre à l'aide d'exemples la nature du problème régional en Ontario.
- Le caractère du problème régional en Ontario ne peut cependant être traité en termes de mesures traditionnelles d'inégalités. En effet, il n'existe pas de divergence notable dans les taux de chômage et le revenu par habitant entre les différentes régions principales de l'Ontario.
- Néanmoins, les conditions et les possibilités de développement économique et social des régions nordiques et méridionales de l'Ontario diffèrent grandement. Le graphique ci-joint permet d'illustrer cette facette, en indiquant la croissance de la population passée et prévue entre 1961 et 1976 dans le Nord et dans le Sud.
- La région nord, définie comme la zone au delà de la rivière French, a connu un taux de croissance de sa population sensiblement plus faible que la région sud. Cette situation est liée en partie aux mouvements internes de migration qui s'opèrent au détriment de la région nordique et à la très grande majorité des immigrants étrangers qui s'établissent dans les zones très urbanisées et industrialisées du Sud.
- La croissance insuffisante des possibilités d'emploi, le caractère incertain des emplois et la qualité moindre des services sociaux, communautaires et industriels, caractéristiques de la région nordique, permettent d'expliquer cette tendance à migrer vers la région méridionale. Ces facteurs, combinés à un fort degré de mobilité, contribuent à maintenir la force d'attraction du Sud.

**COMPOSITE INDICATOR OF HOUSING,  
HEALTH AND EDUCATION IN ONTARIO**

**INDICE COMPOSITE DES CONDITIONS DU LOGEMENT,  
DE LA SANTÉ ET DE L'ÉDUCATION EN ONTARIO**



## COMPARATIVE CONDITIONS

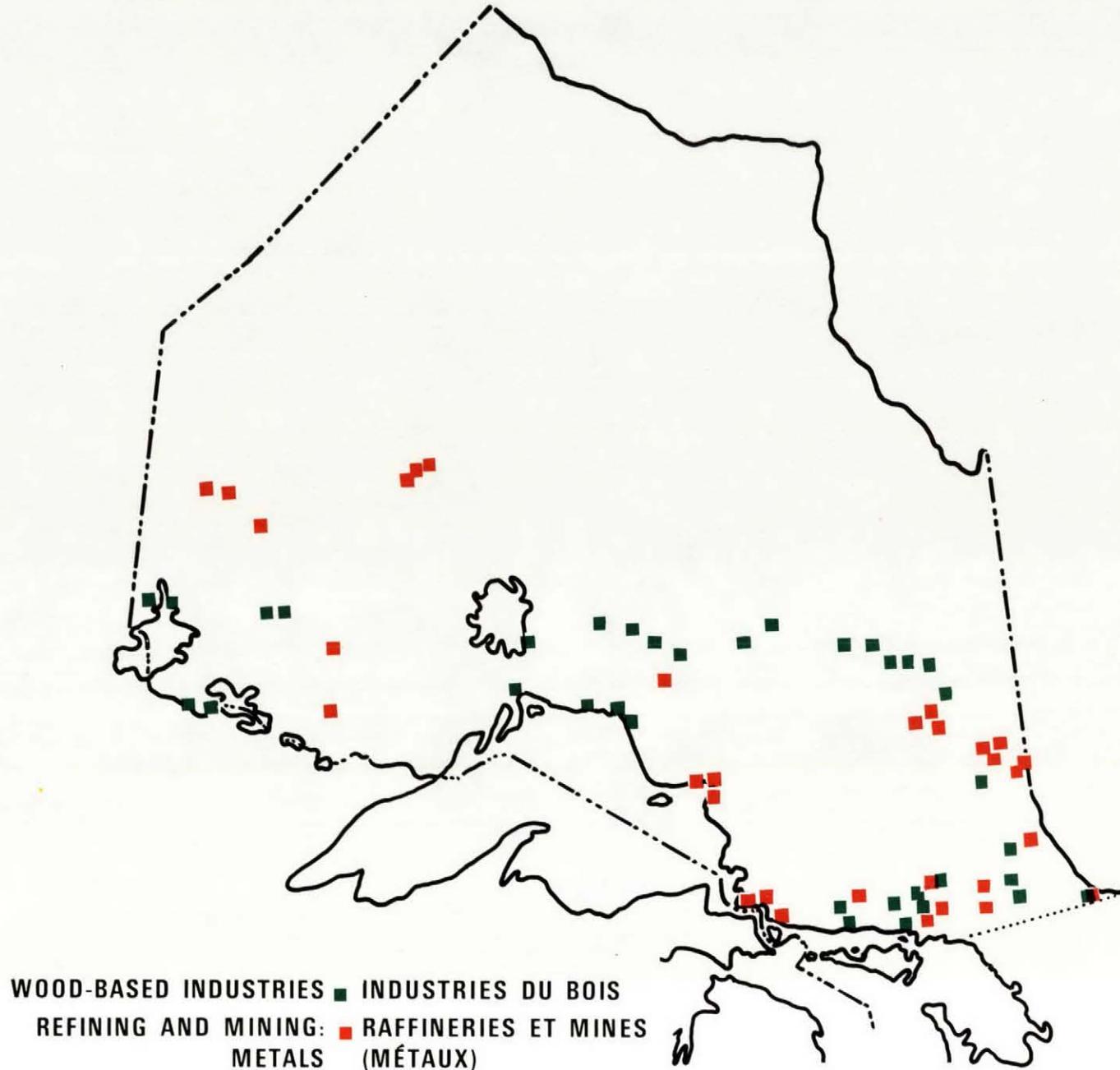
- To sum up, the basic nature of the regional problem in Ontario appears to lie in sub-regional differences in the quality of social and community services, as well as the volatility or instability of limited employment opportunities in the North.
- To illustrate the first factor, the accompanying map shows comparative housing, health and education facilities and conditions between census sub-divisions in Ontario. It should be noted that this material is only intended to be illustrative of relative circumstances and should not be interpreted as a definitive indicator.
- An index was constructed for each census sub-division and its value is shown by the appropriate colour code. A blue colour code indicates that the summed composite of health, education and housing conditions in the census sub-division is superior to the all-Canada per capita average. At the opposite extreme, a red colour code indicates that the census sub-division is severely disadvantaged, on a per capita basis, in respect to health, education and/or housing conditions.
- As indicated in the map, the differences in these conditions are rather striking between the North and the South. With the exception of a few centres, conditions in the North range from average to severely disadvantaged. In contrast, the southern part of the province is typified by infrastructure with quality ranging from average to superior.
- The implications of this pattern seem obvious. The relatively low level of services in the North tends to reinforce the southerly movement of people - further contributing to the problems of economic and social environment. The same factors act as a disincentive to industrial location in the North which is necessary for more job creation. The process, therefore, tends to be cumulative and self-reinforcing.

## LA COMPARAISON DES CONDITIONS SOCIALES

- En résumé, la nature profonde du problème régional de l'Ontario semble résider dans les différences sous-régionales, dans la qualité des services sociaux et communautaires, de même que dans le caractère instable et le nombre limité des possibilités d'emploi dans le Nord.
- Pour illustrer un premier aspect du problème, la carte ci-jointe compare les conditions sociales entre les sous-divisions de recensement en Ontario. L'on doit observer que ce matériel ne porte que sur des conditions relatives et il n'y a pas lieu de le considérer comme un indicateur définitif.
- La valeur de l'indice construit pour chaque sous-division de recensement est reproduite avec la couleur de code appropriée. Le bleu veut dire que l'indice composite des conditions de santé, d'enseignement et de logement d'une sous-division de recensement est supérieur à la moyenne canadienne par habitant. A l'opposé, le rouge signale une sous-division de recensement très désavantagée dans ses conditions de santé, d'enseignement et de logement sur une base par habitant.
- La carte fait ressortir les différences prononcées dans les conditions sociales entre les régions du nord et du sud. A l'exception de quelques centres, les conditions sociales dans le Nord s'échelonnent entre moyennes et médiocres. Par contre, la partie sud de la province possède une infrastructure sociale de qualité moyenne à excellente.
- On peut facilement dégager les implications d'une telle répartition. Le caractère piètre des services sociaux du Nord tend à augmenter les mouvements migratoires vers le sud, ce qui aggrave le problème des conditions socio-économiques. Les mêmes facteurs n'incitent pas les entreprises à s'installer dans le Nord, ce qui serait pourtant essentiel à la création d'emplois plus nombreux. On est donc en présence d'un cercle vicieux.

# SINGLE INDUSTRY COMMUNITIES NORTHERN ONTARIO

## LOCALITÉS À INDUSTRIE UNIQUE NORD DE L'ONTARIO



### SINGLE-INDUSTRY COMMUNITIES

- The North-South dichotomy in Ontario has another dimension; namely, the instability factor in the North. Besides the fact that employment opportunities have been growing slowly, there is a problem associated with the stability of existing jobs and the inherent instability of the northern economy.
- To a large extent, the latter reflects the narrow economic base of the North and the concentration of industrial activity in primary resource exploitation and processing. The accompanying map illustrates one aspect of this problem; namely, the very large number of communities highly dependent on forestry and mining related activities. Essentially, they are single-industry communities.
- For these communities, many of them isolated from larger centres, a downturn in domestic and foreign markets can remove a significant proportion of their economic base. With no alternative sources of employment readily at hand, families must endure periods of unemployment or, as is often the case, a move to other areas where jobs are available.

### LES AGGLOMÉRATIONS À INDUSTRIE UNIQUE

- La dichotomie nord-sud en Ontario revêt une autre dimension, à savoir l'instabilité caractéristique du Nord. Outre la croissance lente des possibilités d'emploi, il existe un problème lié à la stabilité des emplois existants et à l'instabilité inhérente à l'économie du Nord.
- Ceci reflète dans une grande mesure le manque de diversité dans l'économie du Nord et la concentration de l'activité industrielle dans l'exploitation et le traitement des ressources primaires. La carte ci-jointe illustre un aspect de ce problème, à savoir le très grand nombre de collectivités largement tributaires des activités connexes à la forêt et aux mines.
- Pour ces agglomérations, souvent isolées des grands centres, un ralentissement sur les marchés intérieurs et étrangers peut influencer profondément sur leur base économique. Sans autres sources d'emplois disponibles, les familles sont contraintes à de longues périodes de chômage ou à migrer vers d'autres régions pour trouver un emploi, comme cela se produit fréquemment.

✓

THE POLICY RESPONSE

- As indicated, there is a strong relationship between social conditions, the stability of the economic base and the North-South dichotomy. The northern region can only become more dynamic and less overpowered by the attractions of the South if northern communities are made more receptive to both people and industry. Better social and cultural facilities serve to reduce migration to the highly urbanized and industrialized South. Better industrial infrastructure serves to attract more industry. This is the dual nature of the problem.
- The question is what kinds of policy initiatives by both the provincial and federal governments will address the rather complex and unique nature of the regional problem in Ontario. In addition to a number of well-established programs that contribute to Ontario's regional development strategy (RDIA, ARDA), one method is the use of subsidiary agreements via the General Development Agreement (GDA) mechanism.
- The objectives, strategy and areas of activity to be pursued under the GDA indicate possible opportunities in the fields of northern and rural development, forest-based industries, transportation and single-industry communities. To date, activity under the GDA has focused largely on development possibilities in Northern Ontario. An important aspect to this "new approach" to regional development (and this applies equally well to efforts in other regions) is that DREE's role has expanded to include coordination and planning, rather than strictly funding.
- As of December 31, 1975 four subsidiary agreements had been signed by DREE and the Province of Ontario. A summary of the subsidiary agreements follows.

LES SOLUTIONS POLITIQUES

- Comme on l'a déjà mentionné, il existe une relation étroite entre les conditions sociales, la stabilité de la base économique et la dichotomie nord-sud. La région septentrionale peut devenir plus dynamique et moins dépendante du Sud, à la seule condition que les agglomérations du Nord répondent à la fois aux aspirations de la population et aux besoins des industriels. Une amélioration des installations sociales et culturelles contribue à réduire les migrations vers le Sud, plus urbanisé et industrialisé. Une infrastructure industrielle améliorée attire davantage les industries. C'est la nature ambivalente du problème.
- La question est de savoir quelles politiques les gouvernements fédéral et provincial devront élaborer pour résoudre le problème régional unique et complexe de l'Ontario. Une solution possible consiste à recourir aux ententes auxiliaires grâce au mécanisme des ententes-cadres de développement (ECD), en plus des programmes déjà bien établis qui contribuent à la stratégie de développement régional en Ontario, à savoir la LSDR et l'ARDA.
- Les objectifs à atteindre, la stratégie à suivre et les sphères d'activité touchées par l'ECD indiquent les possibilités ouvertes dans les domaines du développement rural et nordique, des industries basées sur les ressources forestières, du transport et des agglomérations à industrie unique. Jusqu'à présent, les travaux entrepris en vertu de l'ECD ont porté davantage sur les possibilités de développement du nord de l'Ontario. Cette "nouvelle approche" du développement régional, et ceci s'applique aussi bien aux efforts déployés dans les autres régions, a entraîné une révision du rôle du MEER qui ne se contente plus de bailler des fonds, mais qui coordonne et planifie.
- Au 31 décembre 1975, quatre ententes auxiliaires avaient été signées par le MEER et la province de l'Ontario. Un résumé de ces ententes auxiliaires suit.

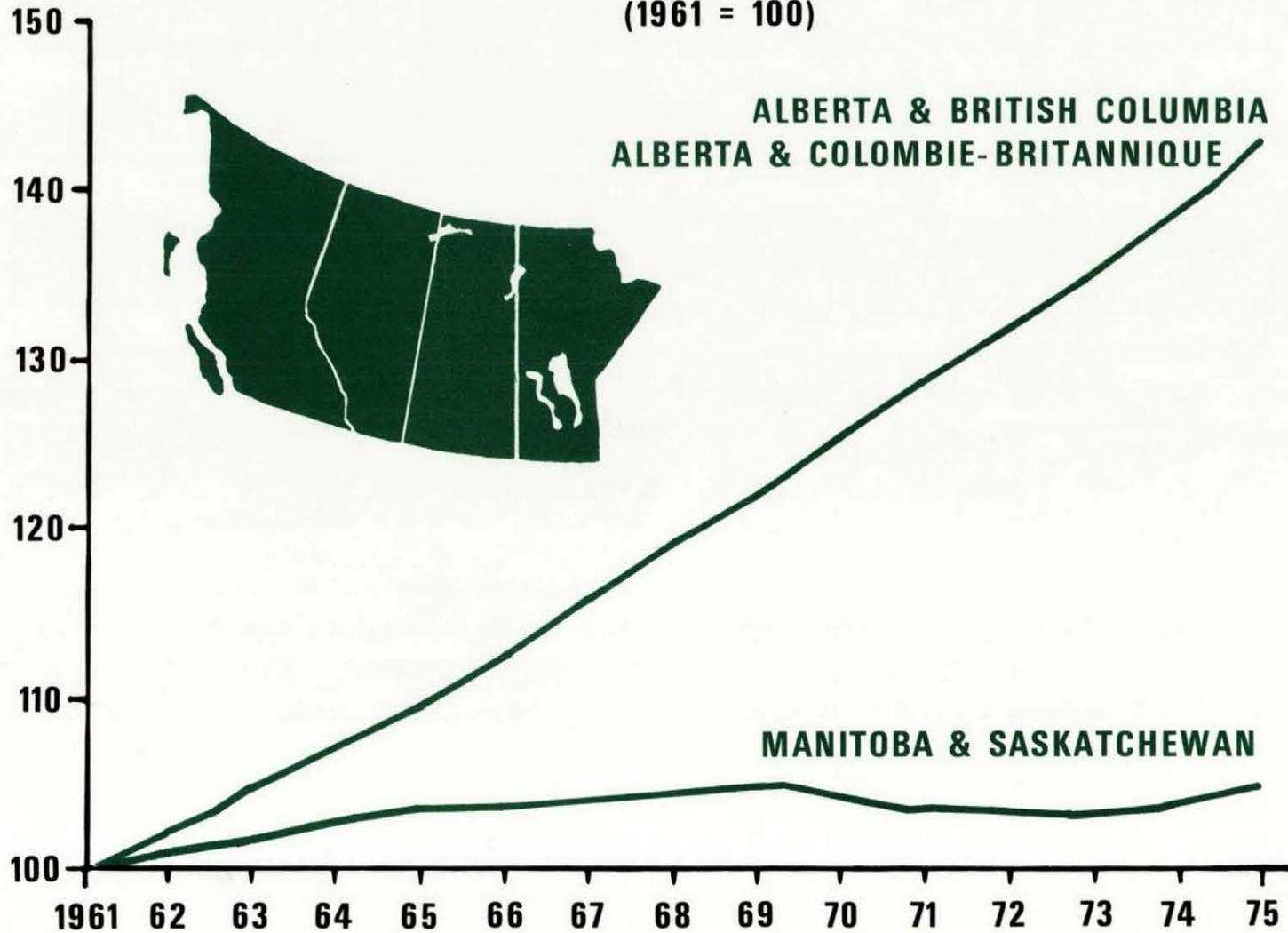
- A Northwestern Ontario Subsidiary Agreement was signed on May 31, 1975. It allows for expenditure on community infrastructure, regional transportation links, and development research in the Thunder Bay-Lake St. John area. In addition, a major feasibility study is under way to evaluate the best way to accommodate anticipated heavy industrial and transshipment developments in Northwestern Ontario in one large industrial complex.
- A Dryden Developmental Infrastructure Subsidiary Agreement was signed on March 25, 1975. It provides for selected municipal services. Investments in a water treatment plant and limited new sewerage facilities will provide Dryden with the necessary infrastructure to support a population of up to 11,000. These projects will enable a substantial increase in the supply of housing, thereby supporting expanded industrial and commercial activity in the town. Furthermore, Dryden's position as the service centre for the Central Patricia area of Northwestern Ontario will be enhanced.
- Finally, an interim Ontario Northlands Agreement has been signed. The pilot projects in the interim Northlands document are expected to provide the basis for a longer-term Northlands agreement. These experimental activities include the development of community-oriented training, information and recreation facilities as well as extensive planning and research.
- In response to a special situation, a Cornwall Area Subsidiary Agreement was signed on February 26, 1974. Its intent was to expand the number and range of employment opportunities. Commitments were made to a variety of projects designed to strengthen the economic position of the community, including industrial infrastructure.
- Une entente auxiliaire pour la région du nord-ouest de l'Ontario a été conclue le 31 mai 1975. Cet accord prévoit des dépenses des gouvernements provincial et fédéral pour une infrastructure communautaire, les réseaux de transport régionaux et la recherche sur les possibilités de développement de la zone de Thunder Bay-Lac-Saint-Joseph. De plus, une étude de faisabilité a été entreprise pour évaluer la meilleure façon d'aménager en un seul grand complexe l'industrie lourde et de transbordement dont on anticipe le développement dans le nord-ouest de l'Ontario.
- Le 25 mars 1975, on a conclu une entente auxiliaire pour l'aménagement d'infrastructure à Dryden. Cet accord porte sur certains services municipaux. De nouveaux investissements dans une usine de filtration et un nouveau système d'égout permettront à la ville de Dryden de répondre aux besoins d'un bassin de population de 11 000 habitants grâce à l'infrastructure mise en place. Ces projets contribueront à augmenter considérablement le nombre de logements disponibles, favorisant ainsi l'essor d'activités industrielles et commerciales dans la ville. De plus, la situation de Dryden comme centre de services desservant la zone de Patricia-Centre dans le nord-ouest de l'Ontario sera améliorée.
- Finalement, une entente provisoire a été conclue pour les terres septentrionales de l'Ontario. Les projets-pilotes contenus dans ce document devraient donner les jalons d'un accord à plus long terme pour le nord de l'Ontario. Ces travaux comprennent la construction de centres de formation pour la collectivité, d'information et de loisirs, outre les activités de recherche et de planification.
- En réponse à une situation exceptionnelle, une entente auxiliaire pour la zone de Cornwall a été conclue le 26 février 1974. L'objectif était d'accroître le nombre et le champ des possibilités d'emploi. On s'est engagé à appuyer un ensemble de projets visant à renforcer la situation économique de la ville, y compris son infrastructure industrielle.

**WEST  
L'OUEST**

# THE WEST - POPULATION GROWTH

## CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE RÉGION DE L'OUEST

(1961 = 100)



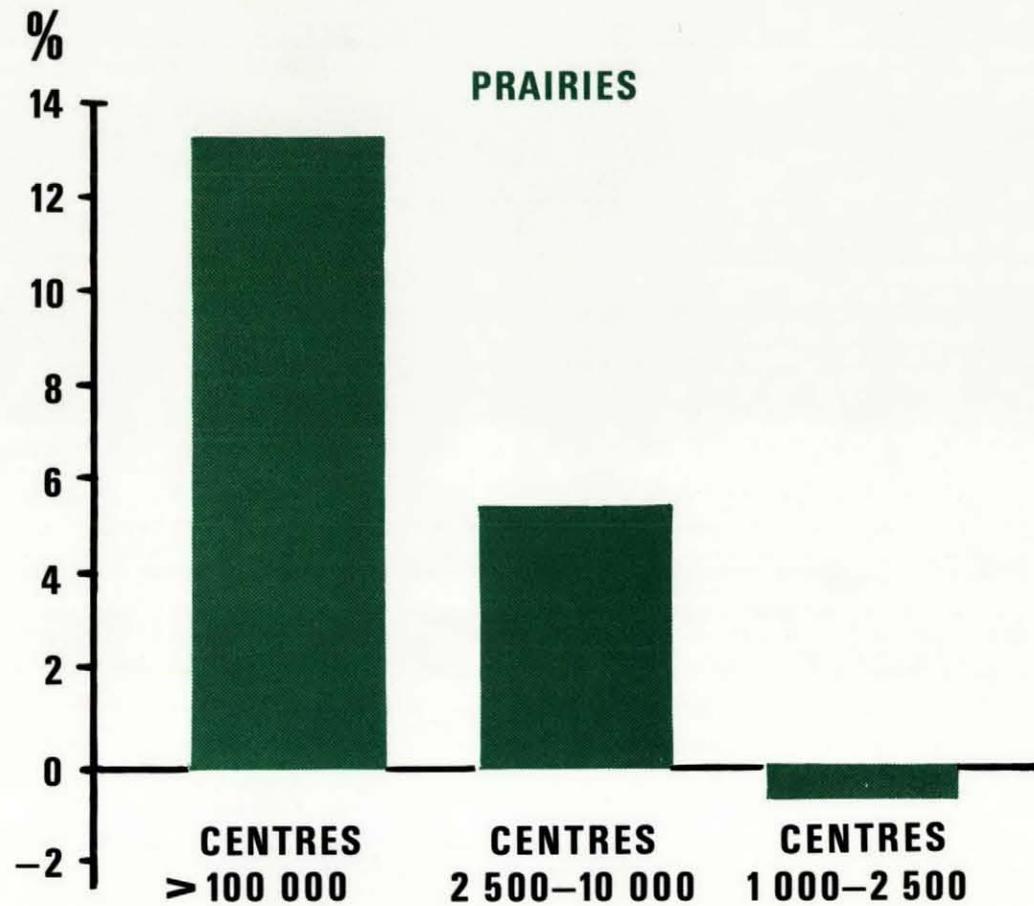
✓  
THE RATIONALE FOR FEDERAL INVOLVEMENT

- Regional statistics for the four western provinces convey an impression of strength and overall social and economic well-being. In this context, then, some may question the need for federal involvement in western regional development.
- Two fundamental points argue in favour of such involvement.
- The first point relates to the basics of federalism. There are many elements of regional development that must be provided by the public sector, and a number of these are the responsibility of the federal government. To ensure a coordinated, effective pattern and evolution of regional development in the West requires, just as it does elsewhere in the country, focused federal assistance.
- The second point relates to the heterogeneity of the Western Region. Stable economic growth and social well-being are not uniformly shared by all areas in the Western Region. There are areas in the West that experience social deprivation and economic instability similar to that experienced in areas of the Atlantic and Quebec regions. Federal involvement is required to help achieve a more balanced and equitable community structure.
- A simple but telling summary of the diversity of experience in the West is relayed by the accompanying chart, which shows the population growth of British Columbia and Alberta compared to Manitoba and Saskatchewan from 1961 to 1975.
- The population of British Columbia and Alberta has increased by more than 40 percent during this 15-year period, while in Manitoba and Saskatchewan the population has increased by less than 5 percent. The situation for Saskatchewan was particularly acute; from a peak population of 960,000 in 1968, Saskatchewan's population declined to 907,000 in 1974. Currently, however, it is experiencing renewed growth.

LES RAISONS D'UNE INTERVENTION  
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

- Des statistiques régionales des quatre provinces de l'Ouest se dégagent une impression de vigueur et un climat socio-économique sain. Dans un tel contexte, on peut mettre en question la nécessité d'une intervention du gouvernement fédéral pour aider les provinces de l'Ouest à se développer.
- Deux arguments fondamentaux militent en faveur d'une telle intervention.
- Le premier est relié aux fondements mêmes du fédéralisme. Le secteur public doit assumer certaines responsabilités dans le domaine du développement régional, dont une partie relève du gouvernement fédéral. Une évolution coordonnée et efficace du développement régional dans l'Ouest nécessite, comme n'importe où au pays, une assistance fédérale soutenue.
- Le second argument est lié à l'hétérogénéité des provinces de l'Ouest. Ces dernières ne bénéficient pas au même degré d'une croissance économique stable et d'un bon climat social. Certaines zones de l'Ouest connaissent des conditions sociales précaires et une instabilité économique analogue à celles de certaines zones de l'Atlantique et du Québec. La participation du gouvernement fédéral est indispensable afin de parvenir à une structure plus équitable et plus équilibrée des collectivités.
- Le graphique ci-contre brosse un tableau révélateur des inégalités qui existent dans les provinces de l'Ouest. La croissance de la population de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, entre 1961 et 1975, est comparée à celle du Manitoba et de la Saskatchewan.
- La population de la Colombie-Britannique et de l'Alberta s'est accrue de plus de 40 pour cent pendant cette période de quinze ans, tandis que celle du Manitoba et de la Saskatchewan a connu une hausse de moins de 5 pour cent. La situation de la Saskatchewan était particulièrement aiguë. D'une population record de 960 000 en 1968, la population de la Saskatchewan ne s'élevait qu'à 907 000 en 1974. Mais cette province connaît actuellement un renouveau démographique.

**% CHANGE IN POPULATION**  
**CHANGEMENT EN % DE LA POPULATION**  
**(1966 – 1971)**



### THE RURAL-URBAN PROBLEM

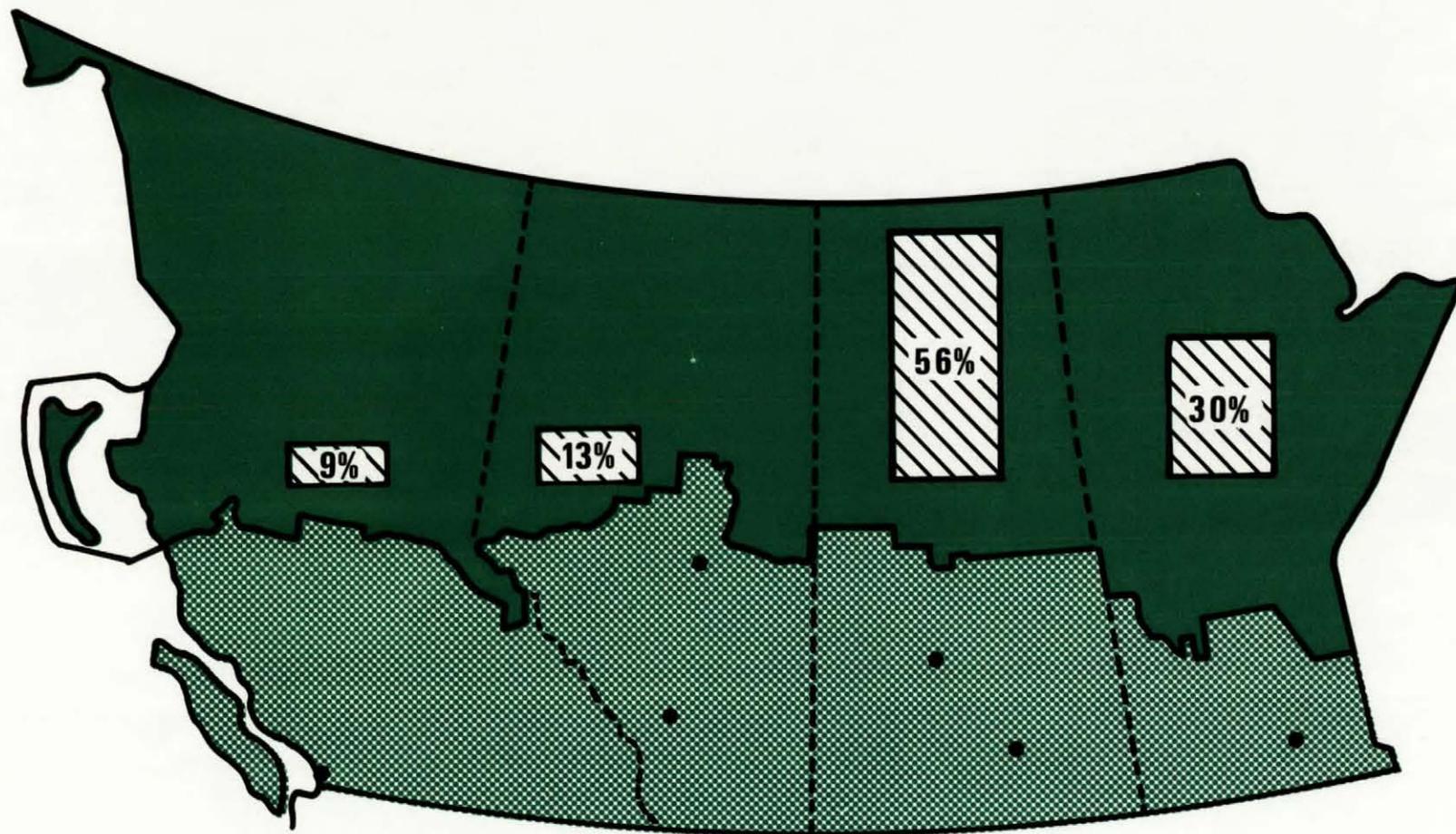
- The population growth problems of Manitoba and Saskatchewan have been compounded by a profound rural-urban shift in the Prairie provinces.
- Winnipeg has accounted for most of the urban growth in Manitoba in recent years and it now accounts for nearly 60 percent of the provincial population. Rural areas have been losing population at a rapid rate.
- Saskatchewan's rural community structure is likewise being eroded. For Saskatchewan, this has often implied out-migration, as rural residents were attracted to major metropolitan areas in other provinces. In this connection, it is interesting to note that British Columbia's rapid population growth is influenced more by the movement of residents from other provinces than by overseas immigration.
- The accompanying chart indicates urban population growth in the Prairie provinces between 1966 and 1971. Although large centres (over 100,000), and particularly Calgary and Edmonton, have experienced a relatively strong rate of growth, medium-small centres (between 2,500 and 10,000) have registered less than a one-percent increase each year over the five-year period. Small centres (1,000-2,500) have actually experienced a decline in population levels.
- Concern over the developing spatial distribution of the Prairie population has influenced both federal and provincial priorities and policies.

### LE PROBLÈME RURAL-URBAIN

- Le problème d'une croissance faible de la population au Manitoba et en Saskatchewan a été aggravé par l'exode de la population rurale vers les villes des provinces des Prairies.
- Au cours des dernières années, la croissance urbaine au Manitoba s'est concentrée surtout à Winnipeg, où l'on retrouve maintenant près de 60 pour cent de la population de la province. Les régions rurales ont connu une baisse de population importante.
- La structure des collectivités rurales de la Saskatchewan s'effrite également. Comme on l'a mentionné dans le cas de la Saskatchewan, on constate une émigration des ruraux vers les grandes zones métropolitaines des autres provinces. A cet égard, il est intéressant de constater que la croissance rapide de la population de la Colombie-Britannique provient en majeure partie des autres provinces plutôt que de l'étranger.
- On peut voir sur le graphique la croissance de la population urbaine dans les provinces des Prairies entre 1966 et 1971. Malgré le fait que les grandes villes de plus de 100 000 habitants, particulièrement Calgary et Edmonton, connaissaient un rythme de croissance relativement élevé, les villes moyennes, dont la population se situe entre 2 500 et 10 000 habitants, ont connu une croissance annuelle inférieure à un pour cent durant cette période. Les villes plus petites, c'est-à-dire entre 1 000 et 2 500 habitants, ont vu leur population diminuer.
- Les priorités et politiques fédérales et provinciales ont été influencées par la question d'une meilleure répartition démographique dans les Prairies.

# WESTERN NORTHLANDS

## TERRES SEPTENTRIONALES DE L'OUEST



NATIVE POPULATION AS % OF TOTAL POPULATION IN THE WESTERN NORTHLANDS

POPULATION AUTOCHTONE EN % DE LA POPULATION TOTALE DES  
TERRES SEPTENTRIONALES DE L'OUEST

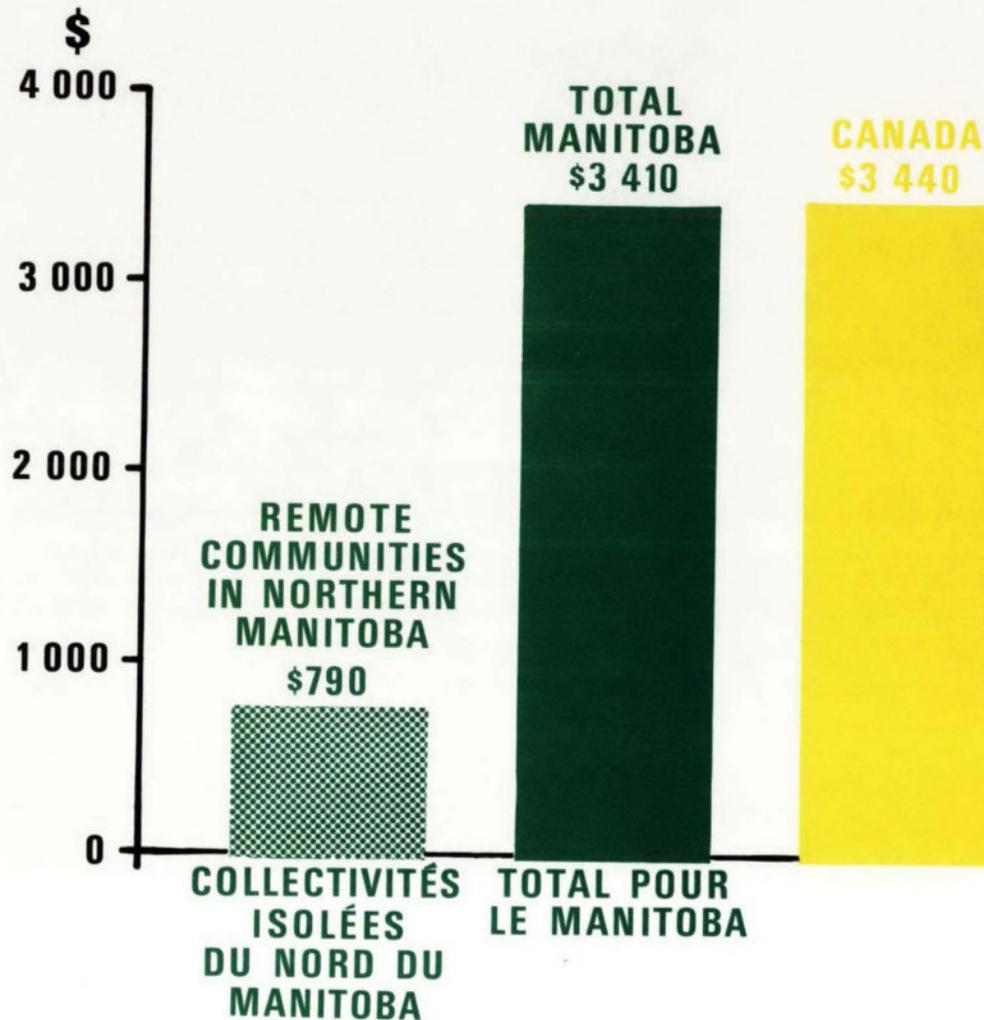
#### WESTERN NORTHLANDS

- The area referred to as the Western Northlands is shown in the accompanying map. It poses a particular development challenge, because people of Native ancestry account for such a large portion of the total population in that area.
- In 1971, those of Native ancestry (i.e., treaty and non-treaty Indians and Métis) accounted for 30 percent of Manitoba's northland population, 56 percent of Saskatchewan's northland population, 13 percent of Alberta's northland population and 9 percent of British Columbia's northland population. In absolute terms for each province, the Native population in the northlands is substantial; in 1971, in Manitoba it was estimated to be close to 21,000, in Saskatchewan 12,000, in Alberta 20,000 and in British Columbia 18,000.
- Among the common concerns of Native peoples across the Western Northlands is the realization of a greater degree of self-sufficiency and active participation in the economic development of the region.

#### LES TERRES SEPTENTRIONALES DE L'OUEST

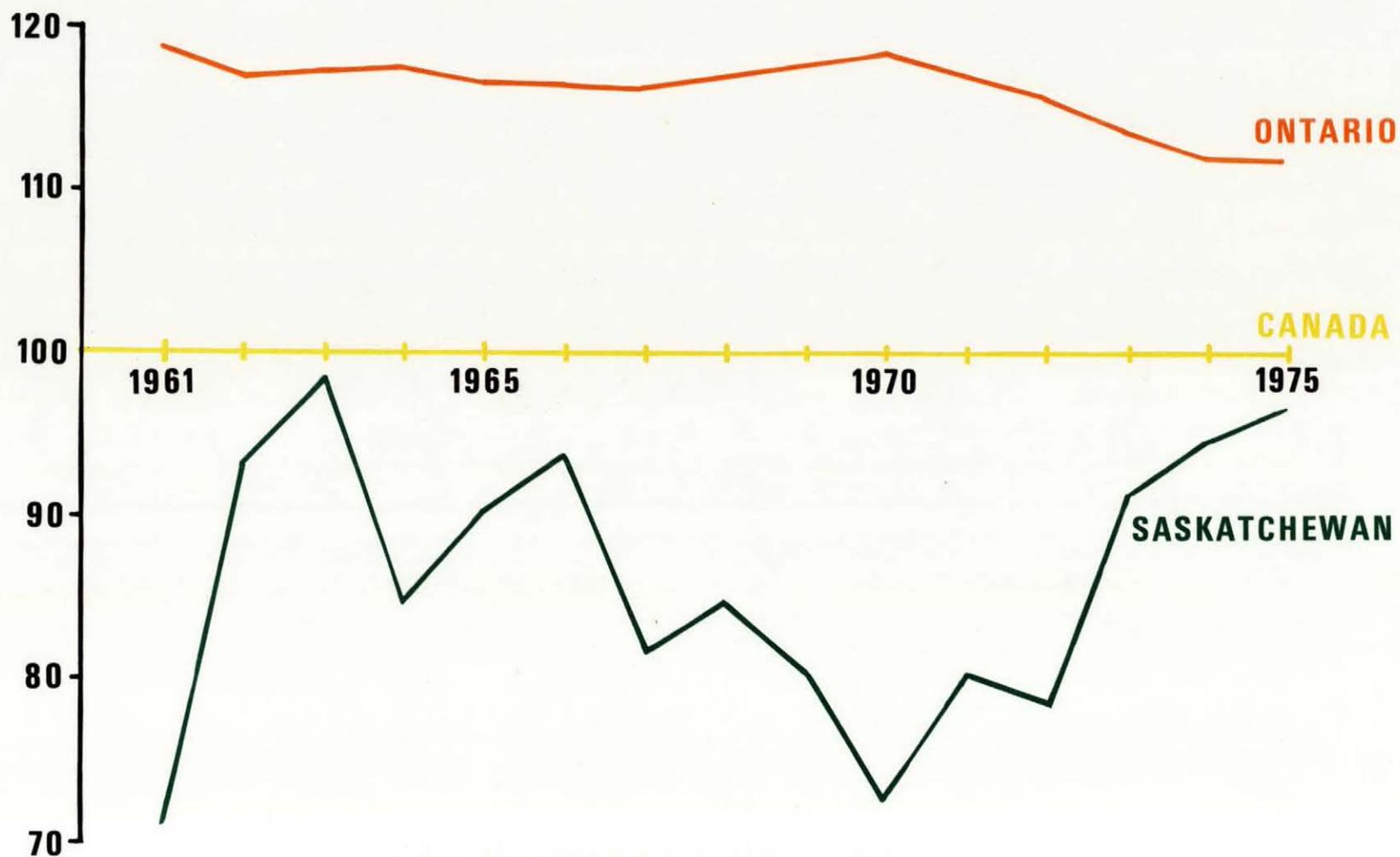
- La carte ci-contre situe les terres septentrionales de l'Ouest. Cette région pose un défi particulier au développement, puisque les autochtones constituent une très grande proportion de la population de la région.
- En 1971, les autochtones, qui comprenaient les Indiens inscrits et non inscrits et les Métis, représentaient 30 pour cent de la population du nord du Manitoba, 56 pour cent de la population du nord de la Saskatchewan, 13 pour cent et 9 pour cent de la population du nord de l'Alberta et de la Colombie-Britannique respectivement. En termes absolus pour chaque province, la population des terres du Nord est substantielle; celle du Manitoba était évaluée, en 1971, à près de 21 000, celle de la Saskatchewan à 12 000, celle de l'Alberta à 20 000 et celle de la Colombie-Britannique à 18 000.
- L'une des préoccupations des autochtones des terres septentrionales consiste en l'atteinte d'un degré plus élevé d'autosuffisance et de participation active au développement économique régional.

# DISPOSABLE INCOME PER CAPITA REVENU DISPONIBLE PAR HABITANT (1973)



- The Western Northlands remain a "third world" for many of its residents. Most of these people live in "remote" non-urban settlements where conditions of daily life differ greatly from Canadian norms. Even in the resource towns, they tend to live at the edge of the available physical and social amenities.
- The plight of those of Native ancestry can be related in many ways. For example, education levels are far inferior and infant mortality rates are far higher than Canadian norms.
- In the accompanying chart the situation of those of Native ancestry is summarized by way of data on disposable income per capita.
- The chart indicates that in remote communities of northern Manitoba (most of which are Native settlements) estimated disposable income was only \$790 per capita in 1973, even after inclusion of all welfare support transfers. In contrast, disposable income per capita for Manitoba as a whole was \$3,410, very close to the Canadian average.
- Les terres septentrionales de l'Ouest demeurent un "tiers monde" pour la plupart des autochtones. En général, ces gens vivent dans des établissements éloignés des centres urbains, où les conditions de vie diffèrent profondément des normes canadiennes. Même dans les villes tributaires des ressources, ils tendent à vivre en marge des biens matériels et sociaux.
- La condition des autochtones peut être liée, par exemple, à des niveaux d'éducation très inférieurs et à des taux de mortalité infantile bien supérieurs à la moyenne canadienne.
- Le diagramme ci-joint rend compte de la situation des autochtones à la lumière de données sur le revenu disponible par habitant.
- On peut constater que le revenu disponible des collectivités du nord du Manitoba (dont la plupart sont autochtones) n'était que de \$790 par habitant en 1973, compte tenu des transferts d'assistance sociale. Par contre, le revenu disponible pour tout le Manitoba était de \$3 410, ce qui est très près de la moyenne nationale.

# PERSONAL INCOME PER CAPITA REVENU PERSONNEL PAR HABITANT (CANADA = 100)



✓

SASKATCHEWAN: THE VOLATILE ECONOMY

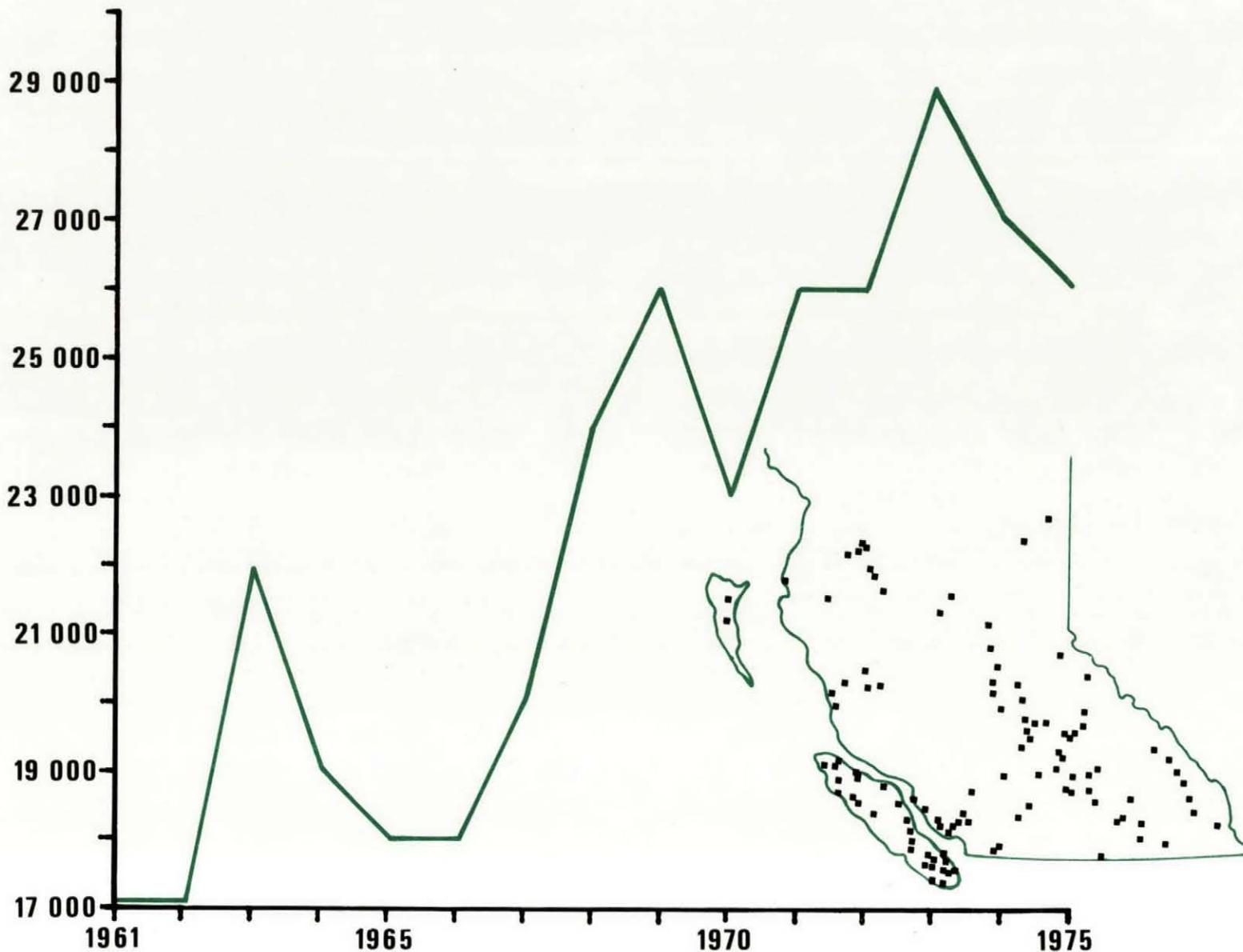
- The accompanying chart indicates Saskatchewan's personal income per capita as a percentage, for each year since 1961, of the national average.
- Clearly, there have been very marked swings in Saskatchewan's fortunes relative to the all-Canada average. In 1963, 1966 and 1974/75, Saskatchewan's personal income per capita almost matched the all-Canada average. During most of the 15-year period, however, personal income per capita was considerably below the average for all provinces. As recently as 1972 it was more than 20 percent below the all-Canada average.
- For a comparison, Ontario's position has also been plotted on the accompanying chart. Its stability contrasts sharply to Saskatchewan's situation, and attests to the risks inherent in a narrowly based resource oriented economy.
- Sharp increases in international prices for many commodities are encouraging the further specialization in primary resource production. A key objective of government, however, is diversification of the industrial base of the province's economy.

SASKATCHEWAN : UNE ÉCONOMIE INSTABLE

- Dans le graphique ci-contre, on examine le revenu personnel par habitant de la Saskatchewan en pourcentage de la moyenne nationale pour chaque année depuis 1961.
- La Saskatchewan a connu des renversements marqués de sa prospérité par rapport à l'ensemble du Canada. En 1963, 1966 et 1974-1975, le revenu personnel par habitant approchait ou équivalait à la moyenne de l'ensemble du Canada. Toutefois, durant la majeure partie de cette période de quinze ans, celui-ci était considérablement inférieur à la moyenne nationale. En 1972, le revenu était de 20 pour cent inférieur à la moyenne canadienne.
- Sur le graphique ci-contre, on indique en comparaison la situation de l'Ontario. Sa stabilité contraste avec la situation de la Saskatchewan, ce qui met en relief les risques inhérents d'une économie dépendant strictement de ses ressources.
- La flambée des prix internationaux pour beaucoup de biens incite à une plus grande spécialisation dans la production du secteur primaire. Le gouvernement a cependant comme objectif important la diversification de la base industrielle de l'économie de la province.

# EMPLOYMENT IN PRIMARY FORESTRY OPERATIONS BRITISH COLUMBIA

# EMPLOI DANS LE SECTEUR FORESTIER COLOMBIE-BRITANNIQUE



### BRITISH COLUMBIA'S VULNERABILITY

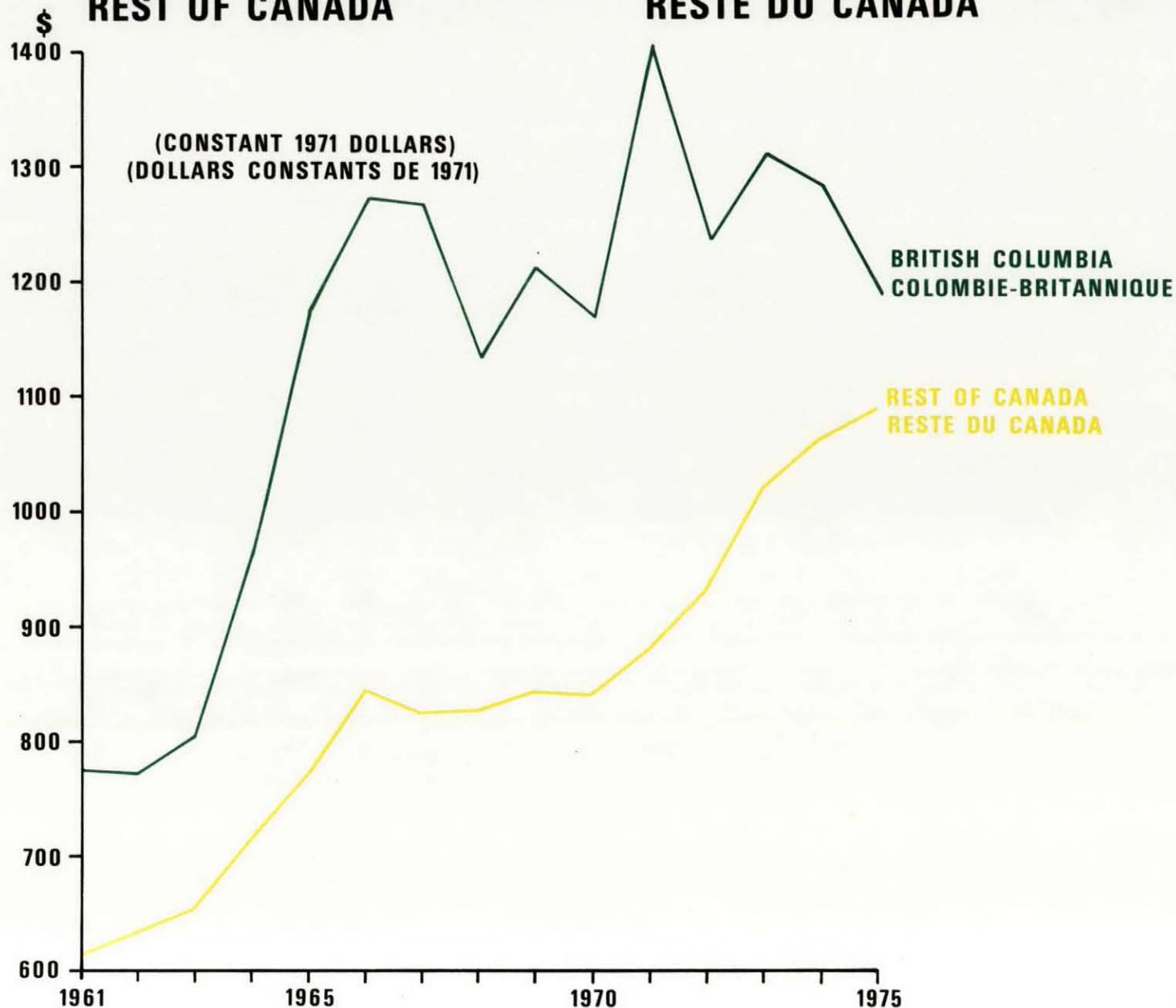
- Historically, British Columbia has been a resource-based, export-oriented economy and, although the manufacturing sector has developed in recent years, much of the growth has been related to the resource-based industries.
- Currently, forestry contributes 44 percent of the total value-added by all primary and manufacturing industries in the province, while mining and primary metal processing account for 11 percent. These two sectors, which dominate the economic activity of the province, are vulnerable to world markets because a high percentage of the output (more than 75 percent) is exported.
- The lumber and metallic minerals industries of British Columbia have particularly felt the impact of the economic slowdown in North America.
- The accompanying chart illustrates the nature of British Columbia's vulnerability. Employment in primary forestry operations is shown from 1961 to 1975. Very marked fluctuations are evident.
- After a three-year period of increasing demand and near-record prices for lumber and related wood products, a severe downturn in the market developed in 1974. Production was cut back sharply, and more than 16,000 direct layoffs occurred in the primary and secondary portions of the forest industry.
- The consequences of this volatility are amplified by the industry/community structure in British Columbia. The map insert in the accompanying chart indicates the numerous communities in British Columbia that are essentially single industry communities dependent upon a range of wood-based operations.

### LA VULNÉRABILITÉ DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

- Historiquement, la Colombie-Britannique a été tributaire des ressources naturelles, d'où l'importance prépondérante des exportations dans son économie. Malgré l'expansion récente du secteur de la fabrication, la croissance est principalement due aux industries qui dépendent des ressources.
- Actuellement, l'industrie forestière compte pour 44 pour cent de la valeur ajoutée totale de toutes les industries primaires et secondaires de la province, tandis que le secteur minier et la transformation de métaux primaires comptent pour 11 pour cent. Ces deux secteurs dominants de l'activité économique de la province sont exposés aux fluctuations du marché international, à cause du pourcentage élevé de la production, c'est-à-dire plus de 75 pour cent, destinée à l'exportation.
- Les industries du bois et des minéraux métalliques de la Colombie-Britannique ont particulièrement ressenti l'impact de la récession économique en Amérique du Nord.
- Le graphique reflète la nature de la vulnérabilité de la Colombie-Britannique. On a retracé l'emploi dans les secteurs forestiers primaires de 1961 à 1975. Les fluctuations y sont évidentes.
- L'industrie du bois et des produits connexes a connu en 1974 un ralentissement marqué, après une période de trois ans caractérisée par une demande croissante et des prix records. La production a été radicalement réduite et plus de 16 000 mises à pied ont été effectuées dans les secteurs primaire et secondaire de l'industrie forestière.
- Les liens entre la structure industrielle et communautaire aggravent les conséquences de cette instabilité. La carte géographique ci-contre fait voir les nombreuses agglomérations à industrie unique de la Colombie-Britannique dépendantes des ressources forestières.

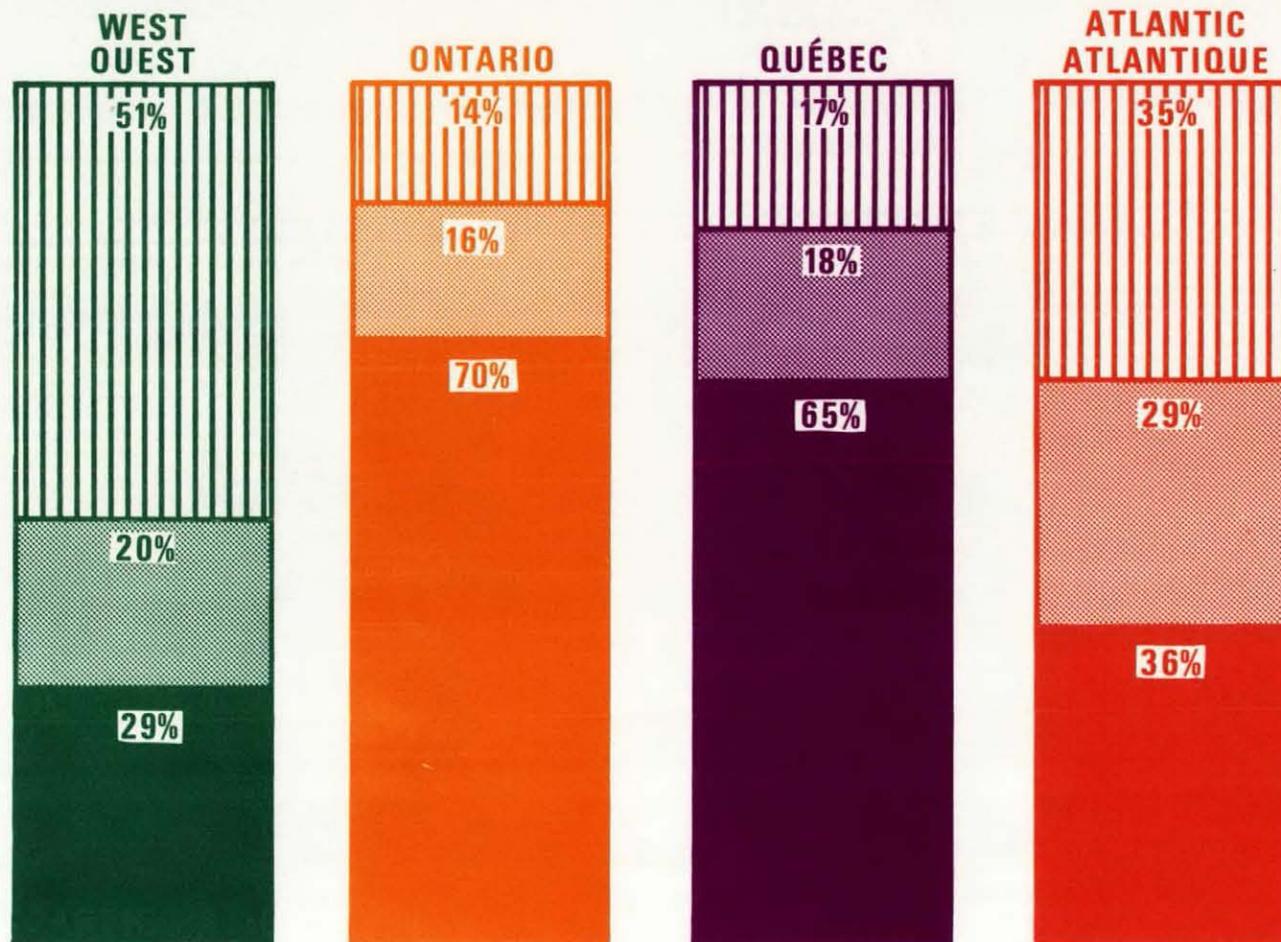
# INVESTMENT PER CAPITA BRITISH COLUMBIA AND REST OF CANADA

# INVESTISSEMENT PAR HABITANT COLOMBIE-BRITANNIQUE ET LE RESTE DU CANADA



- Another consequence of British Columbia's orientation toward resource-based and export-dependent industries is sharp changes in investment. Industry in British Columbia is more capital intensive than is the general case for other provinces, and changes in the investment climate result in greater variations in capital outlays.
- The accompanying chart indicates the behaviour of investment per capita in British Columbia relative to the rest of Canada for the years 1961 to 1975. Clearly, the pattern for British Columbia has been very unstable.
- During the latter part of the 1960s investment per capita in British Columbia was more than 40 percent higher than in the rest of Canada, and in 1971 it was more than 60 percent higher. The most serious decline in recent years has been experienced in private investment in the manufacturing and primary sectors of the province.
- Another upturn in investment will be required to ensure the continued competitiveness of the primary and processing industries and to enable greater diversification into non-resource-based manufacturing.
- La prépondérance des industries de la Colombie-Britannique basées sur les ressources et de celles orientées vers l'exportation a aussi pour conséquence une modification profonde des investissements. L'industrie y est plus portée à l'utilisation de capital intensif que les autres provinces. Aussi, les changements dans les conditions de l'investissement résulteront en de plus grandes fluctuations dans les dépenses en capital.
- Le graphique ci-joint présente le comportement de l'investissement par habitant en Colombie-Britannique par rapport au reste du Canada de 1961 à 1975. Le mode d'investissement de cette province s'est révélé très instable.
- Vers la fin des années 60, l'investissement par habitant en Colombie-Britannique dépassait le reste du Canada de plus de 40 pour cent et de plus de 60 pour cent en 1971. Au cours des dernières années, le déclin le plus grave a été enregistré dans l'investissement privé au niveau des secteurs primaire et secondaire de la province.
- La Colombie-Britannique a encore besoin d'améliorer sensiblement son mode d'investissement pour maintenir la position concurrentielle de ses industries primaire et secondaire et pour permettre une plus grande diversification axée sur des industries manufacturières non directement liées aux ressources.

# DISTRIBUTION OF GOODS-PRODUCING INDUSTRIES RÉPARTITION DES INDUSTRIES PRODUCTRICES DE BIENS



PRIMARY  PRIMAIRES  
 CONSTRUCTION  CONSTRUCTION  
 MANUFACTURING  MANUFACTURIÈRES

## THE NEED FOR INDUSTRIAL DIVERSIFICATION

- An accumulation of historical developments has resulted in the economy of the Western Region being highly dependent upon its natural resource base. Agriculture, forestry, oil and natural gas extraction, mining, and to a lesser extent, fishing, are the foundation of the Western economy.
- The diversification of the Western economy is a persistent regional issue. The present structure can result in a highly unstable employment and income situation, as the examples demonstrated.
- The accompanying chart indicates, for each region of Canada, the 1973 distribution of value-added in the goods producing industries between the primary, construction and manufacturing sectors.
- More than 50 percent of all value-added in the goods producing industries in the West is accounted for by the primary sector. This is a much higher percentage than for the other regions; in the case of Ontario and Quebec the primary sector accounts for only 14 and 17 percent, respectively, of the value-added in goods producing industries. Even the Atlantic Region is less reliant on primary based activities.
- In turn, the manufacturing sector in the West accounts for less than 30 percent of the value-added in goods producing industries, in sharp contrast to Ontario and Quebec where the comparable figures are 70 and 65 percent, respectively.
- The chart understates, in fact, Western dependence on natural resources. A great deal (70 percent) of Western manufacturing activity is related directly to resource processing whereas this is not the case in Ontario and Quebec.
- It should be noted that oil and gas now account for more than 20 percent of Alberta's gross provincial product. Industrial diversification prior to resource depletion is seen as the only long-term basis for maintaining income and employment opportunities in many areas of the Western Region.

## LA NÉCESSITÉ D'UNE DIVERSIFICATION INDUSTRIELLE

- Les provinces de l'Ouest ont une économie largement tributaire de leurs ressources naturelles par suite d'événements historiques. L'agriculture, la forêt, l'extraction du pétrole et du gaz naturel, les mines, et dans une moindre mesure, la pêche, constituent la base de l'économie des provinces de l'Ouest.
- La diversification de l'économie de ces provinces a toujours constitué une préoccupation régionale. De la structure actuelle peut découler une situation de l'emploi et du revenu très instable, comme en témoignent les exemples suivants.
- Le diagramme ci-joint indique, pour chacune des régions du Canada, la répartition de la valeur ajoutée, en 1973, des industries productrices de biens entre le secteur primaire, le secteur du bâtiment et celui de la fabrication.
- Le secteur primaire, à lui seul, compte pour plus de 50 pour cent de la valeur ajoutée dans les industries productrices de biens dans l'Ouest. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé que dans n'importe quelle autre région. Dans le cas de l'Ontario et du Québec, le secteur primaire compte seulement pour 14 et 17 pour cent respectivement de la valeur ajoutée dans les industries productrices de biens. La région de l'Atlantique elle-même est moins dépendante du secteur primaire.
- Par contre, dans les provinces de l'Ouest, le secteur manufacturier compte pour moins de 30 pour cent de la valeur ajoutée dans les industries productrices de biens, ce qui contraste de façon radicale avec l'Ontario et le Québec, où ce secteur compte pour respectivement 70 et 65 pour cent de la valeur ajoutée.
- Le diagramme minimise, en fait, la dépendance de l'Ouest à l'égard de ses ressources naturelles. La grande partie de l'activité manufacturière de l'Ouest, c'est-à-dire 70 pour cent, est reliée directement à la transformation des ressources naturelles, ce qui n'est pas le cas pour l'Ontario et le Québec.
- Il faut noter que le pétrole et le gaz ont contribué pour plus de 20 pour cent du produit provincial brut de l'Alberta. Pour maintenir à long terme les possibilités d'emploi et de revenu dans plusieurs zones de l'Ouest, une diversification industrielle s'impose avant que les ressources ne s'épuisent.

✓

THE POLICY RESPONSE

- Although the Department of Regional Economic Expansion has an important role to play in western economic development, it should be recognized that policies and programs of other federal agencies have a profound influence.
- Federal railways, harbours and airports are the responsibility of the Minister of Transport, and under the regulatory powers of the Canadian Transport Commission. In addition, the Wheat Board, which is the main focus for grain trade activity, reports to the Minister of Transport.
- Decisions by the National Energy Board are fundamental to the continued growth of the energy processing industries of Western Canada. Changes in federal tax policy affecting energy and resource industries have major effects on the western economy. International negotiations, such as those under the General Agreement on Tariffs and Trade, can similarly affect the operating environment of western firms.
- In all cases the endeavour is to meet the requirements and circumstances of the Western Region, within a framework of national considerations, so that the development in the West can advance in the best manner possible.
- By way of example, a variety of Central Mortgage and Housing Corporation programs have been tailored to meet the special requirements of Native housing.

LES SOLUTIONS POLITIQUES

- Même si le ministère de l'Expansion économique régionale a un rôle important à jouer dans le développement économique de l'Ouest, on doit reconnaître que les politiques et programmes des autres organismes fédéraux ont aussi une influence profonde.
- Les chemins de fer, les ports et les aéroports relèvent directement du ministère fédéral des Transports et sont réglementés par la Commission canadienne des transports. De plus, la Commission canadienne du blé, foyer de l'activité commerciale céréalière, relève du ministère des Transports.
- Les décisions prises par l'Office national de l'énergie revêtent une importance vitale pour une croissance continue des industries transformatrices de l'énergie dans l'ouest du Canada. Les changements dans la politique fiscale fédérale touchant les industries des ressources et de l'énergie ont des répercussions profondes sur l'économie de l'Ouest du pays. Les négociations internationales, comme celles de l'accord général sur les tarifs et le commerce, peuvent exercer les mêmes effets sur les milieux de fonctionnement des firmes de l'Ouest.
- Dans tous les cas, les efforts déployés doivent tenir compte des besoins et des conditions de l'Ouest, dans une perspective nationale, afin que le développement de l'Ouest s'effectue de la meilleure façon.
- Pour ne citer qu'un exemple, la Société centrale d'hypothèques et de logement a conçu un ensemble de programmes pour répondre aux besoins spécifiques de logement des autochtones.

- ✓
- DREE's role in western economic development is twofold:
    - (1) to help identify the circumstances, requirements and opportunities in the West and, in doing so, to provide a better focus for coordination of federal activities pertinent to the social and economic development of the West; and
    - (2) to undertake selective program action when other mechanisms for promoting regional development are either lacking or need supplementing.
  - DREE's direct action programs in the Western Region include the Prairie Farm Rehabilitation Program and the Agricultural and Rural Development Program, both of which have had a significant impact upon the rationalization of agricultural land in Western Canada and the development of new opportunities in rural areas.
  - Regional development incentive offers accepted in the West, from the inception of the RDIA program, are expected to generate significant capital investment in the secondary manufacturing and processing industries, which will result in the creation of almost 20,000 direct new jobs.
  - But more and more of DREE's activity is taking place through the General Development Agreements, which have allowed DREE and each of the four provinces to identify other development opportunities in keeping with some of the major issues of regional disparity confronting the West.
  - As of December 31, 1975, a total of ten subsidiary agreements had been signed by DREE and the Western provinces. Several other subsidiary agreements are now in various stages of joint planning and negotiation.
  - Une double tâche incombe au MEER en ce qui concerne le développement économique de l'Ouest :
    - 1) contribuer à l'identification des conditions, besoins et possibilités dans l'Ouest et, ce faisant, mettre davantage l'accent sur la coordination des activités fédérales favorables au développement socio-économique de l'Ouest;
    - 2) mettre en oeuvre des programmes sélectifs là où les mécanismes de développement se révèlent insuffisants ou inexistants.
  - Les programmes d'intervention directe du MEER dans l'Ouest recouvrent la Loi sur l'Administration du Rétablissement agricole des Prairies et la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole. Ces derniers ont exercé un impact important sur la rationalisation de l'agriculture dans l'Ouest canadien.
  - Depuis l'adoption du programme LSDR, les offres de subventions acceptées dans l'Ouest devraient susciter la création d'investissements substantiels en capitaux dans le secteur de la fabrication et des industries de transformation, et, par voie de conséquence, la création de 20 000 emplois directs.
  - Mais les activités du MEER prennent place de plus en plus à l'intérieur des ententes-cadres de développement, qui ont permis au MEER et à chacune des quatre provinces d'identifier les autres possibilités de développement, en tentant d'apporter un élément de solution aux disparités régionales dans l'Ouest.
  - Au 31 décembre 1975, le MEER avait signé un total de dix ententes auxiliaires avec les provinces de l'Ouest. Beaucoup d'autres ententes auxiliaires sont actuellement en voie de planification et de négociation.

- The following summarizes the major emphasis of ten subsidiary agreements.

#### Emphasis of Subsidiary Agreements

##### Manitoba

- socio-economic development and reduction of isolation in Northlands
  - human development and community services
  - resources and community economic development
  - transportation and communication
- identifying and planning development opportunities

##### Saskatchewan

- mineral exploration and development
- development of iron, steel and related metal industries
- socio-economic development and reduction of isolation in Northlands
- identifying and planning development opportunities
- tourism development and environmental improvement in the Qu'Appelle Valley

##### Alberta

- socio-economic development in Northlands
  - life improvement and community services
  - community economic development
  - planning and management
- nutritive processing facilities in rural communities

##### British Columbia

- selective urban infrastructure in Fort Nelson.

- Le tableau suivant met en relief les points saillants de dix ententes auxiliaires.

#### Les points d'insistance des ententes auxiliaires :

##### Manitoba

- développement socio-économique et diminution de l'isolement des terres septentrionales
- exploitation des ressources humaines et aménagement de services communautaires
- exploitation économique des ressources et de la collectivité
- transport et communication
- identification et planification des possibilités de développement

##### Saskatchewan

- exploration et exploitation minérales
- développement d'une industrie sidérurgique
- développement socio-économique et diminution de l'isolement des terres septentrionales
- identification et planification des possibilités de développement
- développement du tourisme et des conditions écologiques dans la vallée de la Qu'Appelle

##### Alberta

- développement socio-économique des terres septentrionales
  - amélioration de la qualité de la vie et des services communautaires
  - développement économique de la collectivité
  - planification et gestion
- installations de traitement alimentaire dans les agglomérations rurales

##### Colombie-Britannique

- infrastructure urbaine à Fort Nelson.

✓

PART IV - CONCLUDING OBSERVATIONS

In a presentation of this nature it is not possible to detail all the subtleties and manifestations of the regional problem in Canada. Nevertheless, a serious effort has been made to capture its essential nature through the use of selected but illustrative examples. Conclusions are bound to be subject to debate, as different observers of the regional question may interpret the available data differently.

The synthesis given in this presentation has suggested the following major points.

QUATRIÈME PARTIE - LES DERNIÈRES OBSERVATIONS.

Il n'était pas possible, dans le cadre de cette présentation, de décrire en détail tous les aspects du problème régional au Canada. On a néanmoins tenté, à l'aide d'exemples appropriés, de dégager l'essence du problème régional. Les conclusions obtenues devraient donner lieu à d'intéressantes discussions, car les observateurs de la scène régionale, suivant les données disponibles, peuvent avoir des interprétations et des points de vue différents.

Voici, dans une perspective de synthèse, les points essentiels qui se dégagent de notre exposé.

- The federal government is now more committed to the goals of regional development than at any time in the past. This commitment is being expressed both by the programs of the Department of Regional Economic Expansion and by the increasing complementarity of the programs of other federal departments and agencies.
- Some progress has been accomplished in reducing regional disparities in Canada, especially in the case of the Atlantic Region. There has been a positive shift in attitudes during recent years on the part of people living and working in disadvantaged regions. These attitudinal changes are not only reflected in entrepreneurial behaviour, but as well, in the public forum.
- There is, nevertheless, a major and continuing challenge ahead if the commitment to improved regional balance is to be fulfilled.
- The Atlantic Region will require continuing priority attention, a fact underscored by the most recent indications of the severe impact there of the recent cyclical downturn.
- Quebec will also require this kind of attention. Indeed, the structural difficulties of this region may prove to be the most stubborn of all those with which regional development policy must contend.
- Le gouvernement fédéral attache actuellement au problème du développement régional plus d'importance qu'il ne l'a jamais fait auparavant. Ceci se manifeste par les programmes du ministère de l'Expansion économique régionale et, à titre complémentaire, par la préoccupation des autres organismes fédéraux à coordonner leurs programmes en fonction des objectifs de développement.
- Le Canada a progressé sur la voie de la résorption des inégalités régionales, en particulier dans le cas de l'Atlantique. Un revirement positif s'est produit, au cours des dernières années, dans les attitudes des gens vivant et travaillant dans les régions défavorisées. Ces changements d'attitude se reflètent non seulement chez les entrepreneurs du secteur privé, mais aussi sur la scène publique.
- Néanmoins, la poursuite de l'objectif de l'équilibre régional continuera de poser un défi, si l'on s'engage sérieusement dans cette voie.
- A la lumière des dernières analyses de la récente période de récession, il convient de considérer prioritairement la situation de l'Atlantique.
- Le Québec demandera lui aussi une attention spéciale. Parmi les problèmes de développement auxquels les politiques se proposent d'apporter des solutions, les difficultés structurelles de cette région semblent quasi insurmontables.

- Some areas in Ontario and the Western provinces also experience serious problems of disparity and structural instability, which will call for continuing federal involvement.
- As expected, issues and opportunities vary from region to region. Indeed, heterogeneity is a dominant fact of life in Canada, both in terms of inter- and intra-regional comparisons. However, there are a number of issues of common and long-run concern to all regions of the country.
- Perhaps foremost among these common concerns are considerations relating to energy supply and costs, transportation, industrial diversification and population distribution. Energy and transportation policies can be expected to significantly influence the regional balance of growth in Canada. Industrial diversification is a key requirement for many areas of the country, so as to reduce excessive dependence on resource-based industries. Finally, many provinces are formulating strategies and policies to influence the size and spatial distribution of their population. These population concerns and policy thrusts are being gradually incorporated into a national demographic and urban framework.
- The policy approach of the federal government is to retain a high degree of flexibility in order to respond to changing circumstances and to benefit from experience gained.
- De graves problèmes structurels d'inégalité et d'instabilité dans certaines zones de l'Ontario et des provinces de l'Ouest exigent également le maintien de l'intervention fédérale.
- Les problèmes et les possibilités diffèrent, évidemment, d'une région à l'autre. En fait, l'hétérogénéité est un trait dominant sur la scène canadienne aux niveaux interrégional et sous-régional. Cependant, on retrouve un certain nombre de préoccupations communes à toutes les régions du pays quant à ce qui est de l'avenir.
- Parmi les centres d'intérêts communs, les préoccupations liées aux coûts et approvisionnements énergétiques, au transport, à la diversification industrielle et à la répartition de la population sont sans doute les plus importantes. Les politiques du transport et de l'énergie influenceront profondément l'équilibre de la croissance régionale du Canada. La diversification industrielle est un prérequis essentiel dans plusieurs zones du Canada pour réduire la dépendance contraignante de certaines industries liées aux ressources naturelles. En outre, plusieurs provinces travaillent à formuler des stratégies et des politiques visant à améliorer le taux et la répartition de leur population. Ces préoccupations et les politiques afférentes sont graduellement inscrites dans un cadre démographique et urbain à l'échelle nationale.
- La flexibilité doit primer dans l'approche politique du gouvernement fédéral, de manière à faciliter les adaptations exigées par l'évolution de la situation et à tirer profit de l'expérience acquise.

