

TOME II

RAPPORT

de la

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

sur les

PRIX



OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1949

Tome I — \$0.50 Tome II — \$1.00 Tome III — \$1.00 Série \$2.00

Les commandes doivent être adressées à l'Imprimeur du Roi, Ottawa,
Canada, et les remises, faites au nom du Receveur général du Canada.

TOME II

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1

LA THÉORIE DE LA HAUSSE DES PRIX

	Page
La définition de l'inflation.....	1
La genèse des mouvements d'inflation des prix.....	4
Le remède à l'inflation.....	7

CHAPITRE 2

LA COURBE DES PRIX ET DU REVENU NATIONAL

Situation à la veille de la guerre.....	11
La courbe des prix depuis 1939.....	13
Description des deux principaux nombres-indices du niveau général des prix.....	13
Variation des niveaux généraux des prix..... de 1939 à septembre 1945	14
Septembre 1945 à septembre 1948	
Comparaison avec les indices des prix aux États-Unis et au Royaume-Uni	17
Variations des prix de gros, 1939 à 1945.....	18
Variations des prix de gros, de septembre 1945 à septembre 1948.....	19
Variations des prix de détail, de 1939 à 1945.....	21
Variations des prix de détail, de septembre 1945 à septembre 1948....	23
Revenu national, produit national brut et autres comptes nationaux.....	25
Consolidation des comptes pour l'ensemble de l'économie.....	27
Revenu national et produit national brut.....	27
Dépense nationale brute.....	30
Comptes des secteurs de l'économie.....	32
Compte d'exploitation.....	32
Compte des recettes et dépenses personnelles.....	34
Compte des recettes et dépenses des gouvernements.....	35
Compte des recettes et dépenses des non-résidents.....	36
Compte des affectations de revenus de placements.....	37
Source et affectation de l'épargne privée.....	38
Résumé et conclusions.....	39

CHAPITRE 3

RÉGLEMENTATION DES PRIX ET RATIONNEMENT

1ÈRE PARTIE

Réglementation sélective, 1939-1941.....	41
Création de la Commission des prix.....	41
Organisation de l'approvisionnement.....	42
Fixation des prix et des loyers.....	43

	Page
2ÈME PARTIE	
Plafonnement général, 1941-1945.....	44
Pression croissante.....	44
Choix des méthodes de réglementation.....	45
L'annonce du plafonnement.....	46
Le plafond.....	47
Ses prescriptions.....	47
Pouvoirs et attributions de la Commission.....	48
Problèmes et politiques de prix.....	50
Hausse des prix de revient et autres difficultés.....	51
Autres problèmes de prix.....	53
Le refoulement et le partage du tassement.....	54
Mesures de simplification et de conservation.....	54
Subventions, remise des droits douaniers et opérations déficitaires..	55
Les hausses de prix.....	58
Nouvelles marchandises qui n'étaient pas sur le marché à l'époque du plafonnement.....	59
Marchandises saisonnières.....	59
Anomalies dans les prix.....	60
Prix maximums réglementaires.....	60
Exonérations du plafond.....	61
Rapport entre la qualité et le prix.....	62
Problèmes et politiques d'approvisionnement.....	63
Obtention des marchandises à l'étranger.....	63
Emploi avantageux des marchandises.....	64
Production essentielle des marchandises nécessaires.....	65
Problèmes et politiques de distribution.....	66
Distribution équitable aux détaillants.....	66
Rationnement du consommateur.....	67
Loyers.....	69
Logements.....	70
Réglementation des expulsions.....	71
Pour loger le plus de monde possible.....	73
Logement en commun.....	74
Logement en chambre.....	74
Locaux commerciaux.....	74
Chambres d'hôtel.....	75
L'acquiescement du public.....	75
Information et éducation.....	75
Organisation administrative de la Commission.....	76
Politique des sanctions.....	78

3ÈME PARTIE	
Suppression de la réglementation, 1945-1948.....	79
Politique générale et mesures législatives.....	79
Mesures visant à la suppression de la réglementation.....	80

	Page
Règlements sur les nouvelles entreprises et la fabrication.....	80
Suppression de la réglementation des prix et des subventions, 1947	83
Abrogation des règlements sur la distribution, le rationnement, les patentes et l'exportation.....	87
Suppression des règlements sur les loyers et les expulsions.....	88
Logements.....	89
Locaux commerciaux.....	90
Logements communs, garnis et pensions.....	91
Hôtels.....	91
Réimposition de certains règlements, 1947-1948.....	91

4ÈME PARTIE

Appréciation d'ensemble.....	92
Généralités.....	92
Droit constitutionnel du Parlement du Canada d'établir et de maintenir une réglementation des prix.....	97

CHAPITRE 4

ÉLÉMENTS EXTÉRIEURS INFLUANT SUR LE NIVEAU DES PRIX AU CANADA

Le point de vue statistique.....	105
Mouvement des prix aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada.....	105
Influence du prix des importations.....	108
Influence du prix des exportations.....	109
Influence indirecte des prix de l'extérieur.....	110
Le taux du change.....	111
Effets de la dévalorisation.....	113
Effet de la réglementation des prix.....	113
Résumé de l'expérience du temps de guerre.....	114
Effet de la débâcle de l'OPA sur les prix au Canada.....	115
Mesures du gouvernement visant à neutraliser l'effet de la hausse des prix aux États-Unis.....	115
Taux de l'accroissement du prix des importations.....	117
Augmentation rapide des prix canadiens en 1947.....	118
La pénurie de dollars en 1947 et 1948.....	118
Effet de l'excédent de notre balance de comptes en 1948.....	119
Inflation résultant de prêts et de crédits.....	121
Autres facteurs en 1947 et 1948.....	122
Résumé et conclusions.....	123

CHAPITRE 5

LA SURABONDANCE DES PLACEMENTS

Le rapport entre les placements et l'inflation.....	125
Qu'est-ce qu'un placement?.....	127
Qualité des données statistiques employées.....	128

	Page
Le volume des placements de capitaux.....	128
Placements privés et publics.....	131
Placements d'affaires et autres placements.....	132
Placements en nouvelles constructions, machinerie et outillage.....	133
Logements.....	134
Placements en stocks de marchandises.....	134
Besoins de placements à la fin de la deuxième Guerre mondiale.....	136
Sources des fonds de placement.....	136
L'ajustement de l'offre à la demande croissante.....	138
Matières premières.....	139
Main-d'œuvre pour la construction.....	139
Matériaux de construction.....	140
Hausses de prix dans l'industrie des biens de production.....	144
Les effets des dépenses d'immobilisations sur le niveau des prix.....	147
La politique du gouvernement et les placements.....	149
Volume des placements de fonds publics.....	149
Politiques se rapportant aux placements privés.....	150
Le cas spécial du logement.....	152
Résumé et conclusions.....	152

CHAPITRE 6

POLITIQUE MONÉTAIRE ET FISCALE

La situation d'avant-guerre.....	157
Événements d'ordre général du temps de guerre.....	158
Grandes lignes de la politique fiscale du temps de guerre.....	161
Modes divers d'imposition.....	162
L'impôt sur le revenu des particuliers.....	162
Impôts sur les revenus et sur les surplus de bénéfices des sociétés.....	165
Impôts sur les denrées et autres impôts indirects.....	165
Emprunts et politique monétaire du temps de guerre.....	166
La politique financière durant la période de transition.....	170
Mesures fiscales de transition.....	170
Politique fiscale de longue portée.....	171
Modifications fiscales d'après-guerre.....	172
Évolution de la circulation monétaire.....	175
Les taux d'intérêt.....	177
Évolution monétaire subséquente.....	180
Appréciation de la situation.....	181

CHAPITRE 7

PRIX ET SALAIRES

	Page
Rapport entre les salaires et les prix:	
Dans l'ensemble de l'économie.....	187
Du point de vue du travailleur individuel.....	192
Tendances des salaires réels:	
Premières années de la guerre.....	195
La période de réglementation.....	198
Période d'après-guerre.....	202
Résumé et conclusions.....	204

CHAPITRE 8

LES BÉNÉFICES DES COMPAGNIES ET LES PRIX

L'effet des bénéfices sur les prix.....	209
L'évaluation des stocks.....	209
Les réserves de dépréciation.....	211
Les bénéfices dérivant des exportations.....	213
Les bénéfices avant et après le calcul des impôts.....	213
Les bénéfices:	
Par rapport à la production nationale brute.....	215
Par rapport aux ventes.....	216
Par rapport aux mises de fonds.....	216
Les bénéfices sont-ils trop élevés?.....	221
Les bénéfices, source de pouvoir d'achat.....	225

CHAPITRE 9

LES PRIX AGRICOLES

La structure de l'agriculture canadienne.....	228
La période de guerre.....	232
L'après-guerre:	
Les marchés de vivres avec le Royaume-Uni.....	238
Modes d'écoulement du blé.....	242
Lois d'écoulement provinciales.....	243
Fin de la réglementation et abandon des subventions.....	243
Résumé et conclusions.....	247

CHAPITRE 10

MAJORATIONS DE PRIX COÛTANTS ET MARGES

Quelques définitions.....	249
Quelques considérations sur les majorations.....	250
Structure des marchés canadiens.....	251
Le commerce de gros au Canada.....	251
Dépenses d'exploitation des maisons de gros.....	252
Frais d'exploitation et marges.....	253
Le commerce de détail au Canada.....	253
Frais d'exploitation des magasins indépendants.....	254

	Page
Influence des différents modes de majoration sur les prix à la consommation, en période de hausse.....	255
Commentaires sur les méthodes de détermination des prix.....	257
Prix de vente obligatoire.....	258
Résultats effectifs des opérations des distributeurs jusqu'à 1946:	
Résultats d'exploitation des détaillants de denrées alimentaires.....	259
Résultats d'exploitation des détaillants de vêtements.....	262
Résultats des opérations des distributeurs en 1947-1948.....	264
Résumé et conclusions.....	267

CHAPITRE 11

LA RESTRICTION DE LA CONCURRENCE DÉLOYALE

L'effet de la réglementation en temps de guerre.....	271
Restrictions légales.....	273
Prix de vente obligatoires.....	276
L'influence des prix fixés par les monopoles sur l'inflation.....	279
Résumé et conclusions.....	280

I

LA THÉORIE DE LA HAUSSE DES PRIX

LE présent chapitre a pour but de servir d'entrée en matière à l'analyse des phénomènes relatifs à la hausse des prix, au Canada. Nous croyons utile, dès le début, d'établir quelques principes élémentaires et de fixer certaines définitions fondamentales, susceptibles de nous aider à expliquer les motifs de cette hausse et les conséquences des divers remèdes auxquels on pourrait recourir.

LA DÉFINITION DE L'INFLATION

Nos efforts porteront d'abord sur le sens à donner à ce mot d'usage si courant: "inflation". A cause des nombreuses acceptions ambiguës qu'il a reçues, certains économistes refusent de l'employer. Ainsi, M. Graham Towers, gouverneur de la Banque du Canada, dans sa déposition devant le comité des prix de la Chambre des communes, a déclaré:

"Je préférerais de beaucoup m'abstenir de recourir à ce mot "inflation", non pas parce qu'il me répugne de traiter cette question —mais parce que ce terme est trop souvent mal interprété. Ainsi, lorsque le niveau des prix, après avoir été de 100, monte à 102, on pourrait, à la rigueur, décrire cela comme de l'inflation. D'autre part, je crois que beaucoup de gens la conçoivent comme une extrême situation, analogue à celles que connurent certains pays, après la dernière guerre. Aujourd'hui, plusieurs pays, dans le monde entier, ont vu leur monnaie se déprécier au point de ne plus représenter, suivant les cas, que le huitième ou même le millième de ce qu'elle était. Aussi, préférerais-je de beaucoup m'en tenir strictement au fait en cause: le pouvoir d'achat de notre dollar en denrées et en services est moindre qu'il n'était en 1939 dans la mesure indiquée par l'indice des prix."

Cependant, ce mot est si répandu, non seulement chez la plupart des gens—y compris bon nombre de témoins devant le comité—mais aussi chez plusieurs experts en matière de prix, qu'une étude au moins sommaire de sa signification s'impose. En outre, l'examen du sens précis de ce terme jettera de la lumière sur les phénomènes d'inflation eux-mêmes.

Quelles que soient les variantes constatées dans son usage, ce mot implique habituellement un accroissement de la circulation de la monnaie. Un tel accroissement n'entraîne pas toujours une augmentation correspondante des prix, cependant. Ainsi, dans certaines conditions, la pression inflationniste qui en découlerait normalement, sera soulagée, en tout ou en partie, non pas par le moyen d'une hausse des prix, mais par une augmentation de la production. Ce qui se passe, quand les affaires reprennent après

une crise économique, illustre cela parfaitement: en effet, la demande accrue de nouveaux produits réclame le travail d'hommes et de machines jusque là inemployés. Et même, pendant les périodes d'embauchage élevé, l'accroissement de la circulation de la monnaie peut se produire sans provoquer une hausse des prix appréciable ou, s'il y en a une, elle sera à peine perceptible, à condition, bien entendu, qu'elle s'accompagne d'un rendement accru des moyens de production.

Toutefois, même si des augmentations concordantes dans la circulation de la monnaie et dans la production peuvent être désignées sous le nom d'inflation (le mot "expansion" semblerait cependant plus juste), l'usage courant réserve ce terme à la description de conditions dans lesquelles l'expansion de la circulation de la monnaie diste le développement de la production—lorsqu'il y en a un. Le cas échéant, évidemment, les prix montent: c'est inévitable, à moins que—et cette restriction est souverainement importante—à moins que, disons-nous, pour réduire cet écart, on ne diminue le rythme auquel la monnaie disponible est dépensée.

Ainsi, durant la deuxième Grande Guerre, la circulation de la monnaie a subi un accroissement considérable au Canada,¹ mais même pendant les dernières phases du conflit, au moment où la production destinée à la consommation civile était considérablement réduite, la hausse des prix demeura relativement modeste. Lorsqu'ils jettent un coup d'oeil en arrière sur les années de guerre, les Canadiens sont peu portés à les considérer comme une période d'inflation. Au contraire, ils sont frappés par la stabilité des prix à cette époque. Et pourtant, l'expansion de la circulation de la monnaie dista énormément l'expansion de la main-d'oeuvre et de la production des denrées destinées à la consommation civile. Le fait est que la fabrication de certains articles constamment en demande, comme les automobiles, les glacières électriques, les laveuses mécaniques, etc. . . , tomba à zéro. Cela s'explique pour diverses raisons comme, par exemple, le patriotisme, ou la résolution chez l'acheteur d'attendre le retour de certains articles sur le marché, ou l'interdiction imposée au public par les contrôles et régies de payer plus que le prix fixé pour les rares marchandises mises en vente et le refus opposé aux hommes d'affaires d'obtenir les matières premières, la main-d'oeuvre et l'outillage nécessaires à la production, à moins que celle-ci ne servît à des fins de guerre, pour toutes ces raisons, disons-nous, les Canadiens durent mettre de côté une portion de plus en plus considérable du revenu qui leur restait, même après le paiement d'impôts plus élevés. On supprima ainsi la pression qui aurait pu s'exercer par suite de la dépense de revenus sans cesse croissants.

Par conséquent, en un certain sens, l'inflation n'implique pas nécessairement la hausse des prix. Mais, aux yeux de la plupart, elle s'entend uniquement de "l'inflation des prix". Aussi, à moins d'indication contraire, le présent rapport n'utilisera-t-il ce mot que dans cette dernière acception. L'inflation se produit donc lorsque l'augmentation du pouvoir d'achat s'accompagne d'une augmentation sensiblement inférieure de la production. Ce

¹ Cf. chap. 6, tome II, Politique fiscale et monétaire.

déséquilibre se traduit aussitôt par une notable élévation du niveau général des prix. De toute évidence, une telle situation surgira très vraisemblablement pendant les périodes d'embauchage très élevé ou intégral. Toutefois, on le notera, la rareté, portée à l'état aigu, de certains produits ou de certains services d'usage très répandus, comme l'acier, peut, sous l'effet de la demande, en augmenter notablement le prix et transmettre ensuite à tout le reste de l'économie, cette hausse d'origine locale. Certains économistes désignent ce genre d'inflation d'un mot très imagé: c'est de l'"inflation par engorgement", disent-ils ("bottleneck inflation").

Mais, faisons un pas de plus: ce que presque tout le monde entend par inflation, c'est une hausse du coût de la vie, c'est-à-dire dans les prix des biens et des services payés par le consommateur.¹ Cette précision est utile, mais, comme on le verra par la suite, toute hausse de prix, même si elle ne touche pas le marché des articles de consommation, peut cependant exercer une influence déterminante sur la hausse du coût de la vie: mieux vaut donc ne pas se montrer trop catégorique à cet égard.

Avant de terminer cette revue des différents sens du mot "inflation", il ne serait peut-être pas inutile de reprendre l'étude des motifs qui ont conduit M. Towers à en éviter l'emploi.

Si l'on tient la hausse des prix pour un phénomène transitoire, susceptible, selon toute vraisemblance, de prendre fin dans un avenir rapproché, ou encore d'être suivi d'une chute des prix, on se contentera alors de garder liquide une partie de son avoir sous forme de billets de banque, de pièces de monnaie, de dépôts bancaires ou de valeurs de l'Etat facilement négociables. En fait, on se constituera des réserves liquides suffisantes afin d'être en mesure d'acheter ou de remplacer les articles nécessaires aux prix surélevés alors en cours. (L'accumulation de réserves croissantes par les compagnies en vue du remplacement des biens ou de leur dépréciation en est un exemple. Par contre, si, dans l'opinion générale, la hausse des prix doit se prolonger ou même s'accroître, les épargnants et ceux qui retirent des revenus en numéraire, concevront peut-être des doutes sur la valeur future de la monnaie au point de tenter, à la première occasion favorable, de transformer leur argent en biens "réels", dont la valeur "réelle" demeurera stable ou même augmentera à mesure que les prix monteront. Poussé jusqu'au bout, ce processus provoque l'inflation emballée ou l'hyper-inflation. L'Allemagne en fut victime au début des années 1920, ainsi que la Chine et plusieurs autres pays pendant et après la deuxième Grande Guerre.

Toute période d'inflation entraîne naturellement les gens à prendre des précautions contre de nouvelles hausses, précautions qui ont pour effet d'accélérer le mouvement ascendant des prix. Cependant, dans le présent rapport, l'emploi du mot "inflation" pour décrire ce qui se passe au Canada ne désigne pas l'inflation emballée, mais quelque chose d'un genre et d'un degré très différents.

¹ Un économiste distingué, le professeur James D. Angell, de l'Université Columbia, refuse d'admettre que "l'augmentation du prix des matières premières, des matériaux généralement employés par les producteurs ou même de tout ce qui n'est pas acheté par les individus pour fins de consommation, soit à proprement parler un phénomène d'inflation."

LA GENÈSE DES MOUVEMENTS D'INFLATION DES PRIX

De la discussion qui précède, il ressort donc qu'une hausse générale des prix ou inflation des prix révèle un excès de pouvoir d'achat par rapport au volume des denrées et des services disponibles, ou encore pour employer le cliché connu, trop d'argent en quête de trop peu de marchandises.

Comment se fait-il qu'il y ait ainsi un surplus d'argent vis-à-vis d'une disette de marchandises? Les chapitres suivants contiennent une étude approfondie des facteurs qui ont provoqué les récentes hausses de prix au Canada. Pour le moment, quelques remarques d'ordre général suffiront à préciser la nature de ce problème.

En période d'embauchage intégral—et ce fut le cas du Canada pendant un certain temps—toute la main-d'oeuvre et toutes les ressources de production du pays sont engagées:

- (a) dans la production de denrées de consommation et dans des services destinés tous deux à des fins domestiques;
- (b) dans la production de denrées et dans des services non destinés aux consommateurs, mais employés cependant à des fins domestiques, c'est-à-dire dans la fabrication de machineries, dans la construction d'usines, etc.;
- (c) dans le travail commandé par les pouvoirs publics—et cela comprend le travail de ceux qui vendent des marchandises aux pouvoirs publics;
- (d) dans la production de marchandises destinées à l'exportation.

Supposons maintenant que, sans aucun autre changement dans le reste de la structure, on tente d'augmenter la quantité de main-d'oeuvre et de ressources mise à la disposition de l'un de ces quatre secteurs. De toute évidence, dans l'hypothèse de l'embauchage intégral, une telle augmentation dans ce secteur ne sera possible qu'au détriment des autres

Essentiellement, donc, l'inflation se produit lorsque les tentatives d'individus ou de groupes d'individus d'attirer à leur service une plus grande quantité de main-d'oeuvre et de ressources rencontrent de la résistance.

Voyons, par exemple, ce qui arrive lorsque, comme c'est généralement le cas à la fin d'une guerre, un homme d'affaires décide que le temps est venu pour lui de se lancer dans un programme d'expansion de son entreprise ou de ne plus retarder d'un seul instant la réparation ou le remplacement de son outillage. Grâce aux sommes mises de côté ou empruntées à cette fin, notre homme part à la recherche de la main-d'oeuvre supplémentaire, des matériaux et des outils nécessaires. D'où viendront-ils? Si l'embauchage est intégral et si la productivité n'a pas augmenté, ils seront inévitablement pris à même l'un des trois autres secteurs ou à même les trois ensembles. En d'autres termes, la main-d'oeuvre et les matériaux seront retirés du secteur de la production des denrées et des services destinés aux consommateurs ou du secteur de la production réservée à l'usage des pouvoirs publics ou du secteur consacré à l'exportation, à moins, évidemment, qu'une partie des éléments requis ne soit importée de l'étranger.

Mais, notre homme d'affaires, en plaçant ainsi des capitaux, met de l'argent dans la poche des salariés et des autres hommes d'affaires qui travaillent à la réalisation de son plan ou fournissent les matériaux voulus.

Donc, à moins d'adopter des contre-mesures adéquates ou de se trouver en face de circonstances aptes à contre-balancer le mouvement, la chasse commence. Les hommes d'affaires, déterminés à étendre leurs moyens de production, s'efforcent de détourner à leur profit les biens destinés ailleurs et bientôt se livrent entre eux à une surenchère. Mais comme chez tous le revenu, le pouvoir d'achat sont aussi considérables qu'auparavant, ils résistent à ce procédé d'échange des ressources. La surenchère qui en résulte dans les salaires et dans les prix, augmente les revenus et intensifie la propension générale à dépenser. Ainsi s'accroît la spirale des prix vers la hausse.

Voyons maintenant ce qui se passe lorsque les prix montent dans les pays dont nous achetons ou à qui nous vendons. La situation exacte est alors très simple: des non-Canadiens veulent acheter une plus grande quantité de nos produits ou veulent garder pour eux une plus grande quantité de leurs propres produits, soit parce qu'ils ont des besoins accrus, soit parce que leurs sources normales d'approvisionnements sont taries. Fondamentalement, l'état de choses est donc le même que dans le cas de l'inflation à l'intérieur des frontières d'un pays, sauf évidemment que la surenchère à l'égard de la main-d'oeuvre et des ressources matérielles s'exerce à l'échelle mondiale, au lieu de se limiter à une région déterminée.

Ces deux exemples illustrent simplement la façon dont un mouvement d'inflation des prix prend naissance et s'alimente lui-même. Ils montrent cependant combien il est difficile de découvrir la "cause" de l'inflation.

L'homme d'affaires ou le cultivateur qui envisage d'étendre son entreprise ou sa ferme, à cause d'une rareté actuelle ou prévue de biens de consommation et de services, au pays, ou encore à cause de l'ouverture de nouveaux débouchés à l'exportation, ne peut guère être blâmé: il veut tout simplement intensifier sa productivité, afin de faire face à la demande connue ou espérée. Mais, la main-d'oeuvre et les matériaux employés à la fabrication de nouvelles machines et à la construction de nouvelles usines ne peuvent pas être employés en même temps à la fabrication de chaussures et à la construction de maisons d'habitation.

De même, l'homme d'affaires qui vend au prix que, selon lui, le public est prêt à payer, s'en tient aussi à un procédé de commerce normal et légitime, pourvu que, bien entendu, il ne réduise pas sa production afin de bénéficier d'un monopole de fait ou qu'il ne porte pas atteinte à la liberté du commerce, ce qui aurait pour effet de maintenir les prix à un niveau plus élevé que celui qu'ils atteindraient si la concurrence jouait librement. Et le cultivateur qui vend aux prix courants du marché est dans la même situation.

Les salariés suivent également une tendance assez naturelle lorsqu'ils tâchent d'augmenter leurs gains, car, d'une part, ils ont à faire face à la

hausse du coût de la vie et, d'autre part, ils sentent leurs employeurs plus en mesure de verser des augmentations de salaires. Et pourtant, l'augmentation des salaires entraîne celle des revenus disponibles pour fins de dépenses et, à moins qu'elle ne soit contre-balancée par une augmentation de la production, provoque une hausse des prix.

Les consommateurs, de leur côté, éprouvent le désir très humain et très normal de maintenir et, si possible, d'élever leur niveau de vie. Pour certains d'entre eux, l'augmentation des dépenses n'est pas matière de choix, mais stricte nécessité. Ceux qui disposent de revenus qu'ils peuvent ou dépenser ou mettre de côté ne pensent pas activer l'inflation en se procurant enfin la laveuse mécanique ou l'auto pour laquelle ils ont fait des épargnes ou même contracté une dette, devant la perspective de revenus accrus.

Même l'augmentation des dépenses gouvernementales est parfois inévitable. Lorsque le niveau général des appointements et des salaires s'élève, les pouvoirs publics, dans une certaine mesure, doivent suivre le mouvement ou perdre leurs employés et compromettre l'efficacité de services publics essentiels. La construction de nouvelles routes et de nouveaux ponts ou l'installation de nouveaux services d'utilité publique peut s'imposer, même lorsque s'accroissent les prix. Et surtout la situation internationale peut exiger d'énormes dépenses destinées à secourir des pays étrangers ou à assurer la défense de l'Etat. Enfin, si l'on jette un coup d'oeil sur ce que l'on appelle les "paiements par transfert", on peut tenir pour inflationniste le versement, par l'intermédiaire du gouvernement de sommes d'argent sous forme d'allocations familiales, d'augmentations des pensions de vieillesse, de gratifications aux anciens combattants, de crédits d'établissement, etc., mais, à d'autres points de vue, ces dépenses sont parfaitement justifiables et même recommandables.

Dans un pays comme le Canada, dépendant dans une si large mesure du commerce extérieur, le jeu des influences internationales sur le niveau des prix à l'intérieur est d'une souveraine importance.¹ Quand le prix mondial du coton monte, les Canadiens doivent payer plus cher ou se passer de ce textile. La même chose est vraie de presque toutes nos importations, étant donné la faible proportion de la consommation canadienne en produits étrangers par rapport à la production mondiale. Ainsi en va-t-il de nos exportations. Lorsque les acheteurs des Etats-Unis consentent à augmenter le prix qu'ils payaient auparavant pour notre papier-journal ou notre bétail, les producteurs canadiens attendent du consommateur indigène qu'il paie un prix équivalent.

La conclusion à tirer de tout cela, c'est qu'une importante hausse des prix peut se produire même si chacun travaille à plein rendement et se conduit d'une façon qui lui semble parfaitement raisonnable. L'intervention d'aucune mauvaise intention n'est nécessaire: le drame souvent ne met en scène que des citoyens honnêtes et laborieux.

¹ Cf. chapitre 4, Influences extérieures sur les prix canadiens

COMMENT TRAITER L'INFLATION

“On ne peut donc remédier à la hausse des prix qu'en supprimant l'excédent de la demande sur l'offre. On y arrivera soit en augmentant le rythme auquel les marchandises s'offrent en échange de l'argent en circulation, soit en réduisant le rythme auquel l'argent s'offre en échange des marchandises, soit enfin en employant ces deux moyens à la fois. Tout autre remède, en dépit de différences apparentes, ne réussira qu'à la condition de se ramener à cette augmentation de l'offre des marchandises ou à cette diminution du rythme des dépenses.”¹

Sans doute, a-t-on vite fait de résumer ainsi ce principe en quelques mots, mais la détermination de la ligne de conduite à suivre pour supprimer ou du moins pour réduire l'excédent de la demande sur l'offre n'est pas aussi facile, car il faut alors tenir compte de nombreuses considérations divergentes au point de vue politique, social et économique.

Il est évidemment préférable, toutes choses égales d'ailleurs, d'augmenter le volume des marchandises disponibles, plutôt que de réduire simplement le rythme des dépenses. C'est pourquoi le premier et principal but de toute politique, en période d'inflation, doit-il être d'enlever tous les obstacles inutiles qui gênent l'accroissement des approvisionnements, comme les méthodes de nature à entraver le commerce et les barrières tarifaires inutiles, et ensuite d'encourager tout ce qui accroîtra le rendement de la production.

On ne doit pas évidemment mésestimer la valeur des efforts accomplis dans le but de supprimer les entraves au commerce et d'améliorer le rendement de la production, mais en période d'embauchage intégral, on peut supposer que les résultats de ce double remède ne se feront cependant pas sentir rapidement et n'accroîtront que relativement peu le masse totale de la production. On assistera peut-être à une augmentation du volume des marchandises sur le marché, mais elle ne sera pas nécessairement la conséquence de l'intensification de la production ou de la disparition des entraves au commerce, à l'intérieur du pays. Elle pourra résulter tout simplement de la reprise de la production dans des pays qui se relèvent des dévastations de la guerre. Dans ces conditions, si la demande excède encore l'offre, le seul moyen de maîtriser l'inflation consistera à réduire le flot des dépenses.

Malheureusement, il ne suffit pas, dans cette dernière hypothèse, de réduire ce qu'on appelle des dépenses inutiles, encore que de telles réductions doivent, de toute évidence, être utiles et être encouragées. Mais, il faut surtout viser à réduire des dépenses que la plupart tiennent pour nécessaires, voire même à souhaiter. Précisément à cause de cela, dans le cas d'un fort mouvement d'inflation, on ne peut pas se fier entièrement aux restrictions que chacun s'imposera volontairement. Nous l'avons déjà signalé, ceux qui devraient se contenir ont peine à croire que leurs propres actions, à leurs yeux tout à fait raisonnables, devraient être restreintes.

¹ A. P. Lerner, "Rising Prices", *The Review of Economics and Statistics*, février 1948, p. 24.

“S’il suffisait d’appels à la raison . . . pour convaincre le consommateur de la nécessité de réduire ses dépenses et d’augmenter ses épargnes; ou l’homme d’affaires, d’épuiser son stock et de remettre à plus tard tout projet d’expansion non urgent; ou le cultivateur, d’expédier une plus grande quantité de grains sur les marchés et d’en garder une plus faible proportion pour l’alimentation de ses bestiaux; ou le banquier, de ne pas consentir autant de prêts aux commerçants et aux consommateurs; ou le chef ouvrier, de ne pas exiger de nouvelles augmentations de salaires, les mesures déjà adoptées par le gouvernement fédéral contre l’inflation, sans aller au delà du degré de sévérité avec lequel on les applique présentement, parviendraient à enrayer le mouvement. Mais, comme je l’ai indiqué antérieurement, aucune expérience, passée ou présente, à l’étranger ou au pays, en matière d’inflation, ne justifie qui que ce soit de croire en l’efficacité de cette méthode. En outre, son emploi sur une grande échelle susciterait très vraisemblablement de graves inconvénients, au point de vue psychologique, en portant les sermonneurs à se prononcer contre l’adoption des mesures plus agréables et les sermonnés à douter de la nécessité d’avoir à se soumettre un jour ou l’autre à des mesures de coercition plus rigoureuses.”¹

Donc, si l’on veut réellement enrayer la hausse des prix, il faut que le peuple tout entier, par l’intermédiaire de ses gouvernants, consente à l’application générale de mesures restrictives. A certains égards, l’inflation ressemble au problème de la circulation dans une grande ville: sa solution réside dans le respect des règlements qui empêchent les automobilistes de se jeter dans le chemin les uns des autres. Afin d’éviter tout malentendu, disons donc immédiatement que rien n’est plus à souhaiter que le recours aux restrictions purement volontaires, en temps d’inflation, car pour reprendre notre comparaison, les règlements de circulation demeurent lettre morte si les automobilistes ne font jamais preuve de sens commun en conduisant leurs véhicules.

Laissant de côté, pour le moment, la question de la compétence législative, le gouvernement, au sens large du mot, est en mesure de réduire le volume des dépenses:

- (i) En augmentant la fiscalité, qui a pour effet de laisser moins d’argent à dépenser aux mains du public;
- (ii) En décourageant les emprunts et les moyens de se procurer des capitaux, par exemple, à l’aide de l’augmentation du taux de l’intérêt et de pressions indirectes sur le système bancaire, afin de restreindre les prêts;
- (iii) En encourageant l’épargne et l’ajournement des dépenses, par exemple, au moyen de campagnes en faveur de la vente d’obligations de l’Etat et de l’ajournement de ses propres dépenses en capitaux;
- (iv) En réglementant les prix, les salaires et la production.

¹ Can We Check Inflation?, Jacob Viner, p. 208, The Yale Review, Décembre 1947, No 2.

Tout en différant considérablement l'une de l'autre, ces quatre méthodes ont cependant un élément commun: en effet, toutes quatre sont d'application difficile et destinées à soulever fatalement de l'opposition. Ainsi, l'idée de mettre un frein à la hausse des prix rencontre toujours une large approbation, mais l'expérience démontre que cette bonne volonté diminue considérablement lorsqu'on arrive aux mesures à prendre pour mettre cette idée en pratique.

Les impôts en sont un exemple. On parvient assez facilement à démontrer aux gens qu'un impôt supplémentaire approprié n'ajoute rien à leur fardeau, puisqu'il ne fait qu'enlever le surplus d'argent qui, autrement, serait consacré à payer des prix encore plus élevés. Néanmoins, "tout impôt provoquera toujours la résistance du contribuable, qui ne peut s'empêcher de penser que ce serait bien agréable si c'étaient les autres qui payaient cet impôt destiné à forcer le public à réduire ses dépenses."¹

La hausse du taux de l'intérêt soulève un autre genre d'opposition. En effet, ceux qui placent leur argent dans les titres de l'Etat n'aiment pas voir la valeur marchande de ces effets subir une chute, inévitable revers de la médaille lorsqu'il y a hausse du taux de l'intérêt. Quant à ceux qui désirent emprunter de l'argent—le gouvernement lui-même figure dans cette catégorie—ils ne prisent guère d'avoir à payer un intérêt accru sur le capital. Et si quelqu'un doute de cet avancé, il n'a qu'à songer à la réaction que susciterait l'augmentation du taux de l'intérêt sur les prêts consentis à l'instigation de l'Etat pour la construction d'habitations.

Par ailleurs, si le gouvernement décide d'appliquer des mesures fiscales et monétaires—qui tomberont nécessairement sous l'une ou l'autre des trois premières méthodes signalées plus haut—il devra veiller à ce qu'elles ne produisent pas des effets tout à fait opposés à ceux qu'il recherche. Les impôts, par exemple, tout en réduisant certainement la demande, peuvent s'ils sont poussés trop loin, décourager l'initiative et aussi restreindre l'approvisionnement. De plus, dans son ardent désir de pallier aux méfaits de l'inflation, le gouvernement devra prendre soin de ne pas dépasser son but, car il attirerait alors sur le pays un fléau encore pire, le chômage.

La quatrième méthode, la réglementation des prix, des salaires et de la production, appelle des considérations d'un autre ordre. Sans doute, est-il très difficile d'appliquer des mesures fiscales et monétaires et d'obtenir en outre, au degré requis, la collaboration du public à leur égard. Mais, dans tout cela, le gouvernement n'a tout de même pas eu à intervenir directement dans la fixation des prix. Les dispositions adoptées faisaient tout simplement disparaître le surplus global de la demande. Leur action sur les prix était indirecte et générale, comme celle qu'exerce la chute de la demande, provoquée par toute autre raison. Par contre, la réglementation directe empêche simplement l'excès de la demande de se traduire par la hausse des prix. Toutefois, il faut une administration pour l'appliquer et

¹ A. P. Lerner, "Rising Prices", *The Review of Economics and Statistics*, février 1948, p. 25.

cela implique donc nécessairement une certaine réglementation de la production et de la distribution.

Comme l'a déclaré M. K. W. Taylor, président de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre, devant le comité des prix :

“Notre système économique peut être assez bien appelé un système “d'économie libre”—ce qui prédomine surtout, c'est la liberté des prix—liberté, bien entendu, dans les limites générales de la loi. Dans une économie libre, les prix constituent le principe directeur de la production et sont en même temps le régulateur de l'offre et de la demande. La hausse des prix d'un produit révèle une disette correspondante et incite à la fois à l'augmentation de la production et à l'économie dans la consommation ; l'affaissement des prix, par contre, indique un excédent relatif et porte au ralentissement de la production aussi bien qu'à l'augmentation de la consommation. En d'autres termes, c'est cette constante flexibilité des prix qui contribue à maintenir un harmonieux équilibre entre la production et la consommation.

Si une collectivité adopte un système de fixation ou de direction des prix, elle doit trouver, à défaut du système de la flexibilité des prix, un moyen de s'assurer des réels besoins de la population, de ce dont elle a le plus besoin et de ce qui lui est le moins nécessaire. Sans ce moyen, le principe de la liberté tend à disparaître et il appartient au gouvernement de décider ce qui sera produit et en quelles quantités. Le système de la liberté des prix peut être très imparfait, mais on n'en a pas encore trouvé d'autre qui préserve dans son essence ce que j'appelle une “économie libre”.¹

Dans les chapitres suivants, nous étudierons à loisir comment le gouvernement canadien a utilisé ces diverses méthodes de comprimer l'inflation et comment celles-ci peuvent encore être employées à l'avenir. En tout cas, nous en avons assez dit, pour le moment, pour indiquer les notions générales qu'elles comportent. Tel était du moins le but du présent chapitre.

¹ Témoignages, Comité spécial des prix, fascicule n° 1, p. 63.

2

LA COURBE DES PRIX ET DU REVENU NATIONAL

SITUATION A LA VEILLE DE LA GUERRE

DANS la situation économique où se trouvait le Canada quand la guerre a éclaté, les ressources du pays n'étaient pas toutes employées. Il sera plus facile de se faire une idée de la situation, si l'on repasse brièvement les faits qui se sont déroulés depuis la débâcle économique de 1929. Au début de la décennie 1930, le Canada, comme le reste du monde, était aux prises avec la dépression. La demande avait diminué, les prix avaient subi une baisse marquée, la production allait au ralenti et le chômage, suivi de ses ravages sociaux, sévissait partout d'une façon rigoureuse. Le commerce rapportait peu et les perspectives de profits étaient piètres ou, au mieux, aléatoires. Il faut se rappeler que le niveau des prix, peu important en soi, n'a de conséquence qu'au regard des autres facteurs. Pour le consommateur, ce qui compte c'est la tendance des prix par rapport à son revenu. On comprendra assez bien qu'une légère ascension du niveau des prix puisse accompagner ou même favoriser une augmentation de l'activité économique, capable de faire monter appréciablement les revenus. Pour le producteur, ce qui importe c'est le rapport entre les prix et le coût de la production; d'ordinaire, en temps de dépression, la plupart des producteurs constatent que les frais de production ne peuvent baisser aussi rapidement que les prix, d'où diminution de profits.

De 1933 à l'été de 1937, les affaires se sont constamment améliorées. La demande a augmenté et il s'est produit une hausse simultanée des prix, ce qui a permis de réaliser et de prévoir des profits; le mouvement des affaires s'est élargi de façon très sensible. Toutefois, même en 1939, on n'avait pas encore atteint, dans nombre d'industries, le point où la demande dépassait les moyens d'y répondre eu égard aux installations et à l'outillage disponibles. En conséquence, il y eut relativement peu de construction d'usines nouvelles. Durant l'été de 1937, une régression très sérieuse du commerce, commencée aux Etats-Unis et s'étendant au Canada, est venue interrompre ce mouvement de reprise. Au printemps de 1938, cette régression touchait son point inférieur et les affaires tendaient à reprendre mais plus lentement qu'auparavant.

Ainsi, lorsque le Canada dut faire face à la guerre en septembre 1939, il n'était pas en période de dépression, mais il était encore loin de reconnaître ce qu'on peut appeler "un état de prospérité". Il existait plutôt, pour nous servir d'une expression plus exacte "un emploi incomplet des ressources". Le chômage était encore considérable. A cette époque, on ne disposait pas de statistiques suffisantes dans tous les domaines de l'activité économique; cependant, des études ultérieures ont estimé qu'en juin 1939 il y avait

environ 895,000 chômeurs, soit 17.1 p. 100 de la main-d'oeuvre civile.¹ Peu d'usines travaillaient à plein rendement et, partant, on ne pouvait pas encore construire de nouveaux établissements industriels.

De même, il n'y avait guère d'encouragement à construire de nouveaux logis; en effet, même si l'augmentation du revenu, commencée en 1931, avait poussé nombre de familles qui vivaient ensemble à se "dédoubler" et à réduire de la sorte le nombre des logis, il y avait, en général, amplement de logements pour les personnes qui en avaient besoin. Ce marasme de l'industrie de la construction était connexe à l'emploi incomplet des ressources, devenu général, à l'affaissement des prix et au niveau élevé du chômage.

L'agriculture canadienne était en sérieux déséquilibre. Le prix des produits de la ferme avait bien moins remonté que les autres en général. En 1939, l'indice général canadien des prix de gros atteignait 75.4, la base étant 1926=100, tandis que les prix de gros des produits de la ferme canadienne, selon le même critère, n'arrivaient qu'à 64.3. Cette infériorité est surtout attribuable aux produits de grande culture dont l'indice était de 54.2, contre un indice de 81.2 pour le prix des produits d'origine animale. Ce défaut de redressement, dans le cas du prix des céréales, constituait l'une des principales causes de l'infériorité du revenu agricole; il en résultait des conséquences sociales et des répercussions économiques sérieuses qui ont atteint les manufacturiers, les distributeurs, les entreprises de transport et de finance, bref presque toutes les branches de l'économie canadienne.

Deux conclusions importantes ressortent de cette revue succincte de l'économie canadienne en 1939. La première, c'est que la situation, à cette époque-là, n'est pas de celles qu'on voudrait voir revenir. En conséquence, vu qu'un niveau des prix est, dans une large mesure, la résultante de conditions économiques courantes, le niveau canadien des prix en 1939 ne devrait pas être considéré comme un critère économique selon lequel on pourrait juger des avantages ou des inconvénients du niveau actuel des prix.

La deuxième conclusion, c'est qu'en 1939 il n'y avait aucun danger immédiat d'une poussée générale d'inflation, car il restait assez d'usines et de main-d'oeuvre inemployées pour permettre une expansion considérable dans la production de la plupart des denrées et des services; cette conclusion constitue le thème général de l'étude portant sur l'évolution économique de temps de guerre que renferment les chapitres suivants. De fait, il y avait danger imminent de déflation et d'augmentation du chômage si les hommes d'affaires annulaient leurs plans, par suite de l'incertitude causée par le déclenchement de la guerre. Toutefois, on recevait en grande partie de l'étranger certaines denrées particulières, le sucre par exemple; il y avait danger d'un arrêt immédiat de l'approvisionnement. Ce qu'on a appelé dans un chapitre précédent "l'inflation d'engorgement" aurait donc pu se produire; en outre, dans ces cas comme en d'autres, l'occasion était belle de fixer des prix exagérés. L'inflation de disette et le mercantilisme

¹ Appendice à l'exposé budgétaire de 1948-1949. Aux fins de la comparaison, au 4 septembre 1948, on a estimé le nombre de chômeurs à 67,000, soit 1.3 p. 100 de la main-d'oeuvre civile.

auraient pu provoquer des effets très fâcheux, que nous avons indiqués en d'autres chapitres; en général, ils n'auraient pas augmenté le prix des articles dont la hausse était opportune, ou ils l'auraient augmenté beaucoup plus qu'on ne l'aurait souhaité.

LA COURBE DES PRIX DEPUIS 1939

Description des deux principaux nombres-indices du niveau général des prix

Les deux principaux nombres-indices du niveau général des prix sont l'indice du coût de la vie et l'indice général des prix de gros. L'indice du coût de la vie révèle les changements du niveau des prix de détail des denrées et des services communément utilisés par les familles des salariés urbains. On obtient les prix dans les magasins et autres établissements de détail, le premier de chaque mois. Ces données sont ensuite transmises à Ottawa où on établit les coefficients de pondération et les moyennes, afin d'arriver à un chiffre unique qui représente les effets combinés de chaque changement de prix. L'indice du coût de la vie est complété par un indice du coût de la vie à la ferme, très semblable au premier. Ces deux indices sont décrits en détail au chapitre 1, tome III.

L'indice général des prix de gros révèle les changements du niveau des prix d'une grande variété d'articles bruts et manufacturés, par exemple blé, farine et pain, fonte en gueuse, acier et quincaillerie, plomb, cuivre, zinc, bois de construction, pâte de bois et papier-journal, matières premières textiles et tissus, charbon et toutes sortes de produits chimiques.¹

Aujourd'hui, l'indice du coût de la vie dépasse d'environ 60 p. 100 ce qu'il était avant la guerre et l'indice des prix de gros, de 105 p. 100. Cependant, comme on l'a dit plus haut, la période de 1935 à 1939 qui a servi de base à l'établissement de ces indices, a connu des prix extrêmement bas. Le graphique I indique que, étant donné une perspective historique plus éloignée, les prix de la période de base étaient de beaucoup inférieurs au plateau remarquable atteint de 1922 à 1929. Le graphique fait voir également que les listes de prix de gros et de détail n'atteignent pas, en 1949, les mêmes hauteurs qu'en 1920, bien que l'indice du coût de la vie dépasse par la suite le sommet de 1920.

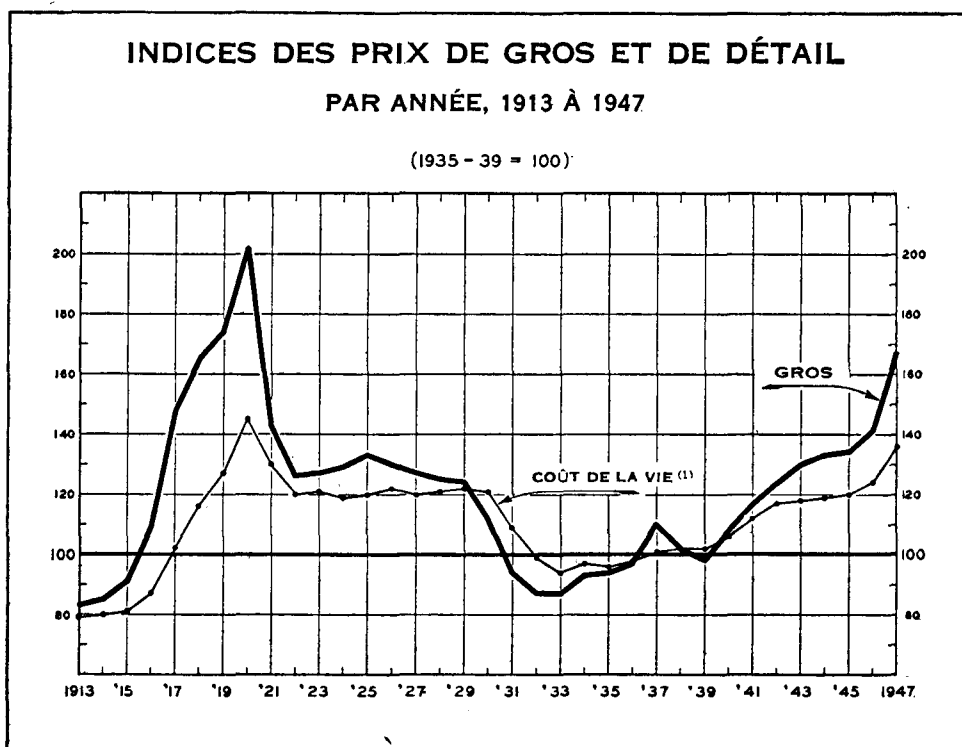
De 1913 à la cime de juillet 1920, l'indice du coût de la vie est monté de 79.1 à 150.6, soit une hausse de 90.5 p. 100. De 1939 à septembre 1948, il est monté de 101.5 à 158.9, soit une hausse de 56.6 p. 100 seulement. En d'autres termes, l'amplitude de l'inflation du temps de guerre et d'après-guerre, révélée par l'indice du coût de la vie, a été moindre qu'au cours de la période précédente. Même résultat si l'on compare l'indice des prix

¹ On recueille chaque mois environ cinq cents prix de gros de produits soigneusement désignés. On les obtient directement des acheteurs ou des vendeurs dans la plupart des cas; on ne consulte les sources d'ordre secondaire ou documents publiés, journaux commerciaux par exemple, que par exception. Dans un certain nombre de cas importants, on consulte les derniers marchés, les bourses organisées de produits ou de bestiaux ainsi que d'autres endroits établis de fixation des prix. On prend les prix en vigueur le quinze du mois pour la plupart des articles, réservant les moyennes mensuelles en vue de représenter les marchés de denrées les moins stables. Ces prix sont ensuite pondérés et combinés de façon à donner les divers groupes composant les tableaux. Le système des nombres pondérés représente, en quantités, la production domestique mise sur les marchés ou exportée, plus les importations; certaines modifications empêchent l'accumulation colossale des facteurs de pondération à divers stades de l'opération.

Une explication du système de pondération et de la méthode de traitement des subventions ainsi qu'un état mensuel complet de l'indice des prix des principales denrées paraissent dans Le supplément annuel des prix de gros 1946, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1947.

de gros des périodes du temps de guerre et d'après-guerre, au regard de sa position d'avant-guerre. L'indice général des prix de gros est monté de 83.0 en 1913 à 212.6 en juillet 1920, soit une augmentation de 156.1 p. 100, comparée à une hausse moindre de 109.8 p. 100 entre sa position de 97.8 en 1939 et de 205.2 en septembre 1948.

GRAPHIQUE I



Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

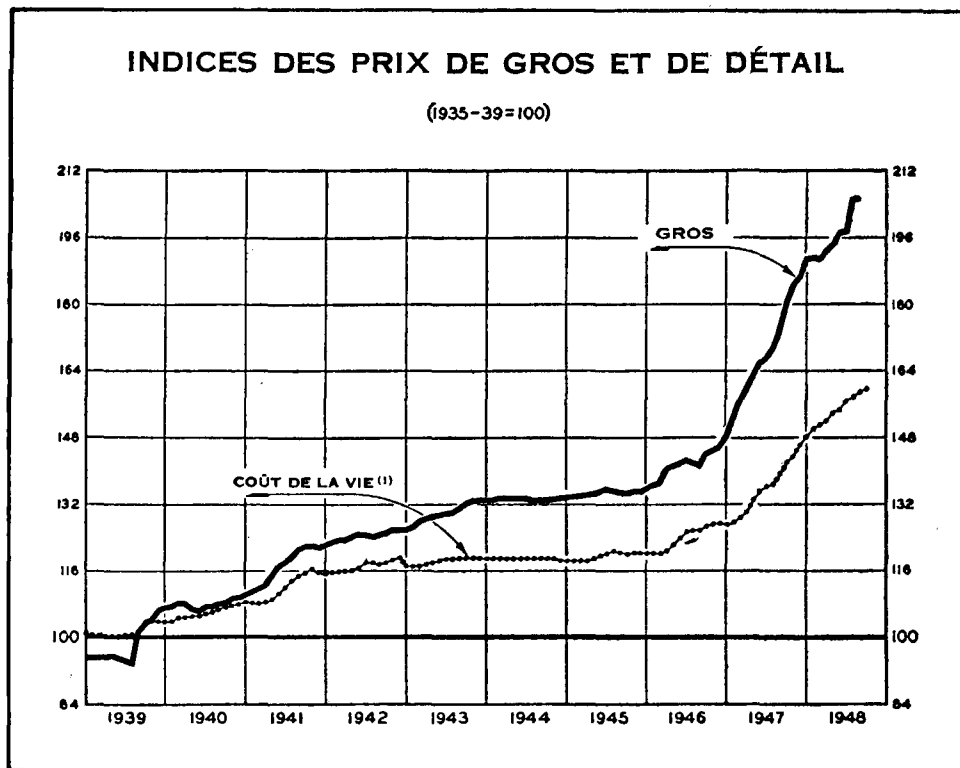
(1) L'indice du coût de la vie est employé au lieu de l'indice des prix de détail. Les épreuves ont démontré qu'un indice spécialement constitué pour des ventes de détail à la baisse se rapproche étroitement de l'indice du coût de la vie et surtout de cette partie qui est indiquée comme "denrées seulement" dans l'indice du coût de la vie, qui figure à la page 24.

Variations des niveaux généraux des prix de 1939 à septembre 1945

Il y eut une légère panique des prix entre août et octobre 1939. L'indice des prix de gros est monté de 10 points et celui du coût de la vie, de 3 points. L'une des causes les plus importantes fut la hausse des prix des grains; le change étranger exerça aussi une certaine influence. Le contrôle fut institué le 15 septembre 1939. Le dollar canadien perdait 10 p. 100 d'escompte par rapport au dollar Etats-Unis et, en conséquence, les exportateurs recevaient de la Commission de contrôle des changes \$1.10 en monnaie canadienne pour chaque dollar américain que leur valaient leurs ventes. Les prix de produits comme la pâte de bois, le papier-journal,

le bardeau et les métaux non ferreux furent fixés sur les marchés d'exportation dans l'indice général des prix de gros; selon le nouveau tarif, la conversion des dollars des Etats-Unis en dollars canadiens contribua pour une part à la hausse de l'indice.

GRAPHIQUE II



Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

(1) Voir note au bas du graphique I.

Ces indices ont fait une légère pause au moment de la chute de la France, mais ils ont bientôt repris leur courbe ascendante à une allure accélérée. Un autre point à remarquer dans le graphique II est la baisse légère des prix en novembre 1941. A cette époque, l'indice des prix de gros était monté de 20 points et celui du coût de la vie, de 16. Le graphique II fait voir dans le cas des deux séries, pendant les deux mois suivants, une baisse légère attribuable au plafonnement des prix de détail. On fixait les prix à leurs maximums du 15 septembre au 11 octobre. A cause de la réglementation, les hausses ultérieures sont devenues beaucoup moins rapides. La baisse de l'indice du coût de la vie à la fin de 1942 est attribuable à la subvention de deux cents la pinte de lait, dont a bénéficié le consommateur.

A partir de 1942, l'indice du coût de la vie est resté assez régulier. Les prix ont tenu pendant presque quatre ans et c'est ainsi qu'à venir jusqu'à

septembre 1945, l'indice du coût de la vie est monté de moins de trois points. Pendant ce temps, toutefois, de fortes pressions s'accumulaient et n'étaient contenues que par des subventions d'importance et la soumission des gens d'affaires à la réglementation du temps de guerre. Le graphique II montre que l'indice général des prix de gros a continué de monter même si les prix de détail sont restés stables. En septembre 1945, l'indice général des prix de gros était à 134.

Septembre 1945 à septembre 1948

L'écart grandissant entre les niveaux des prix de gros et de détail a été corrigé à partir de septembre 1945 et, par la suite, les deux indices ont suivi une courbe plus parallèle. Il y eut une période d'hésitation de douze mois, pendant laquelle l'indice des prix de gros est resté stable, près de 134, et l'indice des prix de détail, près de 120.

Le retour au pair du dollar canadien, le 6 juillet 1946, a modifié l'indice général des prix de gros mais ne l'a pas empêché de poursuivre sa progression. Les produits importés coûtaient moins cher, mais cette économie était reprise en partie par l'augmentation graduelle des prix de l'importation et en partie par les marges de profits plus considérables des importateurs, ainsi que par la réduction des subventions. L'indice général des prix de gros ne peut servir à étudier ces facteurs individuellement. Cet indice contient les prix des marchandises offertes en vente par les importateurs plutôt que les prix d'importation payés par eux. Dans certains cas (la poterie, le noir de carbone, le pétrole brut et le soufre sont au nombre des quelques articles visés par l'échantillonnage), les prix des articles importés ont montré un déclin temporaire pour bientôt reprendre ou dépasser leur ancien niveau.

Les exportateurs de papier-journal et de pulpe haussèrent en apparence leurs prix aux Etats-Unis de façon à compenser la réduction conditionnée par le dollar canadien.

Cependant, en septembre 1946, un an plus tard, l'indice général des prix de gros s'établissait à 142 et l'indice du coût de la vie, à 126, soit des hausses de huit et de six points respectivement. A cette époque, la régie des prix sur tous les articles excepté le sucre, le coton et les loyers disparaissait aux Etats-Unis.¹ L'effet sur les prix de nos importations des Etats-Unis a été marqué. En partie par suite de cette situation, nos indices de prix de gros et de détail ont commencé à monter à l'allure rapide d'un couple de points par mois. Un léger recul dans les prix des denrées alimentaires au début du printemps de 1947 a suffi à fixer les indices généraux pour un mois. Cette pause dura trois mois aux Etats-Unis et on prétendait généralement que l'inflation était passée, qu'un plateau de prix équilibrés allait se préciser.

L'année 1947 a été une période d'abandon graduel des contrôles et des subventions. En décembre 1947, le tracé de la libération commerciale était à peu près terminé. A l'exception des loyers, du sucre et de ses produits,

¹ Cf. chapitre 3, Réglementation des prix et Rationnement.

de certains articles visés dans le programme de restriction d'urgence des importations et les denrées plus ou moins directement touchées par les contrats de vivres britanniques, comme le bacon, la farine et le blé, la réglementation cessa en janvier 1948.

L'indice général des prix de gros est monté de 174 en septembre 1947 à 205 en septembre 1948. L'indice du coût de la vie s'est élevé de 139 à 159 durant la même période. C'étaient là des augmentations plus considérables que celles des années précédentes, ce qui indiquait des pressions accrues d'inflation.

Comparaison avec les indices des prix aux États-Unis et au Royaume-Uni

Les indices des prix de gros et de détail se calculent à peu près selon la même méthode au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les systèmes de pondération varient à cause des habitudes de consommation et de l'organisation industrielle différentes, mais les méthodes utilisées sont pratiquement les mêmes de sorte qu'on peut se servir de ces indices aux fins de la comparaison.

C'est au Royaume-Uni que les prix sont montés le plus. L'indice des prix de détail est environ 75 p. 100 plus élevé qu'avant la guerre et l'indice des prix de gros a atteint 221.6 en septembre 1948, d'après la base 1935-1939.¹ La récente modification dans l'indice des prix de détail ou l'indice du coût de la vie comme on l'appelait auparavant est amplement expliquée dans un renvoi au tableau n° 3, Statistique des prix, (tome III). Bref, les Anglais ont abandonné leur indice du coût de la vie en juin 1947, quand il fut devenu évident que la liste des articles le composant ne suffisait plus à tenir compte des fluctuations des prix de détail. On institua un nouvel indice, mais il n'avait aucun rapport officiel avec l'ancien ni avec les prix d'avant-guerre. Entre parenthèses, la hausse du niveau des prix a été réglementée jusqu'à présent chez les Anglais.² La réglementation comprend le paiement de subventions, l'allocation d'approvisionnements et des dispositions minutieuses relatives à l'importation et à l'exportation.

Selon la même base d'avant-guerre, 1935-1939=100, les États-Unis ont un indice des prix à la consommation qui marquait 173.6 en septembre 1948 et un indice des prix de gros qui indiquait 209.1, à la même date. Les prix canadiens ont moins monté que ceux de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Les indices, au Canada, marquaient 159.6 pour les prix de détail et 205.2 pour les prix de gros. Parlons brièvement du niveau des prix dans les autres pays. Les autres dominions, notamment l'Australie et la Nouvelle-Zélande, n'ont pas subi de si fortes augmentations de prix; leurs indices du coût de la vie sont inférieurs au nôtre d'au moins 10 p. 100 en septembre 1948. Les pays d'Europe ont connu divers degrés d'inflation et, en certains cas, d'hyperinflation. En général, ceux qui ont le plus souffert de la guerre ont été les plus touchés par les effets consécutifs et

¹ Cette estimation non officielle a été préparée par R. G. D. Allen et a paru dans le London and Cambridge Economic Service Bulletin, février 1948.

² Automne 1948.

combinés de l'expansion monétaire, ainsi que de la dislocation en temps de guerre des rouages et des moyens de production et de commerce. Plusieurs d'entre eux, notamment le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège, paraissent maintenant avoir stabilisé le niveau de leurs prix. Le seul point à souligner dans ce bref état des niveaux de prix au Canada et en d'autres pays, c'est que nous soutenons avec avantage la comparaison.¹

Variations des prix de gros, 1939 à 1945

Les prix de gros se sont quelque peu écartés des points inférieurs qu'ils avaient touchés pendant la dépression en 1933 et 1934 mais ils étaient encore à peu près 20 p. 100 au-dessous de leur niveau d'avant la crise. Nombre d'entre eux n'ont repris en 1937 que pour retomber lors du recul de 1938. L'incidence de la dépression a été plus sérieuse dans le cas des matières premières et des denrées vendues sur les marchés mondiaux. Le blé atteignait une moyenne de 96 cents le boisseau durant la période de 1935 à 1939. Le boeuf à Toronto donnait en moyenne \$6.17 le quintal. Le porc se vendait \$11.97 le quintal, le bacon 26 cents la livre. Le papier-journal rapportait \$38.29 la tonne. Le pin en madriers de 2 x 4 se vendait \$16.00 le mille pieds.² L'indice général des prix de gros, selon la base de 1926, indiquait 75.4 en 1939. Les produits de la ferme canadienne atteignaient 64.3 p. 100 de leur moyenne de 1926, étant notamment abaissés par les produits de grande culture, 54.2, comparés aux produits d'origine animale, 81.2.

Les autres indices étaient de beaucoup plus élevés. Le groupe fer et acier en 1939 accusait 98.5 p. 100 de sa moyenne de 1926. Les minéraux non métalliques, comme le charbon et le pétrole, indiquaient une moyenne de 85.3.

En résumé, quelques prix étaient plutôt bas, en fonction de leurs moyennes générales, tandis que d'autres s'étaient presque redressés. L'année 1939 ne fut pas, comme 1926, une de ces années où un volume égal de la production et un équilibre constant des forces de l'offre et de la demande se conjurent pour créer une armature stable des prix. La période de 1922 à 1929 se caractérise par une production croissante, la construction d'habitations et de routes, des progrès rapides dans les usines d'assemblage d'automobiles et les fabriques connexes, ainsi que par l'expansion de l'électrification. Le niveau stable des prix constituait sans doute un des facteurs importants qui ont permis l'augmentation de rendement et d'efficacité, réalisée durant cette période.

Nous rappelant ces données, nous pouvons commencer à examiner en détail le comportement des prix de gros à partir de 1939.

Le tableau suivant indique les principales rubriques du répertoire des prix de gros. En général, les prix qui étaient les plus bas en 1939 sont ultérieurement montés à plus vive allure. En septembre 1945, les produits

¹ On trouvera de plus amples détails sur les séries de prix de tous les pays dans La revue statistique des Nations-Unies (mensuelle).

² On trouvera d'autres exemples à côté des prix actuels au Tableau n° 6, du Supplément Statistique tome III.

de grande culture des fermes canadiennes ont connu une hausse de 100.7 p. 100, soit de 54.2 à 108.8. Les produits du bois et du papier ont augmenté de 79.2 à 120.5, soit de 52.1 p. 100.

TABLEAU N° 1

GROUPES D'INDICES DE PRIX DE GROS
1939 À SEPTEMBRE 1945
(1926 = 100)

	1939	Septembre 1945	Pourcentage de l'augmentation de septembre 1945 sur 1939
Indice général	75.4	108.3	37.0
Produits végétaux	63.7	96.3	51.2
Produits animaux	74.6	107.7	44.4
Produits textiles	70.0	91.8	31.1
Produits du bois et papier	79.2	120.5	52.1
Produits du fer et de l'acier	98.5	117.1	18.9
Produits de métaux non ferreux	71.3	78.9	10.7
Produits de minéraux non métalliques	85.3	101.4	18.9
Produits chimiques et connexes	79.8	99.2	24.3
Biens de production	70.4	100.3	42.4
Biens de consommation	75.9	97.9	29.0
Matériaux de construction	89.7	127.0	41.6
Matériaux bruts et partiellement ouverts	67.5	105.2	55.9
Matériaux complètement et principalement ouverts	75.3	94.0	24.8
Produits de la ferme canadienne, Total	64.3	112.8	75.4
De grande culture	54.2	108.8	100.7
D'origine animale	81.2	119.5	47.2

Source: Tome III, chap. 13, Supplément Statistique, tableau n° 4.

Variations des prix de gros, de septembre 1945 à septembre 1948

De septembre 1945 à septembre 1948, le gain général a continué. Cependant, il se produisait une compensation parmi les divers groupes, de sorte que les prix qui étaient auparavant montés à plus vive allure se sont mis à ralentir leur ascension et ceux qui n'avaient presque pas subi de hausse effectuaient maintenant des bonds très considérables. Par exemple, les produits de grande culture de la ferme canadienne n'ont augmenté que de 7 p. 100, tandis que les produits d'origine animale montaient de 57.7 p. 100. Les métaux non ferreux, dont l'indice a tenu ferme durant la période de guerre, augmentaient de 97.5 p. 100. Les produits du textile s'élevaient de 74 p. 100, mais ceux du bois et du papier avaient déjà réalisé une augmentation plus considérable; durant cette deuxième phase ils n'ont subi qu'une hausse de 57.1 p. 100.

Le tableau n° 2 indique les principaux groupes des prix de gros en septembre 1945 et en septembre 1948.

TABLEAU N° 2
 GROUPES D'INDICES DE PRIX DE GROS
 (1926 = 100)

	Septembre 1945	Septembre 1948	Pourcentage de l'augmentation de septembre 1948 sur septembre 1945
Indice général	103.3	158.2	53.1
Produits végétaux	96.3	138.5	43.8
Produits animaux	107.7	178.4	65.6
Produits textiles	91.8	159.8	74.1
Produits du bois et papier	120.5	189.3	57.1
Produits du fer et de l'acier	117.1	165.0	40.9
Produits de métaux non ferreux	78.9	155.8	97.5
Produits de minéraux non métalliques	101.4	137.1	35.2
Produits chimiques et connexes	99.2	126.8	27.8
Biens de production	100.3	161.4	60.9
Biens de consommation	97.9	143.8	46.9
Matériaux de construction	127.0	200.2	57.6
Matériaux bruts et partiellement ouvrés	105.2	162.7	54.7
Matériaux complètement et principalement ouvrés	94.0	143.8	53.0
Produits de la ferme canadienne, Total	112.8	143.4	27.1
De grande culture	108.8	116.5	7.1
D'origine animale	119.5	188.4	57.7

Source: Tome III, chap. 13, Supplément Statistique, tableau n° 5.

Le procédé des moyennes, nécessaire en vue d'obtenir les indices collectifs précités, dissimule plusieurs cas notoires de variations de prix individuels. On les donne en détail à la rubrique Statistiques des prix, tome III, tableaux nos 5, 6 et 7. Les six indices les plus élevés dans le cas de sous-groupes de l'indice général des prix de gros, selon la base de 1926, se rangent comme suit à la date la plus récente de septembre 1948:

Huiles végétales	320.5
Thé, café, cacao	214.4
Bestiaux	279.1
Bois de construction	273.7
Plomb, etc.	219.2
Coke	219.2

Voici les indices les moins élevés:

Caoutchouc et produits	73.6
Légumes (y compris pommes de terre)	92.2
Fourrures	63.6
Tissus de rayonne	97.1
Filés de rayonne	63.6
Pierre de taille	80.2
Produits chimiques inorganiques	94.0
Explosifs	85.8

Parmi les articles désignés en particulier, l'indice du boeuf, selon la base de 1926, était de 335.7 en septembre 1948. Il se vendait alors \$21.75 le quintal. Le porc donnait \$32.88 le quintal et le bacon, 60 cents la livre sur les marchés de gros de Toronto. Les madriers de sapin déjà mentionnés se vendaient \$52.50 le mille pieds, comparé à \$16.20 de 1935 à 1939. Le plomb avait monté de \$8.16 à \$17.82 le quintal. Le blé atteignait \$2.05 le boisseau au pays, moins la subvention accordée au meunier. Il se vendait \$2.05 le boisseau au Royaume-Uni; pour les autres clients, le prix de la classe II ou de l'"exportation commerciale" était de \$2.37 le boisseau en septembre 1948.

Variations des prix de détail de 1939 à 1945

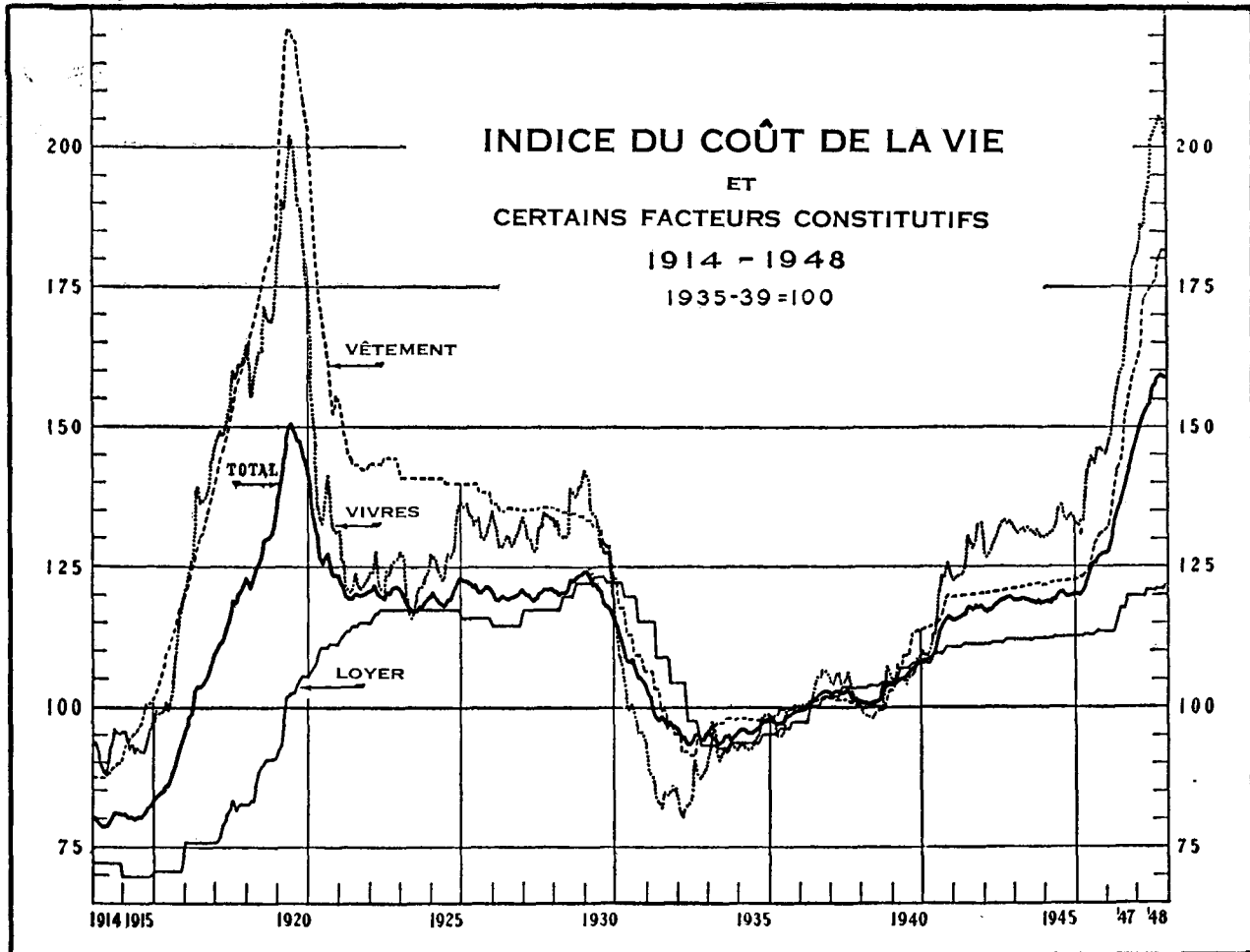
L'indice du coût de la vie tient compte des denrées et des services. Parmi ces derniers, le loyer constitue l'article le plus important et, puisqu'il était réglementé, il a empêché la moyenne générale de monter. Le loyer et les services mis de côté, les autres articles donnent un indice n'ayant trait qu'aux denrées. En septembre 1945, cet indice s'était élevé au niveau de 126.9. Les vivres constituaient le facteur ayant surtout contribué à cette hausse générale des prix qui dépassaient de 34 p. 100 leur niveau d'avant-guerre; parmi les vivres, la viande était de 63 p. 100 plus chère qu'avant la guerre.

Trois des principaux éléments de l'indice du coût de la vie: les vivres, l'habillement et le logement apparaissent dans le graphique III.

Dans la liste qui suit, le prix des céréales était encore bas en 1945, surtout par suite de la subvention accordée pour la farine qui, au pays, retenait le blé à \$1.25, la farine à l'équivalent de 77 cents le boisseau de blé et le pain à un prix de huit à dix cents, selon la grosseur. Le reste des articles se rangeaient presque tous à moins 10 p. 100 en bas ou en haut de l'indice général de 119.9. Ce groupement serré autour du point fixé contraste avec le comportement des prix de gros qui ont subi de très sensibles variations. Trois raisons principales expliquent ces différences moins considérables dans les séries des prix de détail. D'abord, le plafonnement a été imposé avec plus de rigueur chez le détaillant. En second lieu, les prix de gros des matières premières sont d'ordinaire plus variables, nombre d'entre eux étant fonction des marchés mondiaux. De plus, comme on l'a déjà dit, certains de ces prix étaient extraordinairement bas en 1939 et, au moment de la réglementation, on aurait pu leur permettre une augmentation plus considérable en vue d'accroître la production. En troisième lieu, on accordait des primes au producteur et d'autres subventions sur certains articles de la liste de gros; ces montants faisaient partie du prix aux fins du calcul de l'indice général.¹

¹ Voir Prix de gros, 1913-46, Supplément annuel, 1947, p. 39, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa. L'indice des prix des produits de la ferme canadienne comprend les subventions au producteur et les paiements de participation quand on les annonçait.

GRAPHIQUE III



Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa

TABLEAU N° 3
 GROUPES ET SOUS-GROUPES DE L'INDICE DU COÛT DE LA VIE
 (1935-1939 = 100)

	Indices de septembre 1945
TOTAL	119.9
Denrées seulement	126.9
Vivres	134.2
Produits laitiers	112.4
Oeufs	155.8
Céréales	99.7
Viandes et poisson	163.4
Articles d'épicerie	134.1
Légumes	145.1
Fruits	148.6
Loyers	112.1
Combustible et éclairage	106.7
Charbon	118.6
Coke	124.1
Gaz	105.1
Électricité	86.3
Habillement	122.2
Vêtements pour hommes	126.5
Vêtements pour dames	122.7
Tissus à la pièce	119.3
Chaussures	112.5
Articles de ménage et services	119.4
Meubles	127.9
Revêtements de planchers	119.9
Garnitures et tissus	134.2
Quincaillerie	127.5
Vaisselle et verrerie	122.7
Téléphone	103.3
Blanchisserie	102.9
Articles de nettoyage	107.6
Divers	
Santé	109.4
Hygiène personnelle	111.3
Transport	109.4
Récréation (y compris tabac)	116.9
Assurance-vie	99.9

Source: Tome III, Chap. 13, Supplément statistique, tableau n° 9.

Variations des prix de détail, de septembre 1945 à septembre 1948

L'indice du coût de la vie était à un niveau réglementé de 119.9 en septembre 1945. En septembre 1948, il était monté à 158.9, soit environ 40 points, surtout en 1947 et 1948. La hausse a été plus rapide à l'automne de 1947: deux ou trois points par mois. Les articles qui entrent dans le calcul paraissent au tableau suivant; on verra que l'article "denrées seulement" était beaucoup plus élevé à 183.5, en septembre 1948.

TABLEAU N° 4
 GROUPES ET SOUS-GROUPES DE L'INDICE DU COÛT DE LA VIE
 (1935-1939 = 100)

	Septembre 1945	Septembre 1948	Pourcentage de l'augmentation de septembre 1948 sur septembre 1945
TOTAL	119.9	158.9	32.5
Denrées seulement	126.9	183.5	44.6
Vivres	134.2	203.9	51.9
Produits laitiers	112.4	196.9	75.2
Oeufs	155.8	185.3	20.5
Céréales	99.7	145.8	44.2
Viandes et poisson	163.4	279.5	71.1
Articles d'épicerie	134.1	167.2	24.7
Légumes	145.1	167.2	15.2
Fruits	148.6	156.6	6.7
Loyers	112.1	121.0	7.9
Combustible et éclairage	106.7	128.5	20.4
Charbon	118.6	160.7	35.5
Coke	124.1	171.5	38.2
Gaz	105.1	100.1	baisse
Électricité	86.3	85.2	baisse
Habillement	122.2	179.9	47.2
Vêtements pour hommes	126.5	196.5	56.9
Vêtements pour dames	122.7	167.3	36.3
Tissus à la pièce	119.3	192.6	61.4
Chaussures	112.5	160.9	43.0
Articles de ménage et services	119.4	164.2	37.5
Meubles	127.9	187.8	46.8
Revêtements de planchers	119.9	147.9	23.4
Garnitures et tissus	134.2	204.1	52.1
Quincaillerie	127.5	181.7	42.5
Vaisselle et verrerie	122.7	174.4	42.1
Téléphone	103.3	103.7	.4
Blanchisserie	102.9	131.8	28.1
Articles de nettoyage	107.6	163.8	52.2
Appareils électriques	a	a	a
Divers	109.5	124.4	15.6
Santé	109.4	131.1	19.8
Hygiène personnelle	111.3	144.7	30.0
Transport	109.4	117.6	7.5
Récréation (y compris tabac)	116.9	136.8	17.0
Assurance-vie	99.9	104.2	4.3

a) Article ajouté à l'automne de 1947.

Source: Tome III, Chap. 13, Supplément statistique tableau n° 9.

Les vivres ont continué leur rapide ascension et sont passés en tête de la liste, doublant leurs prix d'avant-guerre en septembre 1948. A cette époque, l'indice des vivres atteignait 203.9. Les viandes et le poisson avaient presque triplé leurs prix d'avant-guerre à 279.5. A noter que les céréales (surtout le pain) sont montées à 145.8 à partir de leur ancien niveau de détail réglementé de 99.7. Les prix des vivres aux dates multiples

de comparaison paraissent dans Statistiques des prix, tome III, tableau n° 10. D'autres articles ayant subi de fortes augmentations comprennent les vêtements pour hommes, 198.5, les tissus à la pièce, 192.6, ainsi que les garnitures et tissus, 204.1. Ces groupes de hausses de prix et d'autres semblables font l'objet d'études particulières au tome III¹ du présent rapport.

REVENU NATIONAL, PRODUIT NATIONAL BRUT
ET AUTRES COMPTES NATIONAUX

Si les comptes nationaux sont exposés et analysés ci-dessous avec force détails, c'est qu'ils sont mentionnés à diverses reprises du début à la fin du présent rapport. Ces comptes comprennent les salaires, les dépenses de consommation, les bénéfices, les placements, les exportations et autres données économiques de même nature. Il sera donc utile d'avoir un aperçu préliminaire de l'importance de chacun de ces éléments et des rapports qu'ils ont entre eux.

Les comptes nationaux déterminent le volume global de la production et fournissent des résumés des transactions définitives résultant de la transformation de la matière première en produit fini. Le rendement en denrées et en services est évalué en termes de monnaie grâce aux opérations d'écoulement, ce qui nous assure un commun dénominateur utile permettant d'établir des totaux et de comparer les diverses parties du tout.

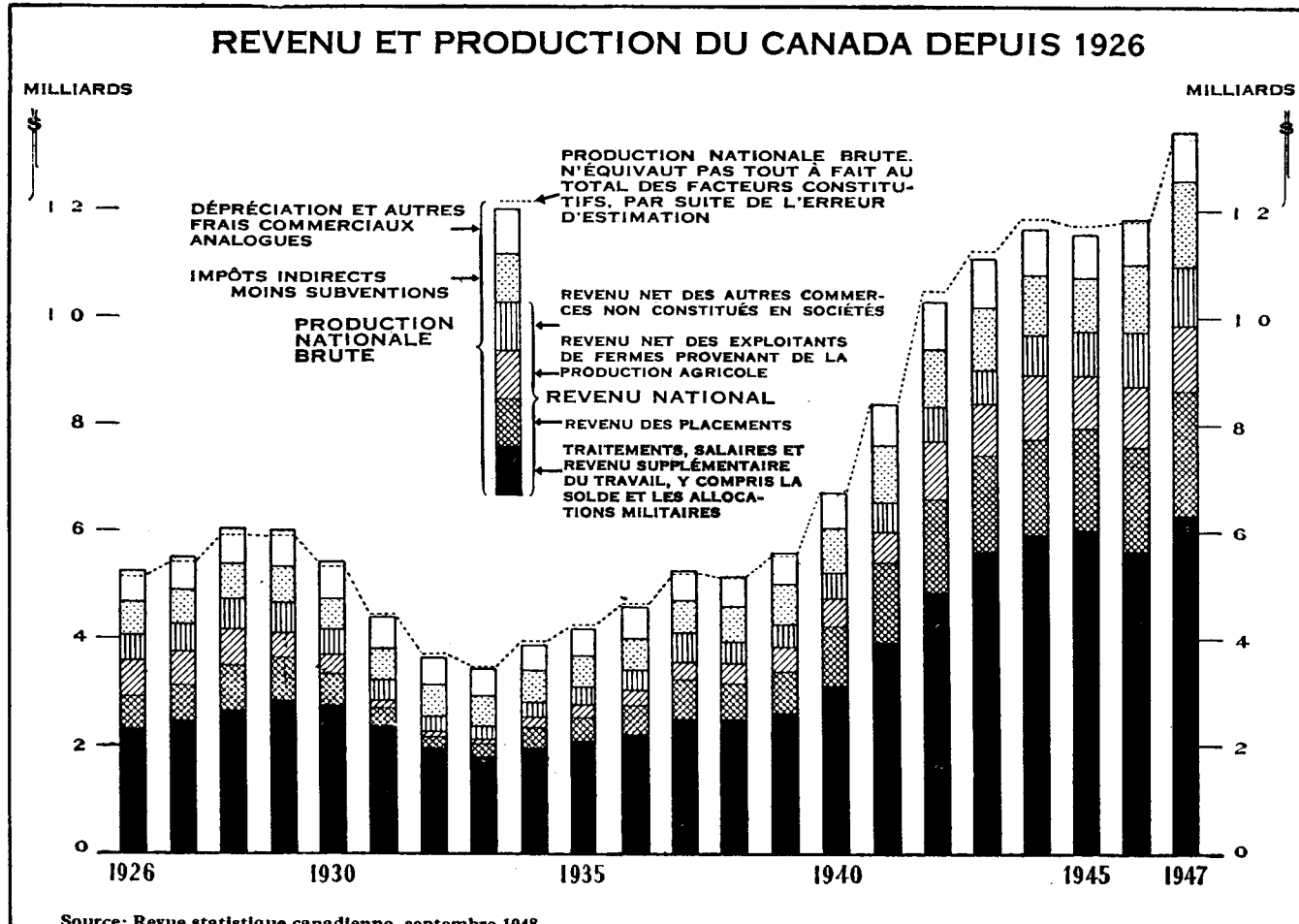
La valeur du rendement total peut s'accroître d'une année à l'autre de trois façons principales: premièrement, par suite de la hausse des prix et sans qu'augmente la production de denrées et de services. Quand toutes les ressources de l'économie sont pleinement utilisées, le volume de nouvelles denrées et de nouveaux services ne peut s'accroître que lentement d'une année à l'autre. Dans ces circonstances, tout relèvement rapide de la valeur du rendement est attribuable surtout aux prix. C'est ce qui explique l'augmentation qui a eu lieu entre 1947 et 1948. Deuxièmement, l'augmentation de la valeur du rendement peut provenir d'un accroissement du volume de denrées découlant de l'utilisation de plus de main-d'oeuvre et de capital. Lorsqu'une bonne partie des ressources du pays est inutilisée, même si les prix restent stables, il y a moyen de provoquer d'une année à l'autre un accroissement sensible de la valeur du rendement de denrées et de services **en tirant parti des ressources inutilisées**. Troisièmement, un accroissement de la valeur du rendement peut résulter de l'emploi plus efficace de la même quantité de main-d'oeuvre et de capitaux, grâce à une plus grande productivité et aux progrès technologiques.

La production et la distribution des denrées et des services impliquent une foule de transactions entre fabricants et grossistes, détaillants et consommateurs, gouvernements et particuliers, Canadiens et étrangers. Ces transactions sont établies en achats, ventes, revenus, frais et dépenses. Il est possible, en groupant convenablement les transactions, de reproduire des comptes permettant de déterminer la valeur marchande de la production de denrées et de services et de résumer en même temps les principales

¹ Tableau 10, chapitre 13.

GRAPHIQUE IV

REVENU ET PRODUCTION DU CANADA DEPUIS 1926



Source: Revue statistique canadienne, septembre 1948.

transactions qui ont lieu entre divers secteurs de l'économie. De tels comptes sont préparés par le Bureau fédéral de la Statistique, qui en a établi et résumé spécialement aux fins du présent rapport.¹

Notre étude est divisée en deux sections. La première traite du revenu et des dépenses par rapport à l'économie tout entière et établit pour fins d'illustration, une comparaison entre les années 1928, 1933, 1939, 1944 et 1947. La seconde, traite du revenu et des dépenses par rapport à certaines parties de l'économie. Les années 1939 et 1947 servent d'exemples.

Consolidation des comptes pour l'ensemble de l'économie

Revenu national et produit national brut

Le rendement national en denrées et en services peut s'analyser d'après le coût. Par rapport à l'économie prise dans son ensemble, les frais se répartissent en deux catégories. Il y a d'abord les facteurs du coût de la production ou les gains avant la déduction des impôts, de la main-d'oeuvre et du capital canadiens affectés à la production. Ces facteurs comprennent les traitements et salaires, l'intérêt, le loyer, les bénéfices des sociétés et le revenu net des entreprises non constituées en corporations. Le total de ces éléments du coût s'appelle "revenu national net d'après les facteurs du coût de la production" ou, tout simplement, "revenu national". Il y a, en second lieu, certains éléments du coût de la production qui, bien que faisant partie de la valeur marchande des denrées et des services, ne sont pas des revenus du capital ou de la main-d'oeuvre. Il s'agit de la dépréciation à l'égard des immeubles et des machines, ainsi que des impôts indirects moins les subventions. Le total du revenu national, de la dépréciation et des impôts indirects moins les subventions représente la valeur marchande de la production nationale et s'appelle "produit national brut". La valeur globale de la production est ainsi établie sans double emploi en ce sens que les achats de matières premières et les denrées en voie de transformation ne sont pas inclus comme tels, et ce, parce que la production de ces matières premières et de ces denrées en voie de transformation comporte des frais qui sont déjà compris dans la compilation générale de tous les frais de production. Ce "produit national brut" représente un total global.

En 1947, le produit national brut a atteint le plus haut chiffre jamais enregistré, soit 13.375 millions de dollars. Le total de 1948 dépassera probablement ce chiffre d'environ 2 milliards. Ces chiffres se comparent à 5,985 millions en 1928, année-record de l'entre-deux-guerres, 5,598 millions en 1939, année qui a précédé immédiatement la guerre, et 11,887 millions en 1944, la plus forte année du temps de guerre.

Etant donné que le Produit national brut est exprimé en fonction des valeurs courantes, on ne saurait obtenir un aperçu exact de la situation qu'en analysant ces chiffres à la lumière des fluctuations de prix. L'indice du coût de la vie sert de guide général à cette fin.

¹ Pour les concepts, les méthodes et les sources de renseignements, ainsi que de plus amples détails, consulter Comptes nationaux, Recettes et Dépenses, 1938-1947 (novembre 1948), Comptes nationaux, Recettes et Dépenses, 1926-1947 (septembre 1948) et Comptes nationaux, Recettes et Dépenses, 1938-1945 (avril 1946).

TABLEAU N° 5
REVENU NATIONAL NET D'APRÈS LES FACTEURS DU COÛT DE LA
PRODUCTION ET PRODUIT NATIONAL BRUT FONDÉ
SUR LES PRIX COURANTS
(en millions de dollars)

	1928	1933	1939	1944	Prélim. 1947
Traitements, salaires et revenu du travail supplémentaire	2,658	1,791	2,583	4,908	6,235
Solde et allocations aux militaires	7	8	32	1,068	83
Revenu de placements	839	233	783	1,774	2,309
Revenu net de l'agriculture et autres entreprises non constituées en corporations:					
Revenus provenant de l'exploitation agricole courante	693	98	461	1,213	1,235
Autres entreprises non constituées en corporations	553	257	430	749	1,119
REVENU NATIONAL	4,750	2,387	4,289	9,712	10,981
Impôts indirects moins les subventions	677	566	737	1,123	1,572
Dépreciation et autres frais d'exploitation de même nature	647	500	582	863	928
Erreur d'estimation	- 89	15	- 10	189	- 106
PRODUIT NATIONAL BRUT FONDÉ SUR LES PRIX COURANTS	5,985	3,468	5,598	11,887	13,375

Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

TABLEAU N° 6
PRODUIT NATIONAL BRUT PAR HABITANT, EXPRIMÉ EN DOLLARS DE 1935-1939

Année	1	2	3	4	5
	Produit national brut (milliards de dollars)	Indice du coût de la vie ^a 1935-1939 = 100	Production nationale brute en dollars de 1935-1939 (milliards de dollars) Col. 1 ÷ Col. 2	Population (millions)	Produit national brut par habitant, exprimé en dollars de 1935-1939 (à la plus proche centaine de dollars) Col. 3 ÷ Col. 4
1928	6.0	120.	5 ^b	9.8	5
1933	3.5	94.	4 ^b	10.6	3
1939	5.6	101.	6 ^b	11.3	5
1945	13.4	135.	10 ^b	12.6	8
1948	15.4 ^c	155.	10 ^b	12.9	8

a) La déflation des dépenses nationales brutes se fait au moyen de l'indice du coût de la vie, les dépenses de consommation constituant le plus important facteur à ce chapitre. Établi aux prix de détail, il comprend les services tels les loyers, le transport et les divertissements. Des épreuves ont démontré que l'indice du coût de la vie était en deça de deux ou trois pour cent d'un dispositif de déflation spécialement établi à l'égard des dépenses de consommation. Cet indice spécial des prix n'est pas à jour et n'a pas été officiellement publié, étant donné qu'il devra faire l'objet de nouveaux essais. Les autres groupes de dépenses nationales portent sur les dépenses de gouvernements et de placements, y compris les placements nets à l'étranger. Il n'existe pas encore d'indice à l'égard de ces groupes; on prétend qu'entre temps la meilleure approximation pourra être obtenue en employant l'indice du coût de la vie à l'égard de toutes les dépenses. Voir Statistique du revenu national 1938-1947, page 15, Service de la Statistique des Nations Unies, Lake-Success, N.-Y., 1948.

b) Au plus proche milliard de dollars.

c) Estimation préliminaire non officielle.

Source: Calculé d'après les données fournies par le Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

La gravité de la crise des années 30 et la lenteur de la reprise subséquente des affaires trouvent leur expression dans le fait que, par tête d'habitant, le produit national brut de 1939, rectifié suivant la fluctuation des prix, n'était pas supérieur à celui de 1928, bien qu'il se fût écoulé un intervalle de onze ans. D'après les données approximatives du tableau ci-dessus, le rendement par habitant, exprimé en dollars en 1935-1939, a fléchi d'environ cinq cents dollars qu'il était en 1928 à trois cents dollars en 1933, pour remonter à peu près au niveau primitif de cinq cents dollars, en 1939. Même les chiffres approximatifs dont nous disposons nous permettent de constater qu'il s'est opéré, depuis 1939, une amélioration impressionnante. Ils révèlent, en dollars de 1935-1939, que le rendement est passé d'environ cinq cents à huit cents dollars par habitant. D'autre part, l'accroissement du produit national brut, de 1947 à 1948, est attribuable surtout à la hausse de l'indice des prix, qui est passé de 135 à 155. Mais les données dont nous disposons ne sont pas suffisamment exactes pour révéler une véritable amélioration du rendement réel par habitant au cours des quelques dernières années. Elles révèlent toutefois une amélioration par rapport aux années d'avant-guerre.

L'analyse des facteurs du revenu national révèle des caractéristiques intéressantes de leur fluctuation au cours du grand cycle de prospérité et de crise des vingt dernières années. Ainsi, les traitements et les salaires, y compris les soldes et allocations aux militaires, fluctuent moins que le revenu de placement, ce qui démontre le caractère fugitif des bénéfices comparativement aux traitements et salaires. (Voir Tableau n° 5). De 1928 1,799 millions, ou de 33 p. 100, tandis que le revenu de placement a baissé à 1933, les salaires et traitements ont fléchi de 2,665 millions de dollars à de 839 à 233 millions. D'autre part, de 1933 à 1939 les traitements et salaires sont passés à 2,615 millions, soit une augmentation de 45 p. 100, tandis que les revenus de placements ont augmenté de 783 millions ou de 236 p. 100. Si nous comparons 1947 à 1939, nous constatons que les traitements et salaires se sont accrus de 142 p. 100 et les revenus de placements, de 195 p. 100.

Entre 1928 et 1933, le revenu net des exploitations agricoles a baissé de 693 à 98 millions, par suite de la sécheresse dans l'Ouest canadien et de l'affaissement des prix des produits agricoles. A partir de 1933, les prix ont haussé lentement; en 1939, le revenu net de la production agricole courante s'établissait à 461 millions de dollars, c'est-à-dire à un niveau de 33 p. 100 inférieur à celui de 1928. Pendant et après la guerre, des récoltes favorables et une grande demande de produits agricoles provoquèrent une hausse considérable du revenu net des agriculteurs, au point qu'en 1944 leur revenu global s'établissait à 1,213 millions. En 1947, il atteignait 1,235 millions. Il y a lieu de souligner ici que ces chiffres ont trait uniquement au revenu agricole provenant de l'exploitation courante et ne comprennent pas les revenus tirés d'occupations supplémentaires.

Le revenu net des autres entreprises non constituées en sociétés a décliné de 553 millions en 1928 à 257 millions en 1933, soit de 54 p. 100.

Il est remonté à 430 millions en 1939 et, en 1947, il avait atteint le chiffre-record de 1,119 millions de dollars.

Dépense nationale brute

Tout article produit doit être soit vendu soit ajouté aux stocks. Il y a donc un autre moyen d'estimer le rendement annuel de la main-d'oeuvre et du capital canadiens et c'est d'établir le total des ventes définitives en tenant compte de toute modification des stocks. On distingue quatre catégories principales de ventes: ventes aux consommateurs, ventes aux gouvernements, ventes aux établissements d'affaires portées au compte de capital (formation de capital au Canada) et ventes à l'étranger (exportations). Seules les ventes définitives sont incluses; les ventes de matières premières et d'autres marchandises intermédiaires, entre maisons d'affaires, ne sont pas incluses comme telles, étant donné qu'il en est tenu compte dans la valeur marchande des produits définitifs. Par exemple, le prix courant d'une automobile vendue à un consommateur par la maison A comprend la valeur des pneus obtenus de la maison B. La valeur de ces pneus n'est comprise qu'une fois dans le prix courant de l'automobile. Cependant, le pneu qu'achète une personne pour remplacer un pneu usé compte comme produit définitif. Étant donné que les ventes totales comprennent la valeur des denrées et des services importés et qu'il s'agit d'estimer le rendement de la main-d'oeuvre et du capital canadiens, les importations de denrées et de services sont déduites du grand total des ventes. Le résultat de cette opération porte le nom de Dépense nationale brute et ses éléments indiquent de quelle façon le rendement du pays a été absorbé.¹

TABLEAU N° 7
DÉPENSE NATIONALE BRUTE AUX PRIX COURANTS
(millions de dollars)

	1928	1933	1939	1944	Prélim. 1947
Dépenses personnelles en services et denrées de consommation	4,196	2,848	3,861	6,300	8,888
Dépenses des gouvernements en denrées et en services	589	521	724	5,075	1,481
Placements nationaux bruts dans les usines, l'outillage et les logements	940	221	554	756	2,042
Stocks	206	- 105	327	- 82	842
Exportations de denrées et de services	1,773	826	1,451	3,566	3,616
Importations de denrées et de services	- 1,808	- 828	- 1,328	- 3,539	- 3,599
Erreur d'estimation	89	- 15	9	- 189	105
DÉPENSE NATIONALE BRUTE AUX PRIX COURANTS	5,985	3,468	5,598	11,887	13,375

Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

¹ Étant donné qu'il s'agit de la même chose dans les deux cas, le total du produit national brut et de la dépense nationale brute devrait être le même. Toutefois, les données statistiques étant incomplètes ou inconstantes il en résulte un écart entre les deux totaux. Cet écart est réparti également et indiquée aux tableaux sous la rubrique "erreur d'estimation".

Les dépenses personnelles en services et denrées de consommation, les plus importants éléments de Dépense nationale brute, fluctuent beaucoup moins au cours du cycle économique que les placements ou le commerce extérieur, exerçant ainsi une influence stabilisatrice sur la fluctuation du rendement total. De 1928 à 1933, les dépenses de consommation ont décliné de 4,196 millions à 2,848 millions, soit de 32 p. 100. Durant la même période les placements bruts dans les usines, l'outillage et le logement ont fléchi de 940 à 221 millions, ou de 76 p. 100; les exportations, de 1,773 à 826 millions, ou 53 p. 100; les importations, de 1,808 à 828 millions, ou 54 p. 100. D'autre part, le relèvement qui s'est opéré de 1933 à 1939 a amené un accroissement de 36 p. 100 au chapitre des dépenses de consommation, tandis que les placements bruts en biens durables ont augmenté de 151 p. 100, les exportations de 76 p. 100 et les importations, de 60 p. 100. La tendance a été sensiblement la même de 1939 à 1947; les dépenses de consommation se sont accrues de 3,861 à 8,888 millions, ou de 130 p. 100; les placements dans les usines, l'outillage et le logement, de 554 à 2,042 millions ou 269 p. 100; les exportations, de 1,451 à 3,616 millions, ou de 149 p. 100; les importations, de 1,328 à 3,599 millions, ou de 171 p. 100.

Apparemment, en 1939 la consommation réelle par habitant était encore bien inférieure au niveau de 1928, car les dépenses par habitant pour la consommation, en 1939, étaient inférieure de 20 p. 100 à celles de 1928, tandis que l'indice du coût de la vie était 16 p. 100 plus bas. De 1939 à 1947, les dépenses par habitant pour la consommation se sont accrues de 106 p. 100, tandis que l'indice du coût de la vie a augmenté de 33 p. 100.

Il y a lieu de noter ici que les chiffres relatifs aux placements sont des chiffres "bruts" en ce sens qu'ils ne tiennent compte ni de la dépréciation, ni de l'usure normale, ni de la tendance de l'outillage à tomber en désuétude. Les chiffres relatifs à la dépréciation tirés des comptes d'affaires n'ont pas nécessairement trait à la consommation réelle de biens-capitaux. Néanmoins, une fois la dépréciation déduite du total des placements dans les usines, l'outillage et le logement, il semble juste de conclure qu'il n'y a pas eu de nouveaux placements nets de 1930 à 1940, mais que, au contraire, le chapitre des placements s'est soldé par un déficit,¹ en ce sens qu'on a "usé" plus d'usines, d'outillage et de logements qu'on n'en a produit.

Les dépenses des gouvernements pour des denrées et des services représentaient, en 1928, environ 10 p. 100 de la production totale. Mais durant les années 30, les dépenses des gouvernements représentaient une proportion passablement plus considérable du rendement total. En 1939, cette proportion s'établissait à 13 p. 100 des dépenses nationales. La production nationale s'accrut énormément par suite des besoins militaires et en 1944, les gouvernements achetèrent 43 p. 100 de la production totale. En 1947, les dépenses des gouvernements représentaient 11 p. 100 seulement des dépenses globales de la nation.

¹ Voir Comptes nationaux, Recettes et Dépenses, 1926-1947, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1948. En 1933, les placements dans les usines, l'outillage et le logement s'établissaient à 221 millions, au regard d'une dépréciation estimative de 500 millions.

Comptes des secteurs de l'économie

Les renseignements sur l'économie prise dans son ensemble peuvent s'exprimer en fonction du produit et de la dépense nationale bruts, qui indiquent les résultats des nombreuses transactions effectuées dans l'économie annuellement. Il est possible d'analyser ces totaux et de répartir les transactions fondamentales en plusieurs groupes homogènes et connexes. Ainsi, nous pouvons répartir l'économie en quatre secteurs ayant chacun un compte de recettes et de dépenses distinct: le secteur des entreprises d'affaires, le secteur des particuliers, le secteur des gouvernements et le secteur des non-résidents. Ces comptes figurent aux tableaux n^{os} 8 à 11. Outre les comptes de chacun de ces secteurs, on trouvera également au présent exposé, deux comptes ayant trait à tous les secteurs combinés: revenu de placements, compte des crédits (Tableau n^o 12), et source et affectation du compte des épargnes privées (Tableau n^o 13). Les tableaux n^{os} 8 à 13 se fondent sur le régime de comptabilité en partie double. Chaque inscription est effectué en double et le chiffre qui figure entre parenthèses à la suite de chacune indique le numéro du compte où se trouve l'inscription de compensation. Les salaires figurent comme élément du prix de revient au compte des entreprises d'affaires (poste 5a) et comme revenu au compte des particuliers (poste 10a). La consommation, qui dépend dans une large mesure des salaires, figure comme revenu au compte des entreprises d'affaires (poste 1a) et comme dépense au compte des particuliers (poste 17a). De cette façon, il est possible de déterminer l'effet des modifications dans un secteur quelconque sur les autres parties de l'économie.

Compte d'exploitation

Le tableau n^o 8 indique, d'une part, les principales sources de revenus provenant d'entreprises d'affaires et, de l'autre, les principales dépenses d'exploitation. Toutes les entités économiques qui vendent des denrées ou des services dans un but lucratif sont comprises dans la catégorie des entreprises d'affaires: entreprises privées constituées ou non en sociétés, cultivateurs, propriétaires fonciers, hommes de profession à leur propre compte et entreprises de l'Etat, telles que les chemins de fer Nationaux du Canada. A cette fin particulière, les petits propriétaires sont considérés comme des propriétaires fonciers dont ils sont les locataires et, à ce titre, ils sont compris dans les entreprises d'affaires. Les ventes d'un établissement d'affaires à un autre ne sont pas incluses, sauf les ventes portées au compte du capital.

Voici les principaux points que fait ressortir ce tableau: Les recettes commerciales provenant de la vente des produits de consommation aux particuliers ont été, en valeur, beaucoup plus élevées en 1947 qu'en 1939; mais la proportion de ces ventes par rapport à l'ensemble des ventes a été moindre en 1947 qu'en 1939, soit 8,516 millions sur 15,644 millions en 1947, ce qui représente 54 p. 100, au lieu de 3,630 millions sur 6,177 millions en 1939, soit 59 p. 100. Cette baisse dans la proportion des ventes

TABLEAU N° 8
 COMPTE D'EXPLOITATION
 (en millions de dollars)

REVENU	1939	Prélim. 1947	DÉPENSES	1939	Prélim. 1947
1. Ventes aux résidents			5. Éléments du coût		
a) Personnes (17a)	3,630	8,516	a) Traitements, salaires et revenu du travail supplé- mentaire (10a)	2,132	5,362
b) Gouvernements (27a)	263	585	b) Revenu net de l'agriculture. Autres entreprises non constituées en sociétés (12)	391	2,354
c) Compte du capital			c) Profits des compagnies* (à l'exception des intérêts et des dividendes venant de l'étranger) (39)	587	1,789
i) Logements (53a)	145	466	d) Autres revenus provenant de placements (à l'except- tion des intérêts sur la dette publique) (40)	343	697
ii) Usine et outillage (53b)	409	1,576	6. Autres coûts		
iii) Inventaires (53c)	327	842	a) Impôts indirects (22)	720	1,746
2. Ventes aux non-résidents			b) Moins les subventions (29)	17	-174
a) États-Unis (36bi)	752	1,632	c) Part de la dépréciation et autres frais de même nature (50)	582	928
b) Royaume-Uni et autres pays de l'Empire (36bii)	496	1,322	7. Achats des non-résidents		
c) Autres pays (36biii)	146	600	a) États-Unis (31bi)	600	2,362
3. Erreur d'estimation	9	105	b) Royaume-Uni et autres pays de l'Empire (31bii)	230	425
4. Total	6,177	15,644	c) Autres pays (31biii)	85	261
			8. Erreur d'estimation	- 10	-106
			9. Total	6,177	15,644

a) Pour le chiffre global du profit des compagnies, voir tableau n° 12.
 Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

aux particuliers a été compensée par une augmentation dans les ventes d'outillage productif ou d'autres recettes provenant de ventes de biens-capitaux à l'industrie et au commerce. Les ventes à l'Etat et aux non-résidents, qui sont les deux principales autres sources de revenu commercial, ont conservé leurs positions relatives dans les deux années en question. Les ventes à l'Etat ont représenté environ 4 p. 100 du revenu commercial total en 1939 et en 1947 et les ventes à l'extérieur, approximativement 23 p. 100.

Les traitements et salaires se sont élevés à 5,362 millions de dollars en 1947 et à 2,132 millions en 1939, soit 34 p. 100 des dépenses commerciales

totales dans les deux années. D'un autre côté, l'importance relative des profits des compagnies s'est accrue de 587 millions de dollars en 1939 à 1,789 millions en 1947, soit respectivement 9.5 p. 100 et 11.5 p. 100.

Compte des recettes et dépenses personnelles

Le tableau n° 9 montre les principales sources de revenu personnel et comment ce dernier a été dépensé ou autrement employé. Les institutions non commerciales privées, telles que les institutions de charité et les hôpitaux sont aussi inclus. Le chiffre des revenus personnels vise tous les revenus touchés par les personnes résidant au Canada, y compris les allocations familiales et les indemnités de l'assurance-chômage, mais ne comprend pas les gains courants qui ne sont pas versés aux particuliers, tels que les bénéfices non distribués et les profits commerciaux de l'Etat.

TABLEAU N° 9
COMPTES DES RECETTES ET DÉPENSES PERSONNELLES
(en millions de dollars)

RECETTES	1939	Prélim. 1947	DÉPENSES	1939	Prélim. 1947
10. Traitements et salaires			16. Impôts directs		
a) Du commerce (5a)	2,132	5,362	a) Impôt sur le revenu (20a)	61	694
b) De l'État (27bi)	327	717	b) Droits de succession (20b)	28	61
c) De particuliers (17b)	124	156	c) Divers (20c)	21	31
d) Moins les contributions aux caisses d'assurance sociale et aux caisses de retraite de l'État (24)	- 34	-166	17. Achat de biens et services		
11. Solde et allocations militaires (27ii)	32	83	a) Du commerce (1a)	3,630	8,516
12. Revenu net de l'agriculture et autres entreprises non constituées en sociétés (5b)	891	2,354	b) Services directs (10c)	124	156
13. Revenu d'intérêt, de divi- dendes et de loyer net de particuliers (44a)	564	939	c) Dépenses de tourisme, déplacement et autres à l'étranger (Tous pays) (32)	107	216
14. Virements			18. Épargne personnelle (47)	320	605
a) De l'État (intérêt non compris) (28b)	249	824			
b) Contributions des compa- gnies aux œuvres de charité (44b)	6	10			
15. Total	4,291	10,279	19. Total	4,291	10,279

Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

Relativement aux dépenses personnelles, on constate que les impôts ont pris une plus grosse proportion du revenu en 1947 qu'en 1939. En 1939, les impôts directs personnels se sont élevés à 110 millions de dollars, soit

3 p. 100 des revenus personnels, tandis qu'en 1947, ils ont été de 786 millions de dollars, soit 8 p. 100 des revenus personnels. Les dépenses personnelles en biens de consommation et services représentaient 90 p. 100 des revenus personnels en 1939 et 87 p. 100 en 1947.

Compte des recettes et dépenses des gouvernements.

Les opérations des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux se rapportant au produit national brut et aux dépenses nationales sont résumées dans le tableau n° 10. Pour les fins de compilation, on a rectifié les états comptables courants des recettes et dépenses publiques en excluant les opérations purement comptables et les achats et ventes de biens-capitaux existants. Les impôts sur les revenus et les surplus de bénéfice des compagnies ont été cumulés suivant la méthode courante en affaires, afin qu'il y ait concordance avec le reste des comptes. Les autres chiffres de recettes sont, en général, sur une base de versement au comptant. Les chiffres du gouvernement fédéral ont été calculés d'après l'année civile, au lieu de l'année budgétaire. A cause de ces rectifications, les excédents et déficits du tableau n° 10 ne concordent pas avec les chiffres habituels du gouvernement.

TABLEAU N° 10
COMPTE DES RECETTES ET DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS
(en millions de dollars)

RECETTES	1939	Prélim. 1947	DÉPENSES	1939	Prélim. 1947
20. Impôts directs — Particuliers			27. Achat de biens et de services		
a) Impôt sur le revenu (16a)	61	694	a) Du commerce (1b)	263	585
b) Droits de succession (16b)	28	61	b) Services directs		
c) Divers (16c)	21	31	i) Salaires et appointements (10b)	327	717
21. Impôts directs—Compagnies			ii) Solde et allocation militaires (11)	32	83
a) Impôt sur le revenu et les excédents de bénéfice (44c)	112	805	iii) Intérêt (41a)	102	96
b) Retenues (44d)	11	35	28. Virements		
22. Impôts indirects (6a)	720	1,746	a) Intérêt (41b)	172	466
23. Revenus de placements			b) Autres (14a)	249	824
a) Intérêt (44f)	77	133	29. Subventions (6b)	- 17	174
b) Profits commerciaux (44e)	22	206			
24. Contributions d'employeurs et employés aux caisses d'assurance sociale et aux caisses de retraite de l'État (10d)	34	166			
25. Déficit (+) ou excédent (-) sur les opérations relatives aux comptes nationaux (55)	42	-932			
26. Total	1,128	2,945	30. Total	1,128	2,945

Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

Ce tableau indique que les impôts directs ont été pour les gouvernements une source de revenu presque aussi importante que les impôts indirects. En 1939, 233 millions de dollars ont été retirés des impôts directs, soit 21 p. 100 des revenus des gouvernements et en 1947, 1,626 millions, soit 42 p. 100.

Le très gros excédent de 932 millions de dollars dans les recettes de l'Etat en 1947 offrait un contraste très marqué avec le déficit de 42 millions en 1939.

En examinant la structure des dépenses gouvernementales, on voit que malgré que les charges d'intérêt sur la dette aient augmenté de 274 millions en 1939 à 562 millions en 1947, ce chef de dépense publique a été relativement plus important en 1939 qu'en 1947, car il représentait 24 p. 100 en 1939 et 19 p. 100 en 1947.

Compte des recettes et dépenses des non-résidents

Le tableau n° 11 est un état résumé des opérations entre les habitants du Canada et le reste de l'univers. Ce sont les chiffres qui ont été publiés par la Section des balances de comptes du Bureau fédéral de la statistique, avec quelques modifications et nouveaux arrangements.

TABLEAU N° 11
COMPTE DES RECETTES ET DÉPENSES DES NON-RÉSIDENTS
(en millions de dollars)

REÇU DU CANADA (Importations)	1939	Prélim. 1947	PAYÉ AU CANADA (Exportations)	1939	Prélim. 1947
31. Du commerce			36. Au commerce		
a) Intérêt et dividendes (tous pays)	236	280	a) Intérêt et dividendes (tous pays) (42a)	31	32
b) Autres (surtout pour marchandises)			b) Autres (surtout pour marchandises)		
i) États-Unis (7a)	600	2,362	i) États-Unis (2a)	752	1,632
ii) Royaume-Uni et reste de l'empire (7b)	230	425	ii) Royaume-Uni et reste de l'empire (2b)	496	1,322
iii) Autres pays (7c)	85	261	iii) Autres pays (2c)	146	600
32. De particuliers			37. Aux particuliers		
Dépenses de tourisme, de déplacement et autres à l'étranger (tous les pays) (17c)	107	216	Intérêt et dividendes (tous les pays) (42b)	26	30
33. De l'État					
Intérêt (tous les pays) (45b)	70	55			
34. Débit net (+) ou crédit net (-) du compte courant ^a					
a) États-Unis (54a)	-115	-1,129			
b) Royaume-Uni et reste de l'empire (54b)	176	832			
c) Autres pays (54c)	62	314			
35. TOTAL	1,451	3,616	38. TOTAL	1,451	3,616

a) Ces chiffres diffèrent quelque peu des chiffres de la balance officielle des comptes, par suite de rectifications pour la concordance avec les autres comptes nationaux.

Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

Etant donné que ce tableau représente le compte des non-résidents, nos importations figurent au chapitre de leurs recettes. En 1947, il a été versé 335 millions de dollars aux gens de l'extérieur en intérêts et dividendes, ce qui représente 9 p. 100 des débits canadiens au compte international. Les importations de marchandises et les services tels que le transport ferroviaire et maritime ont augmenté très sensiblement—de façon absolue et relative—de 915 millions de dollars (total des postes sous 31b), soit 69 p. 100 en 1939, à 3,048 millions, soit 85 p. 100, en 1947.

Compte des affectations de revenus de placement

Le tableau n° 12 est un résumé des sources et affectations de placements pour tous les secteurs combinés. Il a pour but important de grouper tous les chefs de revenu de placement et en outre permet d'employer le système de comptabilité en partie double qui est celui des comptes.

TABLEAU N° 12
COMPTE DES AFFECTATIONS DE REVENUS DE PLACEMENT
(en millions de dollars)

SOURCE	1939	Prélim. 1947	AFFECTATION	1939	Prélim. 1947
39. Profits des compagnies (intérêts et dividendes de l'extérieur non compris) (5c)	587	789	44. Aux personnes résidant au Canada		
40. Autres revenus de placement (intérêt sur la dette publique non compris) (5d)	343	697	a) Revenus de particuliers en intérêts, dividendes et loyers nets (13)	564	939
41. Intérêt sur la dette publique			b) Contributions des compagnies aux œuvres de charité (14b)	6	10
a) Portion incluse dans le Revenu National (27biii)	102	96	c) Impôts sur le revenu et les surplus de bénéfice des compagnies (21a)	112	805
b) Portion de virement (28a)	172	466	d) Retenues d'impôts (21b)	11	35
42. Intérêt et dividendes de l'extérieur reçus par			e) Profits commerciaux de l'État (23b)	22	206
a) les compagnies (36a)*	31	32	f) Recettes d'intérêt de l'État (23a)	77	133
b) les particuliers (37)	26	30	g) Profits de compagnies non distribués (48a)	219	608
			h) Profits non distribués de la Commission du blé (48b)	—	57
			i) Revalorisation de stocks (49)	— 56	— 18
			45. A l'extérieur, intérêt et dividendes reçus		
			a) du commerce (31a)	236	280
			b) de l'État (33)	70	55
43. TOTAL	1,261	3,110	46. TOTAL	1,261	3,110

a) Pour avoir le chiffre total des profits des compagnies, ajoutez les postes 39 et 42a.
Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

Ce qu'il est important de noter dans le tableau ci-dessus, c'est que la proportion des profits des compagnies s'est accrue de 47 p. 100 en 1939 à 58 p. 100 en 1947, et que tous les autres éléments de revenu de placements ont baissé à l'avenant. L'affectation des revenus de placements est également modifiée. Là-dessus, en 1947, 30 p. 100 sont allés à des personnes résidant au pays, 11 p. 100 à des gens de l'extérieur et 20 p. 100 a été retenu par les sociétés.

Source et affectation de l'épargne privée

L'épargne nationale brute est la portion du Produit national brut qui n'est pas dépensée pour la consommation courante. Le chiffre brut des placements est la portion de production courante qui est utilisée pour accroître et maintenir le stock de biens-capitaux au pays et à l'extérieur. L'épargne peut consister en économies personnelles, profits de compagnies non distribués, réserves d'amortissement et excédents des gouvernements. Par contre, un déficit du gouvernement contrebalance l'épargne dans les secteurs privés de l'économie, c'est-à-dire l'industrie, le commerce et les particuliers. Le total de l'épargne privée équivaut au total des placements au pays et à l'extérieur, plus le déficit du gouvernement ou moins l'excédent du gouvernement.

TABLEAU N° 13
SOURCE ET AFFECTATION DE L'ÉPARGNE PRIVÉE
(en millions de dollars)

SOURCE	1939	Prélim. 1947	AFFECTATION	1939	Prélim. 1947
47. Épargnes personnelles (18)	320	605	53. Placements bruts au pays		
48. Épargnes de l'industrie et du commerce			a) Logis (1ci)	145	466
a) Profits de compagnies non distribués (44g)	219	608	b) Installations et outillage (1cii)	409	1,576
b) Profits non distribués de la Commission du blé (44h)	—	57	c) Stocks (1ciii)	327	842
49. Revalorisation des stocks (44i)	- 56	- 18	54. Placements nets à l'étranger ^a		
50. Réserves d'amortissement et frais commerciaux analogues (6c)	582	928	a) Aux États-Unis (34a)	- 115	- 1,129
51. Erreur d'estimation	- 10	- 106	b) Au Royaume-Uni et dans le reste de l'Empire (34b)	176	832
			c) Dans les autres pays (34c)	62	314
			55. Déficit du gouvernement (+) ou excédent (-) (25)	42	- 932
			56. Erreur d'estimation	9	105
52. TOTAL	1,055	2,074	57. TOTAL	1,055	2,074

a) Voir renvoi au tableau n° 11.
Source: Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

En 1939, les épargnes personnelles s'étaient élevées à 320 millions de dollars, les profits non distribués, à 219 millions et les réserves d'amortissement, à 582 millions. Cette épargne avait été absorbée en grande partie par les placements à l'extérieur et par le déficit de 42 millions du gouvernement. En 1947, la situation était bien différente. Les épargnes personnelles se sont élevées à 605 millions de dollars, les profits non distribués, à 608 millions et les réserves d'amortissement à 928 millions. Durant la même année, les placements bruts au pays en installations, outillage, habitations et stocks ont atteint le chiffre record de 2,884 millions de dollars, ce qui est bien plus que le total de l'épargne privée. Toutefois, il y a eu de grosses épargnes dans le secteur gouvernemental, comme l'indique l'excédent record de 1947.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

L'analyse qui précède révèle que, contrairement aux dix années de 1928 à 1938 qui se signalèrent par un marasme général, la période postérieure à 1939 a vu l'économie canadienne se développer avec une force inouïe. Sous l'impulsion des besoins du temps de guerre et des besoins accumulés de l'après-guerre, le produit national brut, au point de vue de la valeur, a augmenté de 139 p. 100 de 1939 à 1947. Cette augmentation est due en partie aux hausses de prix, mais même en tenant compte de l'augmentation de 33 p. 100 dans l'indice du coût de la vie durant cette période, la production des biens et des services s'est effectivement accrue considérablement.

Pour juger approximativement de l'augmentation en quantité, il suffit de diviser le coefficient de valeur (239) par le coefficient de prix (133), ce qui donne 180; donc la production a augmenté, en quantité, de 80 p. 100, comparativement à 1939.

En même temps qu'augmentait la production, les gains montaient en proportion. Tous les genres de gain ont accusé une progression; les revenus du travail sont passés de 2,583 millions à 6,235 millions; les revenus de placements, de 783 millions à 2,309 millions. Le revenu net des agriculteurs a augmenté de 461 millions à 1,235 millions et celui des commerces non constitués en sociétés, de 430 millions à 1,119 millions.

Les placements en installations, outillage, habitations et stocks ont pris une plus forte proportion des ressources de la nation en 1947 qu'en 1939. Les exportations de biens et de services ont atteint un très haut niveau, tandis que les revenus croissants au pays et les besoins de l'industrie canadienne ont accru les importations en conséquence. Les prélèvements des gouvernements sur la production nationale ont été relativement plus faibles en 1947 qu'en 1939.

Les revenus personnels, qui consistent principalement en appointements et salaires, ont monté de 4,291 millions en 1929 à 10,279 millions en 1947. Durant la même période, le niveau d'existence s'est sensiblement

amélioré. On en a une preuve frappante dans le fait que les dépenses des consommateurs en biens et services ont été, par habitant, plus du double du chiffre de 1939. Le coefficient de ces dépenses par habitant s'est élevé à 206. En le divisant par l'indice du coût de la vie qui a été en moyenne de 133 en 1947, on arrive approximativement à un coefficient de 155 pour les dépenses effectives de consommation. En termes non statistiques, cela veut dire que la quantité des biens et services achetés par les consommateurs en 1947 a été de 55 p. 100 plus élevée que celle de 1939.

RÈGLEMENTATION DES PRIX ET RATIONNEMENT

PARTIE I: RÉGLEMENTATION SÉLECTIVE, 1939-1941

SOUS bien des rapports, la phase la plus importante et la plus sujette à controverse de notre enquête avait trait à la réglementation directe des prix. Il nous a donc fallu faire une étude détaillée de l'histoire de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre, nous enquêter de certains aspects de l'action gouvernementale qui s'y rattachent et touchent les prix et les approvisionnements.

Pour cela nous avons trouvé que les rapports annuels de la Commission des prix¹ constituaient la meilleure source de renseignements et c'est là qu'ont été puisés plusieurs des faits signalés dans ce chapitre. Nous avons aussi eu l'avantage d'entendre les témoignages du président actuel de la Commission, M. K. W. Taylor et d'autres, qui sont ou ont été, à un moment donné, liés à son administration. En outre, nous avons obtenu directement de la Commission certains renseignements supplémentaires sur les événements des derniers mois pour lesquels la documentation était rare.

Outre l'exposé des faits qui constitue la majeure partie du présent chapitre, nous avons tâché, à la fin, d'apprécier l'histoire de la réglementation des prix, d'en signaler les bons effets, en même temps que les limites.

INSTITUTION DE LA COMMISSION DES PRIX

La Commission des prix et du commerce en temps de guerre a été instituée le 3 septembre 1939, en vertu d'un arrêté en conseil rendu sous l'empire de la Loi des mesures de guerre. Comme on l'a vu, pour débiter elle avait derrière elle une période d'un certain déséquilibre économique et de chômage.

La Commission avait pour but "de fournir les moyens de se protéger, dans un état de guerre, contre une hausse indue des prix des vivres, du combustible et des autres choses essentielles à l'existence et d'assurer des disponibilités suffisantes et une répartition équitable de ces denrées". L'arrêté en conseil interdisait à qui que ce soit (1) de vendre une denrée nécessaire à l'existence autrement qu'à un prix "juste et raisonnable" et décréait que tout prix maximum fixé par la Commission "est censé être définitivement le prix juste et raisonnable"; (2) de refuser de vendre une denrée essentielle quelconque qui est en supplément de ce qui est raisonnablement nécessaire à l'usage ou la consommation de sa famille ou pour les besoins courants de son commerce; (3) d'empêcher, limiter ou réduire indûment la fabrication, production, circulation, vente, fourniture ou distri-

¹ Le premier rapport vise la période du 3 septembre 1939 au 31 mars 1943; le deuxième, du 1^{er} avril 1943 au 31 décembre 1943; les trois autres, les années civiles 1944, 1945 et 1946.

bution de toute chose essentielle à l'existence; tout cela sous peine d'une amende d'au plus \$5,000 ou d'au plus deux ans d'emprisonnement, ou des deux peines à la fois.

Les pouvoirs de la Commission furent étendus en vertu d'un autre arrêté en conseil en date du 5 décembre 1939, à la suite de quoi la Commission fut autorisée à enquêter sur les prix de revient, les prix de vente et les bénéfiques; à patenter les personnes faisant à un titre quelconque le commerce des denrées essentielles à l'existence; à fixer des maximums de prix de vente et de majoration de prix coûtants; à réglementer la vente et la distribution des choses essentielles à l'existence; à prendre possession des stocks retenus; à acheter et à vendre des marchandises; à recommander l'interdiction d'exportations. Les pouvoirs visant la délivrance de patentes, la fixation de maximums de prix de vente et de majoration de prix coûtants, l'interdiction d'exporter, l'achat et la vente et la saisie de denrées essentielles ne pouvaient être exercés qu'avec le consentement et l'approbation du gouverneur général en conseil. En septembre 1940, les pouvoirs de la Commission furent de nouveau étendus, de façon à inclure la réglementation des loyers et du logement. D'autres pouvoirs supplémentaires suivirent vers la fin de l'été de 1941, pour préparer la voie au plafonnement général des prix. Nous les discuterons dans la section qui suit.

ORGANISATION DE L'APPROVISIONNEMENT

Le problème qui se posait pour la Commission, à ses débuts, consistait d'abord à organiser l'approvisionnement de certaines marchandises que l'état de guerre avait interrompu ou menaçait d'interrompre. Par exemple, la plus grande partie des approvisionnements de laine du Canada venait d'Australie et de Nouvelle-Zélande; or, dès le début de la guerre, le gouvernement de Grande-Bretagne avait acheté la production entière de ces pays pour la durée de la guerre et une année subséquente. De même, plus des trois quarts du sucre du Canada venaient d'autres pays de l'Empire, surtout d'Australie, des Antilles anglaises, de Fidji, de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud et là encore le gouvernement anglais achetait tout l'excédent exportable. Il fut conséquemment décidé que la Commission ferait en sorte d'assurer l'approvisionnement en laine par l'intermédiaire de la Régie des laines de Grande-Bretagne et d'acheter la provision de sucre du Canada par les soins de la Régie des sucres de ce même pays.

La Commission encouragea la fabrication au pays de certaines marchandises qu'on importait antérieurement. Ainsi, à cause de l'occupation de la Norvège et de la dislocation de la flotte de pêche de Grande-Bretagne, le Canada avait de la difficulté à se procurer sa provision normale d'huile de foie de morue. Après avoir examiné la situation, les moyens de fabrication furent vite développés dans les provinces Maritimes et l'est de la province de Québec, si bien que la production d'huile de foie de morue pour fins médicinales et d'alimentation, qui était de 56,000 gallons en 1939, s'éleva à plus de 200,000 gallons en 1941. Autre exemple, la Commission fut en mesure de faciliter l'établissement à Acton (Ontario), d'une usine de peignage de la laine, financée entièrement par des capitaux privés,

où l'on put fabriquer une quantité assez considérable de peignés, qui s'ajoutèrent aux importations normales du Royaume-Uni.¹

Pour faciliter l'organisation de l'approvisionnement, il fut décidé, à différentes époques, de réglementer l'exportation de la laine, des peaux, du cuir, des foies et huiles de poisson, du gras animal et des sous-produits de mouture. On inaugura un système de permis pour le commerce intérieur du charbon, des peaux et des cuirs. Tous les marchands de charbon et tous les fabricants de peaux et de cuirs furent tenus de se procurer une patente de la Commission. Ce régime de patentes était pour la Commission un moyen facile d'obtenir des renseignements essentiels de tous les membres de l'industrie ou de leur en communiquer et cela permettait aussi de sévir contre ceux qui regimbaient contre les ordonnances de la Commission. D'autres façons d'accroître les disponibilités prirent la forme de campagnes contre le gaspillage, comme dans le cas du beurre, et de mesures pour découvrir et empêcher l'accaparement.

FIXATION DES PRIX ET DES LOYERS

Dans la période antérieure au plafonnement on ne taxa les prix que des loyers et de quatre denrées seulement : la laine, le beurre, le pain et la farine et dans chacun de ces derniers cas, rien que provisoirement.

A part ces fixations spécifiques de prix, la Commission prétend avoir "exercé une grande influence pour empêcher la hausse des prix, grâce à ses pouvoirs d'enquête et de poursuite à l'égard de ceux qui étaient soupçonnés de mercantilisme et aussi parce qu'on savait qu'elle était prête à donner suite à toutes les plaintes visant les hausses déraisonnables des prix."

La Commission a dit également que dans un certain nombre de cas, notamment pour les sous-produits de minoteries, des hausses de prix furent évitées ou limitées, grâce à des pourparlers avec les industriels et sans qu'on ait eu besoin de restrictions formelles.

Dans tout le vaste domaine de la réglementation des prix du temps de guerre, c'est la réglementation hâtive des loyers qui a eu le plus d'importance, parce qu'elle a servi de modèle pour le plafonnement général des loyers qui fut adopté quatorze mois plus tard. L'affluence de population dans certaines régions où étaient concentrées les troupes ou les industries de guerre avait causé là une grande rareté de logements et les loyers commencèrent à monter rapidement. Il fut en conséquence décidé de fixer un plafond des loyers dans ces localités. En vertu de la première ordonnance sur les loyers, applicable à compter du 1^{er} octobre 1940, les loyers de quinze localités furent fixés à leur niveau du 2 janvier 1940. Toutefois, il était stipulé que si, par suite de circonstances spéciales, le taux du loyer de janvier 1940 ne convenait pas comme taux maximum, on pourrait en appeler à des comités locaux. En vertu d'ordonnances subséquentes, la réglementation des loyers fut plus tard étendue à d'autres territoires surpeuplés. Dès le début, les plafonds furent basés sur les loyers effectivement payés durant une "période de base", plutôt que d'après une suffisance de rapport".

¹ Voir Chapitre 6, tome III, L'industrie textile primaire.

PARTIE II: PLAFONNEMENT GÉNÉRAL, 1941-1945

PÉRIODE DE TRANSITION

Pression croissante

Au cours des deuxième et troisième trimestres de 1941, la pression sur l'économie canadienne s'accroît grandement. Le besoin de produits de guerre venant du Canada, aussi bien en matières brutes qu'en articles manufacturés, avait été relativement faible en 1939 et au commencement de 1940, mais après l'invasion et l'effondrement des Pays-Bas et de la France, en mai et juin 1940, la situation changea subitement.

La production brute nationale, qui avait été de \$5,598 millions en 1939, s'éleva à \$6,772 millions en 1940 et à \$8,434 millions en 1941, soit respectivement \$496.8, \$595.0 et \$732.9 par habitant, comparativement à \$608.5 en 1928. La moyenne du coût de la vie en 1941 ne représentant encore que 92.7 p. 100 du niveau de 1928, l'accroissement de la production proprement dite fut probablement plus élevé que ces chiffres ne l'indiquent. Par suite de ce rapide développement, il arriva que dans l'été de 1941 la main-d'oeuvre devint de plus en plus rare. Certes, les estimations indiquent que le 1^{er} juin 1941 il y avait 8 p. 100 de la main-d'oeuvre civile en chômage, mais c'était beaucoup moins que deux ans auparavant. On s'apercevait que les salaires devenaient l'objet d'une surenchère de la part des employeurs. En outre, les approvisionnements de matières brutes, de pièces détachées et d'articles entièrement ouvrés venant des Etats-Unis, qui jusque là avaient paru presque illimités, se ressentaient du rapide développement du programme d'armement américain.

Ce développement intense de l'activité économique eut aussi pour effet d'accroître rapidement le pouvoir d'achat du consommateur canadien. On a estimé le total des revenus individuels au Canada à \$4,291 millions en 1939, à \$4,926 millions en 1940 et à \$5,873 millions en 1941. Les versements individuels d'impôts directs et les épargnes individuelles montèrent également, mais à un chiffre moindre, s'élevant en tout à 430 millions en 1939 et à 859 millions en 1941, si bien que les dépenses individuelles pour les produits de consommation et les services, qui représentaient 3,861 millions de dollars en 1939, étaient montées à 5,014 millions de dollars en 1941.

Jusque là on avait pu satisfaire la demande toujours plus forte de produits de consommation, de même que les besoins croissants de guerre, vu la rapidité avec laquelle la production globale du pays s'était développée. Toutefois, le moment approchait où cela ne serait plus possible, parce que les ressources jadis inemployées étaient maintenant presque toutes utilisées et que les besoins de la guerre ne cessaient de s'accroître.

Les prix commençaient à se ressentir de ces diverses pressions, le nombre indice des prix de gros, sur la base de 100 en 1926, qui était de 78.4 en septembre 1939, monta à 81.7 en décembre 1939 et, quinze mois plus tard, était rendu à 86.0. Toutefois, dans les six mois qui s'écoulèrent entre mars et octobre 1941 il monta à 93.9, soit autant que dans les 24 mois précédents. La progression du nombre indice du coût de la vie fut à peu près la même. Sur la base de 100 en 1935-1939, il s'établissait à 100.8 en

août 1939, pour monter à 103.8 en décembre 1939, à 108.2 en mars 1941 et à 115.5 en octobre 1941.

Choix des méthodes de réglementation

Dans l'automne de 1941, il devint évident que l'inflation était sur le point d'entrer dans une nouvelle phase. Il était clair qu'il fallait absolument intensifier de beaucoup les mesures pour la combattre et, durant l'été et le début de l'automne de 1941, on étudia longuement la forme que ces mesures devraient prendre.

Pour les raisons signalées au chapitre sixième, il fut décidé que l'on ne pouvait pas compter sur les mesures d'ordre fiscal et monétaire, quoique étant une partie essentielle de l'ensemble du programme, pour entraver la marche des événements qui contribuaient si puissamment à l'inflation. Il fallait agir d'une façon plus directe. Comment devait-on procéder? En intensifiant l'emploi de la réglementation sélective, c'est-à-dire en fixant fermement les prix et en réglementant l'usage, mais uniquement des produits et denrées de base? Ou bien en établissant un plafond pour toutes les marchandises et tous les services et en réglementant en même temps la production et la distribution? On opta pour le plafonnement général. Les raisons en ont été exposées par le ministre des Finances à la Chambre des communes, le 6 novembre 1941 et ont été plus amplement discutées par M. K. W. Taylor.¹ Voici brièvement les avantages du plafonnement général, tels qu'ils ont été énoncés.

- (a) il ne fait pas de distinctions et assujettit tout le monde aux mêmes restrictions. D'autre part, sous la réglementation sélective seuls les fabricants de marchandises "nécessaires à la société" sont empêchés de hausser leurs prix; tous les autres, dont la contribution signifie peu ou rien dans l'effort de guerre, prennent tout ce qu'ils peuvent;
- (b) du point de vue administratif et politique, il est beaucoup plus facile que la réglementation sélective qui, à une époque de rapide inflation exige la vérification continuelle et minutieuse des prix et des disponibilités. Cela prend de l'expérience et un temps précieux et les points faibles peuvent atteindre des proportions alarmantes avant même qu'on ne les découvre. Puis il y a la pression incessante sur les autorités qui réglementent, relativement à toutes les denrées importantes—pression dont le but varie, suivant que l'intéressé est un producteur ou un consommateur de l'article en question;
- (c) il a l'avantage de fixer tous les prix suivant leurs rapports réciproques, qui sont déterminés par le jeu de l'offre et de la demande sur le marché libre avant l'introduction du plafond et non pas choisis de façon empirique, comme c'est le cas sous le régime de la réglementation sélective. Certes, éventuellement, un changement de circonstances peut faire que les rapports réciproques des "plafonds" ne soient plus longtemps applicables, mais il est plus facile d'effectuer

¹ Canadian Journal of Economics and Political Science, février 1947.

de pareilles rectifications que de parer aux difficultés infiniment plus complexes que comporte la fixation de prix "justes" pour des articles réglementés, lorsque les autres matières entrant dans leur prix de revient ne sont pas réglementées et montent sans cesse de prix;

- (d) il tend à stabiliser la production, tandis que la réglementation sélective encourage à transporter les matières premières et la main-d'oeuvre à la fabrication et à la distribution des marchandises non réglementées et, partant, par définition, moins nécessaires;
- (e) parie que la réglementation sélective ne pourrait que retarder la hausse des produits ou services à cause de la pression continuelle exercée par les prix des produits ou services non réglementés qui entrent néanmoins dans les prix de revient des produits réglementés.

L'annonce du plafonnement

Dans l'entre-temps des dispositions furent prises pour accroître et préciser l'autorité de la Commission des prix. Le 14 août 1941, la haute direction et la surveillance de la Commission des prix et du commerce furent transférées du ministre du Travail au ministre des Finances, unifiant ainsi le programme financier et le programme de lutte directe contre l'inflation sous un seul ministre. En même temps, la Commission fut autorisée à réglementer le crédit au consommateur.

Le 28 août, l'autorité de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre fut étendue des "denrées nécessaires à l'existence" aux "marchandises et services", sauf pour la fourniture et l'assignation des matières essentielles à la poursuite de la guerre, qui étaient placées sous l'autorité de la Commission de contrôle des industries en temps de guerre du ministère des Munitions et Approvisionnements. Il fut aussi prescrit que nul décret ou règlement de l'autorité fédérale ou provinciale, établissant des prix spécifiques ou maximums ou minimums ou des majorations ne serait valable, à moins d'être approuvé par la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. Ainsi la Commission devint l'autorité administrative de dernier ressort dans tout le domaine de la réglementation des prix.

Le 14 octobre, la Commission se mit à réglementer les conditions de vente à crédit au consommateur relativement à une quantité d'articles: le premier versement était fixé à $33\frac{1}{3}$ p. 100 (ou plus dans quelques cas) et le reste était payable dans un délai d'au plus douze mois. Des ordonnances subséquentes placèrent d'autres articles sous le coup des règlements, modifièrent les conditions et limitèrent la durée d'arrérage d'un compte courant.

Le 18 octobre, le premier ministre annonça l'établissement du plafonnement général. Il fit allusion à la tendance croissante de l'inflation, aux effets désastreux que cette inflation aurait sur l'effort de guerre et sur la solution des problèmes de l'après-guerre, de même qu'aux résultats limités de la réglementation sélective dans ces conditions. Les prix de vente des marchandises ouvrées, déclara-t-il, ne pouvaient pas être assez bien régle-

mentés, à moins de réglementer en même temps leur coût de fabrication. En conséquence, le principe de la réglementation des salaires, introduit à la fin de 1940 pour les industries du temps de guerre, en quelque sorte à titre d'essai, serait appliqué à toute l'industrie. A l'avenir, nul employeur dans l'industrie ou le commerce—l'agriculture et la pêche étaient les notables exceptions—ne serait autorisé à hausser le tarif des salaires de base, sans la permission du Conseil national ou d'un conseil régional du travail en temps de guerre. Une indemnité de vie chère serait payée, avec rectification trimestrielle lorsque l'indice du coût de la vie accuserait, à la fin du trimestre, une hausse ou une baisse d'un point. Les principes suivant lesquels les conseils du travail devaient permettre les relèvements de salaires changèrent de temps à autre et en novembre 1943, on abandonna l'indemnité de vie chère, en l'incorporant dans le tarif de salaire de base. A ce moment-là, le Gouvernement promit de faire un nouvel examen de l'ensemble de la réglementation des prix et des salaires et de prendre les dispositions qui s'imposeraient, si le coût de la vie montait de plus de 3 p. 100 et demeurerait à ce niveau pendant deux mois consécutifs.

Peu de temps après, le 6 novembre, le ministre des Finances annonça la réglementation des appointements à la Chambre des communes. Elle était beaucoup plus rigide que celle des salaires, sans indemnité de vie chère, sauf aux niveaux inférieurs et rendant "l'avancement" bien plus difficile qu'il ne l'était pour les salariés.

Finalement, le premier ministre, parlant de la position spéciale de l'agriculture, fit observer qu'à quelques exceptions près—dont quelques-unes notables, particulièrement le blé—les prix des produits agricoles avaient monté de façon satisfaisante depuis deux ans. Il annonça alors que l'on verserait environ \$20 millions en chiffres ronds aux cultivateurs de l'Ouest canadien pour suppléer à l'insuffisance de leurs revenus et qu'afin d'assurer à l'Est une plus grande quantité de provendes animales pour la production du bacon et des produits laitiers, le transport des grains et autres provendes serait défrayé de la tête de Grands Laos à différents endroits dans l'Est.

LE PLAFOND

Ses prescriptions

Le plafonnement général des prix est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1941. Ses prescriptions, ainsi que l'extension nécessaire des pouvoirs de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre furent énoncées dans deux arrêtés du conseil, adoptés le 1^{er} novembre 1941 et intitulés "Les règlements sur les prix maxima" et "Les règlements sur les prix et le commerce en temps de guerre". Deux autres décrets du conseil, définissant le plafond des loyers et donnant à la Commission l'autorité nécessaire pour l'appliquer, furent adoptés le 21 novembre 1941; ils étaient intitulés "Les règlements sur les loyers maxima" et "Les règlements sur la tenure par bail en temps de guerre".¹

¹ Pour la liste complète des arrêtés du conseil du temps de guerre qui se rapportent à la réglementation des prix, voir "Statutes, Orders and Official Statements relating to Canadian Wartime Economic Controls", par Sheila I. Stewart, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, février 1947.

Le plafonnement des prix s'appliquait à toutes les marchandises, sauf celles spécialement exonérées par la Commission, de même qu'aux services spécifiés dans les Règlements sur le prix maxima. Il prescrivait qu'à moins d'ordre contraire de la Commission, le prix maximum auquel quiconque pouvait vendre quelque marchandise que ce soit et les services énumérés dans les Règlements était le prix maximum légal auquel il avait vendu ces marchandises ou services durant les quatre semaines allant du 15 septembre au 11 octobre 1941, lesquelles constituaient la "période de base". Les Règlements exonéraient les genres d'opérations qui suivent:

- (a) toute vente de marchandises aux fins d'exportation, lorsque celle-ci est faite par le vendeur ou son représentant;
- (b) toute vente au ministère des Munitions et Approvisionnements ou à l'un de ses organismes;
- (c) la vente par une personne quelconque de ses biens personnels ou de son mobilier;
- (d) les ventes casuelles de marchandises ou de services par quiconque ne fait pas un commerce de la vente de ces marchandises ou services;
- (e) les effets de commerce, valeurs, titres de propriété et autres documents semblables;
- (f) les ventes de marchandises à l'enchère, lorsque cette façon de procéder est de pratique courante et est employée de bonne foi et sans l'intention de se soustraire ou de tenter de se soustraire aux prescriptions des règlements ou d'une ordonnance quelconque.

Les services auxquels le plafond s'appliquait étaient les suivants: la fourniture d'électricité, gaz, chauffage à la vapeur et eau; le télégraphe ordinaire et sans fil et le téléphone; le transport des voyageurs et des marchandises et les services des docks, ports et quais; le remisage et l'entreposage; les services de pompes funèbres et d'embaumement; les services de blanchisseur, de dégraisseur, de tailleur et de couturière; les services des salons de coiffure et de beauté; les services de plomberie, chauffage, peinture, décoration, nettoyage et rénovation; les réparations de toutes sortes; la fourniture de repas, de rafraîchissements et de boissons; la représentation de vues animées.

Pouvoirs et attributions de la Commission

La Commission avait le pouvoir d'exonérer toute marchandise ou tout service du plafonnement des prix ou d'y assujettir tout service non spécifié dans les Règlements sur les prix maxima. Elle pouvait fixer des prix minimums, maximums ou spécifiques pour toutes les marchandises et tous les services. Elle pouvait exercer son autorité sur la production, la distribution et la vente des marchandises et services qui ne relevaient pas de l'autorité du ministère des Munitions et Approvisionnements. Toutefois, elle pouvait réglementer la production, la distribution et la vente des marchandises et services relevant de ce ministère, à la demande ou avec l'assentiment du président de la Commission de contrôle des industries en temps de guerre.

Il y avait un certain chevauchement dans les attributions de la Commission des prix et des ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et des Munitions et Approvisionnement. La situation entre la Commission et les ministères de l'Agriculture et des Pêcheries fut précisée par la déclaration du ministre des Finances à la Chambre des communes, en février 1943, à l'effet que les deux ministères seraient chargés d'assurer une provision suffisante de tous les genres de produits de l'agriculture et de la pêche, d'attribuer ces denrées aux forces armées et aux autres consommateurs privilégiés et de recommander au conseil des ministres les subventions à être payées aux producteurs primaires. A la Commission des prix incom- bait le soin d'estimer et de définir, de concert avec d'autres ministères et services intéressés, les besoins domestiques généraux pour l'alimentation; elle était aussi chargée de l'importation des denrées alimentaires, de toute la distribution des denrées alimentaires aux détaillants et aux consommateurs civils et du rationnement des consommateurs. Elle conservait l'auto- rité définitive en matière de prix.

Le chevauchement des attributions de la Commission des prix et du ministère des Munitions et Approvisionnements était dû à l'assez grande variété des marchandises employées aussi bien pour des fins militaires que civiles. La démarcation des pouvoirs fut faite en partant du principe que les matières brutes et les produits finis destinés principalement aux civils relèveraient de l'autorité de la Commission des prix et que ceux qui étaient employés principalement aux fins de la guerre seraient du ressort du ministère des Munitions et Approvisionnements.

La Commission des prix et du commerce en temps de guerre a exercé ses pouvoirs au moyen des ordonnances qu'elle-même ou ses administrateurs autorisés émettaient. Vu qu'elle fonctionnait à peu près comme la Commission de contrôle des industries en temps de guerre et ses régisseurs on eut des craintes lorsque, vers la fin de 1942, un certain accusé dans un procès, qui avait contesté à un régisseur du ministère des Munitions et Approvisionnements le droit d'émettre des ordonnances, obtint gain de cause devant le tribunal. Pour trancher la question, le gouvernement s'adressa à la Cour suprême du Canada pour savoir si le gouverneur en conseil avait le droit, sous l'empire de la Loi des mesures de guerre, d'insti- tuer des commissions telles que la Commission des prix et du commerce en temps de guerre et la Commission de contrôle des industries en temps de guerre et de les autoriser à exercer les pouvoirs qui leur étaient conférés par leurs propres ordonnances et par celles de leurs administrateurs et régis- seurs. La Cour décida unanimement, en janvier 1943, que le gouverneur en conseil avait ce pouvoir et que les ordonnances des commissions et de leurs administrateurs et régisseurs, lorsqu'elles étaient rendues en vertu des pouvoirs qui leur étaient conférés, étaient valables et applicables.

Voici un extrait du jugement de la Cour suprême, exposant le principe sur lequel il a été fondé:

“Les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par la Loi des mesures de guerre constituent une autorité législative, le pouvoir

d'édicter les mesures législatives jugées nécessaires et opportunes en raison de la guerre, et le gouverneur en conseil, lorsqu'il agit dans le cadre de ces pouvoirs, est investi d'une autorité législative aussi complète et de même nature que celle du Parlement même. Dans les limites de la loi d'après laquelle se mesure son autorité, le gouverneur en conseil possède les mêmes pouvoirs que ceux qui sont conférés au Parlement même. Il lui a été accordé le pouvoir de légiférer.

L'exercice de ce pouvoir est conditionné par l'existence d'un état de guerre ou d'une menace de guerre et par le fait que les ordonnances et règlements sont jugés opportuns ou nécessaires par le gouverneur en conseil en raison de cet état de guerre ou cette menace de guerre.

Le Parlement conserve intégralement ses pouvoirs et peut, quand il le veut, prendre lui-même l'affaire en main. C'est à lui et non aux tribunaux de décider jusqu'à quel point il aura recours à l'aide d'organismes qui lui sont subordonnés et pendant combien de temps il en maintiendra l'existence. Le Parlement n'a pas renoncé d'une façon générale à ses pouvoirs législatifs; il ne s'est pas effacé, comme on l'a prétendu. Il n'a nullement indiqué son intention d'abandonner sa maîtrise et, effectivement, ne l'a pas abandonnée. L'intermédiaire subalterne qu'il a institué pour exercer les pouvoirs demeure directement responsable envers le Parlement et le maintien de son existence officielle dépend de la volonté du Parlement."

PROBLÈMES ET POLITIQUES DE PRIX

Le plafonnement général des prix a suscité toutes sortes de problèmes, qui ont été traités assez longuement dans les divers rapports de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. Les sections qui suivent ne donnent qu'un aperçu des principaux problèmes et de la façon dont on les a solutionnés. Toutefois, cet exposé sommaire risquerait peut-être de créer une fausse impression. Aussi attirons-nous l'attention sur le témoignage de M. Taylor relativement au problème de la réglementation des majorations de prix coûtants qui n'a été sans doute qu'un des milliers de cas de même nature que la Commission a eu à résoudre. Voici ce que M. Taylor a dit :

"Le problème se complique du fait que le prix de ces denrées peut varier sensiblement de jour en jour. Règle générale, il est difficile de justifier et d'exiger que des denrées d'une qualité uniforme se vendent, un jour donné, à des prix différents sur le même marché. Cependant, un importateur peut recevoir en un jour deux ou trois wagonnées d'oranges dont le prix coûtant, livrées, varie d'après la date d'expédition.

En vue de parer à la difficulté, il nous faut exiger de longs travaux d'écritures indiquant le numéro des wagons et le prix coûtant réel à la livraison, ainsi que la moyenne du prix de revient

au cours d'une période très brève. A un moment, nous avons même dû exiger que le numéro du wagon figure sur chaque facture; mais, depuis, nous avons pu simplifier la façon de procéder".

Hausse des prix de revient et autres difficultés

Il y avait un problème urgent qui était dû à ce qu'on appelle le "décalage" dans les mouvements des prix. Les marchandises se vendent normalement à un prix de détail qui est basé sur le prix auquel elles ont été achetées du marchand de gros quelque temps auparavant. De même, le marchand de gros base son prix sur ce que lui coûtent les marchandises quand il les achète du fabricant et le prix de ce dernier dépend en grande partie du coût de la matière première et de la main-d'oeuvre au moment où il l'a achetée ou employée. En résumé, le prix de détail d'un article est basé sur des frais encourus peut-être plusieurs mois auparavant. Conséquemment, lorsque les prix montent beaucoup, le coût de la marchandise de remplacement sera sensiblement supérieur à ce qu'il devrait être, considérant le prix auquel la marchandise se détaille. Aussi, lorsque le plafond fut établi, plusieurs détaillants et autres commerçants canadiens se trouvèrent-ils dans l'impossibilité de remplacer leur marchandise à un prix qui pouvait leur laisser un profit normal.

Il fallait aussi considérer la hausse des prix des marchandises importées et des frais de transport. Etant donné la très grande quantité de matières premières, pièces ou produits ~~ouvrés~~ que le Canada importait des Etats-Unis, la hausse continue des prix américains pendant les quelques mois qui suivirent l'établissement du plafond canadien contribua sensiblement à faire monter les prix de revient. M. K. W. Taylor, dans son témoignage devant le Comité spécial des prix, a déclaré que si l'on n'avait pas subséquemment réglementé les prix américains "la pression exercée sur les régies canadiennes aurait pu devenir intenable".¹ La hausse des tarifs de transport maritime et des taux d'assurance maritime était due à l'expansion de la guerre, car les Etats-Unis sont entrés en guerre juste une semaine après l'établissement du plafond.

Deux autres facteurs, importants lors de l'imposition du plafond, exercèrent encore une plus grande pression quelque temps plus tard. Ce fut d'abord la hausse des frais de main-d'oeuvre. L'agriculture et la pêche ne tombaient pas sous le coup de la réglementation des salaires, mais toutes les industries visées par l'ordonnance sur les salaires furent obligées de verser un supplément d'indemnité de vie chère de 60 cents par semaine, en juillet 1942. Dans un assez grand nombre de cas, les conseils du travail avaient jugé que les salaires étaient trop bas et avaient approuvé des augmentations; puis beaucoup d'employeurs se mirent à hausser leurs employés de classe, se servant de cette forme clandestine de relèvement de salaire pour garder leurs ouvriers. En outre, la grande demande d'hommes et de femmes pour les services armés et les industries de guerre intensifièrent le changement de main-d'oeuvre dans la plupart des industries civiles, si bien qu'il

¹ Témoignages, Comité spécial des prix, fascicule n° 1, page 56. Voir aussi le chapitre 4, Influences extérieures sur les prix canadiens.

fallait dépenser plus de temps pour entraîner les employés jusqu'à ce qu'ils puissent atteindre leur rendement normal. Enfin, de plus en plus de gens sans expérience se frayaient un chemin dans l'industrie et prenaient beaucoup plus de temps à se former que l'employé d'avant-guerre; bien souvent ils n'atteignaient peut-être jamais le même rendement. Tout cela avait fait monter les frais de main-d'oeuvre.

La hausse des frais d'exploitation était due aussi à d'autres raisons. Par exemple le fléchissement de la production dans certaines industries avait élevé le prix de revient par unité. Dans certains cas, par suite de la rareté des matières premières, il fallut employer des succédanés plus coûteux. Puis, il arriva qu'on dut avoir recours au transport terrestre dans certains cas au lieu du transport normal par eau qui était moins coûteux. L'irrégularité de l'approvisionnement interrompait le travail et les machines et la main-d'oeuvre restaient insuffisamment employées; puis, comme l'employeur ne tenait pas à congédier ses ouvriers pour des motifs temporaires, de crainte de ne pas les ravoïr, ses prix de revient montaient. En outre, en créant des stocks mal équilibrés, ces interruptions dans l'approvisionnement tendaient à accroître les frais d'immobilisation du stock.

La pression continue des prix des produits agricoles a aussi influé sur les prix de revient. Les raisons de cette pression et ses résultats ont été énoncés comme il suit par M. Taylor.¹

“Les agriculteurs ne se sont jamais montrés intransigeants ni intraitables, mais leur pression s'est rarement ralentie. La raison n'était pas difficile à comprendre, bien que les prix des produits agricoles eussent augmenté relativement plus que les autres et que les revenus des agriculteurs en argent comptant se fussent accrus considérablement. Pour un cultivateur, c'est le prix de ses produits qui constitue son salaire et l'importance donnée aux discussions concernant les salaires dans l'industrie firent comprendre mieux que jamais à la masse des cultivateurs ce qu'étaient les salaires des ouvriers spécialisés des villes et le taux de leur augmentation. Certes, le plafond empêchait effectivement le coût des matériaux et de l'outillage de monter, mais il n'y avait pas de plafond sur les salaires de la main-d'oeuvre agricole et cette dernière était terriblement rare. Les agriculteurs se rendaient compte qu'on insistait pour qu'ils accroissent grandement leur production, mais ils se trouvaient sans main-d'oeuvre ou avec une main-d'oeuvre médiocre qu'ils devaient payer deux ou trois fois plus cher qu'avant la guerre. La main-d'oeuvre agricole était très instable et il était difficile d'établir un programme de culture pour l'année. Comparativement aux besoins, la quantité de machines agricoles disponibles était insuffisante et la rareté de bois de construction, de pièces détachées ou de bidons à lait tendait à aggraver le désappointement des cultivateurs. L'agriculture, dans l'ensemble, a régulièrement et sincèrement appuyé le programme de stabilisation des prix; mais il y avait

¹ Canadian Journal of Economics and Political Science, février 1947.

toujours de bons motifs, d'abord pour tel groupe, ensuite pour tel autre, tantôt dans une saison et tantôt dans une autre, de réclamer quelque rectification "pour rétablir les justes proportions". Les prix des denrées alimentaires continuèrent de monter jusqu'à l'automne de 1943, mais après cela, ils demeurèrent stationnaires pendant près de deux ans, mais pas sans qu'on ait eu à augmenter parfois les subventions."

Le problème créé par la pression de la hausse des prix de revient sur le plafond fut communément appelé "le tassement" et la façon dont on s'y attaqua d'abord fut en "le refoulant et en le partageant". On prit des dispositions pour répartir le surcroît de frais entre détaillant, grossiste, fabricant et producteur ou importateur, et cela en abaissant légèrement le plafond aux échelons voulus du commerce en arrière du détaillant, afin que toute la charge ne pèse pas sur lui. En même temps, on abaissa les prix de revient partout où on le put, en "simplifiant" la production et en restreignant les services spéciaux. Finalement, lorsque ces deux méthodes prises ensemble s'avéraient insuffisantes et s'il s'agissait de marchandises essentielles, le gouvernement versait une subvention, faisait remise des droits à l'importation ou achetait les matières premières en bloc et les revendait aux commerçants à perte.

Dans un nombre limité de cas, où la subvention ou d'autres formes d'assistance financière étaient à déconseiller, on autorisa une hausse de prix. Toutefois, on n'a changé le plafond du détail que très rarement. La Commission n'avait pas non plus pour habitude d'accorder une aide financière ou d'autoriser des hausses de prix pour compenser les augmentations de salaire.

Autres problèmes de prix

Beaucoup d'autres difficultés surgirent. Il y avait de nouvelles marchandises qui ne se trouvaient pas sur le marché dans la période de base et pour lesquelles la Commission devait établir un plafond. Les prix saisonniers d'un grand nombre de denrées essentielles, surtout de produits agricoles, se trouvaient à leur minimum durant la période de base et étaient normalement censés monter quelque peu à d'autres époques de l'année, même si les prix en général étaient stabilisés. Il y avait le problème des "anomalies de prix", c'est-à-dire des cas où, pour une raison quelconque, les prix de certains articles vendus par tel fabricant ou détaillant étaient sensiblement inférieurs à ceux d'articles comparables que vendaient des fabricants ou détaillants semblables durant la période de base.

Dans le cas des marchandises dont il était difficile d'établir le prix durant la période de base, ou lorsque, pour d'autres raisons, il était difficile d'appliquer un "plafond individuel" pour chaque vendeur, on fixa un prix maximum qui parfois variait suivant la région. Il est arrivé très rarement que des marchandises aient été soustraites au plafond. Le rapport entre la qualité et le prix constituait un autre problème, car un abaissement de qualité équivaut à une hausse de prix et la disparition de marchandises à bas prix du marché amène une augmentation du coût de la vie.

Les différentes façons dont on a résolu ces problèmes sont étudiées plus en détail dans les sections qui suivent.

Le refoulement et le partage du tassement

On en trouvera bien des exemples dans les rapports de la Commission des prix, surtout dans le premier. L'un des meilleurs est celui des chaussures de cuir, qui a comporté le partage du tassement, la simplification de la fabrication et le versement d'une subvention. Peu après l'adoption du plafond, la Commission jugea que, sans aide, les fabricants de chaussures ne pourraient pas fournir au plafond du détail. La Commission fit une enquête qui indiqua qu'approximativement 15 p. 100 du prix des fabricants devait être absorbé pour permettre à l'industrie de fonctionner sans trop de difficulté, à condition que le prix de revient du cuir soit maintenu aux cours de la période de base. On fit en sorte que 4 p. 100 fût à la charge des grossistes et détaillants, un autre 4 p. 100 à celle des fabricants et que le 7 p. 100 qui restait fût payé au moyen d'une subvention. On inaugura plus tard un programme de simplification, qui permit de réduire la subvention à 4 p. 100. Plus tard encore la subvention fut supprimée.

Dans bien des cas, le tassement se résorba au sein même de l'industrie et parfois au sein d'une seule section de l'industrie. Par exemple, les fabricants de bas prirent à leur charge une hausse de 20 cents dans le prix de revient du fil de soie Bemberg et un grand fabricant de rayonne, une hausse de 2 cents la verge. Pour la rayonne en pièce, on conclut un arrangement d'après lequel les manufacturiers acceptèrent de ne pas exiger plus de 10 p. 100 au-dessus des prix qu'ils demandaient pour les mêmes produits en janvier 1941, malgré que les prix de revient eussent augmenté beaucoup plus. Le reste du commerce se chargea de combler le déficit. Comme exemple de refoulement du tassement, tous les prix des tissus primaires de coton furent refoulés au niveau de février 1941 et on subventionna le coton brut pour l'amener à un prix approprié à ce niveau.

Mesures de simplification et de conservation

Le programme de simplification et de conservation comportait la restriction de la quantité de séries ou de modèles de marchandises qu'on pouvait fabriquer ou des services qu'on pouvait fournir. Par exemple, les restrictions nombreuses et variées dans les modèles de vêtements pour hommes, femmes et enfants eurent en général pour objet de réduire le superflu de tissu, sans détruire l'utilité essentielle du vêtement. On interdit les modèles qui comportaient une superposition d'étoffes et la longueur des robes fut restreinte. On limita les genres de papier qu'on pouvait fabriquer, la quantité des couleurs et genres de peintures, la variété des dessins des tissus de coton imprimé et un nombre illimité d'autres choses. Il y avait une longue liste d'articles dans la fabrication desquels nul métal autre que l'or ou l'argent ne pouvait être employé. La forme de l'emballage pour une quantité d'articles fut réglementée et on imposa des restrictions quant aux genres et modèles des récipients. Pour indiquer à quel point les

services furent limités, il y eut un certain nombre de restrictions visant la livraison des marchandises, notamment celle qui voulait qu'aucune livraison ne puisse être faite lorsque le montant total de l'achat était inférieur à \$1.00.

Ces restrictions furent imposées dans différents buts: par exemple, comme on l'a déjà dit, pour comprimer les dépenses ou encore pour conserver des marchandises, de la main-d'oeuvre ou de l'espace dans le transport, qui se faisaient rares. Toutefois, indépendamment de leur but essentiel, la plupart ont servi à bien d'autres fins. En limitant la variété des genres de marchandises qu'on pouvait manufacturer, on a fait baisser les frais de fabrication, parce qu'on épargnait le temps que cela prenait pour changer d'un genre à l'autre et, partant, on faisait une économie de main-d'oeuvre. Le fait de fabriquer une moins grande variété d'articles permettait d'avoir un moins gros stock, ce qui réduisait les dépenses en diminuant les frais d'immobilisation et économisait la matière première en diminuant la quantité de produits inutilisés. La restriction des livraisons conserva la gazoline, le caoutchouc et la main-d'oeuvre et réduisit aussi les frais d'exploitation. Les restrictions touchant le crédit à accorder au consommateur, qui furent adoptées dans le but de limiter la demande, eurent aussi pour effet de diminuer la quantité de mauvaises créances et, conséquemment, de réduire les frais d'immobilisation et de recouvrement. D'autre part, certaines mesures de conservation élevèrent les frais d'exploitation au lieu de les abaisser, en forçant le fabricant à employer des succédanés plus coûteux: ce fut le cas pour l'emploi du métal.

Toutes ces restrictions ont eu, bien entendu, pour effet de limiter la concurrence quant à la variété des marchandises et des services, qui est une forme importante de concurrence. Eussent-elles été inaugurées dans des conditions normales par les industries elles-mêmes dans le but d'empêcher que les économies qui en résultent soient répercutées sur le public, au lieu d'avoir été imposées par une autorité gouvernementale, agissant dans l'intérêt public, elles auraient très certainement éveillé les soupçons du commissaire aux enquêtes sur les coalitions commerciales. La signification dans l'après-guerre de l'imposition de ces restrictions, dont beaucoup semblent avoir été bien accueillies par l'industrie en général, est discutée au chapitre 11.

Subventions, remise des droits douaniers et opérations déficitaires

Les subventions, la remise des droits douaniers et les achats en bloc entraînant des pertes dans la revente peuvent tous figurer sous la même rubrique, car ils constituaient autant de façons d'atteindre le même but et les principes qui les régissaient étaient essentiellement les mêmes. Des subventions et autres formes d'assistance financière ont été accordées, soit lorsque les prix de revient pressaient de si près le plafond que la production risquait de s'en trouver restreinte, soit lorsqu'on estimait qu'un plus gros rapport pour le fabricant encouragerait à augmenter la production d'un article essentiel. La plupart des subventions de la sorte, connues sous

le nom de subventions d'encouragement à la production, furent versées par le ministère de l'Agriculture et le ministère des Munitions et Approvisionnements; mais il y en eut quelques-unes qui furent du ressort de la Commission des prix et du commerce. On en a des exemples dans la subvention sur les conserves de fruits et de légumes, plus tard étendue aux confitures et gelées, celle sur les récipients à fruits et à légumes et celle sur le bois de chauffage. Pour encourager le maximum de production de ces denrées, on jugea bon de protéger les producteurs contre toute perspective de perte, au cas où de la marchandise leur resterait sur les bras à la fin de la saison. Conséquemment, la Commission s'engagea à acheter tout excédent de marchandises à un prix déterminé.

Il est peut-être utile de résumer quelques-uns des raisonnements qu'on a employés pour expliquer le but de ces subventions.

On a beaucoup insisté sur le fait que les subventions étaient versées dans l'intérêt des consommateurs. Pour la bonne administration, les versements proprement dits ont été effectués à l'échelon de l'industrie qui comptait le moins d'établissements et aussi près que possible du début des opérations, c'est-à-dire au niveau de la fabrication ou de l'importation, plutôt qu'à celui du commerce de gros ou de détail; mais la subvention n'était pas destinée à profiter à ceux à qui elle était versée. Dans tous les cas, le but de la subvention était de permettre de vendre des marchandises à plus bas prix que ce n'eût été possible autrement.

On s'est aussi parfois demandé quels avantages on retirait effectivement des subventions, même si elles procuraient de plus bas prix, étant donné que l'argent ainsi versé provenait de la bourse du consommateur sous forme d'impôts. A cela la Commission a répondu d'abord que le paiement de la subvention au début des opérations empêchait la répercussion des frais et par conséquent coûtait bien moins cher qu'une hausse dans le prix de vente, qui sans cela se serait produite et, deuxièmement, que tandis que la hausse des prix des denrées essentielles à l'existence frappe également les pauvres et les riches, l'impôt n'est, dans une large mesure, prélevé que suivant la faculté de payer.

A différents intervalles des déclarations ont été faites, exposant les principes suivant lesquels des subventions seraient versées sur les marchandises importées. Ainsi on a toujours adhéré au principe voulant que la subvention ne soit payable que sur les marchandises qui étaient essentielles et qui en même temps étaient assujetties au plafond des prix. Par exemple, nulle subvention n'était payable sur les marchandises destinées à être vendues au ministère des Munitions et Approvisionnements ou exportées, mais la liste des marchandises non susceptibles d'être subventionnées et de celles dont l'importation devait être préalablement autorisée devint de plus en plus longue.

Au début de 1942, une formule de "subvention limitée", connue communément sous le nom de "contrôle des bénéfiques", fut appliquée dans le cas de certaines industries, après qu'on eût consulté les industriels, et fut subséquemment étendue avec des variations appropriées à une quantité

d'établissements industriels pour parer à certains cas particuliers. Au cours de son témoignage, M. Taylor nous a expliqué que le gouvernement n'avait pas pour politique de subventionner une compagnie au point de lui faire rapporter un excédent de bénéfice; aussi la subvention fut-elle considérée comme une avance comptable, remboursable au cas où les recettes de la compagnie dépasseraient 116.2/3 p. 100 des "bénéfices normaux". C'est à ce point que l'impôt sur l'excédent de 100 p. 100 des bénéfices devenait applicable. Par conséquent, toute compagnie touchant une subvention et qui était dans la catégorie passible de l'impôt sur les excédents de bénéfices était privée de la portion d'impôt de 20 p. 100 qui était remboursable après la guerre. Le ministère des Finances expliqua que "la subvention, avec les conditions spéciales qui y sont jointes, devrait laisser à l'industrie non pas plus, mais moins de profit qu'avant l'imposition du plafond des prix".¹

La clause du "contrôle des bénéfices" dans les subventions servait à deux fins: D'abord, en subventionnant dorénavant une industrie, la Commission saurait que toute subvention contribuant à grossir l'excédent de bénéfices de compagnies à bon rendement reviendrait à la Trésorerie. Bien entendu, cela voulait dire effectivement que l'on subventionnait seulement les compagnies à moins bon rendement dans l'industrie en question. Le contrôle des bénéfices permettait aussi à la Commission de donner des garanties immédiates de protection à une industrie dont le sort était incertain et qui ne savait pas si elle pourrait continuer ou non de fabriquer sans encourir de perte. La Commission savait que si l'on s'apercevait plus tard que la situation était meilleure qu'on l'avait prétendu et que la subvention n'était pas nécessaire, celle-ci reviendrait à la Trésorerie.

Dans son témoignage, M. Taylor a signalé que la clause visant le contrôle des bénéfices avait considérablement limité le montant total des subventions. Toutefois, il nous est impossible d'en apprécier le chiffre, car on nous informe qu'aussitôt que la formule fût connue et qu'on en eût compris le fonctionnement, un très grand nombre de compagnies omirent de réclamer la subvention, sachant qu'elles étaient dans la catégorie de celles qui étaient frappées par l'impôt sur les surplus de bénéfices et qu'il leur faudrait tout simplement rembourser ce qu'elles toucheraient.

Dans son témoignage, M. Taylor a dit que le montant total des subventions versées sous l'autorité de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre du 1^{er} décembre 1941 au 31 mars 1948 s'est élevé à \$398 millions, dont approximativement \$230 millions sur les marchandises importées et le reste, soit \$168 millions, sur les produits domestiques. En outre, les pertes sur les achats en bloc se sont élevées à \$69,900,000. Toutefois, ce chiffre ne vise que les pertes de la Corporation de stabilisation des prix des denrées² et des autres compagnies affiliées à la Commission des prix et ne comprend pas les comptes de l'Administration des sucres qui, le 31 août 1948, avait un fonds de réserve de \$17,178,000, provenant en

¹ Compte rendu officiel des débats, 23 avril 1942.

² Une compagnie de l'État, fonctionnant sous la direction de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre.

grande partie de bénéfices réalisés sur les importations de sucre brut. Ces chiffres ne comprennent pas certaines importantes subventions payées sur les denrées alimentaires par le ministère de l'Agriculture ou le ministère des Finances, ni certaines subventions versées par le ministère des Munitions et Approvisionnements, lesquelles, au cours de la même période, sont élevées à environ \$500 millions.

Avant de laisser la question des subventions et autres formes d'assistance financière, il convient de mentionner certaines subventions inaugurées vers la fin de 1942, expressément dans le but de stabiliser le coût de la vie. D'après la description du premier rapport de la Commission des prix, le nombre-indice du coût de la vie, sur la base de 100 au mois d'août 1939, avait monté de 2.4 points du 1^{er} octobre 1941 au 2 juillet 1942, ce qui signifiait un supplément de 60 cents par semaine dans l'indemnité de vie chère. Le 1^{er} novembre 1942, l'indice avait monté de 0.7 point et il ne semblait guère douteux qu'avant longtemps il faudrait encore augmenter l'indemnité de vie chère. L'augmentation continue de l'indemnité faisait monter les prix de revient et il aurait été de plus en plus difficile pour la Commission des prix de négliger les augmentations de salaires comme motif d'assistance financière. En outre, la hausse du coût de la vie frappait tous les gens du pays, tandis que d'importants secteurs de l'économie ne profitaient pas de l'indemnité de vie chère.

Pour compenser la hausse du coût de la vie du 1^{er} octobre 1941 au 2 juillet 1942, qui était due presque entièrement à l'augmentation dans le prix des vivres, le gouvernement décida d'inaugurer un programme de subventions et de remise de droits de douane dans le but d'abaisser le coût du lait, des oranges, du thé et du café. L'initiative réussit. Dans un mois, soit du 1^{er} décembre 1942 au 1^{er} janvier 1943, l'indice du coût de la vie baissa de 1.7 point à un chiffre qui n'était que de 0.8 point au-dessus de l'indice du 1^{er} novembre 1941. A partir de cette date jusqu'à la fin de 1945, l'indice du coût de la vie ne monta que de 3.8 points.

Les hausses de prix

La hausse de prix du charbon présentait un intérêt assez spécial, car c'était la seule occasion où l'on eût autorisé une augmentation spécifiquement à cause du relèvement des salaires. Vers la fin de 1943, il y eut une grève dans les charbonnages de l'Ouest canadien et pour faire suite à la recommandation d'une commission royale, les salaires furent augmentés de \$1.00 par jour, avec congés payés. Peu de temps après, les salaires des mineurs de Saskatchewan et de la Nouvelle-Ecosse furent sensiblement augmentés par le Conseil national du travail en temps de guerre. On jugea que les propriétaires des houillères ne pouvaient pas prendre à leur charge ce supplément de frais de production, si bien que le Gouvernement autorisa une hausse des prix du charbon domestique et ordonna à la Commission des prix et du commerce en temps de guerre de déterminer le chiffre qui convenait.

Nouvelles marchandises qui n'étaient pas sur le marché à l'époque du plafonnement

Les nouvelles marchandises acquièrent de plus en plus d'importance à mesure que les matières essentielles se faisaient plus rares et qu'il fallait avoir recours aux succédanés. Dans bien des cas, il importait que les denrées faites avec ces succédanés deviennent disponibles, mais la Commission devait veiller particulièrement à ce qu'on ne se serve pas de l'étiquette "nouvelle"—comme on aurait très bien pu le faire—pour obtenir une augmentation de prix à l'égard d'une marchandise qui était essentiellement la même que l'"ancienne". Les nouvelles marchandises furent classées en trois catégories, qui étaient les suivantes:

- (a) "Marchandises identiques", c'est-à-dire des marchandises qui, tout en n'étant pas vendues par tel détaillant durant la période de base, l'étaient par d'autres. On leur appliqua le même plafond que celui qui visait les mêmes marchandises vendues par un concurrent.
- (b) "Marchandises analogues", c'est-à-dire des marchandises semblables, quant à l'utilité, la durée, etc., à certaines "marchandises régulières" pour lesquelles un plafond avait été établi. On leur attribua un prix maximum correspondant au plafond des marchandises auxquelles elles ressemblaient.
- (c) "Marchandises dissemblables", c'est-à-dire des marchandises qui différaient, quant à l'utilité, la durée, etc., aux "marchandises régulières". Cela comprenait les articles qui avaient disparu du marché pendant la période de base, faute de matières premières, mais qui commencèrent de réapparaître en 1943 et 1944. En les estimant, on a surtout visé à les mettre au prix où elles se seraient vendues, eussent-elles été disponibles durant la période de base.

Marchandises saisonnières

Elles se répartissaient en deux catégories: les articles manufacturés qui ne se vendaient pas normalement durant la période de base, tels que certains articles de sport et les denrées essentielles, particulièrement les produits agricoles, dont le prix varie suivant la saison et était à son minimum durant la période de base. Pour ce qui est des articles saisonniers manufacturés, la Commission prit pour principe de les estimer à leur prix de 1941, en tenant suffisamment compte de la hausse qui se serait produite entre le moment où ils se vendaient cette année-là et la période de base de septembre-octobre.

Quant aux produits essentiels, la Commission eut pour politique de permettre ce qui aurait été la hausse de prix saisonnière normale comparativement au cours de la période de base et dans le cas de certains produits, on établit des maximums saisonniers variables. La viande était du nombre, mais la Commission jugea bon éventuellement de descendre la variation saisonnière au niveau des prix du gros et de faire en sorte que toute baisse dans les prix de gros se répercute sur les prix de détail.

Anomalies dans les prix

Les cas de ce genre se sont présentés assez souvent durant les premiers mois du plafonnement et étaient très importants, mais ils ne se répétaient pas. Ils visaient les fabricants ou distributeurs qui, pour des raisons spéciales, avaient vendu leur marchandise à plus bas prix que leurs concurrents pendant la période de base, mais qui ne pouvaient plus se permettre de le faire. La Commission prit pour habitude d'autoriser le relèvement de ces prix au niveau de ceux exigés par les concurrents pour les mêmes marchandises dans la même localité.

Prix maximums réglementaires

Comme on l'a déjà fait remarquer, le plafonnement des prix était basé sur des "plafonds individuels", c'est-à-dire sur le prix maximum de l'article en question durant la période de base. Dans certains cas, il semblait impossible de savoir au juste quel avait été le prix maximum du vendeur durant la période de base et le fait est qu'au début, les plafonds des produits de la ferme furent les prix maximums du marché pour le produit en question durant la période de base, plutôt que le plus haut prix de vente individuel.

La Commission se rendit compte que dans d'autres cas, surtout pour les denrées alimentaires, il était extrêmement difficile de vérifier le prix de tel ou tel marchand durant la période de base et, conséquemment, il était difficile de faire observer le plafond. La Commission prit donc pour habitude d'établir des "prix maximums réglementaires" qui remplacèrent les plafonds individuels pour les denrées en question. Ces prix maximums réglementaires furent parfois fixés au stade du détail et parfois au stade du gros, avec un maximum de majoration du prix coûtant.

Un autre exemple intéressant de prix maximums réglementaires est celui de la viande. Un mode de fixation de prix réglementaire pour le boeuf vendu au détail fut d'abord inauguré à titre d'essai dans les régions de Toronto et de Winnipeg, au début de 1943. Peu de temps après, avec quelques modifications résultant de l'expérience acquise, le système fut étendu à treize autres territoires, tous dans l'Est du Canada et plus tard encore au pays tout entier.

Avant de pouvoir fixer ces prix réglementaires pour la viande, on avait besoin de résoudre deux problèmes très complexes. D'abord, il fallait convenir d'un système de morceaux réglementaires et cela demandait pas mal d'étude et de discussion, parce que le mode de découpage d'une carcasse variait considérablement, non seulement d'une localité à l'autre, mais aussi suivant le magasin. Lorsqu'on se fut entendu sur le découpage, un tableau indiquant les morceaux réglementaires fut distribué pour être mis en montre dans les magasins de détail. Ensuite, il fallait s'assurer que les prix maximums de détail se ressentent de toute baisse dans le prix de gros du boeuf. On s'aperçut qu'un prix maximum de gros avec fluctuations saisonnières n'était pas satisfaisant et il fallut l'abandonner pour un plafond fixe de gros; mais on comptait qu'à certaines époques de l'année le prix du boeuf baisserait au-dessous de ce plafond. Aussi pour s'assurer que le con-

sommateur en profiterait on exigea du détaillant qu'il varie les prix des morceaux suivant le prix coûtant moyen réel du boeuf de même qualité qu'il avait acheté la semaine précédente. Afin que le consommateur n'ait aucun doute quant au prix maximum courant, on distribua aux détaillants des tableaux de prix et en même temps des bandes détachables, qui indiquaient le prix de détail de chaque morceau suivant le changement qui s'était produit dans le prix de gros moyen. Plus tard, on inaugura des systèmes analogues de prix maximums réglementaires pour d'autres viandes.

Exemptions

Dans quelques rares cas où l'importance de l'article dans le coût de la vie ne semblait pas justifier le recours aux rouages administratifs coûteux et compliqués de la réglementation, aucun prix ne fut fixé. Ce fut le cas des livres et autres imprimés, des timbres-poste de collectionneurs, des peintures et autres oeuvres d'art, des fourrures et vêtements faits entièrement de fourrure.

Il y eut certaines marchandises beaucoup plus importantes dans le coût de la vie, comme les fruits et légumes frais et le poisson, qu'il fallut laisser de côté, parce que leur régie aurait entraîné de trop grandes difficultés administratives. Les fruits et légumes frais étaient particulièrement difficiles à réglementer, parce que les changements de quantité causaient normalement de grosses fluctuations de prix, même d'une semaine à l'autre, et aussi parce que les différences de dimension et de qualité rendaient le classement difficile. Toutefois, en 1942 et 1943, la rareté de ces marchandises fit monter tellement leurs prix que, tout en reconnaissant que ces difficultés pourraient être un sérieux obstacle à la réglementation efficace des prix, la Commission décida de tâcher d'imposer un plafond, comme étant le moindre des deux maux. Les pommes de terre et les oignons furent assujettis au plafond en février et mars 1942, les oranges en septembre 1942, les pêches, poires, prunes, raisins et pommes au début de l'été de 1943 et les pamplemousses, citrons, carottes, choux, betteraves, panais et navets en octobre 1943. De même, le poisson étant devenu en plus grande demande à la suite du rationnement de la viande en 1943, on jugea à propos d'imposer un plafond sur plusieurs sortes de poisson qui jusque là n'avaient subi aucune réglementation.

Les journaux, revues et périodiques, aussi bien canadiens qu'importés, furent exonérés du plafond en août 1942 pour une raison plutôt spéciale. Les éditeurs de plusieurs de ces publications voyaient monter leurs frais et baisser leurs revenus, mais on considéra qu'il était trop difficile de trouver une base pratique pour une augmentation de prix, parce que les conditions n'étaient pas du tout les mêmes pour chaque publication. On estimait qu'une subvention ou toute autre forme d'assistance financière de la part du gouvernement était incompatible avec la liberté de la presse et, par conséquent, la seule solution semblait être de les laisser libres.

Un certain nombre d'articles furent exonérés du plafond dans le cas de ventes entre producteurs et fabricants ou négociants, à cause des difficultés d'ordre administratif. La Commission jugea que les plafonds de la

fabrication et de la distribution empêcheraient le prix du produit primitif de monter. Ce fut le cas des bestiaux, volailles, poissons, oeufs, produits laitiers, miel, oignons et pommes de terre, vendus par un producteur au fabricant ou au commerçant; mais ces produits étaient assujettis au plafond lorsque le producteur les vendait directement au consommateur.

Certains genres d'opérations commerciales, par contraste avec les denrées spécifiques, furent exonérés du plafond dans le premier Règlement sur les prix maxima, dont deux méritent peut-être qu'on s'y arrête. Les marchandises destinées à l'exportation furent exonérées lorsque l'exportation était faite par le vendeur ou son agent, parce que le but du plafonnement des prix était de protéger le consommateur canadien et non le consommateur étranger.¹ Dans le cas de certaines denrées, telles que le blé, les grains de provende, le sucre et le sirop d'érable, on élaborait éventuellement des systèmes d'après lesquels la prime à l'exportation était perçue au moyen d'une surcharge ou par le contrôle des exportations par l'Etat et remise directement ou indirectement à tous les producteurs de la denrée en question.

Une autre exonération importante fut celle des marchandises vendues au ministère des Munitions et Approvisionnements ou à l'un de ses organismes. Cela a été fait parce que la plupart de ces marchandises n'étaient pas destinées aux civils, par exemple des chars d'assaut, obus, masques à gaz, parachutes, etc. Il fut convenu que le ministère n'achèterait pas de fournitures civiles à des prix plus élevés que le plafond, à moins d'une approbation explicite de prix de la part de la Commission.

Rapport entre la qualité et le prix

La Commission considérait que l'abaissement de la qualité ou la cessation d'un service équivalait à une hausse de prix. Toutefois, dans certains cas où l'abaissement de la qualité ou la cessation du service était imposé au fabricant ou au distributeur par les restrictions du gouvernement, et surtout lorsque l'utilité de la marchandise ou du service souffrait peu, comme dans le cas d'un changement de modèle ou d'une restriction des livraisons, la Commission fut portée à considérer l'économie qui en résultait pour le commerçant comme étant un moyen raisonnable de compenser la hausse des frais d'exploitation et n'exigea pas qu'on réduise le prix en conséquence. D'un autre côté, la Commission tâcha d'empêcher qu'on abaisse une qualité ou qu'on discontinue un service sans y être autorisé ou lorsqu'on pouvait l'éviter.

Un bureau des qualités-types fut formé dans le but d'enquêter sur les plaintes d'abaissement de qualité et l'on adopta un système d'étiquettes de prix et de marques d'identité pour la majorité des vêtements et des chaussures, de façon à pouvoir établir plus facilement si la qualité avait été abaissée. Pour empêcher que les fabricants n'essaient d'accroître leurs profits en réduisant la fabrication de leurs articles à bon marché, sur lesquels la marge de bénéfice était normalement faible, et d'augmenter celle

¹ Pendant quelques mois en 1945 et 1946, le blé fut assujéti à un plafond d'exportation de \$1.55, en vertu de l'arrêté en conseil C.P. 6122, du 19 septembre 1945.

des articles chers qui rapportaient plus, une ordonnance de la Commission força les fabricants à continuer de produire la même proportion de marchandises à bon marché que durant la période de base.

PROBLÈMES ET POLITIQUES D'APPROVISIONNEMENT

Diviser le travail de la Commission des prix entre "prix" et "approvisionnement", c'est faire une distinction de méthode plutôt que de but. Toutes les décisions de la Commission qui visaient les prix influaient sur l'approvisionnement.

Cependant, même si les prix et l'approvisionnement étaient étroitement liés entre eux, il est régulier et utile de traiter de l'approvisionnement séparément, parce qu'on a jugé qu'il y avait certains problèmes à cet égard qui ne pouvaient pas être résolus par une rectification des prix et qui exigeaient une intervention directe. Ces mesures se répartissent en trois catégories principales: (a) faire en sorte de se procurer les marchandises qu'il fallait importer, lorsque les denrées étaient sous la régie des Commissions internationales, connues sous le nom de "Commissions mixtes" ou par un organisme gouvernemental étranger et de les faire transporter au Canada; (b) veiller à ce que les marchandises disponibles au Canada, soit qu'elles aient été importées ou produites au pays, soient employées le plus utilement possible; (c) tâcher de s'assurer que les marchandises nécessaires soient produites en assez grande quantité.

Obtention des marchandises à l'étranger

La plupart des matières essentielles exportables étaient attribuées par les Commissions mixtes, qui avaient leur siège à Washington. Parmi les plus importantes de ces commissions se trouvaient la Commission mixte de la production et des ressources, la Commission mixte des matières premières et la Commission mixte des vivres. Les matières brutes et les fournitures civiles produites aux Etats-Unis étaient attribuées par le Comité des réquisitions de la Commission de production en temps de guerre des Etats-Unis.

Le Canada faisait partie de la Commission mixte de la production et des ressources et de la Commission mixte des vivres. Il n'était pas membre de la Commission mixte des matières premières, mais les données concernant ses disponibilités et ses besoins étaient habituellement transmises à la Commission par l'entremise du Comité mixte de coordination des matières premières, qui était formé de représentants des Etats-Unis et du Canada. La situation du Canada était exposée au Comité des réquisitions de la Commission de production en temps de guerre et ses divers comités divisionnaires par la division canadienne de la Commission de production en temps de guerre des Etats-Unis, avec laquelle le bureau de Washington de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre se tenait étroitement et continuellement en rapport. Les négociations qu'entraînait l'obtention par l'entremise de ces diverses commissions des quotes-parts de matières rares dont le Canada avait besoin, étaient nécessairement

compliquées. Mais même lorsque les attributions avaient été conclues, il fallait entamer de nouveaux pourparlers pour l'achat, qui devait être en bloc lorsque les marchandises étaient sous la régie d'un organisme gouvernemental étranger quelconque, indépendamment de la perte qu'on risquait de subir dans la revente. Finalement, il fallait faire en sorte de se procurer de la place à bord des transports pour amener les marchandises au Canada, ce qui entraînait une autre série de pourparlers techniques.

Emploi avantageux des marchandises

Passons maintenant à la répartition des marchandises dans le pays, suivant les besoins militaires et civils. Il fallait pour cela maintenir une liaison étroite entre la Commission, qui s'occupait des fournitures civiles et le ministère des Munitions et Approvisionnements, qui s'occupait principalement de la réglementation des fournitures de guerre.

Dans le domaine du vêtement et de la chaussure, on forma, en 1943, un Comité national des textiles et des cuirs, qui comprenait des représentants des trois services armés, du ministère des Munitions et Approvisionnements et le représentant de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre, qui était président de ce Comité. Le comité rendait compte directement au Comité de guerre du Cabinet. Il avait pour principale fonction de répartir les disponibilités de produits textiles et de cuirs entre les services armés, la population civile et le service d'Aide mutuelle.

Pour les vivres, le soin de la distribution domestique, y compris les attributions aux forces armées, incombait à la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. Un comité interdépartemental, connu sous le nom de Comité des vivres, examinait toutes les questions importantes de politique générale concernant la production et l'approvisionnement des vivres au Canada, ainsi que la fourniture de denrées alimentaires à d'autres nations.

Un autre aspect de la répartition des produits a été la protection de l'approvisionnement domestique à l'aide de la réglementation des exportations. Ces règlements étaient appliqués par la Division des permis d'exportation du ministère du Commerce. Lorsque les exportations étaient régies par un accord international ou par une attribution faite par l'une des Commissions mixtes, des programmes étaient établis par la Commission des prix, de concert avec d'autres services de l'Etat intéressé et des représentants des pays destinataires et des autres pays fournisseurs.

La répartition des produits rares entre les divers fabricants du Canada était faite par la Commission. Le mode d'attribution variait beaucoup d'une industrie à l'autre: tantôt, c'était par arrangement dénué de formalités; tantôt, par permis officiel. Dans le cas du papier-journal, par exemple, l'administrateur fixait une quote-part pour chacun et lui délivrait un permis pour la quantité voulue.

La répartition de la main-d'oeuvre était laissée aux soins du ministère du Travail et des organismes qui lui étaient affiliés. La Commission des prix avait intérêt à veiller à ce que, autant que possible, les quantités et genres de main-d'oeuvre nécessaires soient disponibles pour la production

civile essentielle; aussi était-elle représentée dans le Comité interdépartemental des priorités de main-d'oeuvre, qui examinait et revoyait continuellement les priorités.

Une autre politique consistait à contrôler les nouvelles entreprises; elle s'exerçait au moyen des patentes que la Commission avait le droit de délivrer. A l'époque où les produits étaient extrêmement rares, la Commission prit pour habitude (il y eut très peu d'exceptions) de ne pas permettre à de nouvelles entreprises de se lancer dans un commerce qui exigeait l'emploi de produits rares et, en supplément, de ne permettre à aucune entreprise existante de développer son commerce, si cela devait comporter l'emploi de produits rares.

Production essentielle des marchandises nécessaires

Dans un certain nombre de cas, la production des marchandises nécessaires à la population civile parut fléchir au-dessous du minimum essentiel. Parfois, comme pour les marchandises contenant du métal, cela était dû à une rareté de matières premières et de main-d'oeuvre compétente; mais dans d'autres cas, notamment pour le vêtement, la principale cause était l'accroissement de la demande résultant de la hausse des revenus. Il n'est guère douteux qu'avant la guerre, beaucoup de gens à petit revenu, aussi bien adultes qu'enfants, étaient pauvrement vêtus. A mesure que disparut le chômage et que les revenus montèrent, la demande des vêtements augmenta rapidement. L'augmentation considérable du nombre des naissances pendant la guerre accrut beaucoup la demande des vêtements et accessoires pour bébés et jeunes enfants.

Dans les cas de ce genre, la Commission, qui était chargée de veiller à ce que le minimum des besoins essentiels soit satisfait, prit des mesures en vue d'accroître la production. Elle le fit au moyen de ce qu'on appelle des "programmes de production" ou encore des "directives de production". Le mode précis d'établissement du programme dépendait du genre de marchandises, mais pour le vêtement et la chaussure qui constituèrent de beaucoup le plus grand domaine dans lequel ces programmes furent tracés, le système fut le suivant:

Une quote-part de production était assignée à chaque fabricant, l'importance de la quote-part dépendant des besoins et des moyens courants de production de l'établissement. D'abord, on attendait du fabricant qu'il emploie toutes les matières premières qu'il pouvait avoir en stock. Si une partie de son usine était occupée à la fabrication de marchandises non visées par une directive, on attendait de lui qu'il fasse les transferts de main-d'oeuvre nécessaires pour passer de cette production à celle des produits "dirigés". Après que tous ces moyens avaient été épuisés, la Commission accordait des priorités à tout fabricant qui avait besoin de matières premières pour remplir sa quote-part. S'il manquait de main-d'oeuvre, la Commission exposait le cas au Comité interdépartemental des priorités de main-d'oeuvre, qui pouvait prendre l'une des mesures suivantes: demander au Service sélectif national d'attribuer une plus haute priorité; recommander de retarder l'enrôlement d'ouvriers essentiels, ou patronner le recrute-

ment d'un plus grand nombre d'ouvriers du genre voulu. Si le fabricant souffrait d'un manque de machinerie nécessaire, la Commission appuyait sa demande de priorité. Les maisons qui étaient l'objet de directives de production étaient tenues de fournir des rapports périodiques à la Commission.

En 1943, tous les genres de sous-vêtements en tricots de laine et de coton, de vêtements d'automne et d'hiver pour bébés et enfants et de chaussures pour enfants, étaient l'objet de directives. En 1944, on ajouta à la liste les bas et chaussettes pour hommes et enfants, les bas longs pour dames, les tissus de laine peignée pour habits d'hommes, les vêtements de travail en laine épaisse pour hommes et garçonnetts, les vêtements légers et les pardessus en laine pour garçonnetts et les vêtements de dessus en tricot pour enfants. En 1945, les directives s'étendirent aux complets, pardessus, paletots, pantalons, casquettes et chemises de travail pour hommes et les manteaux, ensembles, robes, chemises et pantalons de travail pour dames.

Dans un certain nombre de cas, notamment celui des produits textiles primaires et pour divers articles de ménage en métal, il n'y eut pas autant de programmes de production et on n'émit pas de directives. Dans le cas des machines agricoles une quote-part proportionnelle à la production et à l'importation de chaque genre de machine en 1940-1941 fut appliquée également à tous les fabricants et importateurs.

L'attitude de la Commission à l'égard des articles de luxe peut se résumer comme suit:

Tout d'abord, pour nous servir des termes du rapport de 1944, la Commission considéra que sa responsabilité "se limitait à assurer des approvisionnements suffisants pour pourvoir aux besoins essentiels de la population civile, mais pas au point de veiller à ce que les gens aient exactement ce qu'ils veulent et tout ce qu'ils veulent". Conséquemment, à part les mesures nécessaires pour se procurer les approvisionnements essentiels, pour maintenir le plafond des prix et pour assurer une répartition équitable, la Commission n'estimait pas avoir de mandat pour s'immiscer dans le fonctionnement normal de l'économie. Deuxièmement rien ne garantissait que l'interdiction des articles de luxe, dont plusieurs étaient fabriqués dans de petits établissements spécialisés, dût accroître dans une mesure appréciable la production des articles nécessaires. Donc, à part le programme de simplification et de conservation déjà inauguré, la Commission s'est contentée d'une mesure positive, à savoir: d'assurer, au moyen de ces programmes de fabrication, que les quantités essentielles de marchandises nécessaires soient obtenues.

PROBLÈMES ET POLITIQUES DE DISTRIBUTION

Distribution équitable aux détaillants

On avait quelque peu à craindre que le débit normal de la distribution ne soit interrompu lorsqu'une marchandise se faisait rare. Les territoires proches d'un grand centre de distribution auraient peut-être été mieux traités que ceux qui étaient plus éloignés; des négociants auraient pu favo-

riser certains genres de détaillants, par exemple, les grands magasins à succursales, aux dépens des autres et ainsi de suite. Pour empêcher cela, la Commission adopta ce qu'on a appelé la "Politique de distribution équitable", qui se résumait à ceci: les fournisseurs, c'est-à-dire les fabricants et les grossistes, qui ne pouvaient plus suffire aux demandes des détaillants étaient tenus de répartir leurs disponibilités entre leurs clients proportionnellement aux quantités qu'ils fournissaient à chacun d'eux en 1941. Des dispositions furent prises pour la rectification d'une quote-part, lorsque la quantité prise en 1941 avait été extraordinairement faible, ou dans le cas d'une localité dont la population civile s'était accrue d'une façon extraordinaire. Pour parer aux augmentations éventuelles dans les quotes-parts de certains détaillants, les fournisseurs furent requis de retenir une proportion de leurs marchandises pour former une "cagnotte" dans laquelle on pourrait puiser les suppléments de quote-part.

Dans certains cas, notamment pour les légumes en conserve, la politique générale devait être complétée par des mesures spéciales. A cause de la rareté des produits bruts d'une part et de l'accroissement de la demande des produits fabriqués d'autre part, il n'y eut pas suffisamment de légumes en conserve en 1943. Un système de coupons de rationnement n'aurait pas résolu la difficulté, parce que la consommation des légumes en conserve variait énormément d'un groupe à l'autre et d'une localité à l'autre, en partie suivant les disponibilités et les prix des légumes frais. Le mode de distribution équitable tendait à attribuer les produits disponibles aux territoires qui normalement en consommaient le plus, mais on jugea à propos de le compléter au moyen d'attributions directes à certains consommateurs jouissant d'une priorité, tels que les hôpitaux, les camps de bûcherons, les grandes institutions.

Rationnement du consommateur

Le rationnement du consommateur peut revêtir deux formes principales: par coupons et par permis, et chaque forme peut varier dans ses modalités. Le rationnement par coupons est le plus efficace lorsque la marchandise est utilisée couramment et à peu près dans la même mesure par la plupart des gens et lorsque sa fabrication est limitée à quelques établissements. Le sucre, qui en est un bon exemple, fut rationné en juillet 1942.

Par contre, le thé est une autre affaire. Un grand nombre de Canadiens boivent beaucoup de thé, mais il y en a presque autant qui en boivent peu ou pas du tout. Si la ration avait été fixée d'après la consommation moyenne par habitant, la quantité aurait été bien inférieure à ce dont aurait eu besoin celui qui boit du thé régulièrement; mais si l'on avait voulu donner au buveur de thé un minimum raisonnable, alors beaucoup de gens auraient eu un excédent de coupons. Certains de ces coupons auraient fort bien pu passer aux mains des buveurs de thé et à la fin du compte la consommation du thé n'aurait pas diminué et elle aurait peut-être même augmenté. Toutefois, dans le cas du thé, on réussit à surmonter cette

difficulté en rationnant thé et café ensemble,¹ de sorte que chaque coupon donnait au porteur le choix d'acheter une quantité spécifique soit de thé, soit de café.

Pour le rationnement du beurre² et de la viande,³ on reconnut qu'on ne pouvait guère restreindre la consommation du producteur. En conséquence, on ne fixa aucune limite sur ce qu'il pouvait employer à même sa propre production. Toutefois, il était tenu de percevoir des coupons pour tous les produits qu'il vendait et de les remettre au bureau local de rationnement. Les cultivateurs qui consommaient leur viande étaient tenus de remettre jusqu'à la moitié de leurs coupons. Pour faciliter le contrôle du rationnement de la viande, tous les abattages étaient assujettis à un régime de permis; toutefois, les cultivateurs pouvaient abattre des animaux pour leur propre consommation ou pour vendre à d'autres cultivateurs, sans la formalité d'un permis.

Une différente sorte de rationnement par coupon fut adoptée pour la viande. Certaines parties de la viande contiennent évidemment plus d'os, de gras, de cartilages, etc., que d'autres. Or, afin de donner à chaque personne une proportion à peu près égale de viande comestible, les morceaux furent classés en quatre catégories et la valeur du coupon fut fixée suivant la proportion de viande comestible dans chacune d'elles. Ainsi, la ration de base étant de deux livres de viande par semaine, les coupons donnaient droit à trois livres par semaine pour les morceaux contenant beaucoup d'os et seulement à une livre par semaine pour les morceaux ne contenant pas d'os du tout. Les morceaux contenant plus de 50 p. 100 d'os étaient exonérés du rationnement, de même que les issues comestibles, en raison de leur nature périssable.

Puis un autre genre de rationnement par coupons fut inauguré en septembre 1943 pour les "conserves" suivantes: fruits conservés en boîtes, confitures, gelées, marmelades, mélasse, miel, sirop d'érable et autres édulcorants. Comme la Commission le fait remarquer dans son rapport de 1943, toutes ces denrées étaient rares, du moins dans certaines régions et momentanément. La consommation et l'approvisionnement dans chaque cas n'étaient pas assez grands pour motiver un rationnement distinct. Étant donné que ces produits étaient tous interchangeable comme desserts ou édulcorants, on appliqua un mode de rationnement collectif qui donnait à l'acheteur le choix de n'importe laquelle de ces marchandises pour son coupon. On changea de temps à autre la quantité de chaque article à laquelle le coupon donnait droit, suivant les disponibilités. On permit, comme alternative, de prendre une demi-livre de sucre, indépendamment de la ration ordinaire de sucre, afin que ceux qui le désiraient puissent faire de la confiture ou de la marmelade.

Avec le rationnement par coupons, il fallut parer à certaines circonstances spéciales. Des dispositions furent prises pour la fourniture des marchandises rationnées à ce qu'on appelle les "consommateurs à rationnement proportionnel", comme les hôtels, hôpitaux et autres institutions, pensions,

¹ Août 1942.

² Décembre 1942.

³ Mai 1943; suspendu en mars 1944 et réimposé en septembre 1945.

etc., et aussi aux industries employant du sucre et du beurre. Des restrictions furent imposées sur la consommation individuelle de denrées rationnées dans les restaurants. Dans le cas du sucre, on permit un supplément pour certains invalides, sur présentation d'un certificat de médecin; mais la Commission se prononça contre les différences de rationnement basées sur la nature de l'occupation.

Le rationnement par permis fut employé pour les marchandises qui étaient essentielles à certaines classes de gens et qui n'étaient achetées que rarement. Plusieurs fois durant la période de plafonnement des prix on a appliqué le rationnement par permis aux machines agricoles, poêles électriques, dactylographes et machines de bureau, services téléphoniques, vêtements caoutchoutés, montres pour employés de chemins de fer et munitions pour armes portatives.

On adopta un système hybride pour le lait évaporé, qui commença de se faire rare en 1943. La difficulté provenait d'abord de ce que dans certaines régions il y avait une insuffisance de lait naturel et deuxièmement de ce que même là où il y avait suffisamment de lait naturel, certaines catégories de gens, comme les enfants et les invalides, avaient besoin de lait évaporé, pour des raisons spéciales. En conséquence, la majeure partie du lait évaporé disponible fut expédié là où l'on manquait de lait naturel. Ailleurs, on ne pouvait en obtenir que sur présentation de ce qu'on appelait un "titre de rationnement". Cette pièce, tout en contenant des coupons dont chacun donnait droit à une certaine quantité de lait évaporé, était en réalité plutôt une forme de rationnement par permis que de rationnement par coupons, car les coupons n'étaient donnés qu'à ceux qui en avaient spécialement besoin.

LOYERS

Par suite de l'adoption du plafonnement général des prix, la réglementation des loyers, qui était limitée aux logements dans un nombre restreint de territoires désignés, dut s'étendre à toutes les propriétés immobilières du Canada, à l'exception des terres de culture. Les loyers furent définitivement arrêtés au niveau du 11 octobre 1941, sauf pour les logements dans les localités où les loyers étaient déjà réglementés et où les dates de base antérieurement établies étaient conservées. Les règlements visant l'expulsion, qui avaient pour but de garantir la possession au locataire irréprochable, étaient la contre-partie essentielle de la réglementation des loyers. Autrement, le pouvoir d'expulsion eut été une arme puissante pour le propriétaire qui aurait voulu obtenir un loyer illégalement élevé de ses locataires présents ou futurs.

La réglementation des loyers et des expulsions de locataires souleva des difficultés nombreuses et variées, dont beaucoup différaient de celles de la réglementation des prix. Elles provenaient de quatre causes: d'abord, la situation des propriétaires variait considérablement; par exemple, l'un avait acheté sa propriété à un bien plus bas prix que l'autre et pouvait ainsi retirer un profit à des taux de loyer moins élevés; deuxièmement, les loyers pour les mêmes genres de maisons dans les mêmes localités variaient

souvent sensiblement; troisièmement, la réglementation des expulsions portait beaucoup plus atteinte aux accords contractuels et aux droits juridiques que la réglementation des prix; quatrièmement, les expulsions à une époque de rareté de logements étaient bien faites pour agiter les passions. Voici un résumé des diverses mesures prises pour résoudre ces difficultés.

Logements

Modification des maximums de loyer

D'après la première ordonnance sur les loyers, un propriétaire ou un locataire qui désirait faire changer le maximum d'un loyer s'adressait à un Comité des loyers, composé d'un juge de la cour de comté ou de district, sauf dans la province de Québec, où des juges ou magistrats étaient spécialement désignés à cet effet, de concert avec les autorités provinciales. De là on pouvait en appeler à l'administrateur des appels sur les loyers. Toutefois, en octobre 1943, les comités des loyers furent remplacés par des estimateurs de loyers, qui étaient des experts en matière d'immeubles et qui pouvaient consacrer tout leur temps à l'application des plafonds des loyers. En même temps, la procédure d'appel fut décentralisée et au lieu du seul administrateur, il y eut un certain nombre de tribunaux d'appel pour les loyers, consistant en un juge, un officier de justice ou un avocat.

Les cinq raisons principales pour lesquelles une hausse de loyer pouvait être accordée étaient les suivantes: augmentation sensible dans les taxes immobilières; services additionnels que le propriétaire ne fournissait pas auparavant; modifications majeures dans la construction; supplément de frais d'entretien; loyer fixé au-dessous des taux généralement en cours, par suite de concessions de nature exceptionnelle, comme, par exemple, dans le cas d'un propriétaire qui avait loué à un parent à un taux spécial durant la période de base. Le locataire pouvait obtenir une réduction de loyer pour les raisons suivantes: si le maximum du loyer n'était pas celui du 11 octobre 1941 et que le loyer fixé par le propriétaire fût plus élevé que le taux généralement en cours à cette date pour le même genre de logement dans le voisinage; si le logement ou le service avait été restreint; si les impôts et contributions du propriétaire avaient baissé.

En 1943, certains changements furent effectués. Les "frais d'entretien" et le "maximum de loyer inférieur au taux courant" ne furent plus reconnus comme des raisons valables pour solliciter une hausse de loyer; mais, dans certaines conditions, une augmentation pouvait être accordée si le locataire sous-louait plus de deux chambres et ne le faisait pas lorsque le loyer maximum avait été fixé pour la dernière fois. Afin de faire en sorte que les loyers varient suivant le service fourni, une ordonnance interdit de réduire le service de chauffage, d'éclairage ou d'eau fourni par le propriétaire, à moins d'en obtenir la permission de l'estimateur des loyers, ou que la réduction du service n'ait été due à une ordonnance du gouvernement ou au manque de combustible. Lorsque le service était réduit, le locataire pouvait solliciter une diminution du maximum de loyer. En même temps, on fit disparaître des règlements la disposition accordant

une réduction de loyer lorsque les impôts ou contributions du propriétaire avaient baissé.

En 1944, des dispositions furent prises pour empêcher l'évasion des Règlements sur les loyers maxima dans le cas de nouveaux locataires, au moyen de certaines méthodes, telles que celle du versement d'"arrhes", du paiement du loyer pour une très longue durée à l'avance, ou de la location ou de l'achat obligatoire de mobilier à un prix exorbitant. L'ordonnance interdisait au propriétaire d'exiger d'un locataire qu'il paie plus d'un mois de loyer à l'avance, ou toute commission, gratification ou récompense. Si la vente ou la location de meubles était une des conditions exigibles pour l'obtention du bail, le prix devait en être fixé par un estimateur des loyers.

Afin d'éviter quoi que ce soit de nature à décourager le peu de construction de logements qui pouvait se faire durant la guerre, le loyer des logements construits ou transformés depuis le 1^{er} janvier 1944, fut fixé proportionnellement au coût de la construction, plutôt que par rapport au chiffre de la date de base.

Réglementation des expulsions

Le droit pour un propriétaire d'expulser un locataire irréprochable à la fin de son bail avait été abrogé dès le début; mais la première ordonnance contenait une liste de motifs spécifiques pour lesquels un locataire pouvait encore être expulsé. Les plus importants étaient les suivants: l'intention de convertir la maison à d'autres fins ou de subdiviser les pièces; l'occupation éventuelle par le propriétaire ou quelque membre de sa famille ou un employé; la vente comme immeuble vacant. Pendant toute la durée de la réglementation des expulsions, la garantie de jouissance n'a été accordée qu'au locataire irréprochable: celui qui était insupportable, omettait de payer son loyer ou violait quelque autre condition importante de son bail, pouvait toujours être dépossédé.

En avril 1942, une disposition fut insérée dans le règlement à l'effet qu'un propriétaire devait donner un avis d'au moins trois mois pour mettre fin à un bail. Tout propriétaire qui cherchait à prendre possession d'un logement loué qu'il avait lui-même acheté le ou avant le 10 décembre 1942, devait donner un avis de douze mois.

En octobre 1943, le règlement fut changé de nouveau. Les conditions dans lesquelles un locataire irréprochable pouvait être tenu de vider les lieux furent réduites à deux: lorsque le propriétaire désirait le logement comme habitation pour lui-même ou les membres de sa famille pendant au moins un an et lorsque le propriétaire désirait subdiviser l'habitation pour y loger un plus grand nombre de personnes. La durée de l'avis fut portée à six mois, indépendamment de la date d'achat de l'immeuble, lorsque le propriétaire désirait le logement pour lui-même ou sa famille; elle restait à trois mois, lorsqu'il désirait subdiviser le logement. En outre, dans le cas d'un bail mensuel ou hebdomadaire, le locataire ne pouvait pas être tenu d'évacuer les lieux entre le 30 septembre et le 30 avril et dans

le cas des baux semi-annuels ou plus longs, l'avis d'évacuation devait coïncider avec la fin du bail, conformément aux exigences des lois provinciales.

En janvier 1944, le droit d'expulser un locataire fut de nouveau restreint relativement aux "habitations à logements multiples" (plain-pied, appartements, etc.). Tout indiquait que dans certains endroits, le propriétaire cherchait à se soustraire aux règlements sur les loyers en quittant l'appartement qu'il occupait et en notifiant au locataire d'un autre appartement lui appartenant l'ordre de l'évacuer, sous prétexte qu'il désirait l'occuper lui-même. De cette façon, l'appartement qu'occupait antérieurement le propriétaire devenait vacant et pouvait être loué de nouveau à un loyer plus élevé. Aussi les règlements prescrivirent-ils qu'un propriétaire d'immeuble à logements multiples ne pouvait expulser un locataire que s'il avait besoin du logement pour lui-même et non pas pour un membre de sa famille et seulement s'il n'habitait pas déjà dans un autre des logements du même immeuble ou dans un autre immeuble à logements multiples lui appartenant dans la même municipalité.

Quand arriva l'été de 1945, la rareté des logements était encore plus accentuée. Certes, on en avait construit quelques-uns, mais la demande avait augmenté beaucoup plus rapidement, par suite d'un plus grand nombre de mariages et de naissances, du retour et de la démobilisation des troupes et du désir naturel de beaucoup de gens, qui, pendant la guerre, avaient accueilli des étrangers chez eux, de vivre de nouveau seuls. Pour pouvoir se loger dans ces conditions difficiles beaucoup de gens avaient acheté des maisons, avec l'intention d'en expulser les locataires et d'occuper eux-mêmes les lieux. Aussi, le nombre des avis d'évacuation commença-t-il à prendre de grandes proportions. Le rapport de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre pour 1945 dit que le nombre d'avis expirant dans les trois mois d'été de cette année-là s'éleva à environ 3,500 à Toronto, 1,100 à Vancouver et 700 à Winnipeg.

Etant donné la situation, le Gouvernement donna ordre à la Commission des prix d'"immobiliser" complètement les baux de tous les logements. Tous les avis d'évacuation non échus furent annulés, mais il fut stipulé que dans pareils cas, un propriétaire pourrait solliciter d'un tribunal d'appel sur les loyers la permission d'expulser le locataire et que la décision serait fondée sur les besoins réciproques du propriétaire et du locataire. La seule exception à cet ordre d'"immobilisation" visait les anciens combattants. Ainsi un ancien combattant pouvait expulser un locataire, s'il avait loué son foyer lors de son enrôlement, s'il avait, avant la guerre, occupé un logement appartenant à un membre immédiat de sa famille et qu'il désirât en reprendre possession, ou encore s'il avait un proche parent possédant une maison à plusieurs logements qui voulût lui en laisser occuper un. Le gouvernement reconnut que cette "immobilisation totale" embarrasserait beaucoup de propriétaires, qui seraient incapables de reprendre possession de leur maison, même pour leur propre usage, mais on considéra que de bien des maux c'était le moindre.

Pour loger le plus de monde possible

En octobre 1942, la Commission prit deux importantes initiatives pour loger le plus grand nombre possible de gens dans les habitations qui existaient. Elle publia une ordonnance, permettant à ceux qui occupaient des logements dans certains territoires encombrés qui étaient désignés, de les partager avec d'autres personnes, c'est-à-dire de louer des chambres ou de prendre des pensionnaires, ou encore de sous-louer leur logement, malgré toute disposition contraire dans leur bail ou acte d'autre sorte. En même temps, la Division des consommateurs de la Commission des prix entreprit une campagne bénévole dans les différentes localités pour encourager les gens à louer leurs chambres disponibles. Dans un certain nombre de villes, on établit des bureaux d'inscription où étaient priés de s'adresser ceux qui avaient des chambres libres à offrir et ceux qui en cherchaient.

Vers la fin de 1944, le gouvernement prit de nouvelles mesures en collaboration étroite avec les sociétés bénévoles et les autorités locales pour essayer de remédier à la pénurie de logements. En 1942, le ministère des Munitions et des Approvisionnements avait inauguré une forme de réglementation du logement à Halifax qu'il avait subséquemment étendue à tous les ports de l'Atlantique. En décembre 1944, le gouvernement conféra à la Commission des prix et du commerce en temps de guerre le pouvoir de "coordonner toutes les mesures visant le transfert de la population dans ces territoires surpeuplés et la réglementation et l'usage des logements qui y étaient disponibles".

Certains territoires furent désignés comme "territoires surpeuplés", des administrateurs de logements d'urgence furent nommés et à partir de ce moment-là toute personne dut se procurer une autorisation avant de pouvoir s'installer dans un logement dans ces territoires. Ces autorisations se donnèrent en général facilement à ceux qui habitaient déjà la région, mais furent limitées pour ceux qui venaient du dehors. La Commission prit pour habitude de ne jamais désigner un endroit comme "zone à logements limités", à moins d'y avoir été convié par les autorités municipales. Les zones désignées furent Ottawa, Vancouver, New-Westminster, Victoria, Toronto, Hull, Hamilton et Winnipeg, outre, bien entendu, les ports de l'Atlantique déjà réglementés.

Vers la même époque, on entreprit de faire faire l'inscription des chalets d'été et des habitations vacantes dans plusieurs zones. Les propriétaires des habitations vacantes furent pressentis et l'on réussit à en persuader un grand nombre de les mettre à la disposition des familles qui avaient besoin de logement. Dans quelques rares cas où le propriétaire s'y refusa, l'administrateur invoqua ses pouvoirs pour l'y obliger.

Dans l'automne de 1945, il fallut abandonner le système des permis dans les territoires surpeuplés, parce que les militaires revenaient en si grand nombre et qu'il y avait tant de demandes de permis que le système était devenu impraticable. Toutefois, les autres services de l'Administration des logements d'urgence furent étendus et l'organisation s'appliqua

au pays tout entier. A la fin de 1945, la direction de l'administration des logements d'urgence passa de la Commission des prix à la Société centrale d'hypothèques et de logement, qui venait d'être fondée.

Logement en commun

Un logement en commun fut désigné comme étant un logement se trouvant dans la même habitation que celle on demeurait le propriétaire, avec entrée et autres commodités communes. Les règlements s'y appliquant spécifiquement furent adoptés en octobre 1943. Le logement pouvait être loué sur une base de 'tant par personne', lorsque le propriétaire fournissait la literie, le linge, et coetera. Dans ce cas le tarif maximum était celui en vigueur le 1^{er} juillet 1943; autrement, le plafond s'appliquait sur la même base que pour les logements ordinaires.

La réglementation des expulsions fut étendue aux logements en commun en 1944. Les locataires irréprochables ne pouvaient être expulsés que si le propriétaire voulait avoir la place pour agrandir sa propre demeure ou pour y loger ses proches parents. On exigeait un avis de six mois et le locataire ne pouvait pas être tenu de vider les lieux entre le 30 septembre et le 30 avril. Toutefois, il fut décidé de ne pas étendre la réglementation des expulsions aux pensionnaires qui avaient le droit de prendre leur repas avec le propriétaire et sa famille et qui, conséquemment, vivaient beaucoup plus intimement avec l'occupant. L'"immobilisation" complète des logements en 1945 ne s'appliqua pas au logement en commun.

Logement en chambre

Le logement en chambre et en pension ne fut pas toujours compris dans la rubrique des logements en commun, car parfois le propriétaire ne demeurait pas dans la maison où les chambres étaient louées. Ce genre de logement était très difficile à réglementer, parce que, dans les zones surpeuplées, où la guerre avait amené un grand nombre de gens, le nouveau venu avait besoin de trouver où se loger et le prix était une considération secondaire. Ce genre de logement fut l'objet d'une réglementation spécifique et détaillée en septembre 1942, pour ce qui était des zones dites d'encombrement. Des examinateurs locaux furent nommés et autorisés à fixer des maximums de prix. Dans chaque chambre il devait y avoir une carte en évidence, indiquant quel en était le prix maximum.

Locaux commerciaux

Les locaux commerciaux furent assujettis à la réglementation des loyers et des expulsions dès le début du plafonnement des prix, le 1^{er} décembre 1941. La date de base était le 11 octobre 1941, les motifs de hausse de loyer étaient les mêmes que ceux qui s'appliquèrent primitivement aux logements et l'avis d'évacuation ne pouvait être donné que pour certains motifs spéciaux et être au moins de trois mois.

Dans l'automne de 1943, la quantité de locaux commerciaux fut jugée suffisante et la réglementation des expulsions n'était plus nécessaire. On la retira donc, mais il y eut un nombre tellement anormal de locataires à

qui l'on demanda de vider les lieux, faute de passer un bail à long terme et à des conditions onéreuses, ou d'acheter l'immeuble afin d'éviter l'expulsion, que la Commission rétablit les règlements à compter du 2 janvier 1945.

Chambres d'hôtel

La date de base pour les tarifs maximums des chambres d'hôtel était aussi le 11 octobre 1941. Au printemps de 1945, certaines restrictions, en quelque sorte à titre d'essai, furent imposées relativement à la fourniture de chambres pour les congrès, afin de réduire le nombre des voyageurs. Ces restrictions furent intensifiées dans l'été de la même année, parce que le nombre des voyageurs augmentait, principalement avec le retour des militaires. Les réunions organisées furent interdites lorsque plus de cinquante personnes devaient se servir du chemin de fer, de l'auto-bus ou de l'avion pour une partie quelconque du trajet jusqu'au lieu de réunion. En outre, on interdit aux hôtels d'Halifax, Montréal, Toronto, Hamilton et Vancouver de réserver à la fois plus de 10 p. 100 de leurs chambres à des personnes assistant à des réunions organisées.

L'ACQUIESCEMENT DU PUBLIC

Dès le début, il fut évident que le concours du public était nécessaire. Une désobéissance générale aux règlements des prix et du rationnement, l'existence d'un marché noir d'envergure auraient rendu toute application impossible et réduit à rien l'effet de la réglementation la plus soigneusement préparée.

Donc, il y eût trois aspects du travail de la Commission qui visèrent particulièrement le moyen d'obtenir l'acquiescement du public. D'abord, il y eut les programmes d'information et d'éducation, préparés dans le but de montrer la nécessité des règlements, aussi bien au point de vue du principe général que des moindres détails. Puis, vint l'organisation de la Commission, car si l'on voulait que le plafond joue efficacement son rôle, il était essentiel de s'attaquer aux problèmes promptement. En troisième lieu, il y eut la besogne d'appliquer les règlements de la Commission, qui, pour employer les termes de son rapport, visaient à punir "le petit nombre de transgresseurs sans scrupule" et à contenir les "étourdis et les insensés".

Information et éducation

Pour faire en sorte de gagner l'appui du public, aussi bien à l'égard du principe du plafonnement général des prix que des mesures individuelles nécessaires à son application, la Commission comprit qu'il y avait deux choses qu'il lui incombait surtout de faire: d'abord, poursuivre une campagne populaire, pour montrer le danger d'inflation dans une économie de temps de guerre; puis, faire de la publicité autour de ses ordonnances, car il était évident qu'on ne pouvait attendre que les gens les observent, à moins d'en bien comprendre les détails, le but général et la nécessité.

Pour effectuer ce travail d'information et d'éducation, la Commission a employé tous les moyens de publicité à sa disposition. Voici, en résumé, quelques-unes des méthodes employées :

- (a) communiqués aux journaux et de fréquents contacts avec toutes les sections de la presse, y compris la distribution de documentation pour articles spéciaux ;
- (b) discours et allocutions radiodiffusés par le premier ministre et d'autres membres du cabinet, lorsque l'occasion le motivait, et aussi par le président et d'autres fonctionnaires de la Commission ;
- (c) publicité dans les journaux, à titre éducatif et d'information ;
- (d) radiodiffusions, y compris des programmes commandités par la Commission et aussi un service d'information pour tenir les rédacteurs et commentateurs de la radio au courant des travaux et des problèmes de la Commission ;
- (e) films, aussi bien à l'usage des théâtres qu'à celui des circuits ruraux et industriels ;
- (f) bulletins commerciaux, contenant des renseignements d'intérêt spécial pour les différents commerces ;
- (g) brochures ;
- (h) appels directs à certains groupes, tels que les femmes, les cultivateurs, les ouvriers, les écoles, les chefs d'entreprises, etc.

Il convient de mentionner particulièrement le concours apporté par les femmes du Canada. La division des consommateurs s'est tenue étroitement en rapport avec les organisations féminines et, comme tous les autres services d'information de la Commission, agissait à double titre : d'abord, en informant les femmes du rôle qu'elles pourraient jouer pour maintenir la réglementation des prix et ensuite en communiquant à la Commission les réactions et les plaintes des femmes du Canada relativement à ces règlements.

A cause du besoin de variété et afin d'attirer l'attention de toutes les classes de la société, la Commission employa des moyens qui, à l'époque, différaient radicalement des méthodes traditionnelles de publicité du gouvernement. Pendant quelques années, elle commandita une histoire en série sur laquelle étaient greffés des commentaires sur ses services par un personnage appelé "le conseiller des ménages". Elle se servit aussi d'un nouveau système de caricatures dans les films et illustra sa réclame éducative de dessins humoristiques.

Pour donner une idée du coût de ces services, nous dirons que du 1^{er} avril 1945 au 31 mars 1946, la Commission a dépensé approximativement \$946,000 en impressions et papeterie et \$1,170,000 en publicité.

Organisation administrative de la Commission

Les membres de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre proprement dite, tous hauts fonctionnaires de l'administration civile, avaient la responsabilité finale de tous les actes officiels de la Commission. Celle-ci avait le rang d'un ministère du gouvernement et était représentée

par son président ou la personne qu'il désignait dans tous les comités interministériels qui concernaient son travail. Pour assurer un rapport étroit entre la Commission des prix et la Commission de contrôle des industries en temps de guerre, il était stipulé que le président de chacune de ces commissions serait automatiquement membre de l'autre.

En général, l'organisation se divisait en trois secteurs principaux: le bureau central, les bureaux régionaux et les bureaux des administrateurs. Le bureau central contenait un certain nombre de divisions, dont les plus importantes étaient celles des Prix, Aprovisionnement, Distribution, Industries, Recherches et les Services de l'Information et des Consommateurs. Les trois premières étaient chargées de la coordination des mesures se rapportant aux problèmes de prix, d'approvisionnement et de distribution et des propositions à faire au président et à la Commission relativement aux changements d'ordre administratif. La division industrielle s'occupait de tous les besoins de main-d'oeuvre pour les fabriques de produits de consommation. La division des recherches entreprenait toutes les recherches nécessaires d'ordre économique et statistique pour formuler et appliquer les programmes de la Commission et les interprétait en fonction des problèmes et des politiques de la Commission. Le service de l'Information et le service des Consommateurs s'occupaient des renseignements et des programmes éducatifs dont il a été question précédemment.

Les Administrations étaient, d'une façon générale, chargées de l'application des règlements de la Commission à l'égard de tel commerce, service ou industrie en particulier, mais deux d'entre elles, celles du rationnement et des sanctions, avaient des attributions plus générales. Certains régisseurs de la Commission de contrôle des industries en temps de guerre furent nommés administrateurs de la Commission des prix et du commerce, lorsque les denrées qu'ils réglementaient avaient une importance aussi bien du point de vue civil que du point de vue militaire. Un certain nombre d'administrations qui visaient des industries connexes ou différentes parties de la même industrie étaient groupées en Services de coordination. A la fin de 1945, il y avait 66 administrations, dont 53 étaient groupées en quatre services de coordination. Pendant toute la durée du plafonnement général des prix, la Commission eut quatorze bureaux régionaux, ayant la surveillance de plus de 120 bureaux locaux. La Commission maintenait aussi ses contacts dans l'ensemble du pays, par l'entremise de bureaux locaux de rationnement et une quantité de comités consultatifs de toutes sortes. Environ 560 bureaux locaux de rationnement furent établis dans les villes d'un bout à l'autre du pays et le maire en était normalement le président. Les comités consultatifs se divisaient en deux groupes principaux: les comités consultatifs de l'industrie et du commerce, attachés aux diverses administrations et représentant soit les producteurs, soit les distributeurs; puis les comités consultatifs féminins régionaux, répartis ici et là dans le pays et participant à la besogne du service des consommateurs. En outre, étaient adjoints à ce service quelques 16,000 agents de liaison de diverses organisations féminines, environ 1,600 agents

de liaison représentant les syndicats ouvriers locaux et à peu près 500 représentantes d'associations rurales.

Pour aider la Commission à exécuter sa besogne et pour agir comme ses agents financiers, quatre compagnies auxiliaires furent créées: la Corporation de stabilisation des prix des denrées, Limitée, la Corporation des vivres en temps de guerre, la Commission canadienne de la laine, Limitée et la Commission de récupération en temps de guerre. Ces compagnies appartenaient entièrement à l'Etat et étaient directement responsables envers le ministre des Finances et la Commission des prix et du commerce en temps de guerre.

Le passage de la réglementation sélective des prix de 1939-1941 au plafonnement général entraîna une augmentation sensible et très rapide du personnel. En août 1941, le personnel de la Commission comptait en tout environ 150 personnes et le 31 mars 1945, le chiffre s'établissait à 5,251; le gros de l'augmentation se produisit entre octobre 1941 et mars 1942. A la fin de 1945, le personnel comptait 5,678 personnes, dont 3,697 étaient affectées aux bureaux régionaux ou locaux. Comme les rapports de la Commission l'ont fait remarquer, beaucoup de hauts fonctionnaires au siège de la Commission et presque tous les administrateurs furent prêtés par des compagnies ou organisations privées. La plupart des administrateurs appartenaient à l'industrie que, de par leurs fonctions dans la Commission, ils étaient chargés de réglementer.

Politique des sanctions

Dans les sept premiers mois du plafonnement, la Commission se montra indulgente envers les auteurs d'infractions. De décembre 1941 à la fin de juin 1942, 147 poursuites furent instituées, dont 100 pour les loyers, parce qu'on considérait ces infractions comme étant particulièrement graves dans les régions où les loyers étaient réglementés depuis déjà un certain temps. Dans l'été de 1942, on adopta une politique de sanctions plus positive. De juillet 1942 à mars 1943, 1,679 poursuites furent intentées, dont 547 visaient les prix, 730 les loyers et 253 l'accumulation de marchandises et le rationnement.

Dès le début, il fut reconnu, pour nous servir des termes du premier rapport de la Commission, qu'

“il y avait, pour ainsi dire, deux méthodes à employer pour appliquer les règlements sur les prix maxima: soit en employant une armée d'enquêteurs pour surveiller constamment les changements de prix à travers le pays, soit en comptant d'abord sur le concours des commerçants et les plaintes des consommateurs et en ayant des inspecteurs pour vérifier ces plaintes et enquêter de temps à autre sur des situations spéciales.”

La Commission décida d'opter pour la deuxième de ces méthodes, parce qu'elle exige un personnel moins nombreux et est plus démocratique. On fit un appel spécial aux femmes du Canada, leur demandant de faire leur large part pour veiller à l'observance des plafonds.

Dans les dernières années du plafonnement, certains groupes organisés se mirent à faire du marché noir et à frauder sur les coupons de rationne-

ment. On a peu de preuves de contrebande organisée de la part des consommateurs, mais la Commission s'aperçut effectivement qu'il y avait "certaines sources où les consommateurs industriels et contingentés de sucre et de beurre pouvaient se procurer ces denrées sans cartes de rationnement ou accroître leur quote-part grâce à l'acquisition illicite de pièces de rationnement". Dans le cas du beurre, la réglementation fut difficile en raison du grand nombre de producteurs. Pour le sucre, on pouvait surveiller d'assez près les sources d'approvisionnement, mais il y eut certains cas de fabrication de faux coupons et autres pièces de rationnement et, plus tard, quand la Commission eût rendu cette falsification plus difficile, il y eut plusieurs cas de vol de coupons et d'autres pièces de rationnement. Un marché noir assez sérieux se manifesta aussi dans le domaine des tissus.

PARTIE III: SUPPRESSION DE LA RÉGLEMENTATION, 1945-1948

POLITIQUE GÉNÉRALE ET MESURES LÉGISLATIVES

La première déclaration concernant la politique de la Commission des prix à l'égard de la suppression de la réglementation fut faite par son président en septembre 1944. A cette époque, la tournure des événements faisait croire que la guerre en Europe pourrait se terminer avant la fin de l'année. Il fut donc jugé à propos de communiquer aux gens d'affaires et au public en général l'attitude qui serait adoptée, dans le cadre de la politique générale de stabilisation du gouvernement, pendant la période transitoire entre l'état de guerre et l'état de paix. Cette déclaration fut suivie de plusieurs autres, en particulier de celle du premier ministre, le 31 janvier 1946. D'après ces déclarations il appert que la politique visant la suppression de la réglementation était fondée sur les considérations suivantes:

- (a) Le plafonnement des prix, qui était destiné à atténuer le danger de l'inflation en temps de guerre, serait abrogé dès que ce danger aurait disparu, ce qui permettrait au Canada de rétablir la liberté des prix.
- (b) Le danger d'inflation ne disparaîtrait pas avec la fin des hostilités ni avant quelque temps plus tard, parce qu'il faudrait du temps pour porter l'approvisionnement des marchandises civiles au niveau de la demande et parce que les moyens de production du Canada seraient extraordinairement taxés pour aider à rétablir les pays dévastés par la guerre.
- (c) La réglementation des prix d'après le principe d'une période de base serait maintenue jusqu'à ce qu'ait disparu le danger d'une forte inflation due à la guerre. Toutefois, il conviendrait de rendre les règlements plus flexibles, afin d'encourager le retour de l'industrie à la fabrication des marchandises civiles. On reconnaissait que certains prix de revient de base avaient augmenté et augmentaient encore — par exemple, le coût de la main-d'oeuvre et des matières importées — et qu'on ne pouvait éviter que le niveau des prix d'après-guerre soit plus élevé que celui de la période de base.

- (d) Des mesures seraient prises pour supprimer toutes les subventions versées par la Commission. Les subventions limitées avaient eu une grande utilité en temps de guerre pour empêcher que la hausse de certains frais n'entraîne une spirale d'inflation, mais elles avaient néanmoins pour effet de masquer le rapport réel entre les prix de revient et les prix de vente et conséquemment n'avaient pas finalement leur place dans l'adoption de mesures tendant à rétablir un régime de prix libres.
- (e) La date d'abrogation des divers règlements était des plus importantes, aussi bien par rapport à la situation économique générale du pays qu'à celle de la marchandise particulièrement visée. Par exemple, pour beaucoup de produits agricoles essentiels, il fallait tenir compte des saisons.
- (f) Les restrictions touchant les nouvelles entreprises et la fabrication seraient relâchées le plus vite possible, suivant les disponibilités.

Pour donner suite à ce programme, il fut décidé de proposer des mesures législatives, plutôt que de procéder par arrêtés du conseil, sous l'empire de la Loi des mesures de guerre. C'est ainsi que fut adoptée, vers la fin de 1945, la Loi sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales, qui autorisait le gouvernement fédéral à maintenir, pendant environ douze mois, les règlements sur les prix, la production, la distribution et les loyers, de même que certaines autres restrictions indépendantes de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. A sa session suivante, le Parlement vota une loi sur la continuation des mesures transitoires, laquelle conférait à la Commission des pouvoirs quelque peu restreints pour le maintien des règlements sur les prix, l'approvisionnement, la distribution et les loyers. En vertu de cette loi, le gouvernement ne pouvait ni accroître, ni modifier les pouvoirs de la Commission par décret. La date d'expiration de la loi fut reculée en 1948 et est maintenant fixée au 31 mars 1949, à moins qu'elle ne soit reculée encore dans l'intervalle.

MESURES VISANT À LA SUPPRESSION DE LA RÉGLEMENTATION

Règlements sur les nouvelles entreprises et la fabrication

Ce qu'on pourrait peut-être appeler la première tentative en vue de la suppression de la réglementation fut faite dès le mois de mai 1944, lorsque furent relâchées les restrictions visant le lancement ou le développement d'entreprises commerciales. L'application des restrictions touchant les nouvelles entreprises était devenue beaucoup plus difficile, surtout à cause du nombre croissant d'anciens militaires des deux sexes désireux de se rétablir dans la vie civile.

En octobre 1944, on abrogea certains règlements sur l'approvisionnement, qui restreignaient les genres de marchandises qui pouvaient être fabriquées de métaux. L'abrogation de ces restrictions n'accroissait pas automatiquement les disponibilités d'objets civils contenant du métal, car la

matière première et la main-d'oeuvre nécessaires étaient toutes les deux contingentées. En réalité, les échecs militaires à la fin de 1944 créèrent de nouveau une pénurie de métaux. D'autres règlements qui limitaient les approvisionnements furent abrogés au début de 1945 et il en restait bien peu le jour de la victoire en Europe.

Suppression des règlements sur les prix et les subventions

En 1945, la Commission des prix adopta une attitude beaucoup plus souple à l'égard des demandes de hausses de prix et des prix de vente des nouvelles marchandises qui arrivaient sur le marché. Il n'était plus nécessaire, pour obtenir une hausse de prix, que l'article fût essentiel. Le critère de "nécessité pécuniaire" fut aussi adouci. La Commission était disposée à considérer non seulement la situation financière de l'industrie dans le moment, mais aussi, la situation en perspective pour la période de rétablissement d'après-guerre.

Cette nouvelle politique comportait des problèmes difficiles. Beaucoup de compagnies avaient pu continuer de fabriquer pendant la guerre certaines fournitures civiles au prix du plafond, grâce à leurs marchés militaires qui abaissaient leur prix de revient sur l'ensemble de leur fabrication. Lorsque ces commandes furent annulées, la production globale de ces compagnies fléchit et le prix de revient par unité des fournitures civiles monta donc sensiblement en conséquence. Il était difficile de dire au juste quand et jusqu'à quel point ces entreprises seraient en mesure d'accroître leur production de fournitures civiles et de réduire de nouveau la proportion de frais par unité. Il fallait aussi tenir compte de l'effet de la réduction et de la suppression de certains impôts de guerre et du surcroît d'encouragement donné au commerce par l'abaissement de l'impôt sur les surplus de bénéfices.¹

La Commission accorda, au besoin, une rectification de prix à telle ou telle compagnie qui pouvait prouver qu'elle avait besoin d'un soulagement financier, alors même que ce n'était pas le cas de l'ensemble de l'industrie dont elle faisait partie. Puis, dans certaines circonstances, elle autorisa une hausse de prix pour tel article en particulier qui était fabriqué à perte, même si l'ensemble de l'exploitation de la compagnie accusait un profit. Dans certains cas, elle autorisa même une hausse d'"encouragement", c'est-à-dire une hausse de prix qui ne pouvait pas être motivée par l'augmentation du prix de revient—à seule fin d'encourager la fabrication de marchandises nécessaires, comme, par exemple, des matériaux de construction. Le prix alors en cours des Etats-Unis était une autre considération dont il était tenu compte dans la rectification des prix de certaines marchandises, notamment les métaux vils, la pâte de bois, le papier-journal, et le reste.

On modifia les prix de vente des marchandises importées de certains pays, comme le Royaume-Uni et la France, qui tâchaient de rétablir leur commerce d'exportation et dont les prix de revient s'étaient sensiblement accrus durant la guerre. D'une façon générale, on visait à permettre de

¹ Voir le chapitre 6, Politique fiscale et monétaire.

vendre ces marchandises moyennant une majoration limitée du prix coûtant au pays, pour faciliter l'importation.

En adoptant une attitude moins rigoureuse à l'égard des hausses de prix, on préparait la voie à la suppression des restrictions, car on établissait ainsi une proportion plus juste entre les prix de revient et les prix de vente et on se rapprochait de plus en plus du moment où les plafonds pourraient être abolis sans que les prix augmentent trop. Toutefois, nul règlement sur les prix ne fut effectivement aboli avant le 1^{er} février 1946, date à laquelle le plafond fut suspendu sur une assez grande quantité d'articles, dont très peu d'entre eux avaient quelque importance dans le coût de la vie. En même temps, la réglementation des salaires fut relâchée et finalement supprimée vers la fin de l'année.

En annonçant les mesures tendant à la suppression de la réglementation, le premier ministre déclara que le plafond n'était que suspendu et non aboli sur ces marchandises. "Si des hausses générales et immodérées s'ensuivent, a-t-il dit, si des spéculateurs peu scrupuleux tentent, pour servir des fins égoïstes, d'abuser de cette latitude, on remettra toute la politique à l'étude et, au besoin, on réimposera les plafonds". Ce n'est qu'un an plus tard que la Commission réimposa des restrictions sur les prix de marchandises qui avaient été provisoirement exonérées du plafond.

De février à juillet 1946, on publia de nouvelles listes d'articles pour lesquels les plafonds avaient été suspendus. En mai, presque tout l'outillage fixe dans l'industrie et la distribution furent soustraits à la réglementation. Au début de juillet, on agit d'une façon encore plus positive, en énumérant uniquement les marchandises qui demeuraient réglementées, ce qui voulait dire que les autres ne l'étaient plus. Bien que le nombre des articles exonérés du plafond fût élevé, la réglementation des prix s'appliquait encore à presque toutes les marchandises d'importance courante et à la plupart des principaux produits entrant dans les frais de production des industriels, des agriculteurs et des pêcheurs.

Une autre phase de la politique de prix consista, au début de juillet, à étendre à presque toutes les importations le principe voulant que leur prix de vente puisse être le prix coûtant net, plus une majoration limitée. Cela faciliterait les importations des Etats-Unis, malgré que ces marchandises eussent à soutenir, bien entendu, la concurrence des marchandises de fabrication domestique dont les prix étaient strictement réglementés.

Quand arriva l'été de 1946, la reconversion et la libération des contraintes se trouvèrent sérieusement entravées par certains événements économiques qui s'étaient produits au pays et à l'étranger. L'effondrement de la réglementation des prix aux Etats-Unis, à la fin de juin, et les fortes hausses qui suivirent firent beaucoup monter le prix coûtant des marchandises importées. Des conflits de travail, aussi bien aux Etats-Unis qu'au pays même, causèrent une disette d'acier, qui entrava sérieusement la transformation des industries fabriquant les articles de consommation durables et d'autres. Par suite de ces événements, le gouvernement fit part de sa

ferme intention de maintenir les prix canadiens,¹ ajourna la suppression de la réglementation à janvier 1947 et rétablit la parité du dollar canadien et du dollar américain pour contrebalancer la hausse des prix coûtants des marchandises importées des Etats-Unis.

Des dispositions furent également prises en 1945 et 1946 pour réduire et supprimer les subventions. Au nombre des produits visés se trouvaient le pétrole, divers tissus, les confitures et gelées de fruits, les conserves, les engrais et le lait naturel. Durant le deuxième semestre de l'année, la tendance s'exerça quelque peu dans le sens inverse. La hausse des prix des marchandises importées nécessita de plus hautes subventions sur les produits importants, tels que le coton, les huiles végétales et le charbon. Par suite de la pénurie d'acier, des subventions spéciales furent versées pour maintenir la production et conserver les disponibilités canadiennes.

Suppression de la réglementation des prix et des subventions, 1947

A la fin de 1946 et au début de 1947, on élaborait un plan visant à la suppression des restrictions sur la plupart des marchandises et des services dans l'automne de 1947 et à l'abrogation totale de la réglementation le 31 mars 1948, à l'exception probable des loyers, du sucre et des huiles et graisses. Il appert que ce plan était en partie fondé sur l'espoir que la poussée d'inflation aux Etats-Unis atteindrait son maximum dans l'été de 1947 et qu'à l'automne les prix baisseraient. Cet espoir ne se réalisa pas et pour plusieurs raisons. Le rétablissement de l'Europe et du Royaume-Uni se trouva retardé par la pauvreté des récoltes et la désorganisation des transports et de l'industrie, due à la rigueur de l'hiver de 1946-1947. La demande de vivres et d'autres formes d'aide pour ces pays fut conséquemment beaucoup plus forte qu'on ne l'avait prévu. Le besoin d'aide s'avérait d'autant plus urgent que la situation politique européenne s'aggravait de façon marquée.

Le gouvernement reconnut aussi que seuls les tribunaux pouvaient déterminer la légalité constitutionnelle de la réglementation des prix, de l'approvisionnement, de la distribution et des loyers par l'autorité fédérale durant l'après-guerre.² On jugea donc préférable de procéder graduellement et régulièrement à l'abrogation des restrictions, plutôt que de risquer de les voir supprimer subitement par les tribunaux pendant qu'elles étaient encore en pleine vigueur.

En outre, la Commission des prix avait de plus en plus de difficulté à retenir les services de gens compétents et expérimentés pour appliquer les règlements. Presque tous les employés supérieurs qui avaient été prêtés à la Commission par l'industrie privée avaient été rappelés par leurs compagnies à la fin de 1945 ou au début de 1946. La difficulté que la Commission éprouvait à maintenir les règlements, faute de personnel, qui fut mentionnée pour la première fois dans son rapport annuel de 1944, s'aggrava progressivement. M. K. W. Taylor, président de la Commission, y a fait allusion dans son témoignage devant nous.

¹ Ministre des Finances, Débats de la Chambre des communes, 5 juillet 1946.

² Voir la rubrique "Appréciation de la question constitutionnelle".

Un autre problème résidait dans la difficulté qu'on éprouvait à faire observer les règlements après que l'ardeur patriotique du temps de guerre eût disparu. A mesure que le souvenir de la guerre s'effaçait, on remarquait de plus en plus un manque de collaboration de la part du public, qui se manifestait par la quantité croissante d'infractions aux règlements. Cela était dû en partie à ce qu'on ne savait pas au juste quelles étaient les marchandises encore réglementées. Les témoignages ont démontré aussi que les commerçants n'étaient pas aussi disposés à collaborer que durant la guerre. Comme l'a dit M. Taylor dans son témoignage, très peu de gens se montraient activement hostiles aux règlements, mais il y avait un ressentiment chez ceux qui, étant encore assujettis aux règlements, se considéraient comme injustement traités.¹ Il a déclaré que pendant la guerre les gens avaient prêté généreusement leur concours à la Commission, mais que cette collaboration s'était effacée avec le temps.

Ce qui contribua à rendre l'observance des règlements difficile pendant la période de libération commerciale fut le fait que la Commission ne pouvait plus poursuivre sa campagne d'éducation. Nous reproduisons ci-après un extrait du témoignage de M. Taylor devant la Commission royale :

“Me Dyde: Avant de terminer mon interrogatoire, j'aimerais savoir si, à la fin des hostilités, la Commission des prix a modifié son programme de vulgarisation en matière d'inflation et de réglementation des prix ?

M. Taylor: Les commissaires savent, sans doute, que pendant le conflit, la Commission des prix et du commerce en temps de guerre a dirigé un important service de renseignements à l'intention du public. L'entreprise a été fort coûteuse. Je ne me souviens pas du montant exact qu'on y a affecté, mais les frais au chapitre de la publicité, de la radiodiffusion et d'autres activités ont parfois atteint un million de dollars et même plus par année. Peu de temps après la cessation des hostilités, il devint évident que les autorités se créaient des difficultés en permettant à un ministère de diriger un tel service d'information. La ligne de démarcation entre les renseignements et la propagande étant très mince, les gens ne s'accordent pas lorsqu'il s'agit de la tracer.

Je me souviens que des députés de tous les partis ont soulevé la question avec véhémence à la Chambre des communes. Peu de temps après la cessation des hostilités, les autorités nous ont enjoint de supprimer presque entièrement notre service général de relations publiques, de propagande ou de renseignements, service que les gens désignaient, d'ailleurs, chacun à sa façon. Depuis lors, la Commission s'est presque retirée du domaine de l'information publique, sauf lorsqu'il s'agit de communiquer des faits.

Lorsqu'elle supprimait certaine régie, elle publiait un avis indiquant les denrées soustraites à la réglementation et celles qui y

¹ Témoignages, Commission royale d'enquête sur les prix, fascicule n° 36, pages 45 et 46.

demeuraient assujetties. Lorsqu'elle modifiait ses ordonnances, elle en avertissait le public en lui communiquant un exposé des faits pertinents. En outre, elle publie encore un bulletin touchant les produits alimentaires que reçoivent tous les intéressés, y compris les détaillants du Canada.

Me Dyde: Etes-vous d'avis que pendant la période de réglementation, le programme de renseignements a, dans une large mesure, assuré la soumission du public aux règlements?

M. Taylor: Ce programme nous a été indispensable. Autrement, je ne vois pas comment nous aurions pu obtenir du public qu'il appuie presque à l'unanimité le principe en cause et, surtout, qu'il se soumette à un régime inévitablement compliqué. Je ne vois pas comment nous aurions pu y parvenir sans consacrer beaucoup de temps et de soin et sans affecter des sommes considérables à la diffusion, parmi le public, de renseignements complets non seulement sur l'application et la nature du plafonnement, des règlements et des restrictions concernant les marges de bénéfice, mais aussi sur les raisons qui motivaient la façon de procéder.

Me Dyde: Dans ce cas, en temps de paix, ou en ce moment, l'absence d'un programme de renseignements compromettrait sérieusement la soumission du public à tout régime tendant à la réglementation des prix qui entrerait maintenant en vigueur?

M. Taylor: Il faudrait s'en tenir à une régie élémentaire, à moins d'expliquer longuement et très nettement le pourquoi et le fonctionnement d'un régime de ce genre. Cela s'impose si on tient à s'assurer le plein appui du public, y compris celui des plus petits commerçants, des consommateurs et des ménagères.

Enfin, on a souligné la tendance qu'avaient les tribunaux à imposer de légères amendes. Comme l'a dit M. W. F. Spence, administrateur des sanctions de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre dans son témoignage devant la Commission royale,¹ une petite amende était plus nuisible à la réglementation qu'un défaut de poursuivre, parce que c'était simplement inviter et la personne à qui elle était imposée et les autres qui avaient l'idée d'en faire autant, à transgresser les règlements.

Les chiffres des poursuites pour les infractions aux règlements des prix ne démontrent pas très bien la difficulté qu'on a éprouvée à faire observer les règlements durant ces dernières années, car, bien entendu, ils diminuaient à mesure que les règlements cessaient d'être en vigueur. Toutefois, la comparaison du nombre de poursuites pour les infractions au règlement des loyers est plus facile, parce que ce règlement existe encore. Or, il est intéressant de voir que dans les douze mois de 1946, 470 poursuites avaient été intentées pour des infractions au règlement des loyers, tandis que dans les dix premiers mois de 1948, le nombre des poursuites s'est élevé à 908.

¹ Témoignages, Commission royale d'enquête sur les prix, fascicule n° 36, page 51.

Faisant suite à la politique exposée au début de la présente section, c'est-à-dire celle qui visait à la suppression de presque toutes les restrictions sur les marchandises et les services en 1947, cinq mesures dans ce sens furent prises cette année-là. En janvier, la liste des marchandises réglementées fut sensiblement réduite, dont la principale du point de vue des dépenses courantes de vie était les légumes et fruits frais, à l'exception des pommes. Beaucoup d'autres produits furent exonérés le 2 avril 1947, dont la laine et ses produits, les chaussures, le combustible, les automobiles, certaines marchandises durables, et les accessoires de plomberie et d'installations hygiéniques. Le 9 juin, de nombreux autres plafonds furent enlevés, dont celui sur les produits laitiers qui intéressait particulièrement le consommateur. Les restrictions sur le cuivre, le plomb, le zinc et les bois durs de construction furent aussi supprimées vers la même époque et sur d'autres produits, au commencement de juillet.

C'est le 15 septembre 1947 que la plus grande mesure de libération commerciale eut lieu. A ce moment-là on abrogea les plafonds de la plupart des marchandises et services qui étaient encore réglementés, notamment les suivants: farine et pain, coton, fibres et fils de jute et d'agave, tous les vêtements encore réglementés, étoffes d'ameublement en coton, peaux vertes et cuirs, bois tendre de construction et machines et appareils agricoles. Les conflits du travail dans les établissements de salaisons retardèrent la suppression des règlements sur les viandes jusqu'au 22 octobre, date à laquelle les grains de provende furent également exonérés. A la fin d'octobre 1947, les principales denrées encore réglementées étaient le sucre, la mélasse, les raisins secs, les raisins de Corinthe et les pruneaux, le blé, les principales matières oléagineuses telles que la graine de lin, la graine de tournesol et la graine de colza, les principales huiles et graisses, sauf l'huile de maïs et l'huile d'olive, le savon, la graisse animale et végétale, les produits primaires de fer et d'acier, l'étain et les alliages contenant plus de 95 p. 100 d'étain. On conserva les restrictions sur la fabrication des articles sur commande dont les prix étaient encore taxés et sur les frais d'emballages spéciaux pour ces marchandises. Les fruits secs furent exonérés le 31 décembre 1947 et les huiles et corps gras, savons, graisses animales et végétales, le 1^{er} août 1948.

Chaque fois, la subvention fut supprimée avant la levée des restrictions. Dans certains cas, la subvention était réduite deux ou trois fois avant la suppression finale et chaque fois on autorisait une hausse de prix appropriée jusqu'à la disparition complète des restrictions. En supprimant la taxation des prix des marchandises subventionnées, la Commission tâchait de limiter la mesure dans laquelle les subventions sur les marchandises encore en magasin pourraient contribuer à faire réaliser un profit de plus-value résultant de la hausse des prix à la suite de la levée des restrictions. Il y avait deux façons de procéder: dans certains cas, la suppression des restrictions était étagée, c'est-à-dire qu'on laissait s'écouler un peu de temps entre la réduction de la subvention et la hausse conséquente du prix à un autre échelon. M. Taylor a cité l'exemple des tissus. Lorsque

les subventions sur le coton brut furent réduites, la Commission n'autorisa une hausse des prix des tissus que quelque temps plus tard et on attendit encore plus avant de permettre une hausse dans les prix des vêtements. Dans d'autres cas, lorsque la majeure partie des marchandises était encore entre les mains de ceux qui touchaient la subvention, la Commission fit en sorte de récupérer la proportion de subvention que représentaient ces marchandises en stock.¹

Les règlements exigeaient qu'une marchandise pour laquelle il n'y avait plus de plafond de prix ne soit quand même pas vendue plus cher qu'à un prix "juste et raisonnable". La Commission a intenté des poursuites en vertu de cette prescription, mais avec plus ou moins de succès. M. W. F. Spence, administrateur des sanctions de la Commission des prix a discuté ce point dans son témoignage,² disant qu'en 1948, la Commission avait autorisé sept poursuites relatives à des denrées alimentaires et sept autres à l'égard de matériaux de construction, principalement les clous. Dans le premier cas, il y eut une condamnation, trois acquittements et deux poursuites furent retirées; dans le deuxième, il y eut quatre condamnations, dont une est encore en appel, et un acquittement. En général, M. Spence et M. Taylor nous ont donné l'impression que la poursuite fondée sur le fait que le prix était "plus élevé qu'il n'est juste et raisonnable" n'avait pas donné des résultats tout à fait satisfaisants.

Abrogation des règlements sur la distribution, le rationnement, les patentes et l'exportation

En général, les règlements régissant la distribution et ce qui s'y rapporte étaient abolis en même temps que ceux qui visaient les prix. C'est dans l'automne de 1945 que fut relâchée pour la première fois la politique de distribution équitable, quand une exception fut faite pour certaines marchandises et que pour beaucoup d'autres, la restriction ne s'appliqua plus qu'à 80 p. 100 de l'approvisionnement du distributeur, laissant la distribution libre pour l'autre 20 p. 100. En janvier 1947, beaucoup d'autres marchandises furent exemptées et tout le reste placé dans la catégorie visée par la règle du 80 p. 100. A mesure que le prix plafond d'une marchandise était enlevé, la distribution en devenait automatiquement libre; mais quand on a rétabli les plafonds sur les fruits et légumes en conserve et les jus d'agrumes dans l'automne de 1947 on a réimposé aussi les conditions de distribution équitable.

Les règlements régissant directement la distribution furent relâchés puis abolis en 1946 et 1947. En 1946, on mit fin dans la plupart des cas au régime de priorité pour la distribution des produits en conserve et le rationnement des fruits en conserve cessa. Le rationnement de la viande s'est terminé en mars 1947, malgré que l'imposition de jours sans viande ait continué pendant quelques mois après; le rationnement du beurre et le système de priorité pour la distribution du lait évaporé ont pris fin en

¹ Témoignages, Commission royale d'enquête sur les prix, fascicule n° 36, page 44.

² Ibid., fascicule n° 36, page 50.

juin. Le rationnement du sucre a été progressivement relâché au cours de 1947, en augmentant la ration de sucre et en supprimant le rationnement de diverses confitures. Le sucre cessa finalement d'être rationné en novembre 1947.

Comme on l'a déjà mentionné, les patentes pour de nouvelles entreprises furent généralement accordées assez librement à partir de 1944. En 1947, le règlement à cet effet fut sensiblement relâché et à compter de ce moment-là seuls avaient besoin de patente ceux qui voulaient faire le commerce de marchandises ou de services encore réglementés, comme ceux qui avaient besoin d'une quote-part de sucre et tous les marchands de coke ou de houille. En novembre 1947, tous les règlements de patentes furent abolis, sauf dans le cas des marchands de combustibles.

Les règlements régissant l'exportation furent abolis dans nombre de cas au cours de 1946 et de 1947 et à la fin de 1947, ils ne s'appliquaient plus qu'à certains produits agricoles et de bois. Les restrictions sur l'exportation des bestiaux et des viandes furent supprimées en septembre 1948.

Suppression des règlements sur les loyers et les expulsions

Pour ce qui est de la suppression des règlements sur les loyers et les expulsions, on n'a pas procédé tout à fait de la même façon dans le cas des locaux commerciaux que pour les logements. Comme on l'a déjà donné à entendre, les disponibilités étaient plus grandes dans le premier cas; en outre, comme les plafonds de prix avaient été enlevés, à quelques rares exceptions près, sur les marchandises et les services, on considérait qu'on n'aurait guère de motifs de maintenir la réglementation des loyers des immeubles commerciaux. Toutefois, les logements continuaient d'être rares, malgré qu'il s'en construisît pas mal de nouveaux; aussi le gouvernement en vint à la conclusion que la suppression des règlements régissant les loyers et les expulsions causerait beaucoup de gêne.

Les locaux commerciaux cessèrent complètement d'être réglementés en mars 1948. Par contre, en janvier 1949 la plupart des locataires sont encore assurés de la jouissance de leur logement à des prix qui, bien que plus élevés, sont encore limités. Néanmoins, le gouvernement fit un grand pas vers la suppression éventuelle des règlements sur le logement, quand, en novembre 1948, il décida que les immeubles alors vacants ou qui le deviendraient plus tard ne tomberaient plus sous le coup des règlements régissant les loyers et les expulsions. Cela veut dire qu'à mesure que les locataires quitteront, pour une raison quelconque, leur logement actuel, le nombre de logements réglementés diminuera de plus en plus. Cela signifie également qu'un locataire ne peut continuer de jouir de la protection des règlements sur les loyers et les expulsions que s'il reste dans le logement qu'il occupe maintenant; s'il déménage dans un autre logement, ce dernier, du fait même qu'il était disponible, est automatiquement exonéré du règlement. Qu'on nous permette d'examiner en détail ce programme de suppression de la réglementation.

Logements

C'est en avril 1947 que fut adoptée la première mesure visant au relèvement général des loyers. On autorisa un propriétaire à exiger 10 p. 100 de plus sur renouvellement de bail, à condition qu'il offre au locataire un bail de deux ans, non résiliable par lui-même, mais résiliable par le locataire en tout temps sur préavis de 30 jours. Si le locataire n'acceptait pas cette offre, son bail courant expirerait à échéance et il pourrait être expulsé suivant les prescriptions de la loi provinciale. Le logement resterait réglementé pour le nouveau locataire, mais avec une augmentation de 10 p. 100 dans le prix du loyer. Cette augmentation ne s'appliquait pas aux logements nouvellement bâtis ou transformés postérieurement au 1^{er} janvier 1944, étant donné que les loyers maximums pour de pareils immeubles étaient fixés sur une base de rapport raisonnable, proportionnellement au coût du terrain, de la main-d'oeuvre et des matériaux. Des dispositions spéciales autorisaient une augmentation supplémentaire de 10 p. 100, si le locataire sous-louait trois chambres ou plus en vertu de plus d'un sous-bail et qu'aucune augmentation n'eût été déjà accordée pour ces motifs. On étendit également les motifs permettant d'accorder une augmentation sous prétexte que le loyer était inférieur aux taux courants, motifs qui avaient été rétablis antérieurement pour les appartements.

En mars 1947, on prit des dispositions pour soulager les propriétaires qui souffraient par trop de l'"immobilisation" totale des baux. Les premiers à en profiter furent ceux qui avaient acheté des maisons entre le 31 mars 1944 et le 25 juillet 1945, date à laquelle l'immobilisation s'était appliquée. Les propriétaires qui avaient acheté des maisons antérieurement au 31 mars 1944 avaient pu donner un avis de six mois, qui expirait avant l'immobilisation, et ceux qui avaient acheté après le 24 juillet 1945, l'avaient fait en connaissance de cause; mais les autres qui avaient acheté entre ces deux dates pensaient pouvoir expulser le locataire moyennant six mois d'avis, s'ils désiraient occuper eux-mêmes les lieux et l'ordonnance les en avait empêchés.

En mars 1947, on autorisa les propriétaires de logements achetés entre ces deux dates à solliciter la permission d'en reprendre possession. La demande devait être faite à un tribunal d'appel sur les loyers, qui, dans sa décision, devait tenir compte du besoin de logement réciproque et du propriétaire et du locataire. En août 1947, ce principe fut élargi pour permettre à quiconque était devenu propriétaire de son logement avant le 1^{er} janvier 1947 de demander la jouissance des lieux pour lui-même et l'on désigna des commissaires dans nombre de villes du Canada pour connaître de ces demandes.

En octobre 1948, on relâcha encore plus les règlements. Quiconque était propriétaire d'un logement antérieurement à novembre 1947 pouvait, s'il en avait besoin pour son propre usage, expulser le locataire suivant les dispositions de la loi provinciale, mais moyennant préavis d'au moins six mois. A l'époque, tous les autres propriétaires pouvaient demander aux

commissaires le droit d'expulser un locataire, sous prétexte qu'ils avaient un plus grand besoin du logement que lui.

En juin 1947, il fut décidé de ne pas appliquer les règlements régissant les loyers et les expulsions aux maisons, appartements et autres immeubles indépendants dont la construction avait été achevée le ou avant le 1^{er} juin de cette année-là, afin d'encourager la construction de nouveaux logements à louer. En octobre 1948, on permit au propriétaire de majorer le loyer de 10 p. 100 à l'expiration du bail en cours, si le loyer maximum n'incluait pas déjà la hausse de 10 p. 100 prévue par l'ordonnance de 1947. En outre, tout propriétaire qui fournissait le chauffage pouvait hausser le loyer de 5 p. 100. En vertu de la même ordonnance, tous les logements non loués le 1^{er} novembre 1948, ou devenant vacants par la suite étaient exonérés des règlements sur les loyers et les expulsions.

Locaux commerciaux

C'est à la fin de 1945 que furent prises les premières dispositions en vue de la suppression des règlements régissant les loyers commerciaux. On décida alors qu'au cas où le propriétaire et le locataire seraient tous les deux disposés à conclure un bail de cinq ans, le loyer pourrait être fixé à n'importe quel prix qui leur agréerait. En même temps, on énuméra les situations qui pourraient motiver une demande d'expulsion de la part du propriétaire, laquelle devait être entendue par le sous-administrateur régional. En voici quelques-unes: Lorsque le propriétaire pouvait faire un meilleur usage du terrain; quand un autre occupant fournirait sensiblement plus d'emploi d'une nature permanente; lorsqu'un autre local approprié était à la disposition du locataire; lorsque le propriétaire était un hôpital ou une institution de charité qui avait besoin du local pour ses propres fins; ou si le propriétaire ou son fils désirait remonter un commerce qui avait été interrompu par l'état de guerre.

En mars 1947, les propriétaires de locaux commerciaux furent autorisés à majorer un loyer de 25 p. 100, à condition d'accorder une prolongation de bail de deux ans, qui serait irrévocable pour lui-même, mais révoicable pour le locataire sur préavis de trente jours. Le locataire qui ne voulait pas accepter un bail de deux ans, pouvait être expulsé suivant les dispositions de la loi provinciale et l'immeuble n'était plus désormais assujéti aux règlements sur les loyers et les expulsions. A la même époque, tous les locaux commerciaux qui n'étaient pas loués le 1^{er} mars, ou qui deviendraient vacants ultérieurement, furent exonérés des règlements, de même que les immeubles au sujet desquels le propriétaire et le locataire s'étaient entendus pour un bail de trois ans.

En juin 1947, les règlements régissant les loyers et les expulsions cessèrent de s'appliquer à certains genres de locaux commerciaux, y compris les postes d'essence loués par les raffineries ou les distributeurs, les cours de stationnement ou de vente d'automobiles, les salles de réunion et les cinémas. Il fut alors annoncé que les règlements cesseraient complètement de s'appliquer aux locaux commerciaux à compter du 8 mars 1948.

Logements communs, garnis et pensions

Les pensions régulières, c'est-à-dire celles servant deux repas par jour, cessèrent d'être réglementées en octobre 1947. En janvier 1949, les garnis et autres logements en commun sont encore assujettis aux règlements.

Hôtels

Les restrictions visant la fourniture de chambres par les hôtels à l'occasion de congrès cessèrent en novembre 1945. Les hôtels et pensions de villégiature cessèrent d'être réglementés en mars 1947 et tous les autres hôtels, un mois plus tard.

Réimposition de certains règlements, 1947-1948

En novembre 1947, le programme de suppression des règlements fut de nouveau modifié. D'une façon générale, les risques d'inflation étaient encore grands au Canada, aussi bien à cause de la pression d'un haut pouvoir d'achat à l'intérieur que par suite de la pression des hauts prix d'importation et d'exportation au dehors. L'imposition de restrictions pour la conservation des dollars des Etats-Unis créa de nouveaux problèmes. Certains commerces profitèrent de la rareté croissante de marchandises pour hausser leurs prix de vente au delà de ce que le gouvernement jugeait raisonnable d'après l'augmentation des prix de revient. Le gouvernement avait maintes fois souligné, en supprimant les plafonds, qu'il se réservait le droit de les rétablir, si les prix augmentaient sans raison. C'est ainsi qu'en novembre 1947, la Commission des prix réimposa les plafonds sur les plus importants fruits et légumes en conserve, de même que sur les carottes, et réglementa les majorations de prix coûtants des jus de citron, orange et autres fruits de la sorte, de même que de ces fruits entiers, raisins et choux importés. Toutes ces denrées avaient été touchées par les restrictions sur l'importation.

En 1948, on réimposa les plafonds de trois denrées dont la hausse de prix ne pouvait être attribuable à l'interdiction des importations. En janvier, on réimposa le plafond du beurre. En février, le prix de certains engrais chimiques et ingrédients de fertilité fut ramené à ce qu'il était auparavant. Dans l'été de 1948, quand le prix contractuel du blé fut porté de \$1.55 à \$2.00, on versa une subvention pour combler la différence, afin de stabiliser les prix du pain et de la farine. Cependant les prix du pain montèrent dans certaines régions, si bien qu'en août 1948, on réimposa les plafonds et du pain et de la farine. Dans l'automne de 1948, lorsque furent supprimées ou adoucies les restrictions visant certains fruits et légumes frais, celles de ces denrées qui étaient importées furent automatiquement assujetties au règlement régissant la majoration des prix coûtants.

La réimposition de ces plafonds fit que le Canada eut, durant la deuxième moitié de 1947 et en 1948, une certaine mesure de réglementation sélective des prix.

PARTIE IV: APPRÉCIATION D'ENSEMBLE

GÉNÉRALITÉS

En nous reportant à la période de guerre, nous sommes frappés par la stabilité remarquable des prix que les consommateurs eurent à payer. Il n'est guère douteux que l'on n'eût pas pu atteindre ce degré de stabilité, n'eût-ce été l'imposition opportune du plafonnement général des prix vers la fin de 1941 et ce qui a été d'après nous la façon efficace, déterminée et ingénieuse dont il a été appliqué. Mais nous ne croyons pas que le plafonnement eut pu à lui seul empêcher les prix de monter. Un plafond de prix est comme le couvercle d'un pot en ébullition: on ne peut le maintenir que si la pression du contenu ne devient pas excessive.

Par conséquent, malgré que pour les raisons que nous énonçons ailleurs, il eût été peu pratique de rendre les mesures fiscales et monétaires suffisamment rigoureuses pour empêcher les prix de monter dans les conditions qui existaient au Canada en temps de guerre, elles constituaient une partie indispensable du programme de stabilisation. Les tarifs élevés des impôts individuels ont permis d'amener le consommateur à limiter ses dépenses à des proportions contrôlables. Les impôts sur les sociétés commerciales, particulièrement celui visant les surplus de bénéfices, rognèrent beaucoup les profits de guerre et aidèrent à empêcher que la main-d'oeuvre ne réclame une plus large part de gain et que les Canadiens en général ne demandent une réduction de l'impôt sur les revenus personnels.

Malgré que les salaires n'aient jamais été assujettis à un plafonnement rigide, on a maintenu à cet égard une assez large mesure de restrictions qui semble avoir été indispensable.¹ A ce propos, il est significatif qu'à part de rares occasions, les augmentations de salaire n'ont pas été reconnues, durant la période de plafonnement général, comme devant motiver le versement de subventions ou des hausses de prix. La réglementation des exportations, les subventions sur les importations et la réglementation des changes ont été également indispensables. Sans elles, on n'aurait pas pu garder au Canada une quantité suffisante de marchandises essentielles et la hausse des prix des marchandises importées eut tôt rendu le plafonnement des produits domestiques impraticable. Même avec tout cela, n'eût été la réglementation opportune des prix aux Etats-Unis au début de 1942, nous estimons qu'il aurait été, sinon impossible, du moins excessivement difficile de tenir bon au Canada. Puis, il ne faut pas oublier que, bien que le plafond général soit resté plus ou moins intact au niveau du détail pendant environ quatre ans, les producteurs canadiens ont pu, pendant ce temps-là, jouir de bien plus gros revenus, grâce au versement à la production domestique, de subventions élevées et croissantes.

Mais avant tout, nous sommes convaincus que le couvercle a été maintenu surtout parce que les Canadiens étaient résolus à le maintenir. Persuadés par une publicité habile et étendue, ils se sont contraints mutuellement. Le maintien du plafond des prix est devenu une partie intégrante

¹ Voir le chapitre 7, Prix, Salaires et Rendement.

de l'effort de guerre, ou, comme l'a dit un témoin, "appuyer la réglementation était le devoir d'un patriote".¹

Il est possible qu'on ne s'entende pas sur le point de savoir si oui ou non le plafonnement général des prix était la bonne politique ou s'il n'aurait pas mieux valu permettre un peu plus de latitude. Peut-être une attitude moins rigide eût-elle rendu les rajustements de l'après-guerre moins difficiles. Ce serait là discuter le fait accompli. Or, en 1941, nous faisons des efforts illimités pour gagner la guerre; il était donc prudent de prévoir le pire et de s'y préparer. Néanmoins, le succès même du plafonnement général des prix a rendu effectivement plus difficile le rétablissement de la liberté commerciale.

Nous avons examiné la question de savoir si, étant donné la hausse rapide des prix à la suite de la suppression de la réglementation, on aurait dû continuer plus longtemps le plafonnement général du temps de guerre. Vu les témoignages et les exposés de griefs de groupes parlant au nom d'une proportion importante de la population qui réclame la réimposition des règlements et qui estime qu'on n'aurait jamais dû les supprimer, cela devenait pour nous un sujet d'étude pressant et aussi l'une des questions le plus difficiles à résoudre.

Certes, nous savons que la validité de la réglementation fédérale des prix en temps de paix est contestée et que, tout désireux que le gouvernement fédéral ait pu être ou ne pas être de la continuer, sa compétence en la matière est contestable devant les tribunaux. C'est une question qui est longuement étudiée dans la dernière partie de cette section. Toutefois, à part cela, il nous semble que le point essentiel était de savoir si c'eût été dans l'intérêt général de chercher à maintenir un niveau de prix qui ne pouvait être maintenu qu'à l'aide d'une mesure d'intervention gouvernementale sans parallèle en temps de guerre ou en temps de paix.

Le maintien des prix à leur niveau de 1941 n'aurait pas signifié seulement la continuation du genre d'intervention qui avait été nécessaire pour maintenir le plafond en temps de guerre. En effet, bien que le plafonnement ait maintenu les prix au-dessous de ce qu'ils auraient été sous un régime commercial libre en temps de guerre, il ne faut pas oublier que les prix canadiens ne se sont effectivement guère écartés des prix des États-Unis, qui étaient également réglementés et que les prix de revient et les prix de vente des produits domestiques étaient assez bien proportionnés. Toutefois, à la fin de la guerre, les prix d'importation et d'exportation aussi bien que les prix coûtants des produits domestiques ont commencé de monter, s'écartant de plus en plus du plafond canadien du temps de guerre. Nous avons le témoignage de M. K. W. Taylor, qui dit ceci:

"Même si le régime de plafonnement avait été maintenu intégralement, il y aurait eu presque sûrement une hausse de prix très considérable. En maintenant les anciens plafonds, on aurait eu à verser un montant beaucoup plus élevé en subventions, sans que cela eut pu empêcher que la production s'en trouve entravée et restreinte."²

¹ Témoignages, commission royale d'enquête sur les prix, fascicule n° 36, page 49.

² Témoignages, Comité spécial des prix, fascicule n° 1, page 62.

Franchement parlant, la continuation du plafonnement des prix pendant la période d'après-guerre aurait imposé au pays un régime et un niveau de prix n'ayant aucun rapport avec la réalité et qu'on n'aurait pu maintenir qu'à l'aide d'un système minutieux et compliqué de plans et de directives de l'Etat. A un moment donné, on aurait pu avoir des motifs d'espérer qu'à mesure que disparaîtraient les déficiences dues à la guerre, l'offre et la demande s'équilibreraient à des prix guère plus élevés ou peut-être même égaux ou inférieurs à ceux du plafond; mais les événements tournèrent autrement.

Nous approuvons la décision qui a été prise de ne pas continuer ni accroître les restrictions du temps de guerre. Nous sommes convaincus qu'avoir maintenu les prix de 1941 bien avant dans la période d'après-guerre dans des conditions domestiques et mondiales totalement différentes, eût été non seulement impraticable, mais aussi très inopportun du point de vue économique.

Aurait-on pu établir et maintenir un autre plafond plus élevé? Nous en avons étudié la possibilité et il nous semble qu'il y aurait eu un obstacle quasi insurmontable. Cet obstacle résidait dans l'établissement d'un nouveau plafond général dans la période qui suivit immédiatement la guerre, avant que les prix ne se soient équilibrés. Le plafonnement d'après les prix de 1941 conservait les proportions du régime de prix établis dans le commerce. Dans une période d'inflation, le réglage des prix de vente et des prix de revient est inégal et son cours est marqué par des avances et des reculs. La fixation effective de tous les prix dans l'économie est d'autant plus difficile dans le déséquilibre de l'inflation, parce que pour fixer les prix il faut d'abord déterminer un équilibre économique de tous les facteurs par des moyens artificiels, plutôt que par le procédé normal du jeu de l'offre et de la demande.

Pour réimposer les plafonds après la guerre, il aurait fallu fixer de nouveau les prix à chaque stade de la production et de la distribution et cela à un niveau qui aurait eu si peu de rapport avec les réalités économiques que leur emploi dans la période d'après-guerre eût été absolument impraticable et inopportun. En outre, dans l'économie du temps de paix il ne peut pas être fait de distinction entre les prix des marchandises essentielles et ceux des articles de luxe, ni entre ceux des services essentiels et ceux des services de luxe. Puis il aurait fallu fixer et réglementer tous les salaires et tous les appointements. Peut-être ces mesures auraient-elles pu être adoptées de façon à satisfaire et les consommateurs et les producteurs, mais nous en doutons fort. En tout cas, à moins d'avoir fixé les nouveaux plafonds à peu près aux niveaux qui auraient été établis sur un marché libre, le degré d'intervention de la part de l'Etat n'eut été guère moindre que si l'on avait conservé le plafond primitif.

Nous avons considéré aussi les difficultés d'ordre administratif qu'aurait entraînées une réglementation générale des prix en temps de paix. Les voici brièvement:

- (a) un plafonnement général des prix suscite une quantité de problèmes extrêmement complexes. Pour que le système fonctionne, il faut que ces problèmes soient résolus rapidement, équitablement et efficacement. Cela exige un personnel assez nombreux de hauts fonctionnaires très compétents et expérimentés. Pendant la guerre, on a pu se procurer ce personnel, principalement en empruntant les services d'employés supérieurs du commerce et de l'industrie, car on ne pouvait pas en trouver ailleurs qui eussent suffisamment d'expérience. En temps de paix, on ne peut pas attendre des compagnies privées qu'elles continuent de prêter leurs plus hauts employés à l'État et celui-ci ne pourrait pas les attirer dans son service de façon permanente à moins d'être en mesure de leur offrir un emploi fixe et de leur verser des traitements bien plus élevés que ceux qu'on paie actuellement. Sans personnel compétent, l'administration eut été forcément inefficace;
- (b) on ne pouvait pas compter que le commerce et le public en général continuent d'accepter la réglementation, sans une campagne d'éducation assez étendue pour leur expliquer aussi bien le besoin des restrictions que les détails de la réglementation. Comme M. Taylor l'a dit dans son témoignage devant notre Commission, une campagne de ce genre est "réellement indispensable", si l'on veut que le public se conforme aux règlements. Or, cela coûte cher et, en temps de paix, on peut fort bien l'assimiler à une propagande politique;
- (c) ce qui s'est produit depuis la guerre nous démontre que bien souvent les tribunaux sont peu disposés à imposer aux transgresseurs des règlements une peine suffisamment sévère pour décourager ceux qui voudraient les imiter.

Quant à savoir si, oui ou non, la façon dont on a effectivement procédé à la suppression de la réglementation était à tous égards la meilleure qu'on pût employer dans les circonstances, c'est là matière d'opinion. A notre avis, il était sage de procéder graduellement, plutôt que de supprimer toutes les restrictions d'un seul coup; on pouvait ainsi atténuer le choc de l'ajustement et espérer que l'offre et la demande arrivent à mieux s'équilibrer avant que l'opération soit achevée. Toutefois, il y avait indubitablement une limite au delà de laquelle le maintien de certains prix au niveau de 1941, tandis que d'autres étaient libres, aurait causé des inégalités et des distorsions graves.

Il y a deux plafonds encore en vigueur qui, bien que moins élevés, ont un rapport avec les maximums de 1941; ce sont ceux des loyers et du sucre.¹ D'autres ont été réimposés dans la période d'après-guerre, dont les plus importants sont ceux du pain, de la farine et du beurre; ensuite, les restrictions visant la majoration des prix coûtants de certains fruits et légumes importés. On verse aussi une subvention sur la farine de consommation domestique. Cela nous a portés à nous enquerir de la possibilité d'une

¹ Automne, 1948.

forme quelconque de réglementation sélective plutôt que d'un plafonnement général des prix durant la période d'après-guerre. Nous avons demandé l'avis de M. Taylor et voici quelques extraits de son témoignage :

M. Taylor: Lorsqu'il s'agit d'industries ou de genres d'industries autres que celles d'utilité publique ou d'un genre analogue, la réglementation sélective des prix devient un problème extrêmement difficile et compliqué. Il y a toute la question du prix de revient dont il faut tenir compte. Le prix de revient varie grandement selon les producteurs et les diverses parties du pays. Particulièrement quand il s'agit de produits non-standardisés, surgit la question de la qualité, du classement, de la définition et des marchés.

Me Dyde: . . . Mais cependant, à l'heure actuelle, de pareilles réglementations existent. Comment surmontez-vous ces diverses difficultés? Par exemple, prenez le cas de la hausse du prix de revient.

M. Taylor: Le problème est moins difficile si l'on prend pour acquis que la difficulté est passagère. En d'autres mots, les industriels en cause tiennent cette situation pour temporaire. Nous avons maintenant ces réglementations particulières. Les difficultés sont très réelles, et un certain malaise règne dans les industries réglementées. Elles ont l'impression qu'on a fait des distinctions à leur détriment; mais leur tendance à regarder la situation comme temporaire indique que les problèmes ne sont pas insolubles. D'une manière ou d'une autre, nous les résolvons.

Certains prix de revient, échappant à la réglementation, sont à la hausse. Alors, vient un jour où nous devons soit reviser nos vues sur le prix maximum en cause, soit étendre la réglementation aux éléments de ces prix de revient.

Me Dyde: Depuis quelque temps, ces industries réglementées se plaignent-elles beaucoup à ce sujet? Se disent-elles, par exemple, traitées injustement ou encore se disent-elles incapables de faire face à la hausse des prix de revient?

M. Taylor: Oh oui! Ces derniers mois, j'ai pris part à des réunions de boulangers. On y a fait grand état des distinctions injustes, d'une part, et d'autre part, des prix de revient non réglementés de certaines de leurs opérations. Ces gens ont l'impression qu'ils sont, en quelque sens, des victimes choisies de propos délibéré, et n'aiment pas cela. Leur hostilité n'a rien d'agressif, mais à coup sûr, ils ressentent le fait qu'on a décidé de faire tomber sur eux cette réglementation particulière.

Si nous comprenons bien, la réglementation sélective des prix peut avoir sa raison d'être dans des circonstances exceptionnelles et provisoirement. Elle peut, par exemple, être motivée par une restriction temporaire des importations dans le but de conserver des devises étrangères, qui, si on la laissait influencer sur les prix, procurerait simplement un profit fortuit aux producteurs du pays et, advenant l'autorisation de certaines importa-

tions, aux importateurs. La réglementation sélective des prix, accompagnée de subventions, peut aussi avoir sa raison d'être comme moyen de ralentir le pyramidage des prix et des salaires, si l'on suppose que la hausse du coût de la vie est momentanée et sera bientôt remplacée par une baisse. Dans des cas spécifiques d'extrême rareté de denrées importantes, la réglementation directe peut être nécessaire pour s'assurer que les marchandises rares soient dirigées là où elles peuvent mieux servir l'intérêt national.

Toutefois, sauf dans les circonstances de ce genre, il est douteux que la réglementation sélective des prix soit bien recommandable en temps ordinaire. Elle crée forcément des distinctions préjudiciables et son application est extrêmement difficile et compliquée. Ce qui est plus important que tout le reste, surtout si l'on subventionne les marchandises réglementées, c'est qu'elle risque d'accentuer plutôt que d'atténuer la disproportion entre l'offre et la demande qui mène à l'inflation. Si l'on doit combattre l'inflation sur tous les plans il faut que les armes soient générales dans leur ensemble et qu'on s'en serve pour équilibrer la circulation monétaire disponible pour les dépenses avec l'approvisionnement des biens et des services susceptibles d'être achetés.

DROIT CONSTITUTIONNEL DU PARLEMENT DU CANADA
D'ÉTABLIR ET DE MAINTENIR UNE RÉGLEMENTATION DES PRIX

Les tribunaux ont reconnu que la constitution donne au Parlement du Canada le droit d'édicter des lois pour la réglementation des prix en temps de guerre et durant la période transitoire entre le pied de guerre et le pied de paix. Ce qui nous intéresse ici, c'est de savoir "si le Parlement canadien a le droit de maintenir indéfiniment les mesures de réglementation existant déjà ou d'édicter de nouvelles mesures législatives de la sorte en temps de paix". C'est là une question que seuls les tribunaux peuvent trancher définitivement, mais nous avons cru qu'il serait utile d'avoir un exposé des différents points de vue concernant le degré d'autorité que possède le Parlement à cet égard et de les énoncer, dans le but d'examiner ce problème.

Pour la clarté du débat, il convient d'observer que les lois régissant les prix peuvent produire différents effets, viser différents buts et avoir une portée différente. Notre étude se limitera à un seul genre de législation, savoir: la réglementation des prix au moyen d'un plafonnement général, semblable à celui qui a été imposé durant la dernière guerre dans le but de restreindre les causes d'inflation dans l'économie

Pour qu'une pareille législation soit d'application pratique, il faut réglementer tout ce qui influe sur le prix que paie le consommateur, aux stades de l'importation, de la fabrication, de la vente en gros et de la vente au détail. Par exemple, pour réglementer les prix des chemises d'hommes, il faut notamment garantir l'importation de coton brut ou de tissu à des prix proportionnés, réglementer les prix de revient et les prix de vente de la fabrique, de même que les majorations des prix de revient des grossistes et des détaillants. D'une façon générale, un programme de réglementation

de prix doit régir les conditions des marchés conclus par les gens d'affaires pour l'acquisition ou la vente de biens et l'usage qu'ils peuvent en faire tant qu'ils leur appartiennent. Ces marchés peuvent porter sur des opérations commencées ou achevées entièrement dans une seule province, ou encore dans plusieurs provinces ou dans plusieurs pays. Le problème est de savoir si le Parlement a d'après la constitution canadienne, le droit d'édicter des lois régissant toutes ces activités en temps de paix?

On nous a dit que le noeud de la question réside dans la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales, qui est formulée dans les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. En vertu de l'article 91, le Parlement du Canada a le droit exclusif de légiférer sur certains sujets spécifiques, en même temps qu'un pouvoir général "d'édicter des lois pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada, relativement à toutes questions en dehors des catégories de sujets que le présent Acte attribue aux législatures des provinces". Les législatures provinciales, en vertu de l'article 92, ont le droit exclusif de légiférer sur des questions spécifiées, dont la plus importante est celle des "droits civils et de propriété dans la province".

Les sujets mentionnés dans ces articles sont ceux pour le règlement desquels des lois peuvent être édictées. Ce sont en quelque sorte des buts législatifs. Par exemple, l'attribution de la question des "droits civils et de propriété dans la province" aux provinces ne veut pas dire que toutes les lois qui effectivement touchent les droits civils et de propriété sont des lois sur les droits civils et de propriété que doivent édicter les provinces. Pour cela, il faut qu'elles visent les droits civils et de propriété dans la province proprement dite. Donc, il faut considérer l'objet essentiel d'une loi pour la classer dans le cadre soit de l'article 91, soit de l'article 92 et non pas seulement sa forme ou ce qu'elle peut toucher incidemment en visant l'objet principal.

En vertu de quelle autorité le Parlement du Canada peut-il donc édicter des lois pour la réglementation des prix en temps de paix?

D'abord, considérons les sujets spécifiquement attribués au Parlement du Canada. Pour les besoins de la discussion, on peut les grouper en trois catégories:

1. Questions de droit criminel.
2. Réglementation du commerce.
3. Toutes autres questions.

Les lois criminelles sont destinées à empêcher certains actes ou genres d'activité. Le seul objet de la législation est la suppression de ces actes ou genres d'activité. Il est évident que les nombreux règlements nécessaires pour la régie des prix ne peuvent pas s'appuyer sur le droit criminel, étant donné que les infractions créées pour être réprimées, c'est-à-dire les infractions aux règlements, ne sont pas à proprement parler, les objectifs qu'on vise, mais résultent seulement de la réglementation qui, elle, est le véritable objet de la législation.

Les décisions du Conseil privé ont établi que le sujet "Réglementation du commerce" doit être interprété comme s'appliquant au commerce du point de vue national. Par exemple, la législation se rapportant aux importations, exportations ou opérations interprovinciales peut être fondée sur ce droit. Toutefois, il ne comporte pas le pouvoir de régir un commerce ou une industrie en particulier pour ce qui est des opérations qui se font dans les limites d'une province. Lorsqu'il s'agit d'une loi qui a pour but de régir les actions de telle industrie ou de tel commerce en particulier dans une province, on considère qu'on veut régir par là l'usage de ses droits civils et de propriété dans les limites de la province. Le Conseil privé a déclaré que "la réglementation du commerce" inclut peut-être la réglementation générale du commerce touchant l'ensemble du Canada, mais nulle décision visant une législation comme celle que nous discutons n'a encore été fondée sur cette opinion.

Comme cette dernière question se rapproche de celle qui relève de la compétence générale du Parlement, nous n'insisterons pas, mais ce que nous discutons par la suite, au point de vue compétence générale, porte en grande partie sur le sujet de la réglementation du commerce.

Les autres sujets qui relèvent spécifiquement de l'autorité du Parlement pourraient faire l'objet de lois purement financières, venant en supplément de la réglementation des prix; mais ils ne semblent pas pouvoir faire l'objet de lois devant régir les opérations pour les articles de commerce ordinaires dans les limites d'une province.

D'après ce qui précède, il est clair, sous réserve de ce qui est dit par la suite au sujet du "commerce", que les lois tendant à la réglementation des prix ne tombent, d'une façon générale, dans aucune des catégories de buts spécifiques mentionnées dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord à l'égard desquelles le Parlement a le droit de légiférer. Certaines mesures législatives faisant partie d'un programme de ce genre pourraient être édictées, notamment les mesures financières en supplément de la réglementation des prix, mais rien dans ces sujets n'autorise à édicter des lois régissant la jouissance de biens ou de contrats se rapportant à des choses qui sont entièrement dans les limites de la province à cet effet.

Finalement, nous devons considérer le pouvoir général qu'a le Parlement de "faire des lois pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada relativement à toutes questions en dehors des catégories de sujets attribués par le présent Acte aux législatures des provinces", en même temps que le droit exclusif des législatures provinciales d'édicter des lois se rapportant aux "droits civils et de propriété". C'est là qu'est le point obscur. Les lois régissant les prix peuvent être considérées comme relevant de l'une ou de l'autre compétence. Le cas n'est pas clair et il faudrait que la question soit tranchée par les tribunaux. On nous a dit que de bonnes raisons pouvaient être invoquées de part et d'autre à cet égard et il serait utile de voir quelles ont été les décisions antérieures du Conseil privé au sujet de la compétence générale du Parlement et du droit des provinces d'édicter des lois se rapportant aux droits civils et de propriété.

Le Conseil privé a déclaré que le Parlement a le droit d'édicter des lois touchant les droits civils et de propriété, si ces derniers ne sont qu'incidemment visés et que l'objectif réel est de venir à bout d'une autre difficulté qui est naturellement nationale. Faisant suite à cette décision, précisée pour la première fois en 1896,¹ d'autres jugements du Conseil privé donnèrent lieu à la "théorie de l'urgence", suivant laquelle les lois édictées en vertu du pouvoir général du Parlement doivent, pour être valides, découler de circonstances exceptionnelles portant atteinte à l'intérêt général du Canada. Pendant et peu de temps après la première guerre mondiale, cette théorie s'est affirmée en invoquant les cas d'urgence, tels que la guerre et la période de transition de la guerre à la paix, dans lesquels on peut avoir besoin, pour préserver la vie de la nation, d'employer des moyens exceptionnels, fort susceptibles de passer outre "les droits civils et de propriété dans une province". Cette insistance a mené à croire que le droit du Parlement de légiférer "pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada" était limité aux cas d'urgence nationale et aux périodes de transition de l'urgence à la normale.

Toutefois, en 1946, une décision du Conseil privé indiqua que la théorie de l'"urgence" était trop restrictive, que le cas d'urgence n'est rien qu'un cas donnant au Parlement le droit de légiférer en vertu de ses pouvoirs généraux et qu'il peut y en avoir d'autres. A cette occasion, le Conseil privé a déclaré que

"le véritable critère réside dans l'objet même de la loi: s'il est tel qu'il va au delà des préoccupations et des intérêts locaux ou provinciaux et doit être, de sa nature même, un sujet d'intérêt pour l'ensemble du pays, alors il relève de la compétence du Parlement fédéral comme étant une question touchant la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada."

Le pouvoir général du Parlement est donc de légiférer en matière intrinsèquement nationale.

D'autre part, le droit des législatures provinciales consiste à légiférer en matière de "droits civils et de propriété dans la province" proprement dits.

Dans laquelle de ces catégories tombent les lois portant réglementation des prix pour maintenir un plafond général ou les prix de denrées essentielles et atténuer par là les causes d'inflation dans l'ensemble de l'économie?

On peut invoquer des raisons à l'appui de la validité des lois édictées par le Parlement pour la réglementation des prix, comme partie d'un programme destiné à combattre l'inflation dans l'après-guerre et elles peuvent être de deux sortes.

D'abord, on peut dire que les conditions exceptionnelles qui, durant la guerre, donnent à la réglementation des prix un caractère naturellement national, continuent d'exister dans la situation d'après-guerre. La désorga-

¹ Procureur général d'Ontario v. Canada Temperance Federation, 1946, A.C. 205-208.

nisation du commerce mondial, les difficultés des changes et les programmes d'approvisionnement jugés nécessaires pour aider les pays épuisés créent, dans l'ensemble du Canada, les conditions qui existaient pendant la guerre. Ce raisonnement peut s'exprimer de deux manières: on peut dire soit que les circonstances exceptionnelles du temps de guerre ont continué jusque dans l'après-guerre, soit que les conditions de l'après-guerre ont donné lieu aux mêmes circonstances exceptionnelles.

Deuxièmement, on peut prétendre qu'en tout cas la législation portant réglementation des prix, comme partie d'un programme destiné à combattre l'inflation, se rapporte à un sujet avant tout d'intérêt national. On dit que l'inflation est une condition qui, par sa nature même, se rattache à l'ensemble de l'économie nationale. En outre, on prétend que l'inflation est un sujet semblable à ceux qui sont spécifiés dans l'article 91 comme relevant de la compétence fédérale, notamment la banque, la monnaie, le commerce et ainsi de suite. Puis les pressions économiques qui produisent ces causes d'inflation atteignent l'économie du pays tout entier; or, la réglementation des prix est essentiellement un programme destiné à remédier à ces pressions. On dit qu'une législation ayant pour effet et pour objet de régir l'économie canadienne dans son ensemble et qui ne vise pas des personnes ou des commerces en particulier est une législation pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada et pas simplement une réglementation des droits civils et de propriété dans les provinces. On prétend qu'une mesure législative de ce genre est en dehors des pouvoirs attribués aux provinces par l'article 92, étant donné que nulle province n'a le droit de légiférer dans le but de réglementer l'ensemble du régime économique canadien.

Finalement, on dit que les lois du genre de celles dont il est actuellement question n'ont pas encore été soumises aux tribunaux en temps de paix et que les décisions qui ont été rendues sur les lois portant réglementation des prix, se rapportant à des lois d'une nature différente, ne sont pas applicables.

Les raisons qui précèdent peuvent être invoquées pour justifier l'action législative du Parlement, soit en vertu du pouvoir général qui lui est conféré par l'article 91, soit en vertu de son pouvoir relatif à "la réglementation du commerce". Comme on l'a déjà mentionné, ce dernier comprend apparemment le pouvoir d'édicter des lois pour la réglementation générale du commerce, mais non pour celle d'un commerce ou d'une industrie en particulier. On prétend qu'une législation s'appliquant à tout le commerce en général ou même à des produits essentiels, à cause de leur effet général sur l'ensemble du commerce du pays, est admissible sous ce chef.

C'est pourquoi l'on prétend qu'une législation destinée à stabiliser l'ensemble du régime économique du Canada, même si elle décrète la réglementation d'opérations touchant les droits civils et de propriété entièrement dans les limites d'une province, ne vise pas les "droits civils et de propriété dans une province". Elle ne fait que toucher de façon secondaire et purement fortuite les droits civils et de propriété; mais ce qu'elle vise,

c'est la réglementation d'une chose qui, de par sa nature intrinsèque, est nationale.

D'un autre côté, on nous informe qu'on peut invoquer les raisons qui suivent pour contester la compétence du Parlement en la matière. Les lois destinées à réglementer les prix touchent le commerce local et les opérations locales entièrement dans les limites de la province. On dit que le but est, jusqu'à ce point, de réglementer ce commerce et ces opérations, c'est-à-dire de réglementer l'exercice des droits civils et de propriété dans la province, qu'il n'y a rien qui soit naturellement national dans cette partie de la réglementation des prix en temps ordinaire et qu'il n'y a pas de circonstances exceptionnelles découlant de la situation d'après-guerre qui puissent motiver le maintien par le Parlement de la réglementation des prix au delà de la période nécessaire pour passer des conditions du temps de guerre aux conditions du temps de paix. On prétend que les pouvoirs législatifs réciproques du Parlement et des législatures provinciales sont redevenus normaux.

En outre, le Conseil privé a rendu un grand nombre de décisions, indiquant qu'avant de pouvoir être considérée comme étant naturellement nationale, il faut que la question en possède bien clairement la caractéristique.

Dans bien des cas, par exemple, une mesure législative du Parlement portant réglementation du commerce d'assurance dans l'ensemble du Canada a été jugée comme étant hors de la compétence du Parlement. A cette occasion, on a fait valoir que l'assurance est un commerce de nature naturellement nationale, mais le Conseil privé a dit que le Parlement n'avait pas le droit de se charger de réglementer les marchés d'assurance qui sont entièrement dans les limites d'une province. Le Parlement, a-t-il été décidé, ne peut pas régir un commerce ou un genre d'affaires dans une province.

On a adopté la même manière de voir au sujet des raisons invoquées à l'appui d'une réglementation générale du commerce des grains, au moyen d'une mesure législative édictée par le Parlement. On a prétendu que le commerce des grains n'est pas tellement national qu'il puisse permettre au Parlement de légiférer sur tous ses aspects. Il a été dit également que le Parlement ne peut pas édicter de lois pour la réglementation des conflits du travail et des grèves dans tous les emplois du Canada, sous prétexte que les conflits locaux qui sont entièrement dans les confins d'une province sont des questions de droit civil et de propriété et que le Parlement, en vertu du pouvoir général, n'est pas autorisé à légiférer pour la réglementation des conflits locaux en même temps que pour ceux d'intérêt national, visés par le pouvoir général de l'article 91. On a prétendu aussi que le Parlement n'avait pas le droit d'édicter sa loi générale d'assurance-chômage en 1935, malgré que cette mesure eût été adoptée à une époque où le chômage était intense dans tout le Canada. Cette difficulté n'a pu être résolue qu'en modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Dans tous ces cas, il a été indiqué que les problèmes n'étaient pas d'une nature suffisamment nationale pour autoriser le Parlement à toucher

aux droits civils et de propriété dans les provinces afin d'y remédier. On a toujours insisté sur la nécessité soit de circonstances exceptionnelles, soit de caractéristiques nationales primordiales, ou des deux.

De notre discussion générale des pouvoirs législatifs du Parlement il ressort clairement que pour que les lois à édicter en vertu du pouvoir général "d'édicter des lois pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada" ou en vertu du pouvoir spécifique visant la "réglementation du commerce" ne viennent pas en conflit avec le pouvoir que possèdent les provinces de légiférer en matière de "droits civils et de propriété", il faut nécessairement qu'elles soient de nature essentiellement nationale. Cette caractéristique nationale peut résulter ou non de circonstances exceptionnelles qui touchent l'ensemble du Canada. D'après notre étude des lois de réglementation des prix, nous ne sommes pas du tout certains que cette législation soit conforme au critère qu'on vient de mentionner. On peut invoquer de fortes raisons pour et contre et nous sommes obligés de conclure que la situation est très obscure. Somme toute, il n'y a que les tribunaux qui puissent juger définitivement la question. Cette confusion de compétence est l'une des importantes difficultés qu'un programme de réglementation de prix en temps de paix aurait à affronter.

ÉLÉMENTS EXTÉRIEURS INFLUANT SUR LE NIVEAU DES PRIX AU CANADA

Il est assez évident qu'il existe un certain rapport entre le niveau des prix du Canada et celui de l'étranger. Nous avons cherché à déterminer l'étendue de ce rapport et la mesure dans laquelle il faut en tenir compte. Au cours du présent chapitre, nous tenterons donc de répondre aux deux questions suivantes:

1. Dans quelle mesure le niveau des prix au Canada a-t-il suivi la tendance des prix dans les autres pays, notamment aux Etats-Unis, ou s'en est-il écarté et pour quelles raisons?
2. Comment peut-on maintenir la stabilité des prix au Canada, alors qu'ils augmentent aux Etats-Unis et ailleurs?

LE POINT DE VUE STATISTIQUE

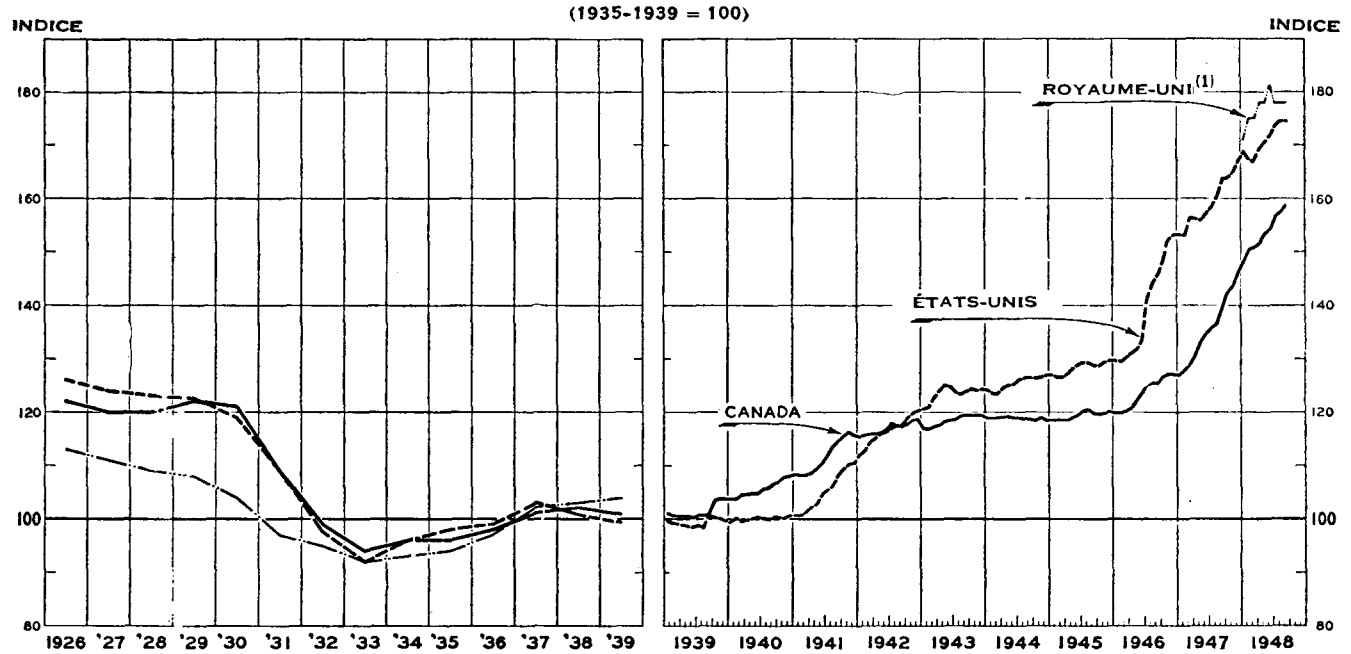
Pour établir la comparaison entre les prix du Canada et ceux de l'étranger, il faut nécessairement recourir à des indices complexes de prix. Malgré tous leurs défauts, ils nous fournissent le moyen le plus sûr de déterminer les changements généraux des prix et d'établir des comparaisons assez exactes. Les deux indices qui semblent le mieux représenter le mouvement des prix dans les pays dont les méthodes statistiques sont à la page, comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Canada, sont l'indice des prix de gros et l'indice du coût de la vie ou des prix d'articles de consommation, qui mesure le coût à la consommation de diverses denrées sélectionnées. Les deux indices se fondent généralement sur une grande variété de marchandises vendues par les grossistes et les détaillants. Bien que la constitution et la composition des indices varient selon les pays, tout comme le régime de production et les habitudes des consommateurs, la comparaison d'indices complexes de ce genre donnera probablement une meilleure idée du mouvement des prix que la comparaison des prix de quelques denrées importantes communes aux pays en cause. Néanmoins, les deux méthodes de comparaison, l'indice complexe et les prix d'articles déterminés, ont leur raison d'être. L'indice des prix de gros est le plus utile des deux, car il vise une plus grande variété d'articles que l'indice du coût de la vie.

Mouvement des prix aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada

Nous avons choisi les Etats-Unis et le Royaume-Uni comme base de comparaison avec le Canada, car 80 p. 100 de nos importations proviennent de ces pays auxquels nous vendons 70 p. 100 de nos exportations. En outre, ces deux pays jouent un rôle de premier plan dans le commerce international en général. Le graphique suivant indique l'indice des prix de gros et l'indice du coût de la vie dans ces trois pays, depuis 1926.

INDICES DES PRIX DE DÉTAIL

CANADA - ÉTATS-UNIS - ROYAUME-UNI



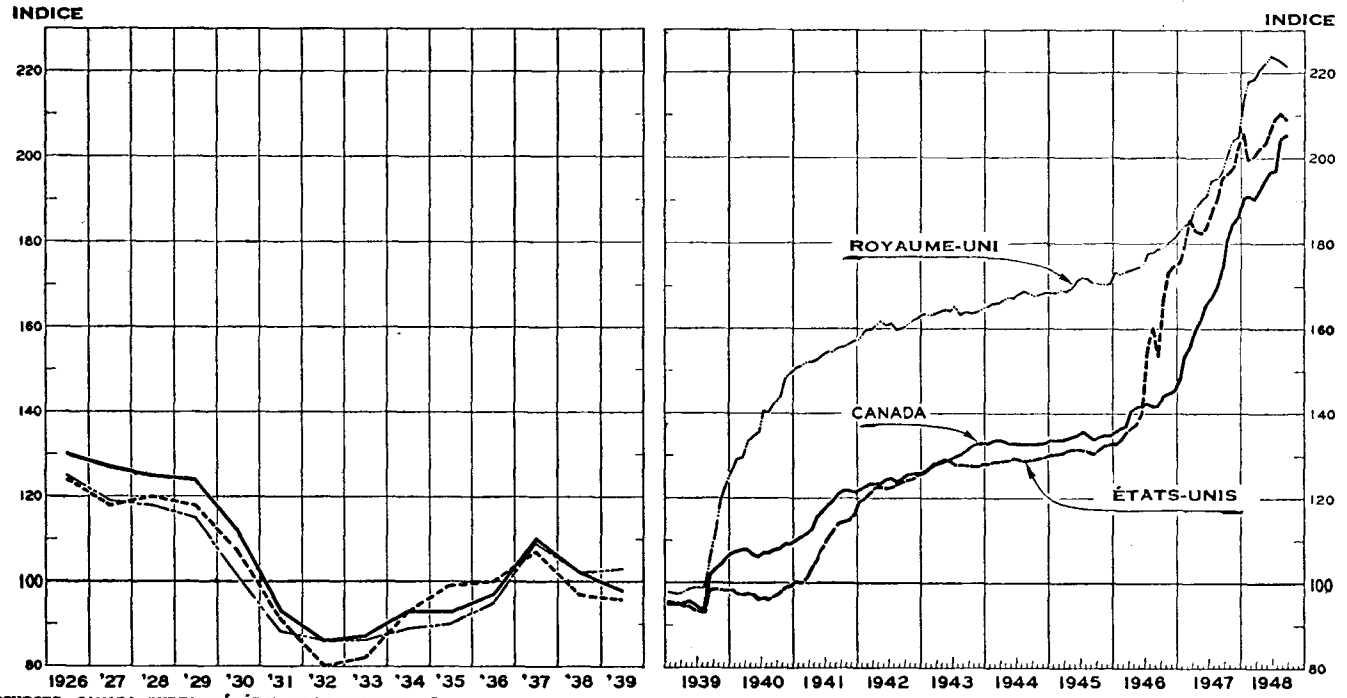
(1) L'indice du coût de la vie a été discontinué au Royaume-Uni en juin 1947 et a été remplacé par un nouvel "indice des prix de détail" sur la base de 100 en juin 1947. Le premier indice était imprécis pour deux raisons. Il était pondéré d'après un budget de 1913 et plusieurs articles dans la liste peu étendue des éléments constitutifs avaient été fortement subventionnés, ce qui le mettait plus bas qu'il n'aurait été, s'il avait représenté comme il faut les achats à la consommation des articles subventionnés et non subventionnés. Malheureusement, on n'a pas de chevauchement officiel pour le nouvel indice de 1947, indiquant ce qu'il serait sur une base d'après-guerre. Toutefois des estimations ont été faites, d'abord dans le *London and Cambridge Economic Service* d'août 1947, page 75 et en février 1948, dans des articles par R. G. D. Allen. Ces estimations placent l'indice à 160 en juin 1947, sur une base de 100 en 1938. Ce chiffre devient 164,6, quand il est multiplié par 102,9, afin de le mettre sur la base de 1935-1939. Si l'on multiplie 164,9 par le nouvel indice officiel, on a les indices suivants pour 1949: janvier, 175; février, 175; mars, 175; avril, 179; mai, 178; juin, 181; juillet, 178; août, 178; septembre, 178.

SOURCES: CANADA, INDICE DU COÛT DE LA VIE, BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE.
 ÉTATS-UNIS, INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION, STATISTIQUES DU BUREAU DU TRAVAIL.
 ROYAUME-UNI, INDICE DES PRIX DE DÉTAIL, MINISTÈRE DU TRAVAIL.

INDICES DES PRIX DE GROS

CANADA - ÉTATS-UNIS - ROYAUME-UNI

(1935-1939 = 100)



SOURCES: CANADA, BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE.
ÉTATS-UNIS, BUREAU DE LA STATISTIQUE DU TRAVAIL.
ROYAUME-UNI, BOARD OF TRADE.

On constatera le rapport étroit dans les mouvements des prix de ces trois pays jusqu'au début de la seconde Guerre mondiale. L'écart s'est accentué après la guerre, pour des raisons que nous exposerons plus loin; cependant, même au cours de cette période plus récente, c'est la ressemblance plutôt que la différence qui frappe l'observateur et qu'il importe d'expliquer.

Les prix qui ont cours à l'étranger influent directement sur les prix canadiens, parce que nous importons des denrées de consommation, des biens et des articles de production. D'autre part, les prix que nous touchons à l'étranger à l'égard de nos exportations influent sur le niveau des prix au Canada.

INFLUENCE DU PRIX DES IMPORTATIONS

Avant la seconde Grande Guerre, environ 20 p. 100 de la valeur de toutes les marchandises et de tous les services vendus par les Canadiens, soit au pays soit à l'étranger, provenaient de l'extérieur. Durant la guerre, cette proportion a baissé à 17.8 p. 100 en 1942 et à 18.7 p. 100 en 1945, mais en 1947 elle atteignait 21.2 p. 100, soit à peu près le niveau d'avant-guerre.

Bien que ce pourcentage soit élevé, il ne faudrait pas sous-estimer l'importance de la teneur importée dans les marchandises achetées par les consommateurs canadiens pour leur propre usage et par les commerçants en vue de la production d'articles destinés à la vente au pays. Signalons en premier lieu que les marchandises exportées par le Canada ne contiennent pas 20 p. 100 de leur valeur en matières importées. Au Royaume-Uni, une forte partie des marchandises importées sont transformées puis exportées, mais la majorité des exportations canadiennes est constituée de marchandises primaires, comme les céréales, le papier-journal, le bois et les métaux vils. La dépréciation de l'outillage importé qui est utilisé dans la production de ces marchandises primaires, ainsi que l'intérêt et les dividendes payables aux propriétaires étrangers peuvent sans doute être considérés comme éléments du coût de production, mais leur importance est plutôt restreinte si on les compare aux frais purement domestiques. En outre, la part des dépenses du gouvernement affectée aux importations, qui constitue un élément de la Dépense nationale brute, est probablement inférieure à la moyenne de toutes les dépenses vu qu'une partie importante des dépenses de l'Etat est affectée à l'achat de services, notamment le paiement de salaires et de traitements à des citoyens Canadiens.

Par conséquent, même s'il est très difficile d'établir la part des diverses dépenses qui est affectée aux importations, on peut raisonnablement supposer que l'élément importation qui entre dans les achats privés de biens de consommation et de production dépasse de beaucoup la moyenne de 20 à 22 p. 100 relative à l'ensemble des dépenses. Le chiffre relatif aux denrées achetées par les consommateurs est probablement d'environ 30 p. 100 et il est sans doute plus élevé en ce qui concerne l'outillage et les biens de production achetés par les fabricants.¹

¹ En 1948, les Canadiens ont importé environ 36 p. 100 des machines et de l'outillage qu'ils ont achetés. Voir chapitre 5, La surabondance des placements.

On s'en ressent beaucoup, car les Canadiens ont besoin d'une grande variété de produits provenant de l'étranger. Presque toutes les usines du pays doivent compter, dans une certaine mesure, sur les importations de combustibles, de marchandises et de machines. Par conséquent, le consommateur se ressent non seulement des changements de prix des matières importées entrant dans la fabrication d'articles qu'il achète au pays, mais aussi des changements qui surviennent à l'étranger à l'égard du prix des produits finis qui sont importés.

La liste des articles que le Canada achète à l'étranger est si longue et variée que nous mentionnerons seulement les plus importants. Par exemple, le Canada a importé 90 p. 100 du pétrole utilisé au pays en 1947. Les deux tiers du charbon employé au Canada, y compris l'anthracite, sont aussi importés. Il en est de même de tout le coton et d'une grande partie de la laine, éléments les plus importants qui entrent dans la confection des vêtements canadiens. Nos importations comprennent aussi, en hiver des fruits et des légumes frais, et des agrumes toute l'année durant, ainsi qu'une multitude de produits ouvrés, depuis les automobiles et leurs pièces jusqu'aux machines électriques au mécanisme compliqué. Tous ces articles répondent à nos habitudes de consommation et servent à la fabrication de produits canadiens.

INFLUENCE DU PRIX DES EXPORTATIONS

Si l'augmentation du prix des importations tend à faire monter les prix canadiens, le prix de vente des marchandises canadiennes à l'étranger peut aussi exercer une attraction dans le même sens.

La hausse du prix des importations fait monter immédiatement et directement les prix au pays. Dans une certaine mesure, le prix des exportations produit le même effet. Nous en avons eu récemment un excellent exemple quand le gouvernement a supprimé, en août 1948, l'interdiction des exportations de bestiaux et de viande de boeuf à destination des Etats-Unis. Comme on s'attendait à cette mesure, les prix ont commencé de grimper quelques semaines plus tôt et ont continué de monter après la suppression de l'embargo, jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau américain. M. J. S. McLean, de la Canada Packers Limited, a signalé que les prix du boeuf et du porc au pays ont augmenté proportionnellement à ceux des exportations dès le relèvement des prix relatifs aux contrats avec le Royaume-Uni, le 5 janvier 1948.¹

Mais comme la majorité des articles que le Canada produit aux fins des exportations se limitent à quelques marchandises dont la vente est plutôt restreinte au pays, l'effet direct du prix des exportations n'est probablement pas aussi considérable que celui du prix des importations.

L'effet du prix des exportations sur les prix canadiens peut aussi varier plus facilement que l'effet du prix des importations. Afin de protéger l'économie canadienne contre la hausse du prix des importations, il faut verser des subventions. De même, si l'on veut parer à la hausse du prix

¹ Témoignages, Comité spécial des prix, fascicule n° 43, page 47.

des exportations, il faudra les interdire afin d'éviter que la demande de l'étranger vienne épuiser les approvisionnements domestiques; on peut également recourir à des marchés massifs à l'égard desquels on fixera le prix d'exportation à un niveau inférieur au cours mondial. En outre, on peut réglementer à la fois les prix et les exportations.

Les prix d'exportations sont moins susceptibles de suivre de près les prix américains que ne le sont les prix d'importation, étant donné que nous exportons aux Etats-Unis moins que nous importons de ce pays et que les Etats-Unis achètent au Canada surtout du papier-journal et de la pâte de bois, dont l'influence directe sur le niveau des prix canadiens est relativement faible. Cependant, comme le Canada a cherché, au cours de l'année écoulée, à accroître ses exportations aux Etats-Unis et à varier davantage les produits qu'il y vend, il en est résulté un rapport plus étroit entre les prix de nos exportations et le niveau des prix aux Etats-Unis.

INFLUENCE INDIRECTE DES PRIX DE L'EXTÉRIEUR

Il n'est pas certain que le rapport étroit entre les mouvements des prix au Canada et aux Etats-Unis résulte uniquement de l'échange de marchandises entre ces deux pays. D'autres facteurs moins évidents sont en cause. Par exemple, il n'est pas nécessaire d'expédier des marchandises outre-frontière pour faire concorder les prix dans les deux pays. Il suffit parfois que l'échange de marchandises soit possible.

En plus de l'augmentation directe résultant des prix plus élevés à l'étranger à l'égard des produits exportés, du fait que les exportateurs canadiens cherchent chacun de leur côté à obtenir les éléments nécessaires à la production, il est résulté une augmentation des salaires et du prix des matériaux dans l'industrie en général. C'est ainsi que le prix stipulé dans le contrat visant la vente de fromage à la Grande-Bretagne a influé sur le prix du beurre vendu exclusivement au Canada. Les effets indirects des prix d'exportation plus élevés correspondent, dans le domaine des importations, à l'effet qu'ont les prix plus élevés sur les demandes d'augmentations de salaires; celles-ci ont des répercussions secondaires sur l'ensemble des prix. Ces effets indirects correspondent aussi à la répercussion de la hausse des prix des importations sur les prix de denrées analogues produites au pays.

La proximité est un autre impondérable qu'il ne faut pas oublier. L'influence américaine se fait sentir dans tous les domaines de la vie commerciale et économique du Canada. Le cours des valeurs canadiennes a tendance à suivre celui de New-York. Les périodiques et journaux d'affaires américains comptent un grand nombre d'abonnés au Canada. Il y a un autre facteur encore plus important. En raison de l'interdépendance de l'industrie dans les deux pays, une grande partie de l'industrie et de la main-d'oeuvre canadiennes est assujettie à la surveillance et à la direction américaines. Souvent, les décisions concernant les prix et la ligne de conduite des filiales canadiennes émanent de la société mère aux Etats-Unis.

Au cours de sa déposition, M. W. C. Brown, de la United Shoe Machinery of Canada, Limited, a révélé que les prix fixés par la société mère pour la location de machines aux Etats-Unis s'appliquaient également au Canada.¹

LE TAUX DU CHANGE

Jusqu'ici nous avons vu comment les prix étrangers influent sur les prix canadiens, sans tenir compte du fait que les prix étrangers sont représentés en monnaie étrangère, alors que les prix canadiens sont exprimés en dollars canadiens. Le taux du change établit le rapport entre les deux, c'est-à-dire le taux auquel la devise étrangère peut être transformée en monnaie canadienne, ou inversement.

Avant 1939, le change de la monnaie canadienne à l'étranger n'avait jamais été l'objet d'une réglementation directe. La Commission de contrôle des changes étrangers fut instituée par un arrêté du Conseil, en date du 16 septembre 1939, qui fut remplacé par la Loi du contrôle des changes étrangers, le 1^{er} janvier 1947. Voici comment le but du contrôle des changes étrangers a été défini:

"Le but du contrôle des changes était d'assurer la stabilité du change et de conserver la provision de dollars des Etats-Unis au Canada pour les besoins essentiels civils et militaires, en faisant en sorte qu'elle ne soit pas dissipée pour des fins non essentielles, notamment l'exportation de capitaux."²

Ainsi l'établissement d'un taux de change fixe devint partie de la politique du gouvernement et la Commission de contrôle des changes étrangers fut chargée d'en assurer l'application. La Commission prit possession de tous les avoirs en devises étrangères de la Banque du Canada et de certains avoirs étrangers des banques à charte. Ces dernières ne pouvaient plus traiter indépendamment en devises étrangères et devinrent simplement les agents de la Commission.

Les taux de change auxquels des marchés peuvent être traités au Canada sont prescrits par le gouverneur en conseil, sous l'empire de la Loi de contrôle des changes étrangers. La Commission de contrôle achète et vend les devises étrangères aux taux ainsi fixés.

Le 15 septembre 1939, lors de l'établissement du contrôle des changes, le dollar canadien se trouvait en moins-value de 10 p. 100 par rapport au dollar des Etats-Unis. Ce taux s'est maintenu jusqu'au 6 juillet 1946, alors que le dollar canadien fut mis au pair du dollar américain. Il y est encore au moment où ce rapport est rédigé.

La Loi de contrôle des changes étrangers et les règlements de la Commission approuvés par le gouverneur en conseil sous l'empire de cette loi n'autorisent pas la Commission à imposer des restrictions sur le transfert international de marchandises. En ce qui concerne les exportations, la Commission a pour mission de s'assurer que le paiement d'au moins la

¹ Témoignages, Commission royale d'enquête sur les prix, fascicule n° 14, pages 18-21.

² Rapport de la Commission de contrôle des changes étrangers au ministère des Finances, Ottawa, mars 1946.

valeur raisonnable des marchandises avec les devises désignées par le gouverneur en conseil comme étant acceptables, est effectué en dedans de six mois après l'exportation des marchandises. Pour les importations, la Commission est chargée de s'assurer que le paiement ne dépasse pas la valeur raisonnable des marchandises et qu'il est effectué dans la monnaie désignée par le gouverneur en conseil à cet effet. En ce qui concerne les changes internationaux de services, le principal rôle de la Commission consiste à appliquer la politique du gouvernement relativement à la réduction des dépenses des Canadiens voyageant à l'étranger.

A notre sens, la principale raison économique d'une politique de réglementation des changes, par contraste avec le change libre, réside dans le problème des transferts de capitaux. Il est fort possible qu'un taux de change, qui s'équilibre par la balance courante des paiements, se ressente sensiblement de transfert de capitaux importants et subits. Par exemple, à supposer que le taux du change entre dollars américains et canadiens soit au pair, le désir subit de sortir des capitaux du Canada déprécierait considérablement la devise canadienne et cela pourrait avoir de graves résultats pour le commerce extérieur et toute l'économie.

Pour juger en connaissance de cause et de façon raisonnable la politique réelle, qui comporte aussi l'adhésion du Canada à la Caisse monétaire internationale, il faudrait être au fait de questions de change qu'on ne pouvait pas raisonnablement compter nous voir obtenir. En vérité, le sujet constitue à lui seul tout un champ de recherches. Par conséquent, pour notre analyse, nous avons dû nous baser sur l'existence d'une réglementation des changes.

Il convient de se demander s'il serait possible de modifier ces taux de manière à neutraliser l'effet de la hausse des prix à l'étranger, surtout aux Etats-Unis.

Que serait-il arrivé si, à mesure que les prix montaient aux Etats-Unis, la Commission de contrôle du change étranger avait décidé de vendre les dollars américains à un prix proportionnellement inférieur? En général, le prix des importations serait resté à peu près au même niveau. Bien que les exportateurs eussent touché une plus forte somme en dollars américains, la valeur correspondante en dollars canadiens aurait été à peu près la même.¹ Comme résultat, la demande d'importations aurait été plus forte et les exportations auraient diminué. En d'autres termes, la demande courante de devises étrangères aurait eu tendance à s'accroître et les disponibilités auraient baissé.

Par conséquent, à moins que cette ligne de conduite relative au change eût été accompagnée d'un fléchissement simultané de la demande de marchandises provenant de l'étranger ou d'une augmentation simultanée d'approvisionnements destinés à l'exportation, ou d'autres changements propres à contrebalancer l'effet de l'abaissement du taux de change, nos réserves de devises étrangères se seraient épuisées plus rapidement.

¹ Les exploitants de mines d'or, qui vendent à un prix fixe en dollars américains, auraient touché moins en dollars canadiens.

On peut donc conclure que la modification du taux de change en vue de contrebalancer la hausse des prix à l'étranger a des effets très restreints. En fin de compte, le taux du change ne peut pas être modifié en vue d'atténuer les hausses de prix à l'étranger sans tenir compte de l'effet que cela peut avoir sur la balance des paiements et les réserves de devises étrangères.

EFFETS DE LA DÉVALORISATION

Au début de la seconde Guerre mondiale, le Canada se trouvait dans une position peu enviable. Il devait importer de fortes quantités de marchandises des Etats-Unis, pays non belligérent; en même temps, il prévoyait qu'il ne pourrait obtenir le paiement suffisant en espèces des marchandises et des denrées alimentaires vendues à ses clients habituels outre-mer, qui étaient en guerre. Il devint alors évident qu'il y aurait pénurie de dollars américains; c'est pourquoi quelques heures à peine après l'entrée en guerre du Canada on a institué les règlements visant le change étranger en vue de conserver nos gains et nos réserves de dollars américains dont le volume était restreint. Le dollar canadien a été stabilisé à un taux inférieur de 10 p. 100 à la valeur paritaire du dollar américain. On a abaissé de 10 p. 100 la valeur de la livre sterling par rapport à sa valeur paritaire antérieure à l'égard du dollar canadien et de 20 p. 100 relativement au dollar américain.

Dès octobre 1939, l'indice canadien des prix de gros excédait de 10 p. 100 celui du mois d'août. L'augmentation était assez bien répartie sur les vivres, les matières premières et les produits ouvrés, bien que la hausse du prix des vivres puisse être attribuée aussi bien à la demande de céréales canadiennes à l'étranger qu'à l'augmentation du coût d'aliments importés des Etats-Unis. L'augmentation de l'indice des matières premières et des produits partiellement ouvrés résulte sans doute du fait que les prix établis en dollars américains, à l'égard du papier-journal et des métaux vils, sont demeurés les mêmes et ont augmenté dans certains cas, poussant les prix canadiens à monter en proportion du rendement accru, en dollars canadiens, des exportations. Somme toute, il semble évident que la dévalorisation du dollar canadien vis-à-vis celui des Etats-Unis a contribué, dans une large mesure, à faire monter les prix de gros au Canada, bien que l'augmentation dans le prix des marchandises et des vivres canadiens puisse être également attribuable, en partie, à la hausse générale des prix aux Etats-Unis et dans les autres pays.

EFFET DE LA RÉGLEMENTATION DES PRIX

La réglementation des prix au Canada, à l'automne de 1941, a abaissé l'écart survenu entre les indices lors de la dévalorisation du dollar canadien. La hausse plus rapide des prix aux Etats-Unis a cessé quand l'Office of Price Administration a établi sa réglementation en 1942; pendant le reste de la guerre, l'écart entre les deux indices est demeuré à peu près au même niveau qu'en 1942.¹ Du mois d'octobre 1941 au mois d'août 1945,

¹ Voir chapitre 2, La courbe des prix et du revenu national.

l'indice des prix de gros au Canada a passé de 119.3 à 134.9, augmentation qui correspondait à peu près à la hausse de l'indice des prix de gros aux Etats-Unis, qui s'est accru de 114.6 à 131.1, au cours de la même période.

Il y avait une plus grande différence entre les indices du coût de la vie. Du mois d'août 1939 au mois d'octobre 1941, l'indice du coût de la vie au Canada a passé de 100.8 à 115.5; il n'a ensuite augmenté que de cinq points jusqu'en août 1945. Aux Etats-Unis, l'indice des prix de détail a passé de 98.6 à 109.3 au cours de la même période, alors qu'en août 1945, il atteignait 129.3.

Nous constatons que la différence du mouvement des indices entre les deux pays était due surtout aux facteurs suivants:

- (a) certains éléments constitutifs de l'indice canadien n'étaient guère atteints par les prix de l'étranger; mentionnons entre autres les loyers, les services de transport, l'électricité et les soins médicaux, qui étaient soumis à la réglementation et n'ont augmenté que légèrement durant la guerre. (Les loyers, le combustible et l'éclairage, les divers frais de transport, les soins personnels, les amusements et l'assurance, dont l'ensemble représente 48 points de l'indice, n'ont augmenté que de 8 p. 100 pendant la guerre, tandis que les vivres et les vêtements ont augmenté de 35 et de 22 p. 100 respectivement);
- (b) les principales denrées figurant à l'indice du coût de la vie, les vivres et les textiles, faisaient l'objet de fortes subventions de la part du gouvernement canadien, qui favorisait directement les importations et réglementait les exportations;
- (c) règle générale, la réglementation était plus efficace au Canada qu'aux Etats-Unis.

RÉSUMÉ DE L'EXPÉRIENCE DU TEMPS DE GUERRE

Si l'on tient compte de l'expérience du Canada pendant la guerre, il est difficile de déterminer quelle part de mérite, pour ce qui est de la stabilisation des prix au Canada, revient au programme de réglementation de prix et de subventions du gouvernement et quelle part résulte du fait que les prix aux Etats-Unis ont été maintenus à un niveau raisonnable au cours de cette période. L'indice canadien des prix de gros était à peu près au même niveau que celui des Etats-Unis au début de la guerre, mais à la fin des hostilités il était de trois à quatre points plus élevé que ce dernier. Si les prix canadiens ont augmenté moins qu'on l'aurait cru en raison de l'écart entre la valeur du dollar canadien et celui des Etats-Unis, c'est peut-être parce que la réglementation et le programme fiscal étaient plus efficaces au Canada; cependant, si les prix américains avaient augmenté davantage, il en aurait probablement été de même à l'égard des prix canadiens.

L'écart plus considérable entre les indices du coût de la vie pendant la guerre laisse supposer que les efforts du gouvernement dans ce domaine

ont eu plus de succès. Le fardeau résultant de l'augmentation du prix des denrées importées a été, à force de subventions, réparti sur l'ensemble de la population au lieu d'atteindre uniquement les gens à petits revenus.

EFFET DE LA DÉBÂCLE DE L'OPA SUR LES PRIX AU CANADA

Ce n'est qu'à l'été de 1946, alors que les Etats-Unis ont aboli les restrictions imposées par l'OPA, qu'on a pu se rendre compte réellement si le niveau des prix au Canada pouvait rester indépendant des augmentations survenant aux Etats-Unis et ailleurs. Les graphiques révèlent que l'indice des prix de gros aux Etats-Unis a augmenté plus rapidement de mai 1946 à mars 1947 qu'en toute autre période. L'indice général a augmenté de 137.7 en mai à 154.7 en juillet; il a ensuite passé à 166.4 en octobre, à 174.8 en décembre et 185.5 en mars 1947, c'est-à-dire une augmentation totale de 47.8 points ou de 35 p. 100. Au cours de la même période, l'indice des prix de détail aux Etats-Unis a augmenté de 19 p. 100, alors qu'au cours des sept années précédentes l'augmentation globale avait été d'environ 32 p. 100. Bien entendu, cet indice était assujéti à l'influence de certains facteurs qui tendaient à maintenir la hausse de l'indice canadien du coût de la vie inférieure à celle des prix de gros. Par exemple, les loyers étaient encore réglementés, le prix de l'électricité était ferme et les services de transport n'avaient pas encore été atteints par la hausse du prix de la main-d'oeuvre et des matériaux.

Pour la première fois au cours de cette période de dix mois (mai 1946 à mars 1947), les deux indices canadiens se sont considérablement écartés de la tendance américaine. L'indice des prix de gros n'a augmenté que de 10 p. 100 et la plus grande partie de la hausse est survenue au cours du premier trimestre de 1947. L'indice du coût de la vie a augmenté de moins de 6 p. 100.

S'il est vrai que les prix américains ont une grande influence sur les prix canadiens, comment se fait-il qu'un écart si considérable soit survenu en si peu de temps? Il est peu probable que cette divergence résulte d'un seul facteur, bien que les dispositions prises par le gouvernement canadien afin d'atténuer l'effet de l'augmentation rapide des prix américains en soient sans doute largement la cause.

MESURES DU GOUVERNEMENT VISANT À NEUTRALISER L'EFFET DE LA HAUSSE DES PRIX AUX ÉTATS-UNIS

Le gouvernement a eu recours à trois moyens en vue de neutraliser l'effet de la hausse des prix aux Etats-Unis: (i) il a haussé la valeur du dollar canadien au pair du dollar des Etats-Unis; (ii) il a maintenu la réglementation des prix et les subventions à l'égard des produits canadiens et importés; et (iii) il a maintenu l'interdiction des exportations de produits dont il y avait rareté.

En 1939, lorsqu'on a abaissé de 10 p. 100 la valeur extérieure du dollar canadien par rapport à celle du dollar américain, le besoin de protéger le niveau des prix au Canada contre l'influence des prix aux Etats-Unis,

n'était qu'un facteur d'importance secondaire. Le principal facteur avait alors été la cessation imminente du commerce atlantique trilatéral, qui avait jusqu'alors permis au Canada d'acquitter ses engagements envers les Etats-Unis grâce à ses exportations au Royaume-Uni, en Europe et dans la zone sterling.

Toutefois, lorsqu'a été rétablie la parité du dollar en juillet 1946, on n'avait sans doute pas prévu la pénurie de dollars dont la gravité a atteint son paroxysme seize ou dix-sept mois plus tard; si les autorités l'ont prévue, elles ont probablement estimé qu'elle ne se rapportait pas nécessairement au problème immédiat de la hausse des prix. Le gouvernement a alors signalé que

“en raison de la différence marquée survenue entre le niveau général des prix au Canada et celui des Etats-Unis, il se voyait forcé de modifier le taux du change ou de relever graduellement, à mesure qu'il supprimerait la réglementation, le régime canadien des prix de vente et de revient, afin de le rétablir à peu près au niveau américain, plus 10 p. 100.”

Comme deuxième mesure visant à neutraliser l'effet de l'accroissement des prix aux Etats-Unis sur l'économie canadienne (et afin de tenir en échec les éléments inflationnistes latents au pays), le gouvernement a décidé de supprimer la réglementation plus lentement qu'il ne se l'était d'abord proposé.

A bonne heure après la cessation des hostilités, s'amorça une évolution si favorable des prix que le gouvernement adopta au début de 1946 des mesures préliminaires à la suppression de la réglementation. Lorsque la tendance des prix aux Etats-Unis est devenue apparente, le gouvernement a modifié son programme et, au lieu d'abolir rapidement les rouages de la réglementation des prix et de supprimer les subventions, il a conservé les restrictions visant un grand nombre d'aliments essentiels, de matériaux et de denrées de consommation. Pour ce qui est des subventions, voici ce qu'en disait le ministre des Finances dans la déclaration déjà mentionnée:

“Le changement apporté dans la politique des prix à l'importation n'influe en rien sur les importations des matières qui servent au calcul du niveau d'existence et qui jouissent actuellement des subventions. Il se peut que nous sentions la nécessité de majorer ces subventions, bien que ce soit le désir du Gouvernement de réduire jusqu'à les faire disparaître toutes les subventions de temps de guerre de cette nature. Il en sera de même de certaines subventions domestiques importantes.”

Comme troisième moyen visant à neutraliser l'effet de la hausse des prix à l'étranger, le gouvernement a réglementé les exportations, les assujettissant à un régime de permis. Cette mesure a empêché les prix élevés du marché d'importation de priver le marché domestique de denrées essentielles ou rares ce qui en aurait fait monter les prix. Parmi les produits

visés, mentionnons: le bois de construction, les viandes, les céréales, les engrais et plusieurs produits d'acier.

Outre les restrictions visant directement les exportations, les marchés conclus avec la Grande-Bretagne pour la vente de fortes quantités de vivres, de métaux vils et de bois de construction, la plupart du temps à des prix quelque peu inférieurs aux cours mondiaux, servaient de norme aux prix de ces denrées sur le marché canadien, établissant souvent un plafond aussi bien qu'un prix minimum.

TAUX DE L'ACCROISSEMENT DU PRIX DES IMPORTATIONS

Deux événements plutôt fortuits sont venus aider les efforts du gouvernement visant à neutraliser l'effet de l'accroissement des prix aux Etats-Unis durant les premiers mois qui suivirent l'abolition de l'OPA. Les prix des principales importations en provenance des Etats-Unis ont augmenté sensiblement moins, au cours de la période de dix mois s'étendant de mai 1946 à mars 1947, que l'indice général des prix de gros aux Etats-Unis. La liste suivante de produits donne une idée de ces augmentations; les calculs se fondent sur l'indice américain des prix de gros relatifs à chacun des produits mentionnés.

TABLEAU N° 14
INDICE AMÉRICAIN DES PRIX DE GROS DE CERTAINS PRODUITS
(augmentation dans les prix de gros des États-Unis)
mai 1946 à mars 1947

	Pourcentage
Indice général des prix de gros aux États-Unis	36
Textiles	28
Charbon — bitumineux	15
Charbon — anthracite	10
Vêtements	11
Produits du pétrole	29
Véhicules automobiles	32
Instruments aratoires	15
Acier de construction	6
Métaux et produits métalliques	28
Fer et acier	20

Source: Standard and Poor's—United States Wholesale Index.

Le second événement favorable du point de vue de la stabilisation des prix est le fait que, durant cette période, l'ensemble des prix des exportations n'a augmenté que de 14 p. 100, ce qui a aidé à éviter la hausse des prix domestiques sur lesquels le prix des exportations avait une influence quelconque. Cependant, cette faible augmentation résulte, dans une certaine mesure, de la stabilité du prix des denrées faisant l'objet des contrats britanniques mentionnés plus haut.

L'augmentation de 8 p. 100 dans l'indice du coût de la vie survenue au cours de ces dix mois n'est pas disproportionnée au mouvement antérieur de l'indice, car la stabilité du prix des services, des loyers, du combustible,

de l'électricité et d'autres articles a servi à amoindrir l'effet de la hausse plus accentuée survenue à l'égard du prix des meubles, des vêtements et des vivres. Il y avait un décalage semblable entre l'indice des prix de détail aux Etats-Unis et l'indice des prix de gros, qui ont augmenté de 19 et 36 p. 100 respectivement.

AUGMENTATION RAPIDE DES PRIX CANADIENS EN 1947

Au cours des douze mois qui ont suivi avril 1947, l'indice canadien des prix de gros a augmenté de 25 p. 100 par rapport au chiffre du mois de mai 1946, tandis que l'indice américain correspondant ne s'est accru que de 10 p. 100. En avril 1948, l'indice américain des prix de gros n'excédait que de 5 p. 100 l'indice canadien, comparativement à 20 p. 100 en décembre 1946, alors que l'écart entre les deux indices était à son maximum. En octobre 1948, pour la première fois depuis juin 1946, l'indice canadien, qui atteignait 206.5, excédait celui des Etats-Unis, qui était de 204.7.

Le problème de la relation entre les prix canadiens et américains tourne autour de la hausse survenue au Canada en 1947 et 1948. Aurait-on pu maintenir le niveau des prix? Les éléments tendant à rapprocher le niveau entre les deux pays étaient-ils si puissants qu'on ne pouvait aucunement en enrayer l'influence, sans donner lieu à une intervention de l'Etat incompatible avec le fonctionnement d'une économie libre en temps de paix? C'est affaire d'opinion, car tous n'ont pas la même idée d'une économie libre. Toutefois, il aurait certes fallu une très grande intervention de la part de l'Etat. Quand le président de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre, M. K. W. Taylor, a comparu devant le Comité spécial d'enquête sur les prix, il a exprimé l'avis suivant:

"Les prix canadiens ne peuvent s'isoler de ces forces externes si ce n'est par un système élaboré et continu de restrictions d'exportation au moyen de licences et de permis ou grâce à un monopole exercé par le gouvernement sur la vente; aussi par un système très compliqué de subventions et d'allocations d'importation et un monopole exercé par le gouvernement sur les achats."¹

Ces subventions et cette réglementation auraient pu être motivées si l'on avait prévu que les prix à l'étranger baisseraient prochainement de manière à correspondre aux prix du Canada. Cependant, il n'y avait rien de certain à ce sujet; le fait est qu'en février 1949, les prix de l'étranger² ne se rapprochent pas encore de ce niveau.

LA PÉNURIE DE DOLLARS EN 1947 ET 1948

L'apparition du problème relatif aux dollars a grandement influé sur la politique économique du gouvernement en 1947. Les méthodes adoptées par le gouvernement canadien en vue de neutraliser la hausse des prix

¹ Témoignages, Comité spécial des prix, fascicule n° 1, page 61.

² Automne 1948.

étaient susceptibles de nuire à notre balance commerciale à l'égard des Etats-Unis. Le relèvement de la valeur de notre dollar en vue de neutraliser la hausse des prix aux Etats Unis n'a certes pas amélioré notre balance commerciale, mais reste à savoir si cette mesure l'a empirée. Néanmoins, l'effet combiné de la valorisation et des subventions qui restaient en vigueur à l'égard de certains articles importés, a sans doute favorisé l'importation d'une plus grande quantité de marchandises. Bien que les importants contrats de vivres avec la Grande-Bretagne aient quelque peu aidé à empêcher la hausse des prix au Canada, ils nous empêchaient de vendre ces denrées aux Etats-Unis en échange de dollars américains.

Le problème des dollars s'accroissait à mesure que l'année 1947 avançait, rendant plus évident le conflit fondamental entre la réglementation des prix et le besoin d'améliorer nos provisions de dollars américains. Si l'on maintenait le bas niveau des prix des importations en provenance des Etats-Unis, les gens chercheraient à en importer davantage; si, au contraire, on relâchait les restrictions, les consommateurs se trouveraient en mauvaise passe. Il n'y avait apparemment pas de juste milieu. A la fin, la pénurie de dollars a relégué la question des prix à l'arrière-plan. Depuis le mois de novembre 1947, chaque fois qu'il y eut conflit entre les deux questions, celle de la pénurie de dollars a pris habituellement le dessus. L'interdiction des importations en provenance des Etats-Unis et des pays figurant dans l'annexe pertinente a entraîné la hausse du prix des denrées semblables produites au Canada. Le contingentement des importations de textiles des Etats-Unis a forcé les grossistes et les fabricants à s'approvisionner au Royaume-Uni où les étoffes sont plus dispendieuses. Les taxes dites d'austérité avaient pour objet de diminuer la consommation des produits dont une partie importante provenait des Etats-Unis, en relevant leurs prix. Le Canada achetait aux Etats-Unis parce que les produits s'y vendaient moins cher ou parce qu'on ne pouvait les obtenir ailleurs. Le fait de changer cet état de choses signifiait qu'il faudrait s'approvisionner ailleurs ou avoir recours aux succédanés. L'accroissement de nos exportations aux Etats-Unis faisait monter au Canada le prix de ces mêmes produits. Par exemple, la levée de l'interdiction des exportations de bestiaux et de viande de boeuf a eu cet effet. La mesure a amené un grand nombre de dollars américains au pays, le revenu des cultivateurs a augmenté, mais, d'autre part, l'indice du coût de la vie a grimpé de trois points environ.

EFFETS DE L'EXCÉDENT DE NOTRE BALANCE DE COMPTES EN 1948

Le programme qui avait pour objet d'améliorer la balance commerciale du Canada à l'égard des Etats-Unis nous a valu un excédent appréciable dans notre compte courant de balance des paiements (de 400 à 500 millions comparativement à moins de 50 millions en 1947). Un tel surplus a des effets inflationnistes. La production de marchandises destinées à l'exportation crée un revenu; si l'on n'importe aucune denrée ou aucun service pour compenser ces exportations, le revenu disponible excédera la valeur

marchande des denrées disponibles pour la consommation aux prix courants du marché.

Les effets monétaires d'un excédent d'exportations nous montrent aussi l'envers de la médaille. A l'époque de l'étalon-or, un excédent de notre balance de paiements nous aurait amené une affluence d'or, accroissant la valeur de base de la monnaie et entraînant la hausse des prix. En théorie, cet état de choses diminuerait la demande de nos produits à l'étranger et tendrait à équilibrer notre balance de paiements. Aujourd'hui, au Canada, le surplus d'exportations est financé en grande partie par les prêts ou les avances consentis par le gouvernement aux pays étrangers ou par l'accumulation d'or et de dollars américains par la Commission de contrôle du change étranger. Ces méthodes ont le même effet: utiliser les fonds accumulés au moyen des surplus budgétaires du gouvernement. Ainsi l'effet déflationniste se trouve neutralisé par l'excédent de la balance de paiements; autrement le gouvernement devrait obtenir les fonds nécessaires au moyen d'emprunts.

Il importe de signaler qu'au point de vue de l'influence inflationniste, un excédent dans la balance des paiements entre dans la même catégorie que les investissements en biens-capitaux. Il retire de la circulation certains produits disponibles pour la consommation, sans diminuer le revenu résultant de leur production.

TABLEAU N° 15

AVANCES CONSENTIES AUX PAYS ÉTRANGERS EN VERTU DE LA LOI SUR
L'ASSURANCE DES CRÉDITS À L'EXPORTATION ET DE LA LOI
SUR L'ACCORD FINANCIER AVEC LE ROYAUME-UNI

(en millions de dollars)
(par année civile)

	1945	1946	1947	1948	Total
Pays bénéficiant des crédits d'exportation:					
Belgique	18.0	33.0	16.0	1.0	68.0
Chine	—	16.5	16.2	18.4	51.0
Tchécoslovaquie	0.7	3.2	8.2	4.3	16.3
France	—	143.8	54.6	43.8	242.2
Pays-Bas	25.0	35.4	44.2	14.2	118.9
Banque des Indes néerlandaises	0.6	4.8	4.6	5.0	15.0
Norvège	6.2	10.2	3.6	3.4	23.3
U.R.S.S.	2.5	0.4	0.02	—	2.9
Totaux	53.0	247.3	147.42	90.1	537.6
Royaume-Uni	—	540.0	423.0	52.0	1,015.0
Grands totaux	53.0	787.3	570.42	142.1	1,552.6

Source: Ministère des Finances, Ottawa.

INFLATION RÉSULTANT DE PRÊTS ET DE CRÉDITS

Nous avons signalé le rapport entre les avances et les prêts consentis aux pays étrangers et l'excédent de la balance des paiements. Ces avances et ces prêts étaient si considérables qu'il convient de leur accorder une attention particulière. Un témoin les a même inclus parmi les causes importantes de la hausse des prix au Canada.¹

On constatera, d'après ce tableau, que les avances consenties aux pays étrangers s'élevaient à 53 millions en 1945, à 787 millions en 1946, à 750 millions en 1947 et à 142 millions en 1948. Bien que les sommes puisées à même ces crédits par les pays en cause ne correspondent pas exactement au mouvement des marchandises, en 1946 on imputait sur ces avances environ le tiers des exportations totales (un peu moins du quart de l'ensemble des crédits figurant aux comptes courants). En 1947, environ 20 p. 100 des exportations (ou 15 p. 100 de l'ensemble des crédits) étaient imputables sur ces avances. En outre, durant la même période, le Canada a accordé des secours d'ordre militaire et a contribué à l'UNRRA, aux organismes qui lui ont succédé et à l'Organisation internationale pour les réfugiés, son apport s'élevant à quelque 275 millions de dollars.

Il est évident que sans ces exportations le revenu canadien aurait baissé suffisamment pour enrayer, dans une certaine mesure, la tendance à l'inflation; les régions d'où provenait la plus forte quantité des produits primaires financés à même ces crédits auraient été les premières et les plus durement atteintes par l'influence déflationniste. Cependant, pour ce qui est de 1946 et 1947, il se peut que l'absence de crédits n'ait pas eu de si grandes répercussions sur les exportations qu'on pourrait le croire à première vue. Nous aurions pu vendre au comptant aux Etats-Unis ou à l'Amérique latine certains produits que nous vendions à crédit à l'Europe. Dans certains cas, les besoins des pays européens étaient si pressants qu'ils auraient acheté les marchandises à même leurs réserves qui s'épuisaient rapidement, plutôt que de s'en passer. Il y aurait eu quand même des produits d'importation que l'on n'aurait pas pu vendre. De ce point de vue, les crédits ne peuvent être considérés comme inflationnistes que dans la mesure où ils ont facilité l'exportation de denrées qu'on n'aurait pu vendre autrement.

D'autre part, si le Canada avait exigé et obtenu qu'on le paie "rubi sur l'ongle" durant les années qui ont suivi immédiatement la guerre, il aurait eu plus de dollars américains pour acheter aux Etats-Unis, augmentant ainsi les approvisionnements disponibles au pays et éloignant le besoin de restreindre les importations.

Même si les prêts et les crédits accordés aux pays étrangers tendaient à créer de l'inflation, cela ne signifie pas que le Canada n'aurait pas dû aider les pays dans le besoin. Nous sommes enclins à partager l'opinion émise par M. Forsey, du Congrès canadien des métiers et du travail, qui affirme que "non seulement le devoir mais encore l'intérêt économique

¹ Témoignages, Comité spécial des prix, fascicule n° 1, page 59.

et politique ultime nous commandaient de fournir ces prêts et cette aide.”¹ Cependant, si la décision d'aider ces pays était motivée, il en est quand même résulté une demande accrue sans augmentation des approvisionnements, ce qui a donné lieu à une pression inflationniste. A cet égard, les avances et les prêts consentis à l'étranger sont analogues à des investissements au pays.

“Ces prêts ont pour effet immédiat l'expédition outre-mer de grandes quantités de marchandises pour lesquelles le producteur ne reçoit pas de paiement immédiat. Les agriculteurs et travailleurs canadiens qui produisent ces denrées sont payés en dollars canadiens fournis par le gouvernement canadien, mais le Canada ne reçoit aucun flot de marchandises en retour dans le moment pour balancer ce pouvoir d'achat additionnel. L'effet de cette situation sur notre économie dans son ensemble est de maintenir ou d'accroître les revenus canadiens, et, en même temps, de réduire ou de retarder l'expansion de l'approvisionnement des denrées dont l'achat permettrait aux Canadiens de dépenser leur revenu.”²

AUTRES FACTEURS EN 1947 ET 1948

Il convient aussi de signaler que la hausse des prix des marchandises importées qui, durant les premiers mois qui suivirent l'abolition de l'OPA, était restée inférieure à l'indice américain des prix de gros, s'est accentuée et, dans la plupart des cas, la hausse survenue durant le dernier semestre de 1947 et le premier semestre de 1948 était supérieure à celle de l'indice des prix de gros. L'augmentation la plus considérable s'est produite à l'égard des produits du pétrole, principale importation du Canada en 1947. Bien que 30 p. 100 de l'ensemble de nos importations provenaient de pays autres que les Etats-Unis, le prix en était fixé aux Etats-Unis, où il augmenta de 50 p. 100 d'avril 1947 à avril 1948.

Du 1^{er} août 1947 au 1^{er} août 1948, l'indice canadien du coût de la vie a passé de 136.6 à 157.5, augmentation de 15 p. 100, tandis que l'indice canadien des prix de gros s'est accru de 21 p. 100 durant la même période et celui des Etats-Unis, de 10 p. 100. L'accroissement était attribuable dans une certaine mesure, à l'augmentation directe du coût des marchandises importées, mais aussi en partie à la suppression des subventions et à la hausse du prix des produits domestiques qu'on avait soustraits à la réglementation visant les exportations. On a également constaté des répercussions secondaires ou tardives à l'égard des services, bien que le prix des loyers et de l'électricité soit resté à un niveau passablement stable. Cependant, à mesure que les salaires et le coût des matières premières augmentaient, le prix des frais de médecin et d'hospitalisation, des automobiles et des tramways tendait à monter. Il n'est pas certain qu'on puisse attribuer directement toutes ces augmentations aux prix des importations

¹ Témoignages, Commission royale d'enquête sur les prix, fascicule n° 40, page 29.

² Témoignages, Comité spécial des prix, fascicule n° 1, page 59.

et des exportations, mais on peut quand même les imputer aux prix de l'étranger dans la mesure où ils ont contribué à la hausse des prix et des salaires.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

La mesure dans laquelle le mouvement des prix au Canada a correspondu à celui des Etats-Unis ne peut être attribuée qu'à l'existence d'un mécanisme quelconque qui transmet ces changements de prix d'un pays à l'autre; comme l'économie américaine prédomine, les prix canadiens, à quelques exceptions près, suivent ceux des Etats-Unis. Le mécanisme qui imprime ce mouvement aux prix comporte plusieurs éléments, dont le principal est l'influence profonde des importations provenant des Etats-Unis sur la production et les marchés canadiens. Les prix que touchent les exportateurs canadiens tendent à avoir un effet semblable, quoique peut-être moins direct, sur le niveau des prix au pays, étant donné la faible consommation domestique de la plupart des principales marchandises d'exportation par rapport au volume de la production. Les effets directs et indirects des prix des importations et des exportations sur le niveau canadien des prix sont accentués par les relations personnelles et commerciales très étroites qui existent entre le Canada et les Etats-Unis. La plupart des Canadiens sont d'avis que l'augmentation des prix aux Etats-Unis a nécessairement le même effet au Canada, ce qui entraîne souvent des décisions de nature à relever le niveau des prix canadiens. Une surabondance de placements aux Etats-Unis touche forcément l'économie canadienne.

Il a été démontré d'une manière incontestable à la fin de 1946 que l'intervention du gouvernement peut influencer sur le mécanisme d'équilibre, bien que des modifications moins importantes fussent survenues antérieurement. Lors de l'abolition de l'OPA aux Etats-Unis à l'été de 1946, le gouvernement canadien a pris des dispositions en vue de hausser la valeur du dollar canadien, tout en maintenant dans une forme modifiée les subventions et les restrictions du temps de guerre visant les prix et les exportations. Les efforts du gouvernement visant à neutraliser l'augmentation des prix aux Etats-Unis furent facilités du fait que le prix des importations a augmenté moins rapidement que le niveau général des prix aux Etats-Unis. Comme résultat, pendant quelques mois, il y eut un écart appréciable entre les prix du Canada et ceux des Etats-Unis. Cependant, depuis le mois d'avril 1947, le niveau des prix au Canada a augmenté plus rapidement qu'outre-frontière. A l'heure actuelle, l'indice canadien des prix de gros a atteint et dépasse même l'indice américain.

Le fait que le gouvernement a réussi à empêcher l'augmentation des prix au Canada, même pendant une brève période, alors que les prix grimpaient aux Etats-Unis, a poussé plusieurs personnes à conclure qu'il aurait pu maintenir indéfiniment les prix à peu près au niveau de 1945. Le témoignage des principaux fonctionnaires intéressés indique clairement que le maintien de toute la réglementation nécessaire en vue d'atteindre cet objectif aurait entraîné des problèmes insurmontables d'administration et

d'application. Les réglementations du temps de guerre ont été efficaces non seulement en raison de l'écart relativement faible entre les prix du Canada et ceux des Etats-Unis, mais aussi parce que la très grande majorité de la population les appuyait.

La rareté de dollars, qui a commencé de se faire sentir en 1947, a rendu plus difficile le maintien du niveau des prix au Canada. Les subventions et la réglementation de la majoration des prix coûtants à l'importation constituaient une restriction de prix relativement efficace, mais tendaient à accroître le volume des importations à l'égard des produits faisant l'objet de subventions. Quand le gouvernement a restreint l'importation de certaines marchandises américaines, à la fin de 1947, l'emploi de succédanés produits au pays ou de marchandises analogues provenant d'autres pays a entraîné une hausse des prix au Canada. D'autre part, l'accroissement de nos exportations aux Etats-Unis en vue d'améliorer notre situation à l'égard du change occasionnait souvent une augmentation des prix au pays.