

Historique de la Commission de lutte contre l'inflation

LIBRARY OF PARLIAMENT
CANADA

JAN 9 1980

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1st Session, 30th Parliament, 23-24 Elizabeth II,
1974-75

1^{re} Session, 30^e Législature, 23-24 Elizabeth II,
1974-75

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

BILL C-73

BILL C-73

An Act to provide for the restraint of profit margins, prices, dividends and compensation in Canada

Loi ayant pour objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations au Canada

WHEREAS the Parliament of Canada recognizes that inflation in Canada at current levels is contrary to the interests of all Canadians and that the containment and reduction of inflation has become a matter of serious national concern;

ATTENDU que le Parlement reconnaît l'incompatibilité de l'actuel taux d'inflation avec l'intérêt général, ainsi que la gravité du problème national posé par sa réduction et son

5 endiguement

5

AND WHEREAS to accomplish such containment and reduction of inflation it is necessary

ET qu'il importe en conséquence de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividen-



Commission de lutte Anti-inflation
contre l'inflation Board

HG
651
17-8
St. 2

**HISTORIQUE
DE LA
COMMISSION
DE LUTTE CONTRE L'INFLATION**

**Commission de lutte contre l'inflation
1979**

© **Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1979**
En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies
ou par la poste au

Centre d'édition du Gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Hull (Québec) Canada K1A 0S9

N° de catalogue F 97-6/1979F
ISBN 0-660-90243-5

Canada: \$9.00
Hors Canada: \$10.80

Prix sujet à changement sans avis préalable

Table des matières

Avant-propos	v
Chronologie du Programme anti-inflationniste	vii
I Avant les contrôles	1
II Le programme de lutte contre l'inflation: concept et indicateurs	34
III La limitation des salaires	47
IV La limitation des prix	81
V Le dossier juridique	143
VI Les communications	157
VII Le décontrôle	181
Annexe 1 Index des énoncés de politique et des bulletins techniques	198
Annexe 2 Organisation et gestion	216
Annexe 3 L'administration des indicateurs	248
Formules de la CLI	283
Annexe 4 Les conditions économiques avant et durant les contrôles	384
Annexe 5 Biographies	396
Publications de la CLI	435

Tableaux

1 Périodes d'expansion et de récession: inflation et chômage	3
2 Taux de croissance composés pour certains indicateurs économiques, de 1945 à 1975	4
3 Impact de la règle du coût unitaire sur la marge	127
4 Impact de la règle de la marge nette	128
5 Résumé des budgets	244
6 Prix: données annuelles (1961-1978)	388
7 Prix: données trimestrielles—désaisonnalisées (1975-I—1978-IV)	390
8 Rémunération du travail: données annuelles (1967-1978)	392
9 Rémunération du travail: données trimestrielles—non désaisonnalisées (1975-I—1978-IV)	394

Figures

1 Pourcentages d'écart par rapport à la tendance à long terme (dollars constants)	2
2 Les revenus en proportion au PNB (A)	124
3 Les revenus en proportion au PNB (B)	125

4	Organigramme de la Commission de lutte contre l'inflation, juillet 1976	221
5	Direction générale des prix et bénéfices (première année)	226
6	Direction générale des prix et bénéfices (novembre 1976)	228
7	Direction générale de la rémunération (janvier 1976)	230
8	Direction générale de la rémunération (mars 1976)	235
9	Direction générale de la rémunération (septembre 1977)	237
10	Indice des prix à la consommation au Canada	385
11	Prix des produits sur le marché international	386
12	Principaux indices de prix—Comparaison	386
13	Comparaisons entre le Canada et les États-Unis	387

Avant-propos

En octobre 1975, le Premier ministre annonçait le Programme anti-inflationniste destiné à endiguer la montée vertigineuse du taux d'inflation au Canada. La Commission de lutte contre l'inflation, chargée de faire appliquer les contrôles obligatoires sur la rémunération et les prix, fut créée dans le but de freiner les mouvements inflationnistes. Son mandat avait une durée de trois ans et trois mois.

En novembre 1976, la Commission a commandé la rédaction du présent document dans le but de fournir des renseignements de base sur la première application de contrôles sur les salaires et les prix au Canada en temps de paix. Il est présenté sous la forme d'un historique détaillé des événements en espérant que les étudiants en politique et en administration publique lui trouveront quelque utilité dans leur analyse des conditions économiques au Canada pendant les années 70. Il ne s'agit pas du tout d'évaluer le Programme anti-inflationniste ou son impact sur l'économie puisque tout jugement porté par les principaux intéressés pourrait ressembler à des louanges personnelles. Nous sommes également confrontés à un problème de perspective car ce document a été commencé en 1976 et certains chapitres ont été rédigés sur une période de plus de deux ans.

Chacun des chapitres traite d'un aspect particulier des contrôles et leur présentation permet de les lire indépendamment. Cet historique est un amalgame des procès-verbaux et des documents de la Commission et aussi des souvenirs des employés.

Pour compiler son historique, la Commission a fait appel aux talents d'un grand nombre de ses employés compétents et dévoués qui l'ont si bien servie pendant sa brève existence et représentent un grand nombre de disciplines et de domaines d'expérience. La Commission tient à leur exprimer ses remerciements pour leurs efforts et surtout leur contribution à la rédaction du présent document.

Le président,
Commission de lutte
contre l'inflation,



Harold A. Renouf

Le 30 juin 1979

Chronologie du Programme anti-inflationniste

Octobre 1975—décembre 1978

1975

- 13 octobre Le Premier ministre annonce l'imposition de contrôles sur les prix et les revenus; il demande l'entière collaboration de la nation lors de la mise en application du Programme anti-inflationniste.
- 14 octobre Le ministre des Finances dépose le Livre blanc intitulé «Offensive contre l'inflation: un engagement national».
- Le Premier ministre nomme Jean-Luc Pepin et Beryl Plumptre respectivement président et vice-présidente de la Commission de lutte contre l'inflation.
- 16 octobre La Commission provisoire de lutte contre l'inflation est constituée en vertu de la Loi sur les enquêtes.
- Le Québec annonce qu'il a l'intention d'établir son propre programme de lutte contre l'inflation.
- 23 octobre Les membres régionaux pour les Maritimes, le Québec, l'Ontario et les Prairies sont désignés et leur nomination entre en vigueur le 15 décembre 1975.
- 24 octobre Le Congrès du travail du Canada (CTC) annonce la création d'un programme visant à forcer le gouvernement à supprimer les contrôles sur les salaires.
- 30 octobre Première réunion de la Commission de lutte contre l'inflation. À l'ordre du jour figurent le rôle de la Commission, ses priorités, son organisation et ses fonctions.

1975

- 7 novembre La Commission annonce qu'elle reprendra le système de surveillance du prix des produits alimentaires mis au point par la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires.
- 7 décembre L'enquête effectuée par Radio-Canada montre que trois Canadiens sur quatre sont favorables à des contrôles sélectifs sur les prix et les salaires.
- 10 décembre La Commission rejette le contrat signé entre les travailleurs postaux et le Conseil du Trésor. La question est soumise au Cabinet.
- 15 décembre Le Président annonce que les décisions de la Commission concernant les prix et bénéfices seront rendues publiques. Le projet de loi C-73, «Loi ayant pour objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations au Canada», reçoit la sanction royale.
- 18 décembre Publication des Indicateurs anti-inflation. Le gouvernement annonce une réduction de ses dépenses de 1.5 milliard de dollars.
- 19 décembre La Commission lance un vaste programme visant à expliquer les Indicateurs anti-inflation.
- 31 décembre Nomination du Directeur en vertu de la Loi anti-inflation.

1976

- 13 janvier L'Ontario est la première province à accepter que son secteur public tombe sous le coup du Programme anti-inflationniste.
- 29 janvier La Commission soumet son premier cas au Directeur (entente salariale impliquant les employés de la compagnie Irving Pulp and Paper).
- 2 février Une entente est signée avec l'Île du Prince-Édouard.
Une entente est signée avec Terre-Neuve.
-

1976

- 12 février Nomination du membre de la Commission pour la Colombie-Britannique.
- Le Directeur ordonne à la compagnie Irving Pulp and Paper de payer une amende de \$125 000 pour avoir enfreint la recommandation de la Commission de lutte contre l'inflation concernant l'entente salariale.
- 18 février L'Alberta signe une entente.
- 20 février Annonce des indicateurs concernant les banques à charte.
- 25 février Signature d'une entente avec le Manitoba.
- 27 février Signature d'une entente avec le Nouveau-Brunswick.
- 8 mars Environ 40 000 entreprises supplémentaires sont assujetties aux contrôles obligatoires par l'application de la négociation en association.
- 10 mars Signature d'une entente avec le Québec.
- 11 mars Le Cabinet demande à la Cour suprême du Canada de statuer sur la validité constitutionnelle de la Loi anti-inflation et du décret du conseil de l'Ontario.
- 22 mars Le CTC organise une journée nationale de protestation. Des milliers de travailleurs, représentant l'opposition des syndicats au Programme anti-inflationniste, manifestent sur la colline parlementaire.
- 26 mars La Commission annonce sa première réduction de prix touchant une hausse proposée par la Brasserie O'Keefe.
- 8 avril Une entente est signée avec la Nouvelle-Écosse.
- 14 avril La Commission accepte son premier plan d'observation visant à éliminer un surcroît de recettes; il est proposé par la compagnie Canada Starch Company.
- 15 avril Un décret du conseil assujettit toutes les compagnies d'assurance sur les biens et contre les accidents à la Loi et au Règlement.

1976

- 29 avril Un projet de loi modifiant la Loi anti-inflation est adopté afin de donner le droit aux groupes d'employés de faire appel des décisions de la Commission.
- 25 mai Le ministre des Finances propose des modifications aux indicateurs régissant les prix et bénéfiques.
- 11 juin Publication de l'avant-projet des Indicateurs anti-inflation.
- 23 juin Une entente est signée avec la Colombie-Britannique.
- 12 juillet La Cour suprême décide que la Loi anti-inflation est constitutionnelle mais que l'Ontario a eu tort d'imposer des contrôles sans l'approbation de l'Assemblée législative.
- 8 août Un sondage Gallup indique que seulement 23 pour cent des Canadiens estiment que la lutte contre l'inflation a donné certains résultats satisfaisants.
- 26 août La compagnie General Foods annonce dans une lettre ouverte un plan destiné à éliminer un surcroît de recettes de 1.4 million de dollars.
- 7 septembre Le gouvernement annonce des modifications aux indicateurs régissant les prix et bénéfiques.
- 8 septembre June Menzies est nommée vice-présidente de la Commission en remplacement de Beryl Plumpton.
- 16 septembre La compagnie General Motors of Canada annonce qu'elle maintiendra le prix moyen de ses modèles de 1977 au prix moyen des modèles comparables de 1976 en vue d'éliminer un surcroît de recettes prévu.
- 6 octobre Un sondage Gallup indique que 62 pour cent des Canadiens estiment que le CTC agit de façon irresponsable en demandant un arrêt de travail et que 32 pour cent pensent le contraire.
- 14 octobre Journée de protestation et arrêt de travail déclenchés par le CTC.

1976

- 21 octobre Le gouverneur en conseil approuve les nouveaux Indicateurs anti-inflation annoncés par le ministre des Finances dans sa déclaration de principe du 7 septembre.
- 22 octobre Publication du *Rapport sur la première année* de la Commission.
- 27 octobre La Commission publie les noms de 96 entreprises ayant réalisé un surcroît de recettes.
- 8 décembre Un sondage effectué en novembre indique que 56 pour cent des Canadiens appuient le programme.
- 14 décembre Les dix Premiers ministres provinciaux sont favorables à la poursuite du programme de contrôle après mars 1977.

1977

- 8 février La Commission augmente de 274 à 298 le nombre des compagnies tenues de donner un préavis de 30 jours pour toute augmentation de prix.
- 12 février Un sondage Gallup indique que 46 pour cent des Canadiens (soit 8 pour cent de plus que l'année précédente) pensent que leur niveau de vie augmente.
- 16 mars La Régie des mesures anti-inflationnistes du Québec est abolie par un décret du conseil.
- 28 mars La CLI ordonne de vérifier si 500 firmes de professionnels observent les indicateurs.
- 4 mai Un sondage Gallup indique que 46 pour cent des Canadiens pensent qu'il faudrait maintenir les contrôles.
- 6 mai Jean-Luc Pepin quitte son poste de président de la Commission de lutte contre l'inflation et il est remplacé par Harold Renouf, membre de la Commission qui représentait les Maritimes.

1977

- 13 juin La Commission annonce une nette baisse des augmentations de prix proposées en 1977 par rapport à 1976 (4.1 pour cent contre 6.8 pour cent).
- 30 juin Le gouvernement propose de modifier la Loi anti-inflation pour empêcher les syndicats et les compagnies de récupérer les réductions de salaires et de prix après la levée des contrôles.
- 27 juillet Les ententes salariales signées au cours du deuxième trimestre de 1977 ont été modérées et atteignent une augmentation annuelle moyenne de 8 pour cent.
- 8 août Un sondage Gallup indique que 58 pour cent des Canadiens appuient les contrôles sur les salaires et les prix.
- 13 août Un sondage Gallup indique que 60 pour cent des Canadiens craignent une nouvelle montée de l'inflation en cas de suppression des contrôles sur les salaires et les prix.
- 17 août Le Premier ministre de l'Ontario insiste pour qu'un organisme de surveillance soit créé après la levée des contrôles.
- 20 septembre La Chambre de commerce du Canada demande une diminution des dépenses publiques et l'abolition rapide de la CLI.
- 26 septembre Six compagnies d'assurance ayant réalisé un surcroît de recettes acceptent de retourner \$3 365 000 à leurs clients en diminuant les primes.
- 30 septembre La Cour suprême du Canada décide que le gouvernement du Manitoba n'a pas le pouvoir de faire appliquer les indicateurs fédéraux régissant les salaires à ses employés.
- 7 octobre La Saskatchewan annonce que son secteur public provincial ne sera plus assujéti aux contrôles à compter du 13 octobre.
- 20 octobre Le ministre des Finances annonce que le programme de décontrôle graduel commencera le 14 avril 1978.
- 21 octobre Publication du *Rapport sur la deuxième année* de la CLI.

1977

- 9 novembre L'Alberta annonce qu'elle cessera de participer au programme des contrôles le 31 décembre 1977.
- 13 décembre L'Assemblée législative du Manitoba approuve la participation au Programme anti-inflationniste fédéral avec effet rétroactif au 14 octobre 1975.
- 30 décembre L'Île du Prince-Édouard annonce son retrait de l'entente visant le Programme anti-inflationniste à compter du 30 mars 1978.

1978

- 16 février On demande au Conseil économique du Canada (CEC) de surveiller les tendances des salaires et des prix.
- 22 février Un sondage révèle que les Canadiens estiment que le chômage et l'inflation sont les principaux problèmes au Canada.
- 6 mars Deux des aciéries canadiennes augmentent de 3 à 7 pour cent le prix de certains produits.
- 15 mars Le Premier ministre annonce le mandat du Conseil économique en matière de surveillance des salaires et des prix.
- 21 mars Selon le gouverneur de la Banque du Canada, le Canada est vraiment sur la voie «d'une situation économique plus saine».
- 4 avril Les délégués au Congrès du CTC votent contre la participation à un organisme de surveillance après la levée des contrôles. Le CTC exige la suppression immédiate des contrôles sur les salaires et les prix.
- 6 avril Un sondage Gallup indique que 35 pour cent des Canadiens adultes estiment ne pas être touchés par l'inflation.
- 14 avril Dernière lecture et adoption de la Loi concernant la suppression graduelle des contrôles sur les salaires et les prix.

1978

Début du déconrôle. La Commission déclare qu'environ 75 pour cent des compagnies et 62 pour cent des employés resteront assujettis aux contrôles jusqu'à la fin de l'année.

Le Manitoba se retire des contrôles.

La Colombie-Britannique se retire des contrôles.

- 19 avril 1500 mineurs de la compagnie Kaiser Resources se mettent en grève pour protester contre la réduction de salaire imposée par la CLI de 17.8 à 9 pour cent au cours de la première année et de 21 à 6 pour cent au cours de la deuxième.
- 20 avril Le Directeur impose une amende à quatre avocats de Montréal et à un comptable de la Saskatchewan pour avoir omis de fournir à la CLI des renseignements convenables sur leurs revenus.
- 11 mai La Commission approuve une entente salariale d'un an signée entre 11 compagnies ferroviaires et les Syndicats associés des chemins de fer. L'entente couvre 83 000 cheminots.
- 13 mai L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) annonce que le Canada vient au troisième rang parmi 24 pays industrialisés non communistes avec un revenu national per capita de \$8,410.
- 15 mai Le Conference Board au Canada annonce que la confiance des consommateurs canadiens a accusé une baisse au cours du premier trimestre de 1978 en raison des préoccupations accrues concernant les perspectives financières, l'incertitude sur le marché du travail et la hausse des prix.
- 17 mai La vice-présidente June Menzies prononce à Orillia en Ontario le millième discours de la CLI, devant la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités.
- 21 mai La CLI annonce le maintien de ses programmes de vérification de la rémunération et des prix et bénéfiques pendant toute la période de déconrôle jusqu'en 1979.

1978

- 14 juin Statistique Canada annonce que les prix des produits alimentaires ont connu leur hausse mensuelle la plus élevée depuis juillet 1972.
- 15 juin Le CEC annonce la création du Centre d'étude de l'inflation et de la productivité.
- 24 juin Un sondage Gallup révèle que 55 pour cent des Canadiens craignent une montée excessive des prix après la levée des contrôles.
- 7 juillet Le ministre des Finances, Jean Chrétien, demande à la CLI d'enquêter sur les marges bénéficiaires des grosses entreprises de transformation et de vente au détail des produits alimentaires.
- 15 juillet Le président de la CLI, Harold Renouf, annonce que les Canadiens devront faire face à une baisse de leur niveau de vie pendant encore un an avant que l'on puisse contrôler les effets inflationnistes de la montée vertigineuse des prix. Il faudra s'attendre à une diminution à court terme du revenu personnel réel.
- 23 juillet 51 000 petites et moyennes entreprises canadiennes demandent au gouvernement fédéral d'instaurer une politique volontaire des revenus pendant au moins un an après la fin de l'année 1978.
- 27 juillet Selon un rapport de Statistique Canada, le salaire hebdomadaire moyen a augmenté de 6.45 pour cent au cours de la dernière année au Canada pour atteindre \$264.02 en mai. Pendant la même période, le coût de la vie a augmenté d'environ 9 pour cent.
- 12 août Les hausses salariales se sont maintenues à 6.4 pour cent au cours du trimestre terminé le 30 juin 1978. C'est la hausse la plus faible enregistrée au cours de la décennie.
- 26 août La CLI annonce que l'arrivée des produits frais a permis une baisse de 1.5 pour cent du prix des produits alimentaires au cours des 4 semaines terminées le 18 août.
- 14 septembre L'Indice des prix à la consommation du mois d'août a enregistré sa plus faible augmentation depuis décembre 1975, c'est-à-dire 0.19 pour cent par rapport à juillet et 9.4 pour cent par rapport à août 1977.

1978

- 23 septembre Les hausses de salaire des cadres sont tombées à 7.9 pour cent en 1977-1978, ce qui constitue une forte baisse pour la troisième année consécutive et l'augmentation la plus faible au cours des six dernières années.
- 25 septembre Le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité (CEIP) avertit les Canadiens qu'ils pourraient se voir imposer de nouveau des contrôles sur les salaires et les prix s'ils essaient d'obtenir des hausses salariales correspondant à la montée du coût de la vie.
- 13 octobre Les salaires ont augmenté d'environ 7 pour cent pendant l'année au Canada contre 8.9 pour cent en 1977 et 13.2 pour cent en 1976.
- 17 octobre La CLI publie son Étude des marges bénéficiaires dans l'industrie alimentaire et déclare que les marges bénéficiaires globales nettes des principaux transformateurs et détaillants de produits alimentaires au Canada ont peu varié, par rapport aux chiffres antérieurs, au cours de la récente flambée du prix des produits alimentaires.
- 5 novembre La banque du Canada augmente d'un demi pour cent son taux préférentiel qui atteint un plafond record de 10.75 pour cent.
- 9 novembre Le rapport du Directeur indique qu'une somme de 6.7 millions de dollars a été récupérée auprès d'employeurs et d'employés par suite de paiements en trop effectués au cours de la dernière année.
- 13 novembre Une étude du Conference Board révèle que les gains ont augmenté plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis depuis l'imposition des contrôles en octobre 1975.
- 27 novembre D'après des chiffres du CEIP, aucune flambée importante n'a été constatée malgré la tendance à la hausse des règlements salariaux négociés après les contrôles au cours des deuxième et troisième trimestres de 1978.
- 28 novembre Il est demandé à la CLI de s'assurer que la réduction de trois pour cent de la taxe de vente fédérale sera répercutée aux consommateurs.

1978

Le président de la CLI, Harold Renouf, déclare que les contrôles imposés sur les salaires et les prix au Canada constituaient un moyen temporaire pour endiguer l'inflation vertigineuse et non une solution permanente aux problèmes économiques.

- 20 décembre Un sondage Gallup indique que les Canadiens continuent d'appuyer les contrôles anti-inflationnistes comme avant l'instauration du programme: 51 pour cent sont en faveur d'une action positive du gouvernement sur les salaires et autres revenus et 68 pour cent sur les prix.
- 31 décembre La Loi anti-inflation vient à échéance mais la CLI continuera à étudier les rapports jusqu'à l'été de 1979.

CHAPITRE PREMIER

Avant les contrôles

«Demain, le Gouvernement du Canada demandera au Parlement l'autorisation d'imposer des restrictions rigoureuses à la hausse des prix et des revenus».

C'est par ces mots que le Premier ministre a commencé son discours national le 13 octobre 1975 à 21 heures. Dans ce discours, il a énoncé les grandes lignes du nouveau programme gouvernemental de lutte contre l'inflation. Le lendemain était publié un Livre blanc intitulé «Offensive contre l'inflation: un engagement national» qui explique le programme plus en détail.

Pour les personnes impliquées dans le programme, la nouvelle annonce représentait un nouveau défi. Pour les personnes dont les revenus allaient être limités en vertu de la nouvelle loi, elle présageait une modification de leurs anticipations. Depuis plus de dix ans, beaucoup de gens étaient engagés dans un débat parfois acrimonieux sur l'à-propos de contrôles sur les prix et les salaires. Même si l'imposition des contrôles n'a pas mis fin au débat, elle a substitué des événements réels à des événements hypothétiques.

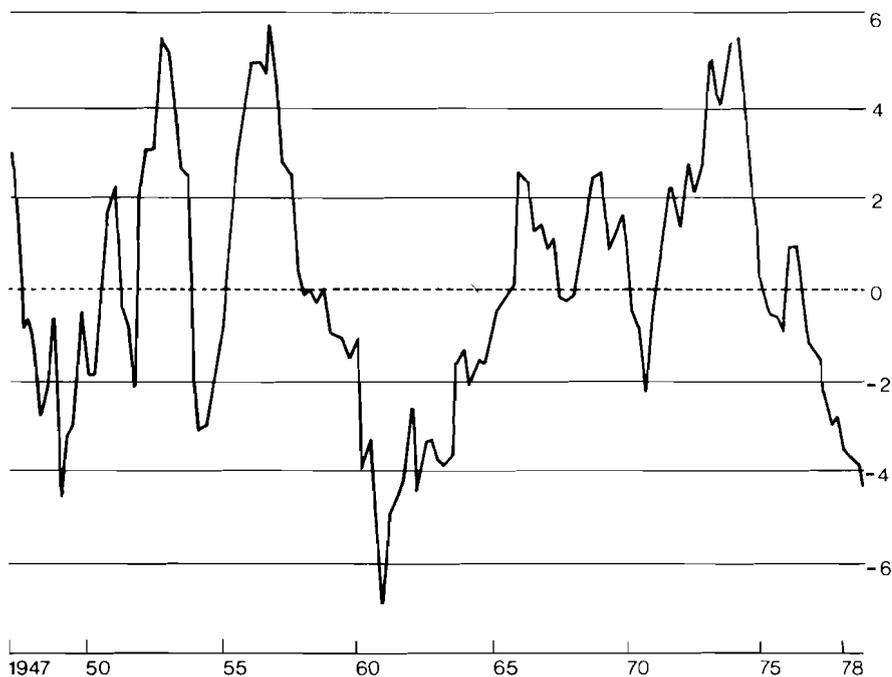
Le présent chapitre passe en revue les débats et les discussions qui ont conduit à l'instauration des contrôles en octobre 1975 et examine le climat économique de cette période. Il étudie aussi les initiatives prises antérieurement par le Gouvernement en politique économique et les événements qui ont finalement conduit à l'instauration du programme de lutte contre l'inflation annoncé par le Premier ministre.

Le chapitre est divisé en quatre parties. La première contient une brève étude de l'économie depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La deuxième couvre les années 1946 à 1968 pendant lesquelles les politiques traditionnelles de gestion de la demande constituaient la seule source d'inspiration pour diriger les activités économiques. Les années 1969 à 1972, au cours desquelles la Commission des prix et des revenus a concentré ses efforts sur la politique des revenus pour renforcer la gestion traditionnelle de la demande, occupent la troisième partie. La quatrième partie traite surtout de l'évolution rapide du milieu économique de 1973 à 1975 ainsi que des actions du gouvernement face à cette évolution, réactions qui ensemble ont abouti à l'imposition des contrôles obligatoires sur les prix et les salaires en octobre 1975.

Les perspectives économiques de 1946 à 1975

Un taux de croissance cyclique a marqué l'économie canadienne contemporaine: deux ou trois années de forte expansion caractérisée par des

FIGURE I
POURCENTAGES D'ÉCART PAR RAPPORT À LA
TENDANCE À LONG TERME (DOLLARS CONSTANTS)



REMARQUE: La tendance à long terme a été établie d'après les données réelles jusqu'à la fin de 1975, et à partir d'extrapolations par la suite.

niveaux croissants de l'emploi et des prix, suivies par une ou deux années de niveaux moins élevés de l'emploi et de la hausse des prix. Les sommets et les creux des cycles apparaissent à la figure 1 qui trace les écarts par rapport à la tendance à long terme des dépenses nationales brutes (DNB) afin de déterminer les tournants du cycle.

L'inflation a dépassé 10 pour cent au cours de trois phases d'expansion: la vague de prospérité après la guerre en 1946 et 1947, la fièvre économique de la guerre de Corée en 1951 et la période d'expansion de 1973 et 1974. Comme le montre le tableau 1, l'inflation a été plus modérée entre 1951 et 1974. Au cours de cette période, la hausse du taux d'inflation a cependant eu tendance à s'accompagner d'une hausse du

TABLEAU 1
PÉRIODES D'EXPANSION: INFLATION ET CHÔMAGE

<i>Année et trimestre</i>	<i>Taux maximum d'inflation (variation annuelle en pourcentage)</i>		<i>Taux minimum de chômage (en pourcentage)</i>
	<i>DNB</i>	<i>IPC</i>	
49:2 à 52:4	14.1 (51:2)	11.7 (51:3)	Non disponible
54:4 à 56:4	4.9 (56:4)	2.9 (56:4)	3.0 (56:3)
61:2 à 66:1	4.4 (66:1)	3.4 (66:1)	3.4 (65:4)
71:1 à 74:1	13.4 (74:1)	9.7 (74:1)	5.3* (74:1)

<i>Année et trimestre</i>	<i>Taux minimum d'inflation (variation annuelle en pourcentage)</i>		<i>Taux minimum de chômage (en pourcentage)</i>
	<i>DNB</i>	<i>IPC</i>	
53:1 à 54:3	-0.9 (53:2)	-1.9 (53:1)	4.7 (54:2)
57:1 à 61:1	0.4 (61:1)	0.2 (59:2)	7.6 (61:1)
66:2 à 70:4	2.9 (68:2)	2.2 (70:4)	6.5* (72:4)

* Nouvelle enquête sur la population active (depuis l'été 1976), Statistique Canada.

taux de chômage révélant que le Canada réussissait de moins en moins à atteindre à la fois une stabilité des prix et un faible taux de chômage.

Dans certains cas, le taux d'inflation était encore plus bas et le taux de chômage plus élevé pendant deux ou trois semestres de la période de reprise. La brusque augmentation du revenu réel de chaque salarié constitue un trait caractéristique frappant de l'économie canadienne contemporaine. Le tableau 2 indique les taux de croissance composés annuels moyens pour les principales variables du revenu et de l'emploi.

TABLEAU 2
TAUX DE CROISSANCE COMPOSÉS POUR CERTAINS INDICATEURS
ÉCONOMIQUES DE 1945 À 1975

<i>Revenu total de la main-d'œuvre</i>	8.99%
<i>Emploi total*</i>	2.38%
<i>Revenu moyen par travailleur</i>	6.46%
<i>Indice des prix à la consommation</i>	2.91%
<i>Revenu réel moyen par travailleur</i>	3.45%

* Ancienne enquête sur la population active (avant l'été 1976), Statistique Canada.

Les travailleurs canadiens ont bénéficié d'une augmentation moyenne annuelle de leur revenu réel de 3.5 pour cent de 1945 à 1975. Cette augmentation soutenue du niveau de vie a provoqué une anticipation généralisée de nouvelles augmentations futures du revenu réel.

Les événements résumés dans le reste du présent chapitre représentent les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour maintenir la croissance du revenu réel tout en s'attaquant aux problèmes de l'inflation et du chômage.

1946 à 1968: les années des politiques monétaires et financières

Des contrôles obligatoires sur les prix et les salaires ont été appliqués au Canada pendant la Deuxième Guerre mondiale. Ils ont été facilement acceptés et compris par la majorité de la population comme un moyen d'affecter des ressources économiques à l'effort de guerre. À la fin de la guerre en 1945, la principale préoccupation de la politique publique était le chômage. Chacun craignait que l'économie ne puisse pas employer, en temps de paix, la main-d'œuvre qui avait participé à l'effort de guerre. Cette priorité de l'emploi s'est reflétée dans le Livre blanc du gouvernement fédéral publié en 1945, qui expose les bases de l'économie d'après-guerre. Le gouvernement en place annonçait que, s'il devait atteindre des niveaux élevés et stables d'emploi et de revenu, «il devait être accepté sincèrement par tous les groupes et organisations économiques comme un grand objectif national, l'important sur tous les intérêts particuliers et collectifs».

Cette préoccupation d'atteindre un niveau d'emploi élevé se transforma bientôt en une inquiétude au sujet du taux élevé d'inflation. Les politiques financières et monétaires expansionnistes, alliées à des augmentations fantastiques des dépenses à la consommation qui reflétaient la demande contenue pendant la guerre, ont provoqué une grande expansion de l'économie jusqu'en 1948. L'Indice des prix à la consommation (IPC) a grimpé brutalement au cours de cette période avec un taux maximal annuel d'augmentation de 15 pour cent en 1947. La mise en application de politiques plus restrictives de gestion de la demande a provoqué une récession modérée en 1949 et a ramené l'augmentation annuelle de l'IPC à 2 pour cent.

La deuxième période importante d'expansion de l'après-guerre a commencé à la fin de 1949 et s'est poursuivie jusqu'au milieu de l'année 1953. Elle a été amplifiée par la guerre de Corée. Comme lors de la précédente période d'expansion, l'inflation a encore une fois dépassé 10 pour cent pour atteindre en 1951 une hausse maximale de 12 pour cent de l'Indice des prix à la consommation. Le gouvernement a envisagé d'imposer des contrôles sur les prix et les revenus à cette époque, mais ne les a pas jugés nécessaires. Au cours de la brusque et courte période de récession à la fin de 1953 et au début de 1954, l'Indice des prix à la consommation n'a pas augmenté.

Cette stabilité relative des prix devait durer environ une décennie. En fait, pendant la période de 11 ans qui s'est terminée en 1965, le taux annuel moyen d'augmentation de l'Indice des prix à la consommation a été de 1.75 pour cent, avec un éventail s'échelonnant entre zéro et 3 pour cent. Cette stabilité relative des prix peut être attribuée à la découverte de ressources importantes qui ont accru les approvisionnements de nombreux produits, à la productivité croissante de la main-d'œuvre, surtout dans le secteur agricole, et à la libéralisation continue des échanges internationaux qui a contribué à la diminution des prix intérieurs.

Même si le Canada a atteint une stabilité relative des prix à la fin des années 50 et au début des années 60, il a connu moins de succès pour ce qui est d'employer sa main-d'œuvre en pleine expansion. Pendant la récession de la fin de 1957 et du début de 1958, qui a suivi la fièvre des investissements de 1954 à 1957, le taux de chômage a atteint 7 pour cent. Ce taux n'est tombé qu'à 6 pour cent pendant la faible période d'expansion de 1958 à 1960 avant de remonter à 7.6 pour cent au cours de la récession de 1960 et 1961.

Ce conflit apparent entre la réalisation des objectifs touchant les prix et l'emploi a constitué une importante préoccupation nationale au début des années 60. En se reportant à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les étudiants en économie ont remarqué que les politiques monétaires et financières traditionnelles contribuaient à un cycle de l'économie et que, en ne réussissant pas à maintenir une croissance économique continue, le programme de gestion de la demande se révélait incapable de réaliser simultanément une stabilité des prix et un niveau d'emploi élevé.

Cette situation prévalait dans de nombreuses démocraties industrialisées qui avaient compté sur des politiques monétaires et financières pour

atteindre un niveau élevé d'emploi, une stabilité des prix et un équilibre de la balance des paiements. Aussi, l'Organisation européenne de coopération économique a-t-elle publié en 1961 une étude sur le dilemme apparent entre l'inflation et le chômage qui recommandait l'utilisation de politiques salariales nationales. Ce fut un des premiers documents qui a soulevé l'intérêt pour les politiques des revenus¹.

Sous le nouveau nom d'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), cet organisme a plaidé, dans un rapport publié en 1962², pour les politiques des revenus. Ce rapport avançait une définition de la politique des revenus qui est généralement acceptée depuis lors:

«L'expression «politique des revenus» signifie que les pouvoirs publics doivent avoir une opinion sur les conditions dans lesquelles l'évolution des revenus peut être compatible avec leurs objectifs économiques et en particulier avec la stabilité des prix; elle signifie qu'il leur faut s'efforcer d'obtenir l'accord de l'opinion publique sur les principes qui devraient guider la progression des revenus; elle signifie enfin qu'ils doivent chercher à amener la population à respecter de son plein gré les principes directeurs ainsi formulés³.»

Une telle politique, ou des variantes, a été adoptée par plusieurs pays depuis la fin de la guerre, surtout pour aider à régler les crises majeures de la balance des paiements. Au début des années 60, des politiques des revenus ont cependant été mises en œuvre dans des pays tels que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France et les États-Unis, pour renforcer la gestion de la demande.

Lorsque l'Administration Kennedy est entrée en fonction aux États-Unis en janvier 1961, elle s'était engagée à réduire le taux de chômage tout en maintenant la stabilité des prix. Dans ce but, elle a annoncé au début de 1962 une série de directives concernant les salaires et les prix, directives qui proposaient de limiter les hausses salariales à la tendance marquée par les augmentations générales de la productivité et d'appliquer des variations de prix égales aux augmentations ou aux diminutions des coûts unitaires. Le but était d'atteindre la stabilité des prix à l'aide des directives concernant les prix et les revenus, permettant ainsi une politique monétaire et financière plus expansionniste pour augmenter simultanément l'emploi et la production.

Les directives annoncées par la Maison blanche n'avaient pas de fondement légal, mais elles bénéficiaient de tous les pouvoirs de persuasion morale du bureau du Président. L'annonce de ces directives a attiré l'attention du public américain sur le dilemme prix-chômage et a provoqué plusieurs affrontements, bien relatés par les médias, entre l'Administration et des groupes de travailleurs ou d'hommes d'affaires.

¹ William Fellner et coll., *Le problème des hausses de prix*. Paris, Organisation européenne de coopération économique, 1961.

² Organisation de coopération et de développement économiques, *Une politique d'équilibre des prix*, Paris, 1962.

³ *Ibid.*, p. 23.

Le dilemme prix-chômage était également bien en vue au Canada durant cette période. En fait, un désaccord entre le gouvernement de l'époque et le gouverneur de la Banque du Canada à propos des politiques économiques conduisit ce dernier à démissionner le 13 juillet 1961. Avant que soit effectuée la révision décennale de la Loi sur les banques en 1964, on mit sur pied en 1961 une Commission royale chargée d'étudier la politique monétaire et les institutions qui assurent sa mise en application⁴. Cette Commission a effectué une vaste analyse des politiques et institutions économiques avant de présenter son rapport à la fin de 1964. Elle a entendu des témoignages au sujet des politiques économiques permettant d'atteindre simultanément des niveaux élevés d'emploi et une stabilité raisonnable des prix.

L'une des politiques étudiées impliquait l'intervention directe du gouvernement dans la détermination des prix et des salaires. Les principaux témoignages venaient du Royaume-Uni et des États-Unis qui avaient déjà expérimenté une telle politique. La Commission a conclu qu'une politique des revenus ne convenait pas à l'économie canadienne à ce moment-là, mais a recommandé que le Conseil économique du Canada, nouvellement créé, approfondisse cette étude.

Le gouvernement a suivi cette recommandation en 1965 en demandant au Conseil économique d'entreprendre une étude des politiques sur les revenus. Cette étude, achevée en octobre 1966⁵, a défini la politique des revenus, étudié l'expérience des pays qui avaient expérimenté une politique des revenus sous une certaine forme et évalué la possibilité d'appliquer de telles politiques au Canada. En se basant sur ce rapport, le Conseil économique concluait dans son «Troisième exposé annuel» que, même s'il fallait prendre en considération les politiques des revenus comme un outil économique supplémentaire, sa mise en application n'était pas encore nécessaire au Canada.

Selon les responsables de la politique économique, les années 1962 à 1966 ont été les meilleures depuis la Deuxième Guerre mondiale. Au milieu de 1961, après presque cinq années de croissance et d'emploi inférieurs à leur potentiel, l'économie a connu une période de forte expansion jusqu'en 1967. Pendant cette période, on a atteint des niveaux d'emploi exceptionnellement élevés et les taux annuels d'augmentation des prix sont restés conformes à l'objectif généralement accepté de 3 pour cent. Même si les taux d'augmentation des prix sont demeurés raisonnablement bas, il est important de noter qu'ils avaient tendance à accélérer au fur et à mesure que l'expansion progressait. En 1961, l'Indice des prix à la consommation augmentait à un taux annuel de 0.9 pour cent. Ce taux s'est élevé régulièrement pendant toute la période d'expansion pour

⁴ La Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, mieux connue sous le nom de Commission Porter (d'après le nom de son Président), a été créée en octobre 1961 par un décret du Conseil et a présenté son rapport en février 1964.

⁵ David C. Smith, *Politiques des revenus—Certaines expériences à l'étranger et les conclusions à en tirer pour le Canada*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1966.

atteindre 3.7 pour cent en 1966. Une récession modérée s'est produite en 1967 mais il n'y a eu qu'une baisse négligeable du taux d'augmentation des prix malgré une montée du chômage. Ainsi, lorsque la croissance économique a rejoint des niveaux plus raisonnables en 1968, les prix ont continué à augmenter, non pas à partir d'un taux diminué, mais à partir du même niveau auquel ils étaient parvenus à la fin de la période d'expansion précédente.

À ce moment-là, après environ six années d'accélération du taux d'augmentation des prix, l'inflation est devenue la principale préoccupation au niveau des politiques publiques. La fin des années 50 et le début des années 60 avaient constitué en général une période de stabilité relative des prix et l'intérêt public s'était donc porté sur les moyens d'atteindre le plein emploi. A la fin des années 60, l'intérêt s'est cependant porté sur les difficultés d'obtenir une stabilité raisonnable des prix puisque, à ce moment-là, on réussissait mieux à atteindre les objectifs au niveau de l'emploi.

En 1968, le Canada s'est retrouvé dans la même situation que les autres pays industrialisés. On associait l'augmentation persistante et accélérée des prix à des politiques économiques qui avaient magnifiquement réussi à maintenir un niveau d'emploi élevé et une croissance économique vigoureuse pendant plusieurs années. Malgré la persistance de fluctuations à court terme des activités économiques, les périodes de récession étaient relativement courtes et ne provoquaient pas d'augmentations importantes du taux de chômage ou de baisses significatives du revenu réel. Le produit national réel par travailleur a en fait augmenté chaque année au Canada de 1958 à 1967. Les analystes économiques ont commencé à penser que si les revenus réels augmentaient sur une base plus ou moins continue, les décisions individuelles concernant les prix et les revenus chercheraient à préserver une augmentation automatique anticipée des revenus. Si c'était le cas, l'économie prendrait un travers inflationniste et chaque redressement successif de l'activité économique amorcerait une hausse des prix à des niveaux plus élevés que ceux de la période d'expansion précédente.

Cette apparente tendance inflationniste a été abordée dans un *Examen de la situation économique au Canada* publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques au début de 1968 et soulignant les avantages possibles d'une politique des revenus:

«La marche des prix et des salaires au Canada en régime de plein emploi fait ressortir la nécessité d'une certaine politique des revenus. Un certain nombre d'autres pays de l'OCDE agissent dans ce domaine depuis quelques années. Il n'est pas de pays qui puisse affirmer avoir réussi de façon spectaculaire à enrayer ainsi la montée des revenus. Cela n'est peut-être pas étonnant. En effet, à cause de la nature des problèmes en jeu, on ne saurait compter sur des progrès très rapides. Il semble, cependant, que la politique des revenus commence à jouer un rôle utile dans certains pays. L'approche varie suivant le pays et selon un certain nombre de facteurs, notamment le cadre institutionnel et la structure, le développement et l'attitude des syndicats ouvriers et des

associations patronales. La décentralisation de l'économie canadienne peut rendre l'évolution d'une politique des revenus plus difficile que dans plusieurs pays d'Europe, mais ce n'est peut-être pas une raison de n'exercer aucun effort dans ce domaine⁶»

L'inquiétude au sujet de l'inflation, ainsi que les recommandations du rapport de l'OCDE, ont incité le gouvernement à publier en décembre 1968 un Livre blanc intitulé «Politiques pour la stabilisation des prix». Ce document visait à

«examiner le problème de la montée des coûts et des prix qui s'affirme depuis quelques années; esquisser certaines des causes possibles de cette poussée vers la hausse qui s'exerce sur les prix; présenter la gamme des mesures à appliquer pour y faire obstacle; et proposer un ensemble de mesures qui devraient nous permettre avec le temps d'améliorer notre capacité de pleine utilisation de nos ressources humaines et matérielles tout en maintenant les prix et les coûts à un niveau acceptable⁷»

Il y était également indiqué que le Livre blanc servirait de base à d'autres consultations, sur ce programme d'action, avec les divers secteurs économiques et les gouvernements provinciaux⁸.

La publication du Livre blanc a marqué un changement radical dans les politiques gouvernementales touchant l'inflation. Elle a conduit, pour la première fois en temps de paix, à l'instauration de politiques autres que la politique traditionnelle de gestion de la demande pour endiguer l'inflation. De plus, elle a marqué le début de la recherche d'une consultation ou d'un accord dans l'étude du problème de l'inflation.

La politique énoncée dans le Livre blanc n'était pas nouvelle. Elle comportait l'énigme habituelle: comment maintenir simultanément un niveau d'emploi désiré et une stabilité raisonnable des prix. Le document soulignait les problèmes associés à l'influence de la hausse accélérée des prix sur la réalisation des objectifs de croissance et d'emploi. Il rappelait que la hausse accélérée des prix limite la croissance en diminuant la compétitivité internationale, contribue à une mauvaise répartition des ressources, menace la constitution de capital, augmente les inégalités dans la répartition du revenu et restreint l'aptitude de la gestion de la demande à développer la production dans une économie qui possède une capacité excédentaire associée à des taux élevés d'inflation.

Le Livre blanc expliquait que même si le gouvernement avait accepté la recommandation formulée en 1965 par le Conseil économique, selon laquelle une politique officielle des revenus ne serait pas souhaitable

⁶ *Examen de la situation économique au Canada*, publié avec l'approbation du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, février 1968, p. 20. (Texte repris dans *Politiques pour la stabilisation des prix*, Consommation et Corporations, Ottawa, 1968, p. 11.)

⁷ *Politiques pour la stabilisation des prix*, Consommation et Corporations, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1968, p. 3.

⁸ *Ibid.*

au Canada, le milieu avait changé. Plus particulièrement, les conclusions de l'étude de l'OCDE suggéraient qu'un examen approfondi d'une politique des revenus était justifié. Cependant, le Livre blanc refusait clairement les contrôles obligatoires et officiels et acceptait la définition donnée en 1961 par l'OCDE à l'effet que les politiques des revenus impliquent l'acceptation volontaire de directives pour déterminer les niveaux des prix et des revenus. Le livre renfermait deux observations clés: 1) une connaissance adéquate des causes et des conséquences de l'inflation et de la dynamique d'une solution de compromis entre l'inflation et le chômage n'existe pas au Canada, et des travaux approfondis sont nécessaires dans ce domaine, et 2) le public n'est pas suffisamment impliqué, particulièrement les principaux groupes économiques au sein des entreprises, de la main-d'œuvre et du gouvernement, à la fois au niveau des discussions et des mesures concrètes touchant l'inflation.

Le moyen proposé pour surmonter ces difficultés était la Commission des prix et des revenus. Le Livre blanc décrivait la Commission de la façon suivante:

«Tout en étant habilitée à formuler des recommandations relativement à la politique du gouvernement, elle aura pour tâche principale d'inciter la collectivité à prendre ses responsabilités en se soumettant volontairement à la discipline en matière de stabilisation des prix.»

Pendant plus des vingt années écoulées depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement canadien, comme celui des autres sociétés démocratiques, s'était appuyé sur des politiques financière et monétaire traditionnelles pour réaliser les objectifs économiques. Bien qu'il y ait eu des fluctuations à court terme de l'activité économique pendant cette période, dont certaines assez graves, et bien que les taux de chômage et de hausse des prix aient été parfois désespérément élevés, le bilan global de ces années a été bon. Le Canada était devenu une société industrielle importante grâce à l'exploitation de ses ressources naturelles et à l'augmentation de sa population active par l'immigration. Les avantages de cette croissance économique ont été ressentis partout et le revenu réel a connu une forte augmentation. Néanmoins, il s'est avéré en 1968 que la conjoncture économique changeait au Canada et à l'étranger et que de nouvelles initiatives devenaient nécessaires pour faire face aux difficultés futures. La création de la Commission des prix et des revenus a été la première de ces initiatives.

1969-1972: la Commission des prix et des revenus

La création de la Commission des prix et des revenus a été annoncée par le ministre de la Consommation et des Corporations en mai 1969, cinq mois après la présentation du Livre blanc intitulé «Politiques pour la stabilisation des prix». Un mois plus tard, un décret du Conseil nommait

⁹ *Ibid.*, p. 33.

les commissaires en vertu de la Loi sur les enquêtes et assignait à la Commission le mandat «d'enquêter et de faire rapport sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation et d'informer ceux qui sont ordinairement appelés à prendre des décisions affectant les prix et les revenus, ainsi que le gouvernement et le grand public, sur les meilleurs moyens d'assurer la stabilité des prix¹⁰.»

Les opérations de la Commission ont commencé au début de juillet avec une petite équipe travaillant dans le sous-sol de la vieille gare Union à Ottawa. À cette époque, on effectuait des travaux de rénovation dans la gare pour en faire le Centre de conférences du gouvernement, et le désordre régnant marqua les débuts de la Commission.

La Commission était un organisme indépendant disposant d'un large mandat. En vertu des responsabilités énoncées dans le Livre blanc et le décret du Conseil, la Commission pouvait entreprendre des recherches dans plusieurs domaines, faire au gouvernement des recommandations portant sur les politiques et poursuivre l'objectif de la modération volontaire. Les commissaires ont eu des rencontres avec des représentants du milieu des affaires, des syndicats, des gouvernements provinciaux et de la Fonction publique fédérale, afin d'interpréter leur mandat avec plus de précision et de déterminer une ligne de conduite. À l'intérieur de la Fonction publique fédérale a été formé un groupe composé d'adjoints aux ministres siégeant au Comité du Cabinet chargé de la politique économique, avec lequel la Commission devait rester en contact tout au long de ses trois années d'existence.

Les commissaires croyaient fortement que l'escalade du taux d'inflation constituait un grave problème et que, faute d'une étude correcte, les pertes pourraient être très élevées en termes d'emplois et de production. Les quatre commissaires avaient l'expérience des politiques publiques et se rendaient bien compte que les connaissances du processus inflationniste étaient limitées. Par conséquent, ils devaient organiser des travaux de recherche approfondis. Cependant, ils se rendaient également compte que la meilleure recherche ne pourrait conduire qu'à des améliorations marginales des politiques et qu'il faudrait bien du temps pour les élaborer et les mettre en pratique. Leur première priorité fut donc d'élaborer un programme de mesures destinées à offrir au public des avantages immédiats.

Autrement dit, les commissaires croyaient que le niveau de modération nécessaire pour parvenir à une stabilité des prix par la politique traditionnelle de gestion de la demande était si important qu'il conduirait à des taux de chômage très élevés et à de grosses pertes de production pendant une période prolongée. Pour adopter une autre solution partielle, ils recherchèrent un accord volontaire portant sur un ensemble d'engagements et de mesures gouvernementales afin de limiter, au cours de l'année 1970, les hausses de tous les genres de revenus: salaires et traitements, honoraires professionnels, bénéfiques, revenus de locations et de placements et impôts. Cet accord devait renforcer les politiques

¹⁰ Procès-verbal C.P. 1969-1249, Conseil privé, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1969.

monétaire et financière et permettre ainsi d'atteindre une stabilité raisonnable des prix plus rapidement et avec des contraintes monétaires et financières moins rigoureuses que dans d'autres cas.

Au cours du mois de juillet 1969, les commissaires ont étudié cette question avec des représentants des principaux groupements d'intérêts économiques et ils ont obtenu une réponse assez favorable pour rendre public leur projet. Lors de cette annonce, la Commission a décrit les principales étapes de son programme:

- On tentera d'en arriver à une entente visant un ensemble d'engagements volontaires et de mesures gouvernementales en vue d'en arriver à une réduction progressive de l'augmentation des prix et des revenus au Canada au cours de la prochaine année.
- On demandera au monde des affaires, aux groupes professionnels et syndicaux et aux gouvernements de poser des limites véritables, pendant une période temporaire, à l'expansion des augmentations à l'égard de toutes les principales formes de revenus au Canada.
- Si l'on peut en arriver à un programme d'ensemble de ce genre ayant de bonnes chances d'être accepté de toute la population, on le soumettra aux délibérations et à la ratification d'une Conférence nationale sur la stabilité des prix qui sera convoquée dans ce but vers la fin de 1969 à Ottawa.
- Si une telle entente est ratifiée, il s'agira ensuite d'établir les méthodes et mécanismes nécessaires à la solution de cas d'augmentations de prix et de revenus qui s'écarteraient de l'esprit de l'entente¹¹.

Ce dernier point est important: les aspects volontaires du projet de la Commission portaient seulement sur l'accord. On a demandé aux gouvernements, aux entreprises, aux syndicats, aux organisations agricoles et aux autres groupements d'intérêts économiques d'adhérer à un accord de principe pour déterminer les prix et les revenus pour une période d'un an. Une fois cet accord établi, il devait cependant lier toutes les parties.

Selon les intentions de la Commission, les gouvernements devaient donner à l'accord la valeur de statut, et des sanctions devaient être prévues contre ceux qui ne s'y conformeraient pas. De fait, les restrictions volontaires se sont terminées avec l'accord qui a, par la suite, plutôt ressemblé à un système obligatoire de contrôle des prix et des revenus.

La Commission et le gouvernement fédéral étaient conscients que ce dernier devrait donner l'exemple de la modération. Dans ce but, le Premier ministre fit une déclaration publique le 13 août 1969 pour souligner les mesures que le gouvernement suivrait au cours de l'année financière 1970-1971. Ces mesures comprenaient la limitation de l'embauche dans la Fonction publique, un gel des dépenses pour la défense nationale et une limitation de l'expansion des programmes gouvernementaux existants.

La Commission a rencontré, le même jour, des représentants des principaux groupements d'intérêts économiques pour discuter plus à fond

¹¹ Commission des prix et des revenus, communiqué. Ottawa, 6 août 1969.

du programme de restrictions. Lors de cette réunion, certains ont exprimé des réserves au sujet de la viabilité des méthodes proposées par la Commission. Certains représentants du secteur privé estimaient qu'ils ne pouvaient pas participer facilement à l'élaboration de l'accord proposé, car le grand public pourrait alors les considérer comme les responsables du processus inflationniste. Néanmoins, on décida de poursuivre les discussions sur une base individuelle et une série de réunions furent organisées avec les syndicats, les entreprises et les autres principaux groupements d'intérêts économiques. Des progrès ont été accomplis lors de ces réunions individuelles et, au début de septembre, eut lieu une autre grande réunion à laquelle assistaient des représentants de tous les principaux groupements d'intérêts économiques. Cette réunion donna peu de résultats, en partie parce que certains représentants croyaient être les boucs émissaires de la situation économique. On convoqua donc une autre série de réunions individuelles avec des groupements d'intérêts économiques qui s'est prolongée pendant le mois suivant.

Les commissaires n'ont pas réussi à convaincre les représentants des principaux syndicats qu'un programme de modération juste et équitable pouvait être établi. Par conséquent, le 17 octobre 1969, le Congrès du travail du Canada et la Confédération des syndicats nationaux ont publié un communiqué de presse commun annonçant qu'ils se retiraient officiellement des discussions. Le communiqué de presse préconisait un gel d'un an ou deux sur tous les prix. En rejetant les méthodes de la Commission, les syndicats ont déclaré qu'une politique des revenus ne pouvait pas restreindre équitablement les revenus non salariaux tels que les bénéfices, les loyers, les intérêts, les honoraires professionnels, les revenus des sociétés non incorporées et la spéculation immobilière.

À cause du retrait de ces deux principaux syndicats, la Commission envisagea d'arrêter toute négociation. D'autres groupes ont cependant suggéré de poursuivre les discussions et elles ont continué sans les syndicats.

À peu près au même moment, un autre événement comportant des conséquences à long terme se produisit. Les plus gros producteurs d'acier au Canada annoncèrent une augmentation des prix de leurs principaux produits. L'augmentation faisait suite aux hausses des salaires et des traitements de leurs employés et ce processus combiné des règlements salariaux et de l'augmentation des prix attira suffisamment l'attention du public pour que la Commission entreprenne une enquête sur l'évolution des coûts et des prix dans la sidérurgie. Le personnel chargé de cette étude devint le noyau de la future Division de l'examen des prix de la Commission. L'étude a fourni à cette équipe la meilleure expérience possible de l'administration et de l'interprétation des règles de fixation des prix.

Les consultations avec les groupements d'intérêts économiques autres que les syndicats se sont poursuivies en 1969 pour aboutir à l'annonce d'une Conférence nationale sur la stabilité des prix, organisée à Ottawa les 9 et 10 février 1970. La décision de tenir cette conférence

était basée sur les engagements pris par l'Association des manufacturiers canadiens, la Chambre de commerce du Canada, l'Association des banquiers canadiens et le Conseil canadien du commerce de détail en vue d'appuyer les règlements sur la restriction des prix.

Après la conférence, on a publié un communiqué énonçant le programme convenu de restriction des prix. Le principe adopté voulait que toute augmentation des prix annoncée en 1970 serait inférieure à l'augmentation des coûts. On espérait que cela diminuerait la valeur absolue des augmentations des prix en 1970, tout en attirant l'attention du public sur l'augmentation des coûts ayant provoqué une hausse des prix. On espérait également que la démonstration d'un mécanisme possible de restriction des prix aiderait à faire disparaître certaines appréhensions des syndicats au sujet de leur adhésion au programme.

Lors d'une réunion des Premiers ministres les 15 et 17 février 1970, la déclaration finale de la conférence nationale a été appuyée par le gouvernement fédéral et les 10 gouvernements provinciaux. Le mandat de la Division de l'examen des prix de la Commission a été par la suite étendu et elle a commencé à s'occuper de l'application des règles de fixation des prix¹².

D'autres demandes faites auprès des syndicats afin de savoir s'ils participeraient à un programme de restriction des salaires et des traitements ont été repoussées pour les mêmes raisons qu'au mois d'octobre précédent. En dernier recours, la Commission a proposé unilatéralement le 5 juin 1970 un ensemble de directives sur les salaires et les traitements. Les directives proposées comprenaient un taux d'augmentation de 6 pour cent des salaires et des traitements, dont 3.5 pour cent pour compenser la hausse prévue des prix et 2.5 pour cent pour la productivité nationale. Cette proposition unilatérale n'a pas reçu un appui enthousiaste de tous les gouvernements provinciaux et, ce qui n'a rien de surprenant, a confirmé l'hostilité des syndicats. La Commission a néanmoins commencé à mettre sur pied une Division de l'examen de la rémunération chargée de faire appliquer ses directives touchant les salaires et les traitements.

Les efforts de la Commission visant à promouvoir une restriction volontaire avaient reçu un bon accueil de la part du public et avaient peut-être engendré des attentes peu réalistes. Vers le milieu des années 70, la situation économique se détériorait. Le taux d'augmentation de l'Indice des prix à la consommation avait faibli, mais cette baisse était surtout due à une baisse habituelle du coût des aliments. D'autres composantes de l'Indice continuaient à augmenter à des taux inacceptables, comme le coût unitaire de la main-d'œuvre, laissant ainsi prévoir une inflation future de plus en plus dure.

Les activités de la Commission laissaient naturellement entrevoir les contrôles obligatoires des salaires et des prix. Vers le milieu des années

¹² Pour obtenir le compte rendu complet des étapes qui ont précédé la Conférence nationale et des opérations de la Commission qui l'ont immédiatement suivie, se reporter à G. A. Berger, *La politique des revenus au Canada, 1969-1970*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1972.

70, le gouvernement a entrepris une étude de la situation économique et des diverses politiques possibles. Il a été question des contrôles obligatoires, mais comme une possibilité à très faible priorité. Reconnaissant cependant que l'ordre de priorité pourrait changer, le gouvernement a demandé à la Commission d'élaborer des propositions pour le contrôle statutaire des prix et des revenus. Il était évident à ce moment-là que le gouvernement ne s'engageait pas à mettre en œuvre un tel programme, même si la situation économique devait se détériorer davantage.

Au cours de l'été et de l'automne 1970, la Commission constituait déjà un organisme actif et productif. Un important programme d'information du public était en marche; la Division de l'examen des prix était au travail et avait effectué, à la fin de 1970, 200 enquêtes sur les prix et publié 40 études de hausses de prix; la Division de l'examen de la rémunération étudiait les règlements salariaux par rapport à la directive de 6 pour cent, et un organisme de recherche étudiait le processus inflationniste. Des ressources étaient disponibles pour faire une étude sérieuse d'un programme de contrôles obligatoires. En outre, les commissaires et le personnel étaient en train d'acquiescer rapidement de l'expérience dans ce domaine.

À la mi-octobre 1970, la Commission avait élaboré les principes d'un programme statutaire. Après cinq années de fonctionnement, d'examen et d'adaptation, ces principes sont demeurés presque intacts. En voici un bref énoncé:

- Le programme doit commencer par un gel temporaire suivi d'un ensemble de règles plus souples;
- il faut contrôler les prix de fabrication, de transformation, de gros, de détail, des services d'utilité publique et des industries de services en limitant la marge;
- il faut appliquer des contrôles sur les salaires et les traitements, normalement aux groupes d'employés mais, dans certains cas, à des employés individuels;
- il faut contrôler les loyers des résidences indépendantes déjà existantes;
- il faut appliquer un impôt sur les bénéfices excessifs surtout aux sociétés les plus importantes lorsque le contrôle de la marge ne peut s'appliquer normalement ou n'est pas efficace.

Trois points de ces principes appellent des commentaires. Premièrement, le choix d'un mécanisme de contrôle de la marge pour modérer les prix était fondé sur l'expérience de la Commission. La règle de fixation des prix mise en vigueur en 1970 exigeait que les recettes provenant des hausses de prix soient inférieures au montant requis pour couvrir l'augmentation des coûts.

En termes simples, l'interprétation de cette règle impliquait de mesurer l'augmentation du coût de production unitaire d'un produit ou d'un service et de s'assurer que ce montant était supérieur à la hausse du prix unitaire. Dans la plupart des études sur la fixation des prix, incluant l'importante étude sur le prix de l'acier, ce principe comportait des

difficultés d'application. Dans de nombreux cas, il n'existait aucune norme pour mesurer les coûts unitaires. Dans d'autres cas, il était difficile d'identifier l'augmentation des coûts avec précision et, dans certains cas, le concept de «prix» semblait lui-même plutôt vague.

Pour définir la règle de fixation des prix de la Commission, on peut également dire que les bénéfices par unité de production devaient diminuer ou, encore plus simplement, que les marges bénéficiaires devaient diminuer. L'utilisation des marges a éliminé la nécessité de se soucier des coûts unitaires et de calculer l'accroissement des revenus et des coûts. La Commission a conclu que l'utilisation des marges constituait le mécanisme de contrôle le plus efficace.

Deuxièmement, la Commission a conclu que l'application de règles concernant la rémunération donnait de meilleurs résultats sur des groupes que sur des particuliers. L'objectif d'un programme statutaire est de restreindre le taux d'augmentation des coûts de rémunération et la répartition des augmentations parmi les employés est secondaire. De plus, les salaires et les traitements sont couramment établis sur une base de groupe et on a considéré que l'application de règles conformes aux pratiques courantes simplifiait grandement le travail de ceux qui effectuent les contrôles et de ceux qui y sont assujettis. L'exception concernant les particuliers devait s'appliquer en haut de l'échelle des revenus à ceux dont la rémunération est plus souvent déterminée sur une base individuelle et qui, autrement, pourraient ne pas être assujettis aux contrôles.

Enfin, la proposition de la Commission d'appliquer un impôt sur les bénéfices excessifs résultait surtout de son expérience difficile avec les firmes d'exportation. Lors des premières consultations, l'établissement de règles appropriées de fixation des prix pour les firmes d'exportation avait constitué une pierre d'achoppement. De plus, à la fin de 1969 et au début de 1970, les prix des produits de base, particulièrement dans le cas des métaux, augmentaient terriblement et la Commission subissait de très fortes pressions pour essayer de les limiter. Même si l'application de règles limitant les prix intérieurs au profit d'un acheteur étranger n'était pas souhaitable, des problèmes évidents auraient surgi en permettant au revenu intérieur du vendeur d'augmenter sans limites alors que le revenu de ses propres employés aurait été soumis aux restrictions par les règlements nationaux. La Commission a conclu que ces vendeurs ne devraient pas être soumis aux restrictions des prix mais plutôt à une restriction de leurs revenus sous la forme d'un impôt sur les bénéfices excessifs.

Les règles de restriction adoptées lors de la Conférence nationale sur la stabilité des prix devaient cesser d'être en vigueur à la fin de 1970. Cependant, la Commission était suffisamment satisfaite des résultats et persuadée que la capacité excédentaire de l'économie pourrait endiguer davantage l'inflation pour demander à prolonger l'application de ces règles pendant le premier semestre de 1971. Les principaux groupes représentés à la Conférence nationale se réunirent à Ottawa au début de décembre 1970 afin d'étudier les possibilités d'une telle prolongation. Ils

s'y opposèrent presque unanimement et le mandat de la Commission en matière de fixation des prix et de directives sur les salaires et les traitements se termina le 31 décembre 1970.

Le personnel de la Commission s'est tourné vers la planification prévisionnelle au début de 1971. Au cours du premier semestre, elle a eu régulièrement des discussions avec le gouvernement au sujet des méthodes possibles d'aborder les contrôles obligatoires.

Les règles de fixation des prix ont été étudiées en détail. La méthode du contrôle de la marge bénéficiaire semblait trop subtile et le grand public n'aurait peut-être pas compris son efficacité comme moyen de contrôle des prix. Le champ d'application des contrôles a également été analysé et on a essayé d'évaluer les contrôles globaux par opposition aux contrôles sélectifs. On a évalué des solutions de remplacement des règles formelles régissant les prix et les revenus et accordé une attention particulière à l'utilisation du système fiscal pour atteindre le même résultat. Une analyse économique a été entreprise pour évaluer les conditions d'application des contrôles avec la plus grande possibilité de succès et les meilleures conditions de leur suppression. La Commission envisagea en outre l'idée qu'il pourrait être nécessaire d'effectuer des changements institutionnels ou structurels dans certains secteurs de l'économie pendant un programme de contrôles afin d'empêcher un regain de l'inflation après la suppression des contrôles. Enfin, en collaboration avec le ministère de la Justice, la Commission a examiné les questions constitutionnelles soulevées par les contrôles et a commencé des travaux sur la législation nécessaire pour mettre en vigueur des contrôles obligatoires.

Pendant cette période, les principes à la base du plan prévisionnel sont restés intacts tout en apportant de nombreux raffinements et améliorations. Par exemple, des lignes directrices en matière de rémunération ont été établies de façon à préserver le revenu réel des salariés pendant toute la durée d'un programme de contrôles.

Au fur et à mesure que la Commission polissait ses travaux, elle a commencé à faire appel à des experts de l'extérieur afin de vérifier et d'élargir ses concepts. Plusieurs cabinets comptables canadiens donnèrent des conseils à propos des concepts étudiés et un certain nombre d'autres professionnels et universitaires ont été consultés.

En 1971, le public et le gouvernement ont continué à se préoccuper de l'inflation. Les résultats économiques étaient faibles et la capacité excédentaire résultante, alliée à la stabilité ou à la baisse des prix des produits de base, ont stabilisé le taux d'augmentation de l'Indice des prix à la consommation à 2.8 pour cent, soit un taux légèrement inférieur à celui de 3.4 pour cent enregistré en 1970. Cependant, le calme fut ébranlé à l'annonce de la nouvelle politique économique américaine par le Président des États-Unis le 15 août 1971.

Le gouvernement n'avait pas envisagé sérieusement des contrôles parce que le taux d'inflation était généralement inférieur au Canada à celui de nos principaux partenaires commerciaux. Même si cette position

fut réétudiée par suite de l'imposition des contrôles aux États-Unis, elle fut considérée comme valable et la planification prévisionnelle continua telle qu'elle était.

Depuis sa création, la Commission des prix et des revenus avait maintenu des contacts officieux avec des agents de l'Administration américaine. Ces agents étaient au courant des expériences de la Commission avec les lignes directrices volontaires. Après l'imposition des contrôles aux États-Unis, les contacts se sont multipliés et les membres de la Commission des prix et des revenus ont souvent rendu visite aux représentants des organismes américaines correspondants tels que le *Cost of Living Council*, la *Price Commission* et le *Pay Board*. L'observation directe de ces organismes a aidé à l'élaboration du projet canadien.

L'expérience américaine était particulièrement pertinente puisque les principes adoptés aux États-Unis étaient identiques à ceux proposés au Canada. Aux États-Unis, le principal mécanisme de contrôle des prix, appliqué aux groupes d'employés à l'instar du modèle canadien, consistait en une règle régissant la marge. Les directives en matière de rémunération étaient fondées à la fois sur l'augmentation des prix prévue et sur la productivité nationale. Toutefois, les exportations ne figuraient pas dans le programme américain car le volume des produits de base exportés est relativement beaucoup moins important aux États-Unis qu'au Canada.

À la fin de l'année 1971, le programme de recherche de la Commission était presque terminé et ses membres avaient des idées plus précises sur le processus inflationniste et sur le rôle des contrôles des prix et des revenus pour freiner ce processus. Par la suite, la Commission a progressivement acquis la conviction que des contrôles obligatoires s'imposaient. Dans un document de travail rédigé au début de l'année 1972, la Commission faisait remarquer que, puisque les objectifs de la politique économique s'exprimaient en termes de résultats quantitatifs spécifiques (taux d'inflation, taux de chômage, etc.), dans ce contexte «la principale fonction d'une politique des revenus... est la création d'un milieu économique permettant aux citoyens de ne pas considérer la poussée inflationniste comme la caractéristique dominante de leur avenir économique et... de modifier leurs aspirations en conséquence¹³.»

La Commission concluait qu'à moins d'une récession sans précédent, il était virtuellement impossible de modifier ces aspirations sans un contrôle global des prix et des revenus appuyé par un organisme de surveillance et par l'application de sanctions aux contrevenants.

Cette optique se retrouve dans le rapport final de la Commission publié à l'été 1972. Le rapport analyse les causes et les processus inflationnistes au Canada depuis le début des années 50, en mettant l'accent sur les problèmes provoqués par une accélération de l'inflation associée à une réduction de la demande et à un fort taux de chômage. La Commission rejetait l'opinion populaire voulant que cette situation soit

¹³ Document de travail non publié, Commission des prix et des revenus, Ottawa, 23 mars 1972.

due au pouvoir accru des groupes puissants de notre société sur les marchés et reportait le blâme sur le transfert des pressions inflationnistes extérieures au Canada conjugué au processus d'adaptation et aux aspirations de notre société. Bien que la Commission n'ait manifesté aucun attrait particulier pour les contrôles obligatoires, leur avantage éventuel face au coût des autres solutions (en particulier de la gestion de la demande) a amené la Commission à les recommander comme une solution importante¹⁴.

Avant sa dissolution à l'automne 1972, la Commission a minutieusement préparé son plan prévisionnel comprenant des travaux sur les systèmes, les modalités, l'organisation, l'information du public, la formation du personnel et d'autres détails administratifs. Compte tenu de l'expérience ultérieure de la Commission de lutte contre l'inflation (CLI), il est intéressant de noter que la Commission des prix et des revenus estimait que le fonctionnement d'un système global de contrôles sur les prix, les revenus et les loyers exigerait un effectif de 1200 personnes.

En fait, c'est un groupe beaucoup plus restreint qui dut assurer la continuité du plan prévisionnel. Le gouvernement prit certaines dispositions afin que le perfectionnement et l'amélioration du plan soient confiés à un petit groupe composé de personnes ayant travaillé à son élaboration. Au cours des trois années suivantes, les membres de ce groupe étudièrent les diverses possibilités de réaliser les restrictions sur les prix tout en améliorant le plan prévisionnel.

1972-1975: la période exploratoire

Le Groupe d'étude des prix fut créé le 1^{er} septembre 1972 au sein du ministère de la Consommation et des Corporations afin de poursuivre le travail de planification prévisionnelle de la Commission des prix et des revenus et la recherche sur les politiques des prix et des revenus permettant de lutter contre l'inflation¹⁵. Bien que, pour des raisons budgétaires, la Commission des prix et des revenus faisait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Consommation et des Corporations, elle constituait un organisme indépendant dont le principal contact avec le gouvernement se faisait par l'intermédiaire du groupe de hauts fonctionnaires mentionnés auparavant (adjoints aux ministres représentés au Comité sur la politique économique). Avec la formation de ce groupe, le ministère de la Consommation et des Corporations a obtenu une responsabilité plus directe dans la lutte contre l'inflation, même s'il consultait régulièrement les autres ministères sur la politique économique.

¹⁴ Pour une analyse du rapport final de la Commission, voir: G.K. Kardouche et F. Caromazzo, *Wage and Price Controls for Canada?*, C. D. Howe Research Institute, Montréal, 1973.

¹⁵ D'abord appelé Groupe d'études spéciales, le groupe changea par la suite de nom afin de refléter sa principale fonction.

Le Groupe d'étude des prix commença par compiler les travaux de la Commission des prix et des revenus et par préparer une étude du programme américain depuis son introduction le 15 août 1971. Le Groupe identifia les aspects du plan prévisionnel qui exigeaient des travaux plus poussés ou une politique directrice et entreprit de régler ces importantes questions à la fin de l'année 1972.

L'accent portait essentiellement sur l'élaboration d'un projet d'administration régionale, la préparation d'une étude économique des conditions d'imposition des contrôles, et l'étude du genre d'organismes responsables nécessaires. De plus, le Groupe a travaillé à l'élaboration de la réglementation concernant la proposition de gel temporaire des prix et d'un programme d'information du public, a pris des dispositions afin d'obtenir rapidement des locaux et installations connexes et a travaillé au plan d'organisation et de dotation des services administratifs chargés d'appliquer les contrôles.

La récession de 1970-1971 a été suivie par une période d'expansion économique en 1972 et 1973. Comme l'avait prévu la Commission des prix et des revenus, le taux d'inflation a augmenté parallèlement à cette expansion économique. Des événements extérieurs et l'inflation toujours croissante ont attiré l'attention sur la politique gouvernementale de lutte contre l'inflation. En janvier 1973, les États-Unis adoptaient un programme de contrôles moins restrictif et moins complet. Le Royaume-Uni, qui avait imposé un gel en 1972, introduisit au printemps 1973 un système de contrôles assez souple. Le gouvernement devint minoritaire après les élections d'octobre 1972, ce qui compliqua encore la politique intérieure canadienne.

Parmi ces causes d'incertitude, un phénomène inattendu se produisit. En 1972, la production agricole de nombreux pays baissa à un niveau nettement inférieur à la normale, causant ainsi des pénuries, surtout de céréales, qui provoquèrent à la fin de 1972 une flambée des prix alimentaires qui devait durer trois ans. Pour faire face à cette situation, le gouvernement nomma en janvier 1973 un Comité spécial sur les tendances des prix de l'alimentation formé de 25 députés. Ce comité reçut pleins pouvoirs pour enquêter et faire des recommandations sur l'évolution du prix des aliments au Canada et les facteurs nationaux ou étrangers à la source de cette évolution¹⁶.» Le Comité exista pendant un an et fit plusieurs rapports au Parlement. Dans son premier rapport, il demanda qu'une Commission de surveillance du prix des produits alimentaires soit créée afin d'étudier les fluctuations du prix de certains produits alimentaires et de faire rapport à ce sujet. Le gouvernement donna suite à cette recommandation et le 25 mai 1973, par un arrêté en conseil, créa cette Commission qui devait

«observer les fluctuations des prix d'une gamme complète de produits alimentaires et publier un rapport tous les trois mois sur le sujet

¹⁶ Rapport final de la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, *La réalité sans détour*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1976, p. 25.

et enquêter sur les hausses du prix de certaines denrées en particulier, dans n'importe quelle catégorie de produits alimentaires, et publier des rapports en toute diligence sur le sujet, y compris des recommandations lorsque la Commission juge bon d'en faire¹⁷.»

Tout comme la Commission des prix et des revenus, la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires devait relever du Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

Les débuts de la Commission furent difficiles face à un taux d'augmentation annuel de 15 pour cent du prix des produits alimentaires et à des citoyens très bouleversés. Le personnel réduit de la Commission s'attaqua à l'étude de secteurs particuliers de l'industrie alimentaire et communiqua à la population ses premiers rapports sur l'évolution des prix. On ne tarda pas à se rendre compte que, pour gagner la confiance de la population, la Commission devait avoir plus de pouvoirs et un troisième mandat venait s'ajouter aux deux premiers le 21 août 1973: «enquêter sur toute hausse de prix frappant n'importe quelle denrée alimentaire, lorsqu'une telle hausse semble justifiée, et lorsque la Commission le juge à propos, publier sans délai un rapport sur le sujet¹⁸.»

Le prix des produits alimentaires a augmenté de 16 pour cent en 1974 et de 13 pour cent en 1975, dernière année d'existence de la Commission. Néanmoins, celle-ci a rempli son mandat avec vigueur et précision. Elle a publié de nombreux rapports détaillés sur les pratiques douteuses de fixation des prix de certains fournisseurs, démontré les tendances inflationnistes de certaines politiques gouvernementales et conseillé les consommateurs sur la façon de faire des achats plus judicieux dans le domaine alimentaire. La Commission a été créée pour remédier à la situation inflationniste exceptionnelle. Jusqu'à un certain point, elle constituait une tentative de promouvoir une modération volontaire des prix tout en recommandant des changements structureux permettant de surmonter le problème de l'inflation dans un secteur déterminé de l'économie.

Au cours de l'année 1973, le problème de l'inflation continua d'empirer. La hausse de l'Indice des prix à la consommation, à l'exception du prix des produits alimentaires, avait atteint un taux annuel respectif de 3.8, 3.5 et 3.7 pour cent en 1970, 1971 et 1972 et dépassait légèrement 5 pour cent en 1973. Alors que le taux annuel d'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre avait atteint respectivement 5.8, 3.6 et 5.5 pour cent en 1970, 1971 et 1973, ces coûts augmentaient au rythme de 7.5 pour cent par année, ce qui laissait présager une inflation future encore plus forte. On craignait de plus en plus que l'augmentation du prix des produits alimentaires ne conduise à la signature de conventions salariales plus élevées, lesquelles feraient augmenter les coûts unitaires de main-d'œuvre et accéléreraient le processus inflationniste global.

¹⁷ *Ibid.*, p. 30.

¹⁸ *Ibid.*

Pendant la fin de l'année 1973, le Groupe d'étude des prix a donc continué à travailler au plan prévisionnel pour déterminer le genre de commissions de contrôle à établir, leur importance et leur degré d'autonomie, les méthodes permettant de faire respecter l'observation des contrôles, les programmes de relations publiques et d'information et les conséquences des consultations possibles avec les provinces, le monde du travail et des affaires et les groupes de consommateurs. Le plan prévisionnel eut rendu possible l'imposition rapide d'un gel temporaire même si certains travaux administratifs restaient nécessaires pour une période de réglementation plus souple.

Afin de déterminer les politiques les plus adéquates, le gouvernement surveillait en même temps l'évolution de la conjoncture économique. Des événements inhabituels se produisant à l'étranger rendaient extrêmement difficile la formulation de politiques intérieures. Tous les principaux pays industrialisés connaissaient alors une croissance réelle très élevée. Un retour en arrière nous montre que ce fait était peut-être dû à une demande excédentaire. Ces conditions contribuèrent à la hausse forte et rapide du prix des produits de consommation, aggravée par des pénuries de produits agricoles.

Le gouvernement mit donc l'accent sur les sept variables suivantes pour déterminer l'à-propos de contrôles obligatoires sur les prix et les revenus:

- le taux d'augmentation global des prix;
- les salaires par unité de production;
- le pourcentage des bénéficiaires;
- le prix des produits agricoles à la ferme;
- le prix des biens de consommation sur le marché international;
- le degré du ralentissement économique;
- l'accueil réservé aux contrôles par la population.

Des analyses effectuées à la fin de 1973 révélèrent que, selon les données de l'Indice des prix à la consommation, environ 40 pour cent de l'inflation intérieure était attribuable à des causes extérieures et échappait donc à l'influence d'une politique gouvernementale. En plus de la transmission de l'inflation à l'échelle internationale, la situation économique intérieure se caractérisait par des niveaux d'emploi et de production très élevés et l'on doutait donc de l'efficacité de contrôles imposés dans de telles conditions. Le gouvernement continua donc à essayer de faciliter le processus d'adaptation à des taux plus élevés d'augmentation des prix en indexant par exemple certains types de paiements de transfert, en augmentant les subventions accordées pour certains produits alimentaires et en intervenant dans le processus de fixation du prix intérieur du pétrole et du gaz naturel. Il était toutefois admis que, si les circonstances particulières disparaissaient au niveau international sans entraîner la disparition de l'inflation à l'intérieur du pays, il serait peut-être nécessaire d'envisager l'adoption de contrôles obligatoires sur les prix et les revenus.

La poussée inflationniste se poursuivit en 1974. À la demande excédentaire et à la pénurie de produits agricoles s'ajoutait maintenant la

hausse brutale des coûts de l'énergie provoquée par la décision de l'OPEP d'augmenter le prix du pétrole brut à la fin de 1973. La conjugaison de ces facteurs explique que, pour la première fois depuis la guerre de Corée, le taux d'inflation dépassa 10 pour cent au début de 1974. Le prix de certains produits augmentait de façon alarmante, tout comme les bénéfices réalisés par leurs fournisseurs. On a constaté, en 1973 et 1974, que la part des bénéfices dans le PNB n'avait jamais été aussi élevée depuis 1951, dernière année où l'inflation avait dépassé 10 pour cent.

Le gouvernement avait toujours la conviction qu'étant donné la situation économique, il n'était pas opportun d'imposer des contrôles obligatoires. Il se sentit toutefois obligé de réagir contre ce que de nombreux citoyens et lui-même considéraient comme des augmentations de prix excessives et injustifiées. Par conséquent, un projet de Loi «visant à modifier la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions en ce qui a trait aux pratiques abusives» fut déposé à la chambre des Communes le 29 avril 1974. Le principe fondamental de ce projet de loi, qu'on désigna plus tard sous le nom de Projet de loi concernant les pratiques abusives, était que les fournisseurs jouissant d'un certain pouvoir sur le marché pouvaient tirer injustement profit de la situation inflationniste pour augmenter leurs prix et leurs revenus¹⁹.

Le but évident du projet de loi était de réglementer les abus de pouvoir sur le marché plutôt que d'instaurer une restriction générale des prix et, pour cette raison, il fut considéré comme faisant partie de la politique sur la concurrence.

Le projet de loi concernant les pratiques abusives fut préparé par le ministère de la Consommation et des Corporations aidé par le Groupe d'étude des prix. Certains articles du projet de loi se basaient sur le plan prévisionnel retenu pour le contrôle des prix. Essentiellement, ils auraient permis au gouvernement d'imposer un gel temporaire sur les prix des biens de consommation faisant de toute évidence l'objet de pratiques abusives. Dans certaines circonstances, le projet de loi aurait permis au gouvernement de réduire les prix. Il stipulait que lorsqu'une commission agissant en vertu de la Loi sur les enquêtes, par exemple la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, viendrait à découvrir que le prix d'un produit augmente pour permettre au fournisseur de réaliser une marge bénéficiaire supérieure à celle qui est normalement permise, le gouverneur en conseil pourrait assujettir ce produit aux dispositions de ce projet de loi. Le fournisseur d'un produit ainsi assujetti serait tenu de fournir, dans un délai de trente jours, un préavis de modification de prix et de le justifier en démontrant qu'elle n'entraînerait pas d'augmentation de la marge bénéficiaire réalisée sur ce produit. En cas de hausses de prix permettant au fournisseur de réaliser des marges bénéficiaires supérieures à celles réalisées au cours d'une période de référence, on pourrait exiger du fournisseur qu'il réduise ses prix. On a désigné comme «surcroît de recettes» les recettes provenant de marges

¹⁹ Hansard, 1^{er} mai 1974, pp. 1937-1940.

bénéficiaires supérieures à celles «normalement permises». En vertu du projet de loi, ce surcroît devrait être soit remboursé aux derniers acheteurs du produit, soit compensé par des réductions accordées aux futurs acheteurs, soit versé au Receveur général du Canada.

Le projet de loi ne reçut pas un accueil favorable de la population qui ne le considérait pas comme un moyen efficace de combattre l'inflation dont elle se préoccupait davantage que des nuances de la politique sur la concurrence. De plus, le monde des affaires considérait que la notion de «marge bénéficiaire normale» était mal définie et injuste. Peu de temps après le dépôt du projet de loi, le gouvernement fut renversé, des élections déclenchées et, la session se terminant, le projet ne put dépasser le stade du Feuilleton de la Chambre. Nous avons toutefois un exemple de la manière dont ce projet de loi aurait pu s'appliquer.

Peu après le dépôt du projet de loi, on annonça des augmentations du prix de certains produits sidérurgiques. L'inquiétude de la population face aux effets inflationnistes de ces augmentations de prix incita le gouvernement à nommer une Commission d'enquête chargée d'étudier les augmentations de prix dans la sidérurgie. Le commissaire avait reçu comme directive de s'attacher tout particulièrement à la notion de marges bénéficiaires «normales» et à la possibilité que les producteurs d'acier exercent un pouvoir sur le marché en retenant leurs stocks²⁰. Si le projet de loi avait été voté et si le commissaire avait pu constater que les augmentations de prix avaient effectivement donné lieu à des marges bénéficiaires supérieures aux marges normales, le gouvernement aurait pu intervenir dans la fixation des prix des produits de l'acier. Aucune de ces hypothèses ne s'est réalisée, mais l'enquête n'en constitue pas moins un nouvel exemple de surveillance et de publication des variations de prix²¹.

À mesure que l'inflation augmentait, le taux d'augmentation des salaires en faisant autant, ce qui favorisait encore plus l'inflation. Au cours de l'été 1974, les économistes du gouvernement ont continué d'étudier les sept variables mentionnées précédemment et ont commencé à envisager sérieusement l'imposition de contrôles obligatoires sur les prix et les salaires. Ils étaient de plus en plus convaincus qu'un processus déflationniste basé sur la gestion de la demande serait lent et pénible et qu'il entraînerait une longue période de chômage élevé et de faible production. Il devenait donc urgent d'établir une politique permettant de stabiliser l'économie à un taux d'inflation moins élevé.

Le gouvernement, réélu lors de l'élection de juillet, reconnaissait le besoin d'établir une telle politique mais continuait de s'opposer à des contrôles obligatoires. Il opta, une fois de plus, pour une modération volontaire du taux d'augmentation des prix et des revenus mais, cette fois, en l'identifiant clairement comme une priorité gouvernementale. Les ministres étaient directement impliqués dans le processus et il n'était plus

²⁰ C.P. 1974-1177, Bureau du Conseil privé, 22 mai 1974.

²¹ *Enquête sur les bénéfices de la sidérurgie*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1974.

question de recourir à un organisme indépendant tel que la Commission des prix et des revenus.

À l'époque où la décision de chercher à établir un consensus volontaire a été prise, au début de septembre 1974, a été créé le Comité spécial des hauts fonctionnaires sur l'inflation. Ce comité était essentiellement composé du même groupe de fonctionnaires (quoique les titulaires des postes aient changé) qui avaient assuré la liaison avec le gouvernement pour la Commission des prix et des revenus. Dans le discours du Trône du 30 septembre 1974, le gouvernement a exposé en détail son plan de lutte contre l'inflation ainsi que les mesures législatives proposées semblables à celles ayant trait aux pratiques abusives. Le discours disait:

«Pour juguler l'inflation, il faut que tous et chacun soient davantage conscients d'une nécessaire modération en matière de revenus, de bénéfices, de prix ou d'impôts. Il ne faut pas essayer d'obtenir plus que ce que l'économie peut offrir. Ceux qui gagnent déjà honorablement leur vie ne doivent pas essayer de profiter de quelque façon que ce soit de l'inflation. Le Gouvernement estime qu'il a, de toute évidence, une responsabilité à cet égard. Il ne doit pas y avoir dans notre société de groupes qui profitent de l'inflation au détriment des autres; il ne serait pas juste non plus qu'il y en ait qui portent une part trop grande du fardeau.

«Le Gouvernement a donc entrepris une série de consultations avec les principaux éléments de notre société, c'est-à-dire les hommes d'affaires, les membres des professions libérales, les agriculteurs, les représentants des syndicats et des gouvernements provinciaux. Ceux-ci seront invités à proposer au Gouvernement fédéral des mesures pour vaincre l'inflation et à lui communiquer ce qu'ils entendent faire à ce sujet. Ils seront en outre invités à proposer des moyens d'accroître la productivité et, dans le dessein de trouver des solutions à des problèmes qui nous sont communs, à envisager des améliorations au régime des négociations collectives, lequel repose, de par sa nature même, sur l'affrontement de deux groupes. On priera les représentants des caisses de retraite du secteur privé d'étudier conjointement avec le Gouvernement les moyens de protéger les retraités contre l'inflation. Le Gouvernement veillera à ce que ces consultations portent sur les problèmes de ceux qui, au sein de l'économie, ne constituent point une puissance, ainsi que sur les difficultés des retraités, car ce sont eux que l'inflation éprouve le plus durement.

«Le Gouvernement fédéral croit qu'il lui appartient d'amener les Canadiens à se réunir, d'abord pour s'entretenir de leurs problèmes communs et des difficultés qu'ils ont tous à affronter, ensuite pour formuler des propositions en vue de leur solution. Il a donc l'intention de jouer pleinement son rôle à cet égard avec énergie et détermination. Ces réunions s'inscriront dans le cadre d'un vaste programme que le Gouvernement fédéral entend mettre en œuvre pour amorcer le dialogue avec toutes les couches de la population canadienne²².»

La responsabilité du programme de consultation fut confiée au ministre des Finances et son sous-ministre fut nommé président du Comité spécial.

²² Hansard, 30 septembre 1974, pp. 4-8.

Le Groupe d'étude des prix, qui avait une grande partie de l'expérience disponible en matière de restrictions des prix et des revenus, est resté au sein du ministère de la Consommation et des Corporations. Toutefois, au début de la réalisation du programme de consultation, c'est le ministère des Finances qui a assumé la responsabilité opérationnelle d'activités semblables à celles du Groupe d'étude des prix.

Dans le discours du budget présenté le 18 novembre 1974, le ministre des Finances a traité de la méthode du consensus. L'intervalle de six semaines séparant le discours du Trône du discours du budget avait été largement consacré à la préparation du programme de consultation et peu de choses avaient été ajoutées. Toutefois, le Ministre reconnut que les facteurs responsables de l'inflation avaient changé au cours de l'année écoulée et que bon nombre de pressions inflationnistes prenaient maintenant racine dans l'évolution des coûts intérieurs. La demande excessive survenue à la fin de 1973 avait provoqué une hausse du chômage au Canada et dans plusieurs autres pays industrialisés à la fin de 1974. Le prix des produits de base, y compris celui des produits agricoles, s'était dans la majorité des cas stabilisé ou était en voie de diminuer à la fin de 1974. Toutefois, le prix de l'énergie continuait à suivre une courbe ascensionnelle.

Peu de temps après le discours du budget de novembre, les ministres fédéral et provinciaux des Finances se réunirent pour discuter des différentes politiques offertes au gouvernement fédéral. Trois options se dessinèrent: restreindre sévèrement la politique financière et monétaire, imposer des contrôles obligatoires ou rechercher à nouveau un consensus. Ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provinciaux n'étaient favorables à l'application extrême de la gestion de la demande, étant donné les niveaux élevés de chômage qu'elle provoquerait probablement. Comme les parties en cause étaient aussi peu enthousiastes à l'endroit des contrôles obligatoires, c'est la solution du consensus qui, sans susciter l'emballement, a été préférée.

Dès sa formation en 1974, le Comité spécial a mis sur pied un groupe d'étude chargé d'analyser cette solution. Conjointement avec ce groupe d'étude, le Comité a préparé, à l'intention du gouvernement, trois rapports traitant de la présentation officielle à la population du programme de consultation, des formes de consultation qu'entraînerait ce programme et de la situation inflationniste en général ayant nécessité le recours à une telle consultation.

En novembre 1974, le groupe d'étude devint le Secrétariat ministériel de consultations sur l'inflation (MICSEC). Cet organisme faisait rapport au Comité spécial, lequel relevait du Comité du Cabinet chargé de la politique économique.

À la même époque, le Comité spécial proposa la tenue d'une série de 25 rencontres consultatives entre le début de janvier et mars 1975. Ces rencontres devaient réunir divers groupements d'intérêts économiques et une délégation fédérale composée de trois ministres, d'un membre du Comité spécial et d'un représentant du MICSEC. Dès janvier 1975, le

programme détaillé des rencontres était arrêté et les lettres d'invitation, l'ordre du jour, la documentation nécessaire et un programme d'information du public étaient prêts. La première rencontre eut lieu le 22 janvier 1975 et fut suivie de 21 autres jusqu'au 25 mars. Ces rencontres avaient pour but d'évaluer le degré d'inquiétude suscité par l'inflation, de solliciter des propositions sur les moyens de réduire le taux d'inflation et de déterminer si les divers groupes représentés étaient prêts à coopérer en vue d'obtenir une plus grande stabilité des prix. Suite à ces rencontres, le gouvernement put conclure que les divers groupements d'intérêts économiques considéraient l'inflation comme un problème extrêmement grave dont la solution reposait sur l'exemple donné par le gouvernement. On a toutefois émis quelques réserves à l'endroit d'une solution qui serait imposée unilatéralement par le gouvernement. Lors de ces rencontres, aucun groupe particulier ne fut tenu responsable de la situation inflationniste.

Les participants aux discussions s'accordaient tous sur la nécessité de limiter les hausses salariales mais s'opposaient à l'établissement d'un pourcentage limite. De même, ils acceptaient d'une façon générale la nécessité de limiter les hausses de prix en insistant toutefois sur la nécessité d'augmenter les bénéfices non distribués ainsi que les niveaux des investissements. Les représentants du monde des affaires ont accueilli assez favorablement la restriction des dividendes. Les représentants du gouvernement ont été informés que le gouvernement se devait de donner l'exemple dans la gestion de ses propres affaires et qu'il était de son devoir de mieux informer le public sur les questions économiques. Lors des rencontres avec les groupes ouvriers, l'accent fut plutôt mis sur les problèmes à long terme tels que les relations syndicales-patronales, les logements disponibles, le prix des produits alimentaires et les bénéfices excédentaires provenant de la spéculation foncière.

Même si, au cours de ces rencontres exploratoires, on ne demanda à aucun groupe de s'engager à collaborer à un programme de restrictions volontaires (aucun d'eux n'était d'ailleurs prêt à le faire), tous les participants exprimèrent leur désir de poursuivre les discussions.

Au début de 1975, les indices de la régression de l'inflation étaient de plus en plus évidents. Toutefois, si la modération de l'augmentation des prix a mis du temps à se répercuter sur les hausses salariales, c'est que les conventions salariales en cours reflétaient encore la poussée inflationniste de 1974. Les résultats des discussions exploratoires offraient au gouvernement un certain nombre de choix: poursuivre la politique de consultation, rester dans l'expectative en espérant une diminution graduelle de l'inflation, adopter une attitude plus énergique en intervenant dans certaines augmentations de prix et de revenus, ou créer une commission ou un organisme indépendant qui pourrait librement établir un programme de restrictions.

Le Comité spécial avança un certain nombre de propositions comme base de futures discussions²³. L'élément clé de cette proposition était que

²³ Le comité a préparé un certain nombre de rapports sur les diverses mesures de restriction possibles; le rapport principal fut déposé à la Chambre des communes le 8 mai 1975.

les mesures de restriction devraient impliquer une régression graduelle de l'inflation plutôt que son élimination radicale. Les propositions impliquaient la fixation de prix de référence basés sur une réduction de deux pour cent par année pendant trois ans du taux d'inflation en vigueur au début du programme. Il serait alors possible de déterminer des indicateurs salariaux compatibles avec ces prix de référence en ajoutant la productivité nationale au prix de référence de chacune des trois années. On a pu vérifier la logique des résultats en évaluant leurs effets sur la répartition des revenus et le taux de variation du revenu réel moyen par salarié. Des prix de référence explicites furent établis pour contrer la tendance croissante des travailleurs à négocier pour se protéger contre les taux supérieurs d'inflation anticipés. Le comité recommanda également que les indicateurs régissant les salaires permettent de conserver les salaires réels courants, d'aider au rattrapage des groupes accusant un retard grave depuis la poussée inflationniste et d'assurer le partage de la productivité entre employés et employeurs.

Dans le cas des prix et des bénéfices, le comité proposa que les prix soient augmentés de façon à refléter uniquement l'augmentation des coûts, au cours de la première année du programme, et qu'un système de contrôle des marges entre en vigueur au cours des années suivantes. Des règles identiques furent préconisées pour les professionnels. À ce stade, on croyait qu'il fallait exclure les dividendes des indicateurs. Les mêmes difficultés qu'avait éprouvées la Commission des prix et des revenus au sujet des entreprises d'exportation se présentaient maintenant au comité. Les premières propositions du comité recommandaient que ces entreprises appliquent un prix double, un prix pour le marché intérieur et un pour le marché d'exportation. Aucune proposition explicite n'avait encore été formulée quant aux modalités administratives d'un programme volontaire mais l'opinion générale des membres du comité favorisait la création d'un organisme indépendant de surveillance pour la rémunération et les prix et bénéfices.

Examinant les engagements qui s'offraient dans le cadre d'un programme volontaire, le gouvernement décida qu'il serait possible d'y inclure des politiques telles que l'application d'indicateurs régissant la rémunération des fonctionnaires, des mesures anti-inflationnistes visant à améliorer la croissance économique, des mesures visant à encourager les investissements de capitaux et à augmenter le nombre de logements, des restrictions spécifiques à l'augmentation annuelle des dépenses gouvernementales, des recettes fiscales tenant compte du taux de croissance économique, la création d'un programme d'expansion de l'enseignement économique, des mesures en vue d'entamer des discussions tripartites dans le domaine des relations de travail, et la mise sur pied de moyens de surveillance de l'observation des règles volontaires. Ces propositions étaient, dans une certaine mesure, basées sur le plan prévisionnel établi par le Groupe d'étude des prix et auquel les membres du MICSEC et du Comité spécial avaient apporté certaines modifications, alors que les propositions en vue d'une action gouvernementale résultaient des discussions exploratoires.

Les résultats des rencontres préliminaires, ainsi qu'un exposé des propositions que le gouvernement voulait faire dans l'éventualité d'une autre ronde de discussions, furent présentés le 9 avril, lors de la rencontre des Premiers ministres, et le 10 avril, lors de la rencontre des ministres provinciaux des Finances. Les provinces ont, dans l'ensemble, appuyé le plan proposé et formé un groupe d'étude composé d'un représentant de chaque province afin de suivre le déroulement des événements.

À cette époque, un groupe d'étude spécial formé de représentants du gouvernement et du CTC avait commencé ses activités. Lors des rencontres préliminaires entre le gouvernement et les syndicats, chacune des parties avait reconnu la nécessité de préciser les positions respectives. En avril, une version plus détaillée des propositions fut préparée et d'autres discussions suivirent avec les diverses parties concernées, en particulier le CTC.

Le CTC continua d'exprimer au gouvernement son inquiétude au sujet de questions comme l'inégalité entre la situation des travailleurs à faible revenu et à revenu élevé, le fait que l'on permette des bénéfices plus élevés à condition qu'ils s'accompagnent d'investissements plus importants en capital et les lacunes concernant les taux d'intérêt et les entreprises d'exportation dans les propositions de restrictions.

Ces propositions furent retravaillées en vue des rencontres prévues pour le début de mai et des détails d'ordre quantitatif y furent ajoutés. Le pourcentage de référence pour les prix pour les douze premiers mois du programme fut fixé à 8 pour cent avec une réduction de 2 pour cent par année ou de 0.5 pour cent par trimestre. On envisageait de permettre une augmentation de la rémunération basée sur le prix de référence plus la productivité nationale, tout en prévoyant une rémunération supplémentaire si le prix de référence était dépassé et une disposition de rattrapage pour les groupes dont le revenu réel avait subi une baisse au cours des dernières périodes. Certaines règles à l'avantage des travailleurs à faible revenu furent également incluses et l'on introduisit la notion d'une augmentation maximale de \$2400 qui représentait 8 pour cent pour un salaire de \$30 000.

En ce qui concerne les prix, on continuait de baser les propositions sur une répercussion intégrale (dollar pour dollar) des hausses de coûts, en appliquant le même principe de base aux professionnels. Aucune décision concernant les entreprises d'exportation n'avait encore été prise, mais on semblait de moins en moins favorable au système du double prix proposé auparavant et l'on suggérait plutôt l'établissement de mesures fiscales. De plus, on s'inquiétait de voir les dividendes exclus des mesures restrictives et la nécessité de les restreindre d'une façon quelconque fut avancée. Les modalités d'administration du programme volontaire n'étaient pas encore fixées; toutefois, on étudiait une série de solutions, dont une commission tripartite, une commission d'intérêt public ainsi que des commissions séparées de surveillance des prix et des salaires.

Lors des discussions du 1^{er} mai 1975, on fit circuler parmi les principaux représentants un document exposant suffisamment en détail

les propositions²⁴. Un journaliste du *Toronto Star* prit connaissance du document et un article exposant les propositions en détail parut dans l'édition du 5 mai. La fuite provoqua certaines difficultés, surtout aux représentants des syndicats, puisqu'une réunion spéciale de la direction du CTC devait avoir lieu le 7 mai afin d'apporter une réponse appropriée aux propositions. Les propositions étant maintenant connues du public, les négociations entre les deux parties devenaient plus difficiles.

Lors de leur réunion du 7 mai, les directeurs du CTC déclarèrent les propositions inacceptables. Ils publièrent un communiqué indiquant que, pour recueillir l'approbation du CTC, tout ensemble de propositions devrait comprendre des mesures destinées à améliorer les disponibilités de logements, un contrôle rigoureux des loyers, une réglementation des prix du pétrole et du gaz, une forme d'imposition négative pour les contribuables dont le revenu est inférieur à l'indice de la production industrielle (salaire moyen du travailleur canadien), des mesures précises visant à réduire le chômage, un contrôle rigoureux des honoraires des professionnels, une augmentation des pensions de vieillesse, un lien entre les concessions fiscales accordées aux corporations et l'investissement, l'imposition de restrictions sur les revenus des entreprises d'exportation, et une limitation des taux d'intérêt hypothécaires et à la consommation²⁵. Bien que plus détaillée que le communiqué publié en 1969 lors de son retrait des consultations à propos de la Commission des prix et des revenus, cette déclaration du CTC n'en suivait pas moins la même ligne de pensée, à savoir que les syndicats considéraient qu'un changement structurel fondamental constituerait une solution équivalente permettant d'appuyer un programme de restrictions.

Le 12 mai, les ministres des Finances et du Travail ont rencontré les directeurs du CTC pour essayer de concilier la position du Congrès et les mesures gouvernementales proposant des restrictions volontaires. Même si chaque partie restait ouverte à la discussion, il était évident que le fossé séparant les positions était assez large pour rendre un accord improbable. Deux jours plus tard, une autre rencontre avait lieu avec les représentants du monde des affaires. Bien que les participants aient déclaré fermement qu'il fallait faire quelque chose, aucune proposition concrète n'a été émise. Cette rencontre marqua officiellement l'échec de la deuxième tentative du Canada en vue d'aboutir à un accord volontaire sur une politique des revenus.

À cette époque, les hauts fonctionnaires du ministère des Finances commencèrent à envisager la possibilité d'imposer par la législation des contrôles obligatoires sur les prix et les revenus. Vers la fin du mois de mai, le gouvernement procéda à l'étude de toutes les options disponibles. Le discours du budget, prévu pour le 23 juin, éclipsait cette étude puisque le gouvernement devait clarifier ses intentions concernant la politique

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Congrès du Travail du Canada, communiqué de presse, 7 mai 1975.

économique. Le gouvernement choisit finalement de s'en tenir fermement à sa politique antérieure et rejeta les contrôles obligatoires des prix et des salaires.

Les délibérations du gouvernement concernant l'adoption d'une politique étaient exposées en détail dans le discours du budget de même que les raisons du rejet des contrôles fondé non pas sur le principe mais sur un manque d'appui du public à l'égard d'une politique des revenus. Le discours du budget annonçait toutefois l'adoption par le gouvernement d'une politique de restriction financière n'impliquant aucun stimulant économique et une réduction des dépenses publiques avec, entre autres, une limitation de la croissance de la Fonction publique.

Au cours de la période qui a suivi l'élection de juillet 1974, le programme de consultations n'était pas la seule politique envisagée pour freiner l'escalade des prix. Le ministère de la Consommation et des Corporations continuait à élaborer la loi portant sur les pratiques abusives qui, après avoir figuré au Feuilleton de la Chambre, avait été abandonnée lors du déclenchement des élections. En septembre 1974, en même temps que le programme de consultations était lancé, le ministère de la Consommation et des Corporations étudiait également un certain nombre de solutions pouvant être adoptées par le gouvernement pour limiter les prix, dont l'adoption d'un contrôle global sur les salaires et les prix, une clause exigeant un préavis pour certaines augmentations de prix et permettant au gouvernement de les réduire ultérieurement, la négociation entre le gouvernement et les fournisseurs de prix équitables dans un secteur donné, la divulgation des bénéfices sur les lignes de produits et l'invocation possible de la loi si des variations particulières de prix provoquaient des préoccupations dans le public.

Au cours de l'hiver 1974-1975, le Ministère a préparé une proposition basée sur la dernière de ces solutions, qui a par la suite été connue sous le nom de projet de loi sur la justification des prix²⁶. Cette proposition, achevée au printemps 1975, visait à donner certains pouvoirs aux directives volontaires en matière de prix et de salaires si l'on arrivait à un consensus. Dans l'impossibilité d'en arriver à un accord volontaire, la proposition pourrait rassurer le public en montrant que certaines entreprises ne pourraient pas tirer profit de l'inflation, des pénuries ou de leur pouvoir sur le marché. Le projet de loi était conçu comme un dernier recours s'appliquant uniquement à un produit ou à une entreprise pour lequel le gouvernement aurait épuisé sans succès tous les autres moyens de persuasion, tels que les tarifs douaniers, les taxes ou les politiques d'achat du gouvernement incitant à la réduction des prix.

Selon l'ébauche proposée, si un prix venait à augmenter anormalement vite et si cette augmentation devait influencer une large gamme de produits ou de services touchant un grand nombre de Canadiens, le

²⁶ Projet d'une allocation de l'honorable A. Ouellet devant le Conseil canadien du commerce de détail, le 5 mars 1975, p. 11.

gouverneur en conseil pourrait alors assujettir le produit ou l'entreprise en question aux dispositions de la loi. Selon ces dispositions, pour un produit ou une entreprise assujetti à cette loi, toute augmentation de prix devrait être justifiée par une augmentation équivalente des coûts de production. De plus, les gros fournisseurs d'un produit seraient tenus de fournir un préavis au gouvernement pour toute augmentation de prix prévue. La déclaration serait valable pour une période d'un an.

Deux aspects du projet de loi sur la justification des prix méritaient une attention particulière. Premièrement, il était basé sur des normes de coûts unitaires par opposition aux normes de contrôle de la marge proposées pour la loi portant sur les pratiques abusives. Cela reflétait l'opinion prévalant au sein du gouvernement selon laquelle les consommateurs comprenaient le mécanisme des prix individuels mais pas celui des marges bénéficiaires et, en fait, qu'une règle basée sur un contrôle de la marge était trop complexe pour recueillir la faveur du public.

Deuxièmement, le travail préparatoire avait été effectué en grande partie par le Groupe d'étude des prix du ministère de la Consommation et des Corporations. Ce groupe n'avait consacré que très peu de temps au plan prévisionnel lors de l'étude du projet de loi et, à ce stade, le ministère des Finances, tout en supervisant les travaux du programme de consultations, s'attaquait de son côté à formuler des règles pour la restriction des prix et des revenus.

Suite à la rupture des discussions en vue d'un consensus, une période de deux mois s'est écoulée permettant la mise au point finale du budget de juin. Les hauts fonctionnaires du ministère des Finances et le gouvernement ont étudié la situation économique ainsi que les différentes politiques s'offrant à eux. Il fut alors décidé, au début de l'été, d'examiner plus en détail les différentes politiques possibles et de refaire les prévisions économiques en tenant compte des changements survenus dans le monde. À cette époque, on entretenait secrètement l'espoir que la récession mondiale croissante réduirait tellement la demande que le taux courant d'augmentation des prix et des salaires au Canada s'en trouverait modéré.

Toutefois, à mesure que l'été avançait, la situation économique se détériorait davantage au Canada. L'inflation ne subissait aucune modification significative, les coûts de main-d'œuvre et le chômage augmentaient. Au début de l'automne, il ne faisait plus aucun doute pour les économistes gouvernementaux que le Canada continuait de subir un taux d'inflation supérieur à 10 pour cent, un taux de chômage élevé, un ralentissement de la croissance économique et une nouvelle dépréciation du taux de change. Les salaires continuaient à s'aligner sur les taux élevés d'augmentation des prix des deux années précédentes. Les effets de cette adaptation étaient multipliés par une tendance à signer des contrats à court terme, par une plus grande utilisation de l'indexation au coût de la vie et par une diminution de la productivité. Pour compliquer encore davantage la situation, l'inflation subie par le Canada était supérieure à celle de ses principaux partenaires commerciaux, ce qui limitait les perspectives de croissance. Par exemple, au cours du second trimestre de

1975, les ententes salariales des principales conventions collectives accordaient 22 pour cent d'augmentation par année pour la première année au Canada contre 9.8 pour cent aux États-Unis.

Alarmé par la sombre perspective économique et surtout par la détérioration de la situation de l'emploi, le gouvernement canadien demanda au comité spécial de présenter avant la fin de septembre un projet de contrôles obligatoires. Le gouvernement n'avait encore pris aucun engagement en vue de mettre en œuvre un tel programme, mais la nécessité d'une politique décisive devenait de plus en plus évidente. En se basant sur le travail effectué au cours de l'été, le comité prépara donc une étude de toutes les politiques auxquelles le gouvernement pourrait éventuellement recourir pour endiguer l'inflation. Des efforts ont été déployés en vue de trouver des politiques permettant de préserver les accords financiers existants, de démontrer clairement la réduction des dépenses publiques, de s'attaquer aux principaux problèmes structurels de l'économie, comme les questions énergétiques (prix et approvisionnements), d'identifier les difficultés existant dans les relations de travail et surtout d'éviter de nouvelles hausses du chômage par l'application d'une gestion restrictive de la demande. À la fin de septembre, le gouvernement est finalement arrivé à la conclusion que, pour atteindre les objectifs fixés, il fallait nécessairement instaurer des contrôles obligatoires.

Plus de dix ans après que la commission Porter et le Conseil économique eurent suscité des discussions sur les politiques des revenus, plus de six ans après la première tentative de la Commission des prix et des revenus en vue d'en arriver à un consensus, plus de quatre ans après l'implantation des premiers contrôles aux États-Unis, et plus d'un an après la proclamation d'une nouvelle tentative dans le sens d'un consensus volontaire, les contrôles obligatoires devenaient réalité.

En dépit du travail effectué antérieurement, les deux premières semaines d'octobre 1975 furent éprouvantes pour tous ceux qui participaient à l'élaboration de ce programme. La décision d'imposer des contrôles avait été prise alors que le ministère de la Consommation et des Corporations travaillait encore à la formulation du projet de loi sur la justification des prix. Ainsi, le ministère des Finances, avec peu d'expérience dans ce domaine, travaillait à l'élaboration des règles restrictives et tous ceux qui avaient participé à l'élaboration du plan prévisionnel étaient maintenant dispersés au sein du gouvernement.

Néanmoins, on a finalement rédigé à temps un Livre blanc et la législation nécessaire avant que le Premier ministre ne prononce son discours le soir du 13 octobre 1975. Même après la communication officielle du programme et sa mise en œuvre, le principal défi économique restait à relever, à savoir concilier la stabilité des prix avec un niveau élevé et croissant d'emploi: «Nous sommes enfermés dans un dilemme: ou bien nous vivrons selon nos moyens, ou bien nous connaîtrons une inflation pire encore, une inflation qui déjà compromet nos perspectives d'emploi et de revenu²⁷.»

²⁷ Cabinet du Premier ministre, communiqué, 13 octobre 1975.

CHAPITRE II

Le programme de lutte contre l'inflation: concept et indicateurs

Le chapitre premier a résumé les antécédents et passé en revue les événements de 1974 et 1975 qui ont conduit à l'annonce du Programme anti-inflationniste en octobre 1975. Les chapitres suivants décrivent les divers éléments du programme de contrôles et la façon dont ils ont été administrés par la Commission de lutte contre l'inflation.

Avant de passer à l'étude détaillée, il est important de revoir brièvement la situation économique en 1975, les objectifs de la politique économique du gouvernement fédéral et les principaux choix offerts au gouvernement, et de présenter le programme de contrôles en général.

La situation économique en 1975

À la fin de l'été 1975, il était évident que le Canada connaissait de graves problèmes économiques que les politiques existantes ne pourraient vraisemblablement pas résoudre rapidement ou efficacement. C'était une époque de récession économique mondiale. Au cours du troisième trimestre de 1975, le produit national brut réel et la production industrielle étaient tous les deux inférieurs à leur niveau de l'année précédente. Le chômage, qui était descendu à moins de 5.5 pour cent en 1974, était monté en flèche pour atteindre presque 7 pour cent en mars 1975.

Le taux élevé de chômage allait de pair avec des taux élevés d'inflation. L'Indice des prix à la consommation dépassait de plus de 10 pour cent son niveau de l'été 1974, alors que les règlements salariaux grimpaient encore plus rapidement. Au cours de chacun des trois premiers trimestres de 1975, l'augmentation moyenne pour la première année des conventions collectives dépassait 20 pour cent. À la fin de 1974 et au début de 1975, les coûts unitaires de la main-d'œuvre canadienne augmentaient à un taux annuel supérieur à 18 pour cent. Ces augmentations dépassaient de beaucoup celles des principaux partenaires commerciaux du Canada. Elles menaçaient sérieusement la position concurrentielle du Canada au niveau international, compromettant ainsi les chances d'augmenter rapidement l'emploi si nécessaire au pays.

À la fin de 1974 et au début de 1975, certains indices laissaient supposer une baisse des taux d'augmentation des prix et des coûts.

L'Indice des prix à la consommation a reflété une diminution assez encourageante des taux d'augmentation des prix au cours des premiers mois de 1975, de même que l'Indice des prix de vente dans l'industrie à partir de la fin de 1974 et au cours des premiers mois de 1975. De plus, les cours internationaux des produits de base avaient baissé pendant la majeure partie de l'année 1974 et le premier semestre de l'année 1975, après avoir été très élevés au début de 1974.

Les gens étaient cependant convaincus que les taux d'inflation continueraient à augmenter et cette conviction entraînait une résistance à l'égard des forces du marché qui auraient pu autrement freiner les taux d'augmentation des prix et des revenus. Comme en fait état le chapitre premier, les Canadiens avaient connu des périodes successives de forte expansion suivies de périodes de rendement économique plus faible. Pendant tout ce temps, ils avaient vu le taux d'inflation monter. Les efforts successifs déployés pour faire face au problème avaient échoué. En fait, il semblait parfois que les gouvernements se souciaient plus d'amortir l'impact des problèmes causés par l'inflation que d'aborder le problème de l'inflation lui-même.

Au cours de l'été 1975, les économistes prévoient une diminution du taux d'inflation, avec des taux cependant encore très élevés. Au début de l'automne, la plupart révisaient leurs prévisions à la hausse. Une enquête démontra qu'environ la moitié des consommateurs s'attendaient à voir l'inflation empirer.

Le choix des politiques

Il était reconnu que toute tentative visant à contrôler l'inflation ne devrait sa réussite qu'à la gestion de la demande, à une politique financière et à une politique monétaire. Tout comme un taux de croissance élevé de la demande globale avait constitué la principale cause de l'inflation dans les pays industrialisés dans les années 70, une gestion modérée de la demande était essentielle à la résolution des problèmes causés par l'inflation.

On continuait cependant à se demander si le gouvernement devrait compter exclusivement sur les politiques financière et monétaire pour résoudre les difficultés. La ligne de conduite traditionnelle aurait consisté à modérer considérablement la croissance de la demande globale en diminuant fortement la croissance monétaire et en adoptant une politique financière plus restrictive. Sans nul doute, cette méthode aurait éliminé ou tout au moins beaucoup réduit l'inflation tôt ou tard, mais elle aurait également entraîné des conséquences considérables se traduisant par une perte de production et une augmentation du chômage. Le Canada avait déjà essayé cette méthode en 1969-1970 et le souvenir de cette période était encore présent dans les esprits. Des politiques monétaire et financière très restrictives avaient fait augmenter rapidement le taux de

chômage et le gouvernement s'était senti obligé d'adopter des politiques fortement expansionnistes avant que l'inflation ait connu un ralentissement appréciable.

En 1975, l'économie semblait encore moins susceptible de s'adapter rapidement aux politiques monétaire et financière, puisque la crainte de l'inflation était encore plus solidement ancrée. Tout indiquait que cette conviction s'accommoderait lentement d'une politique financière et monétaire plus restrictive et que, fort probablement, les particuliers et les entreprises continueraient à faire pression pour que leurs revenus et leurs prix augmentent. Dans la mesure où ils augmenteraient, une diminution donnée du taux de croissance de la demande globale dans l'économie affecterait plus la production et l'emploi que l'inflation. Le fait d'essayer de revenir à des taux d'inflation plus bas serait donc très coûteux pour l'économie dans son ensemble et en particulier pour les chômeurs.

L'élément central d'un programme destiné à réduire le taux d'inflation (la diminution du taux de croissance de la demande globale grâce à des politiques financière et monétaire) pouvait être appuyé efficacement par une forme de politique des revenus¹. Même si cette politique, quel que soit son succès, ne pourrait changer instantanément les attentes concernant l'évolution future des prix et des revenus, elle pourrait faire agir rapidement les entreprises et les particuliers comme si leurs attentes avaient changé. Dans la mesure où l'augmentation des revenus et des prix serait freinée, la perte de production et d'emplois associée aux restrictions financières et monétaires serait diminuée. Le rôle d'une politique des revenus serait en fait d'accélérer la transition vers des taux d'inflation plus bas et de réduire son coût réel.

La conception d'une politique des prix et des revenus

Comme l'indique le chapitre premier, les principales questions à résoudre pour décider d'une politique des prix et des revenus avaient été analysées et vérifiées au cours des mois et des années ayant précédé octobre 1975. Le programme devrait-il être volontaire ou obligatoire? Jusqu'à quel point devrait-il être détaillé quant aux formes de revenus à restreindre. Jusqu'à quel point les objectifs du programme devraient-ils être ambitieux? Combien faudrait-il de temps pour atteindre ces objectifs? Quel mécanisme administratif devrait être établi pour mener à bien un programme de contrôles? Ces questions sont étudiées brièvement dans les sections suivantes et servent de renseignements de base pour décrire le programme lui-même.

¹ Cela ne signifie pas que le gouvernement cherchait à contenir les dépenses des consommateurs, particulièrement à la lumière de la diminution prévue des investissements des compagnies et du programme de réduction des dépenses publiques, à une époque où l'économie était au ralenti et l'épargne élevée. La restriction des exigences visant une augmentation des revenus constituait l'objectif essentiel du programme.

LE PROGRAMME DEVRAIT-IL ÊTRE VOLONTAIRE OU OBLIGATOIRE?

À la lumière des expériences vécues par le Canada avec des accords volontaires, il n'était pas difficile de répondre à cette question. La Commission des prix et des revenus avait conclu que des mesures volontaires pouvaient être plus néfastes que l'absence de mesures. Néanmoins, une deuxième tentative fut faite lors des consultations de la fin de 1974 et du début de 1975. Cette fois, l'échec fut total. Il fut impossible d'aboutir à une entente pour appuyer des directives volontaires et s'y conformer. La principale difficulté était la crainte que la modération volontaire ne soit pas mise en pratique par tous. Un programme obligatoire procurait l'assurance que toutes les parties assujetties aux règles s'y conformeraient. Il était également évident que rien en dehors d'un programme obligatoire n'attirerait l'attention de tout le pays sur la nécessité de stabiliser l'économie.

À QUEL POINT LES MOYENS DE CONTRÔLE DEVRAIENT-ILS ÊTRE DÉTAILLÉS ET COMPLETS?

Cette question comporte deux aspects. Premièrement, quels types de revenus et de prix devraient être contrôlés et deuxièmement quelles sont les personnes ayant une influence sur certains revenus ou prix qui devraient faire l'objet d'un contrôle?

Au Canada, les discussions antérieures avaient fait ressortir la nécessité de couvrir assez largement des types de revenus. On se souviendra que le problème de la restriction des dividendes s'était posé pendant les discussions de 1974-1975. La nécessité d'imposer des limites sur les paiements de dividendes était reliée à la nécessité d'équité et d'équilibre à l'intérieur d'un programme de restrictions. Si «mon» salaire est restreint, pourquoi n'en est-il pas de même de «leurs» dividendes?

On reconnaissait en général que l'appui apporté à tout programme de restriction des salaires serait renforcé s'il s'appliquait aux principales formes de revenus et à toutes les personnes ayant un revenu. La même proposition générale était généralement vraie pour les prix, mais il y a de bonnes raisons d'exempter certains prix du contrôle. Les prix à l'importation, par exemple, ne peuvent être limités par aucun système de contrôle canadien, et on peut y objecter qu'il n'y a aucune nécessité de contrôler les prix auxquels les exportateurs canadiens vendent leurs produits sur les marchés étrangers². Les prix agricoles à la ferme peuvent également présenter un problème particulier, car il y a danger que les tentatives de contrôle dans ce domaine provoquent de graves difficultés d'approvisionnement.

² La question d'assujettir aux indicateurs les revenus tirés des ventes à l'exportation a présenté un problème délicat pour la Commission des prix et des revenus et pour la Commission de lutte contre l'inflation. On en discute plus abondamment au chapitre IV intitulé «La limitation des prix».

Après qu'on eût décidé quels revenus et quels prix devraient être soumis à un contrôle, il restait à déterminer combien de personnes ayant un revenu ou de personnes déterminant les prix devraient être soumises au contrôle. Il était irréaliste de vouloir appliquer le contrôle à chaque prix et à chaque revenu. L'administration d'un tel programme s'écroulerait sous son propre poids. Il n'était pas non plus nécessaire d'appliquer des contrôles sur tout, puisque la restriction sur certains biens de consommation aurait un effet de modération sur d'autres grâce aux forces compétitives du marché.

Sur la question de la globalité, les solutions peuvent s'échelonner d'un champ d'action très étendu à un nombre limité des éléments les plus importants et les plus puissants de l'économie. Pour réaliser un équilibre, le programme devrait provoquer une baisse du taux d'inflation et minimiser, en même temps, le coût et la complexité de l'administration. Autrement dit, le champ d'action devrait être juste assez étendu pour prouver son efficacité. En dernière analyse, un bon jugement, sinon une pure conjecture, devrait influencer la décision finale.

L'AMPLEUR DU PROGRAMME

Serait-il préférable d'instituer un programme rigoureux à court terme ou d'adopter une approche plus graduelle? Ceux qui favorisaient la méthode plus rapide soulignaient à la fois les avantages psychologiques d'une offensive terrible contre l'inflation (commençant peut-être par un gel complet des prix et des salaires pendant quelques mois) et les difficultés qui pourraient surgir si l'on maintenait en place un système arbitraire de contrôles pendant une période quelconque. D'autre part, on a objecté qu'un programme conçu pour réduire le taux d'inflation à un niveau donné pendant une courte période pourrait susciter de graves tensions dans l'économie et imposer des coûts importants à certains groupes de la société. Si la transition vers des taux d'inflation plus bas se réalisait sur une période plus longue, ces coûts et ces tensions pourraient être diminués. De plus, comme nous l'avons noté auparavant, il était évident qu'il faudrait un certain temps avant que les marchés et les aspirations de la population réagissent à ces changements. Bien que des contrôles puissent être imposés immédiatement pour réduire les taux d'augmentation des prix et des coûts, il faudrait du temps pour que l'impact des politiques financière et monétaire atteigne le point auquel la modération des taux d'augmentation serait appuyée par les milieux économiques en général. Et il faudrait du temps pour diminuer les attentes inflationnistes.

Une complication découlait de la nécessité de pratiquer des augmentations relatives du prix de certaines formes d'énergie, de certains produits et peut-être de certaines catégories de loyers afin d'assurer des approvisionnements adéquats. De même, il était reconnu que les salaires des groupes de revenus qui avaient pris beaucoup de retard sur les autres en valeur absolue ou comparative devaient augmenter. Il est difficile d'expliquer comment un programme de lutte contre l'inflation peut

recommander que certains prix et salaires augmentent comparativement à d'autres.

LES EXIGENCES ADMINISTRATIVES

Parmi les diverses commissions envisagées pour appliquer les politiques des prix et des revenus proposées, une commission d'intérêt public composée de personnes n'étant identifiées à aucun groupement d'intérêt particulier et choisies selon leur compétence des problèmes relevant de la juridiction de la commission semblait la mieux appropriée à un programme de restrictions dans une large mesure volontaire.

Conformément à cette pensée, la Commission de lutte contre l'inflation a été créée le 14 octobre 1975 par une loi lui assurant une grande indépendance. En outre, elle pouvait obtenir des renseignements pour surveiller les variations des prix et des revenus et pour enquêter sur les variations importantes, pour appliquer les Indicateurs anti-inflation aux cas particuliers et pour informer le public de ses découvertes sur les causes de l'inflation.

L'observation volontaire constituait la clé des pouvoirs limités de la Commission. Cette dernière pouvait enquêter, interpréter et faire des recommandations concernant les mesures appropriées aux cas particuliers. Si la Commission ne pouvait modifier ces mesures afin qu'elles se conforment à ses recommandations, elle devait référer ces cas à un agent d'exécution distinct du programme, c'est-à-dire le Directeur.

Après avoir étudié le cas, ce dernier pouvait ordonner qu'on se conforme aux indicateurs, avec tout l'appui de la loi. Cependant, une disposition de la loi permet d'en appeler de la décision du Directeur devant un Tribunal d'appel³.

Ces limites apparentes aux pouvoirs de la Commission (interpréter les indicateurs et tenter de les faire respecter, mais sans les faire appliquer) témoignaient de son rôle primordial. La Commission ne pouvait ni établir ni changer les indicateurs, car ces pouvoirs appartenaient au gouvernement. Pour les mêmes raisons, elle ne pouvait imposer l'application des indicateurs.

Le Programme anti-inflationniste

Le Livre blanc du 14 octobre a établi un programme composé de quatre éléments principaux:

- des politiques financière et monétaire destinées à accroître la demande globale ainsi que la production à un rythme qui soit compatible avec le ralentissement de l'inflation;
- une politique de dépenses publiques destinée à limiter la croissance de ces dépenses de même que le rythme d'accroissement de l'emploi au sein de la Fonction publique;

³ Cet aspect du droit administratif est étudié avec d'autres au chapitre V.

- des politiques structurelles ayant pour but de remédier aux problèmes particuliers de l'énergie, de l'alimentation et du logement, afin de rendre l'économie plus dynamique et concurrentielle et d'améliorer les relations de travail; et
- une politique des prix et des revenus qui fournisse des lignes directrices permettant d'obtenir un comportement social responsable en ce qui concerne la fixation des prix et la détermination des revenus des groupes, et qui prévoit les mécanismes nécessaires à la mise en application de ces lignes directrices et le contrôle de leur observation.

Bien que les trois premiers éléments n'entrent pas dans le cadre du présent document, les deux premiers éléments étaient si importants pour la réussite du programme qu'ils méritent une brève étude.

Les politiques financière et monétaire

«Le gouvernement devra avant tout réussir à maintenir le niveau global de la demande dans une économie dont l'évolution sera affectée par le ralentissement successif de la hausse des prix. Le succès de son programme d'abaissement progressif du taux d'inflation accompagné d'un retour à une croissance soutenue de la production et de l'emploi en dépendra⁴».

C'était là la tâche principale des politiques financière et monétaire. Tel que mentionné au chapitre premier, le gouvernement a refusé à plusieurs reprises, pour enrayer l'inflation, de recourir à des restrictions monétaires et financières rigoureuses qui coûtent très cher en termes de chômage et de perte de production. Le programme ne pouvait pas non plus être équitable puisqu'une partie indue du fardeau s'abattait sur ceux qui perdaient leur emploi et sur les autres groupes particulièrement touchés par les restrictions. La politique globale de gestion de la demande devait correspondre au double objectif visant à diminuer le taux d'inflation et le taux de chômage.

La prise de position financière du gouvernement avait été exposée dans le budget du 23 juin 1975. À la même époque, la Banque du Canada avait annoncé son intention de permettre à la masse monétaire de s'accroître à un rythme compatible avec une croissance réelle modérée et un déclin du taux d'inflation.

La politique de dépenses du gouvernement

La politique de dépenses publiques prit la forme d'un engagement à maintenir la croissance des déboursés du gouvernement fédéral à l'intérieur du taux de croissance de l'ensemble de l'économie. Le nouvel

⁴ «Offensive contre l'inflation», Déclaration de principe par l'honorable Donald S. Macdonald, ministre des Finances, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1975.

élément en était l'engagement du public vis-à-vis de ces objectifs, pour démontrer la nécessité des restrictions en vue de garantir le succès du programme et d'éviter les effets contraires qu'occasionnerait une augmentation des impôts ou des emprunts.

L'adoption des mêmes objectifs par les gouvernements provinciaux était essentielle à la réussite du programme et à la réalisation des objectifs du gouvernement fédéral en matière de dépenses, étant donné l'importance des transferts du gouvernement fédéral aux provinces.

Les politiques structurelles

Des politiques structurelles furent englobées dans le programme en reconnaissance des racines plus anciennes du problème économique. Une partie des préjugés inflationnistes apparemment bien ancrés dans l'économie était attribuée à des facteurs structurels plus anciens, de nature politique et sociale aussi bien qu'économique. En termes généraux, le système ne pouvait produire suffisamment pour répondre aux nombreuses demandes excédentaires de biens et de services privés et publics.

Tout d'abord, des problèmes immédiats existaient dans les domaines de l'énergie et du logement, et à plus longue échéance à propos des produits alimentaires et d'autres ressources. Dans tous ces domaines, des facteurs particuliers semblaient restreindre les approvisionnements et la hausse des coûts, alors que la consommation et la demande continuaient à augmenter fortement avec la hausse des revenus.

Un second problème structurel était l'influence inflationniste de longue date provoquée par l'expansion du rôle d'un gouvernement qui, par des règlements ou la redistribution des revenus, adoptait un comportement «protectionniste».

Une troisième source de préoccupation provenait des relations de travail. Des progrès dans ce domaine semblaient indispensables pour toute amélioration à long terme de la stabilité des prix dans des conditions d'emploi élevé. Toute politique des revenus devrait démontrer que l'escalade pour essayer d'obtenir des gains salariaux excessifs ne pouvait être que désavantageuse pour les travailleurs.

Une politique des prix et des revenus: les premières lignes directrices

Les premières lignes directrices concernant les prix et les revenus ont été énoncées dans le Livre blanc. Elles reflétaient les longues discussions et le cheminement décrits au chapitre premier. Comme le souligne le Livre blanc:

«Ces lignes directrices se fondent sur les principes proposés par le gouvernement et adoptés lors des pourparlers de consultation de l'hiver dernier. Un compte rendu de ces pourparlers a été déposé le 8 mai 1975 à la Chambre des communes par le ministre des Finances. Les présentes propositions se sont abondamment inspirées des pourparlers

tenus avec les représentants du monde des affaires, du travail et des provinces⁵».

Les résultats de ces discussions apparaissent également dans la décision finale concernant la durée du programme. Puisqu'une diminution annuelle de 2 pour cent de l'Indice des prix à la consommation (IPC) était compatible avec un «ralentissement progressif de l'inflation», on a estimé qu'une période de trois ans était suffisante à la fois pour permettre cette diminution progressive et pour souligner la nature temporaire du programme de contrôles.

Les taux d'augmentation de référence de l'IPC, indice choisi pour mesurer les variations des niveaux des prix, constituaient l'élément clé de la conception du programme de contrôles. Les lignes directrices initiales ont établi ces taux de référence à une augmentation annuelle de 8 pour cent pendant la première année du programme, 6 pour cent la deuxième et 4 pour cent la troisième année. Ces taux de référence ont été incorporés aux indicateurs régissant la rémunération comme «coefficient de protection de base». De plus, pour chacune des trois années du programme, les indicateurs régissant la rémunération accordaient 2 pour cent pour l'augmentation moyenne à long terme de la productivité nationale. Les indicateurs régissant la rémunération ont donc été respectivement de 10, 8 et 6 pour cent pour ces trois années.

Les premiers indicateurs prévoyaient des cas où les taux de référence ne seraient pas respectés pendant chaque année du programme. Si l'IPC augmentait plus que le coefficient de protection de base au cours d'une année, l'excédent serait ajouté au coefficient de protection de base l'année suivante. Les indicateurs précisaient cependant que si l'augmentation de l'IPC était *inférieure* à celle du coefficient de protection de base pour une année donnée, le coefficient de l'année suivante ne serait pas modifié.

Au cours de la période qui a précédé la mise en application du programme, certains groupes avaient obtenu des augmentations de rémunération supérieures à la moyenne alors que d'autres étaient au-dessous de la moyenne. Les indicateurs arithmétiques permettaient de corriger en partie ces écarts grâce à un «coefficient de rajustement fondé sur les pratiques salariales antérieures».

L'augmentation de la rémunération de chaque groupe pendant une période donnée avant l'instauration des contrôles a été comparée à l'augmentation de l'IPC pendant la même période, plus 2 pour cent par année pour l'augmentation de la productivité nationale. Les indicateurs arithmétiques de ceux qui accusaient du retard seraient augmentés jusqu'à 2 pour cent par année, alors que l'augmentation admissible de ceux qui avaient obtenu de bons résultats par rapport à l'IPC avant les contrôles serait diminuée jusqu'à 2 pour cent par année.

La structure originale des indicateurs arithmétiques régissant la rémunération était la suivante:

⁵ Ibid.

	<i>Première année</i>	<i>Deuxième année</i>	<i>Troisième année</i>
<i>Coefficient de protection de base</i>	8%	6%	4%
<i>Productivité nationale</i>	2%	2%	2%
<i>Coefficient de rajustement fondé sur les pratiques sala- riales antérieures</i>	± 2%	± 2%	± 2%
TOTAL	8 à 12%	6 à 10%	4 à 8%

Dans le but de rendre les règles aussi équitables que possible, on a établi des indicateurs numériques sur les revenus qui permettaient des augmentations minimales allant jusqu'à \$600 par année (ou jusqu'à \$3.50 l'heure) sans tenir compte des augmentations antérieures et qui limitaient les augmentations à un maximum de \$2400 par année (représentant une augmentation de 8 pour cent, c'est-à-dire le coefficient de protection de base initial, pour un traitement annuel de \$30 000) sans tenir compte des règlements antérieurs concernant la rémunération du groupe en question.

Ces indicateurs comportaient également un certain nombre d'exceptions ou de dispositions souples, notamment des cas d'exception dus à des liens historiques bien établis entre des groupes très proches. Ces exceptions s'appliquaient particulièrement à la décision de ne pas résilier les contrats établis avant le 14 octobre 1975.

Le principe général d'amélioration du revenu qui s'appliquait aux professionnels salariés devait également régir les augmentations des honoraires des professionnels. La détermination des honoraires devait se baser sur les montants nécessaires pour compenser la hausse des coûts des services fournis, plus une augmentation nette du revenu allant jusqu'à \$2400 par année. Les professionnels pouvaient toutefois augmenter leurs revenus d'un montant supérieur à la limite maximale par un accroissement de leur volume de travail, mais non par l'augmentation de leurs honoraires.

Les dividendes étaient en fait gelés pendant la première année du programme. Des exemptions étaient accordées dans des cas exceptionnels.

Les indicateurs régissant les prix et les bénéfices étaient soumis au même principe général que le contrôle des autres formes de revenus, ce qui revient à dire que les augmentations de prix devaient être limitées aux augmentations admissibles des coûts nets.

La nature des indicateurs, bien que différente pour chaque type de fournisseur, était conçue pour donner des résultats assez semblables en termes de participation aux bénéfices du produit national brut pendant la durée du programme. On avait entrepris une étude de la répartition des principales composantes du produit national brut pour la période de 1962 à 1974. Les quotes-parts avaient fluctué avec le temps selon un cycle. Quand on a comparé les valeurs de 1975 pour les salaires et traitements

et les bénéfices à la tendance qui caractérisait la période choisie, on a remarqué que les salaires et traitements étaient inférieurs à la tendance et les bénéfices supérieurs. On a donc conclu que les objectifs en matière de prix pourraient être atteints en ramenant ces composantes à leur tendance générale respective. La répercussion intégrale des coûts sur les prix a un effet négatif sur la marge bénéficiaire quand les bénéfices sont calculés en pourcentage des ventes. Ce concept de répercussion des coûts limiterait les revenus pendant la durée du programme de façon à ramener les composantes respectives au niveau de leur tendance générale d'une manière moins inflationniste et continuerait à fournir des augmentations du revenu réel de 2 pour cent pour les salariés, soit l'augmentation moyenne annuelle à long terme de la productivité.

Il existait deux types d'indicateurs régissant les prix et les bénéfices: une *règle du coût unitaire* pour les entreprises capables de répartir leurs coûts sur des produits particuliers, avec le choix du dernier exercice financier terminé avant le 14 octobre 1975 ou d'une période se rapprochant du 14 octobre 1975 comme période de base, et une *règle de la marge nette* pour les entreprises incapables de répartir leurs coûts sur des produits particuliers, pour que la marge bénéficiaire nette avant impôt, exprimée en pourcentage, ne dépasse pas 95 pour cent de la moyenne des cinq derniers exercices financiers terminés avant le 14 octobre 1975. Ces deux règles s'appliquaient à tous les secteurs de l'économie autres que la distribution. Une variante de la règle de la marge nette était appliquée au secteur de la distribution (généralement les revendeurs, grossistes ou détaillants), afin de refléter le fait que ses politiques habituelles de détermination des prix se basaient généralement sur les marges brutes. En général, de telles entreprises ne pouvaient pas dépasser la marge bénéficiaire brute en pourcentage réalisée au cours du dernier exercice financier terminé avant le 14 octobre 1975.

La règle limitant la marge nette à 95 pour cent des niveaux de la période de base avait à peu près le même effet de baisse de la marge que la règle du coût unitaire. Dans ce dernier cas, la restriction à la répercussion des coûts en dollars abaissait la marge sur les ventes à mesure que les ventes augmentaient. D'un autre côté, la règle de la marge nette permettait une majoration des coûts admissibles de façon à pouvoir maintenir le pourcentage de la marge nette. Un facteur déflationniste de 95 pour cent a donc été appliqué à la règle de la marge nette pour la rendre équivalente à la règle du coût unitaire. Les bénéfices absolus en dollars n'ont été abaissés par l'application des indicateurs ni dans un cas ni dans l'autre, mais c'est le bénéfice par unité de production qui était limité.

Les banques et autres institutions financières devaient maintenir l'écart entre les taux d'intérêt exigés et les taux d'intérêt payés, alors que les augmentations des frais de service devaient être justifiées par les frais d'exploitation et autres.

Les industries réglementées étaient assujetties aux lois existantes, mais elles devaient également respecter les Indicateurs anti-inflation. On

avait demandé aux gouvernements provinciaux d'appliquer les indicateurs à leurs industries réglementées.

Dans le cas de l'industrie de la construction, on devait appliquer le principe de la répercussion des coûts à moins que la répartition des coûts ne fût impossible: dans ce cas, il fallait appliquer la règle du pourcentage de la marge nette. On a cependant établi plus tard des règles spéciales pour les situations particulières à cette industrie.

Les gouvernements provinciaux ont été priés de mettre en œuvre des programmes de contrôle des loyers selon le principe général que les augmentations seraient permises jusqu'à un certain plafond sur une base de justification des coûts. Les nouvelles constructions, dont les loyers n'étaient pas encore établis, seraient exemptes de tout contrôle pendant une période d'au moins cinq ans après leur achèvement, afin d'éviter une baisse de la construction de nouveaux logements locatifs.

En ce qui concerne les indicateurs régissant la rémunération, des dispositions prévoyaient des exceptions ou des allègements des règles régissant les prix et les bénéfices. Le principal secteur d'allègement concernait les périodes de base non représentatives de l'expérience financière générale de l'entreprise. Cet allègement devait permettre un rendement de 8 pour cent sur l'avoir propre des compagnies quand la Commission était convaincue que la période de base d'une entreprise particulière n'était pas représentative.

Même si ces principes étaient assez directs et respectaient le concept général visant à limiter le taux d'augmentation des revenus en espèces dans presque tous les secteurs de l'économie, leur interprétation et leur mise en pratique étaient souvent trop compliquées. Dans le cas des indicateurs régissant les prix et bénéfices, certains aspects des règles faisaient l'objet de débats intenses parmi les membres et le personnel de la Commission. Ces points sont énoncés en détail dans les chapitres suivants.

Résumé

Les objectifs économiques du Programme anti-inflationniste du gouvernement visaient à diminuer le taux d'inflation sur une période relativement courte, tout en permettant à la modeste reprise économique de se poursuivre. Plus précisément, cela signifiait une diminution du taux d'inflation de 10 à 4 pour cent en trois ans, tout en atteignant un taux de croissance réelle de l'économie d'environ 5 pour cent au cours de la même période.

Étant donné ces objectifs et la prévision d'une reprise modérée ou forte à l'étranger, le problème consistait à établir une politique de gestion de la demande visant à atteindre les objectifs désirés au niveau de la production et des prix, et à tenter que le rajustement touche le plus possible les prix et les salaires et le moins possible la production et l'emploi.

Si les politiques proposées de restriction des prix et des revenus se voulaient acceptables et constructives, elles devaient être justes et équitables mais suffisamment souples pour s'adapter à des circonstances particulières. Elles devaient également être assez souples pour qu'on puisse les appliquer à divers niveaux d'intensité et les retirer sans provoquer de chocs et un regain d'instabilité.

CHAPITRE III

La limitation des salaires

Relations et ententes fédérales-provinciales

La Loi anti-inflation n'engageait pas le secteur public provincial, à savoir les gouvernements provinciaux et municipaux, les corporations, les commissions ou associations régies par ces gouvernements, de même que les autres organismes provinciaux fournisseurs de services publics, comme les institutions d'enseignement et les hôpitaux.

Cependant, la Loi stipulait que les provinces avaient le choix entre deux types d'ententes quant à l'application du Programme anti-inflationniste. Selon la première possibilité (appelée dans le jargon de la CLI «entente 4-3», d'après l'article pertinent de la Loi), les provinces laissaient à la CLI le soin d'appliquer la Loi en leur nom. Selon la deuxième possibilité (appelée «entente 4-4»), les provinces mettaient en application leur propre programme conçu à l'image du programme fédéral. Toutes les provinces, à l'exception du Québec et de la Saskatchewan, ont opté pour la première possibilité. L'Alberta avait mis sur pied une loi temporaire lui permettant d'appliquer son propre programme, mais elle ne l'a pas mise en vigueur et elle a par la suite signé elle aussi une entente 4-3.

En général, lors de la négociation de ces ententes, les provinces se sont montrées satisfaites de l'ébauche du Règlement régissant la rémunération. Le seul point sur lequel l'unanimité n'a pu être faite était celui des accroissements de salaire, à savoir s'il fallait les inclure ou les exclure dans le calcul de l'augmentation admissible de la rémunération. Sur ce point, le Règlement final a permis une interprétation assez souple de la question avec une étude individuelle des cas.

La province de Québec, qui avait opté pour l'application de son propre programme dans le secteur public provincial, avait également demandé d'assurer elle-même le contrôle du secteur de la construction alléguant son implication dans cette industrie par son système de «décrets». (Sommairement, la loi québécoise stipule que lorsqu'une entente sur la rémunération intervient dans une industrie particulière, les termes de cette entente doivent, par décret gouvernemental, s'appliquer à toutes les autres ententes de cette industrie.) Le gouvernement fédéral a acquiescé à la demande du Québec et modifié la Loi anti-inflation dans ce sens.

Le programme du Québec a été appliqué avec effet rétroactif au 14 octobre 1975, date de départ du programme fédéral.

Pendant toute l'année 1976, la Régie des mesures anti-inflationnistes a fait appliquer les indicateurs limitatifs dans la fonction publique

provinciale, parallèlement à la Commission fédérale de lutte contre l'inflation. Toutefois, en janvier 1977, le nouveau gouvernement du Parti Québécois renversait une décision prise par sa Régie des mesures anti-inflationnistes concernant une réduction de la rémunération dans l'industrie de la construction et décidait qu'à partir de ce moment la Régie ne deviendrait qu'un organisme purement consultatif pour le gouvernement. Le 23 mars 1977, le Québec mettait fin à son programme de contrôles et levait donc les limitations de la rémunération dans le secteur public et celui de la construction.

Après l'abandon du programme du Québec, la Commission fédérale de lutte contre l'inflation dut continuer à tenir compte du système de décrets de cette province, puisqu'il s'appliquait à d'autres industries que la construction. Durant l'existence de la Régie québécoise, les deux niveaux de gouvernement avaient décidé que les décrets proposant des augmentations supérieures aux indicateurs seraient examinés par la Régie provinciale, puis soumis au Cabinet québécois qui prendrait alors une décision. Après le retrait du Québec du programme, la CLI a décidé qu'elle respecterait les décrets déjà examinés par la Régie et que, dans le cas des nouveaux décrets, tous les employeurs soumis à la loi fédérale et régis par ces décrets devraient lui présenter des rapports et se soumettre à la procédure normale.

La Saskatchewan fut la seule province à ne choisir aucune des possibilités offertes et à ne signer aucune entente fédérale-provinciale. Elle a créé un système de contrôles provinciaux qui, tout en reprenant de nombreux éléments du programme fédéral, se distinguait de ce dernier par deux points importants. Tout d'abord, le programme de la Saskatchewan était volontaire et la loi ne contenait aucun pouvoir exécutoire. Ensuite, le programme de la Saskatchewan était, à certains égards, plus souple dans son interprétation des indicateurs régissant la rémunération; pour établir des liens historiques, les employeurs pouvaient fixer un taux pour le marché des Prairies. Il prévoyait également des augmentations supérieures aux indicateurs dans des circonstances «d'intérêt public urgent» ou si le respect des indicateurs devait provoquer des injustices ou avoir «un effet important ou préjudiciable sur l'économie de la Saskatchewan». En outre, tous les organismes publics étaient admissibles à l'exclusion des augmentations d'échelon établies.

Au cours des premiers mois du programme, certains groupes provinciaux ont revendiqué leur exemption du contrôle de l'augmentation de la rémunération en alléguant qu'une entente n'était pas encore signée par leur province ou que la constitutionnalité de la Loi n'était pas encore reconnue.

Dans l'intervalle, la Commission de lutte contre l'inflation a traité ces cas en supposant a) qu'une fois signées, toutes les ententes fédérales-provinciales auraient un effet rétroactif au 14 octobre 1975 et b) que la constitutionnalité de la Loi anti-inflation serait reconnue. Ces deux suppositions se sont, par la suite, révélées exactes même si la Cour suprême a décidé qu'à moins d'avoir été sanctionnées par les corps

législatifs provinciaux, les ententes fédérales-provinciales seraient sans effet légal. L'Ontario et le Manitoba ont été obligés de sanctionner, selon la manière prescrite, leur entente avec le gouvernement fédéral.

Même si la question de savoir si la Loi anti-inflation avait préséance sur les sentences arbitrales provinciales et fédérales a soulevé une vive controverse, ni la Loi ni les indicateurs régissant la rémunération n'ont causé de problèmes importants face à la législation du travail dans les provinces. Le 9 avril 1976, la Commission annonça que même si les parties étaient obligées de respecter la mise à exécution des sentences arbitrales, cela ne lui enlevait pas le droit d'étudier l'entente comme elle le ferait pour toute autre convention collective. Cette position a été confirmée par une décision de la Cour fédérale. Le 26 juillet 1976, la Cour a décidé que la CLI avait le pouvoir de prendre des décisions au sujet des sentences arbitrales.

Le 14 septembre 1976, le Directeur en vertu de la Loi anti-inflation confirma la recommandation de la Commission anti-inflation. Cette ordonnance fut par la suite portée en appel devant le Tribunal d'appel et la Cour fédérale. Le 3 février 1977, le Tribunal d'appel rejeta l'appel. Il décida que le versement d'une augmentation en vertu d'une sentence arbitrale pourrait constituer une infraction aux indicateurs au même titre que tout autre paiement. Cette décision fut portée en appel devant la Cour fédérale et rejetée le 30 juin 1977.

À propos de la législation provinciale du travail, une autre question concernait les critères d'une « négociation de bonne foi ». Bien que cette question n'impliquait pas directement la CLI, elle a parfois contribué à compliquer la tâche du personnel de la Commission qui devait persuader les différentes parties de suivre les indicateurs. Alors que certains employeurs prétendaient qu'ils étaient liés par les indicateurs régissant la rémunération et qu'il leur était impossible de les dépasser dans leur offre finale, les syndicats soutenaient que l'on ne devait pas tenir compte des indicateurs étant donné que les décisions de la CLI n'étaient que des recommandations, à moins d'avoir été sanctionnées par le Directeur, qu'il n'était pas illégal de se mettre d'accord sur des augmentations dépassant les indicateurs et que, de toute façon, les indicateurs prévoyaient eux-mêmes des exclusions et des exceptions. Par conséquent, il est arrivé qu'un syndicat accusait un employeur de ne pas négocier de bonne foi lorsque ce dernier prétendait que la CLI lui interdisait de négocier ou d'accepter une augmentation supérieure aux indicateurs.

Même si la Commission n'a rencontré aucun problème sérieux dans l'application des indicateurs régissant la rémunération aux secteurs publics provinciaux sur lesquels elle avait obtenu juridiction, des employeurs et des employés ont parfois manifesté de l'inquiétude face à certaines décisions de la CLI. Ainsi, des groupes de femmes, l'employeur et les représentants des employés ont protesté vigoureusement contre l'application des exclusions concernant la discrimination fondée sur le sexe dans le règlement régissant la rémunération dans le cas du *Winnipeg Health Sciences Centre*. La réduction recommandée dans le cas de la

Manitoba Liquor Commission a également soulevé des controverses et provoqué une mise en doute de la légalité constitutionnelle de la législation.

Pour le Québec, la Commission de lutte contre l'inflation n'avait mis sur pied aucun mécanisme officiel de surveillance des décisions prises par l'organisme provincial en matière de rémunération mais il y a eu des consultations officieuses entre le personnel cadre des deux organismes. Par suite de ces consultations, la CLI a considéré que les décisions de l'organisme québécois étaient généralement conformes aux siennes. Il faut également reconnaître qu'au Québec bon nombre des ententes concernant les services publics les plus importants et touchant les enseignants, les employés d'hôpitaux et les employés municipaux avaient été signées avant le début du programme.

Dans le cas de la Saskatchewan, aucune entente n'avait été signée mais le personnel de la CLI a consulté officieusement celui de la commission provinciale pour en venir à la conclusion que les décisions prises par la Saskatchewan étaient généralement en accord avec la ligne de pensée de la Commission de lutte contre l'inflation.

La CLI et la négociation collective

Il n'est pas surprenant que les mouvements syndicaux aient réagi avec hostilité à l'imposition des contrôles en déclarant ouvertement que les restrictions imposées sur la rémunération étaient totalement inacceptables. Certains syndicats ont refusé l'invitation qui leur était faite d'assister à des colloques destinés à expliquer le Règlement. D'autres syndicats ont conseillé à leurs membres de mener leurs négociations tout comme si la CLI n'existait pas. Le 14 octobre 1976, lors du premier anniversaire du programme, le Congrès du travail du Canada a organisé une journée nationale de protestation contre les contrôles et des manifestations ont eu lieu devant le quartier général de la CLI à Ottawa et dans d'autres villes à travers le Canada. En dépit de ces manifestations officielles de protestation, la Commission a obtenu la pleine collaboration des syndicats dans son administration quotidienne et dans l'application de la Loi anti-inflation.

Dès le début, la Commission de lutte contre l'inflation a clairement fait savoir qu'elle n'avait pas l'intention de s'immiscer dans les négociations collectives. À première vue, cet objectif semblait contredire le fait qu'en vertu du programme toutes les augmentations de la rémunération devaient être soumises à certaines restrictions. La Commission tenait toutefois à ne pas entraver le *processus* conduisant à une entente même si elle devait, par la suite, prendre une décision qui viendrait modifier cette entente. L'une des raisons justifiant cette politique était que la négociation collective impliquait souvent des questions non monétaires étrangères aux préoccupations de la Commission. Cependant, la Commission tenait à respecter fermement le principe de la non-intervention surtout parce qu'elle n'avait ni l'intention, ni le pouvoir de jouer le rôle d'arbitre ou de

conciliateur. Par contre, elle était bien mandatée pour inciter les parties à observer les indicateurs et, à ce titre, les membres et le personnel de la Commission ont rencontré régulièrement les parties en cause pour leur préciser les modalités d'application de la Loi et du Règlement dans des situations particulières.

La Commission tenait également à ne prendre aucune décision au sujet d'une convention collective avant que celle-ci n'ait été signée et ratifiée. Très souvent au cours des négociations et surtout lorsqu'on se trouvait dans une impasse, l'une des parties ou même les deux demandaient le montant d'augmentation que la Commission jugerait acceptable. La Commission conseillait alors aux deux parties d'en venir d'abord à une entente, fondée sur leur propre interprétation de la limite permise par les indicateurs dans leur cas particulier. Alors seulement la Commission étudierait l'entente et ferait connaître sa décision.

Comme il a été mentionné précédemment, les questions des sentences arbitrales et des négociations «de bonne foi» ont été soulevées pendant la durée du programme. Le débat entourant la question des sentences arbitrales était essentiellement d'ordre juridique et impliquait le conflit possible entre les sentences arbitrales fédérales ou provinciales et les Indicateurs anti-inflation. Par exemple, si un employeur A de l'Ontario avait fait l'objet d'une sentence arbitrale accordant une augmentation de x pour cent aux membres du syndicat, il se trouvait, selon la législation du travail de cette province, dans l'obligation d'exécuter cette sentence. Par ailleurs, la CLI pouvait juger que cette sentence arbitrale dépassait les indicateurs et devait donc être réduite. En respectant la loi provinciale, l'employeur enfreignait la loi fédérale et vice versa. Dans de telles situations, la Commission a toujours soutenu la souveraineté de la Loi anti-inflation, position qui a ensuite été vérifiée et confirmée par les tribunaux.

Concernant la négociation de bonne foi, la question était de savoir si les employeurs pouvaient en respecter les critères en prenant comme point de référence les Indicateurs anti-inflation dans les négociations menées en vertu de la législation du travail provinciale. Dans un cas concernant la société *Canadian Industries Limited* et les Métallurgistes unis d'Amérique, la Commission des relations de travail de l'Ontario a reconnu que les Indicateurs anti-inflation constituaient un élément important dans les négociations, mais a rejeté le principe selon lequel les compagnies pouvaient adopter leur propre interprétation des indicateurs en vue de se soustraire à l'obligation de négocier de bonne foi. Cette position était en accord avec celle de la CLI qui enjoignait les parties d'en arriver à une entente en évaluant personnellement l'augmentation qui pouvait leur être accordée en vertu du Règlement.

Une autre question importante se rapportant à la négociation collective a surgi par suite d'une décision du Conseil canadien des relations de travail (CCRT) au sujet de la compagnie *Cyprus Anvil Mining*. Le CCRT avait décidé que, puisque la convention collective avait été réduite par la CLI, la convention originale était donc nulle et non avenue. Dans

la pratique, le syndicat se retrouvait donc, par cette décision, sans contrat de travail et en droit de faire légalement la grève. Cette décision a soulevé l'inquiétante possibilité de grèves déclenchées contre la Commission de lutte contre l'inflation. Au moment où la Commission se préparait à en appeler à cette décision, un accord est intervenu entre les parties. Cette décision n'a donc pas créé de précédent pour les commissions provinciales des relations de travail et son impact éventuel a diminué.

La négociation en association, dans laquelle un ou plusieurs syndicats négocient collectivement avec un ou plusieurs employeurs, a posé à la Commission certains problèmes administratifs et techniques. Le principe qui sous-tendait la référence à la négociation en association (collective) dans la Loi anti-inflation était que, même si la plupart des groupes d'employés étaient assujettis à la Loi puisqu'ils appartenaient à des compagnies comprenant 500 employés ou plus, il demeurerait certaines industries importantes dont les effectifs étaient fragmentés et qui avaient moins de 500 employés. Dans ce dernier cas, soumettre les augmentations des gros employeurs membres de l'association à une restriction dont seraient exempts les petits employeurs aurait pu bouleverser, à l'échelle de tout le secteur industriel, le principe traditionnel de la négociation en association. Par conséquent, la Loi comportait une clause portant sur la négociation en association en vertu de laquelle les groupes considérés comme étant « d'une importance telle pour la réduction et l'endiguement de l'inflation » pourraient, par un décret du conseil, être assujettis à la Loi.

Trois décrets du conseil seulement ont en fait été publiés dans le cadre de la disposition portant sur la négociation en association. Le premier de ces décrets visait les employeurs des industries de la construction, de la manutention des grains, du transport maritime y compris les débardeurs (sur les côtes est et ouest, les Grands lacs et le Saint-Laurent) et du camionnage. Dès le début, la Commission s'était inquiétée de la date d'entrée en vigueur de ce décret. Le gouvernement avait annoncé au départ que le décret du conseil entrerait en vigueur le 16 décembre 1975 mais il ne l'a été officiellement que le 15 avril 1976. Toutefois, une modification à la Loi a, par la suite, permis de rendre ce décret rétroactif au 16 décembre 1975.

À mesure que le programme avançait, d'autres groupes qui négociaient en association mais n'étaient pas visés par le décret ont fait rapport à la Commission par l'intermédiaire de leur association respective dans les limites permises par l'article du Règlement traitant des rapports. Tant que les compagnies et leurs syndicats ont accepté volontairement de se conformer à la décision de la Commission s'appliquant à l'association, aucun problème ne s'est posé. Il y avait cependant de temps à autre des menaces de rupture de certaines ententes de négociation en association parce que les membres non assujettis aux contrôles refusaient de se conformer à une décision de la Commission touchant leur association et croyaient pouvoir obtenir plus en négociant individuellement. Mais les compagnies et les syndicats en cause étaient généralement plus soucieux de préserver la stabilité offerte par la négociation en association et

acquise au prix de durs efforts que de réaliser des gains à court terme en dépassant les indicateurs.

Le deuxième décret du conseil, rétroactif au 27 mai 1976, visait les administrations de pilotage ainsi que leurs fournisseurs. Il touchait les administrations des régions de l'Atlantique, du Saint-Laurent, des Grands lacs et du Pacifique, de même que les fournisseurs privés de services de pilotage.

Le troisième décret du conseil concernant les négociations en association est entré en vigueur le 30 mars 1977 et visait certaines industries du secteur privé de la Colombie-Britannique. Parmi ces industries, citons l'exploitation forestière, l'industrie du bois, la vente de produits alimentaires en gros et au détail, les produits de boulangerie ainsi que les industries de transformation des métaux.

Les politiques découlant de cas types

Le 14 octobre 1975, à 8 h 30, les téléphones ont commencé à sonner au quartier général de la CLI à Ottawa ainsi que dans les bureaux fédéraux de district de l'Impôt à travers le Canada. Au début, Revenu Canada, Impôt et ses 28 bureaux de district ont aidé la CLI à répondre aux questions portant sur la nouvelle législation et les indicateurs et à distribuer de la documentation (voir le Chapitre VI). Dans les semaines suivantes, les sonneries des téléphones ont été accompagnées d'un torrent de lettres, de télégrammes et de délégations. «Nous sommes en négociation; que devons-nous faire?» «Où peut-on se procurer un exemplaire du Règlement?» «Nous sommes des fonctionnaires provinciaux mais le gouvernement de notre province n'a pas encore signé d'accord avec Ottawa: sommes-nous assujettis aux contrôles?» «Nous sommes sur le point de signer une convention collective. Peut-on se rendre à Ottawa pour consulter quelqu'un à ce sujet?» «Le syndicat nous a affirmé que la grève commencera ce soir à minuit à moins que nous ne signions une convention qui prévoit des augmentations supérieures aux indicateurs. Que devrions-nous faire?» «Les règles nous permettent-elles de fournir une voiture de fonction au vice-président?» «Nous sommes une filiale d'une compagnie américaine: sommes-nous assujettis aux contrôles?»

Au début du programme, il fallait généralement assez de temps pour répondre à ces questions, ainsi qu'à des centaines d'autres, et ces réponses étaient quelquefois vagues et même contradictoires. Bien souvent, on répondait: «Rassemblez et faites-nous parvenir tous les éléments qui, à votre avis, peuvent constituer un cas raisonnable dans le cadre des indicateurs et nous en ferons l'étude.» Une stratégie fut élaborée lors de l'une des premières journées d'information et les participants ont été avertis que si la Commission était dans l'impossibilité de fournir une réponse à un problème particulier et qu'il fallait néanmoins agir, ils devraient prendre des mesures raisonnables respectant l'esprit des indicateurs.

Contrairement aux programmes britannique et américain de restriction des prix et des salaires, le programme canadien ne prévoyait pas un gel initial de 60 à 90 jours. Par conséquent, dès le premier jour de son application, le programme a été plongé dans la réalité, tout particulièrement dans le domaine de la rémunération. Lors du premier jour d'application du programme, et pendant plusieurs semaines par la suite, la Commission n'avait donc que très peu d'outils à sa disposition, à savoir:

- un bref décret du conseil promulguant l'établissement d'une Commission provisoire de lutte contre l'inflation en vertu de la Loi sur les enquêtes;
- le Livre blanc du gouvernement «Offensive contre l'inflation» qui fournissait en quatre pages un bref énoncé des lignes directrices en matière de rémunération;
- une Commission composée à l'origine de deux membres, nombre porté à six peu après;
- un personnel rassemblé à la hâte, venant d'autres ministères du gouvernement et possédant une certaine expérience des questions relatives au personnel, à la rémunération et aux relations de travail.

Au début, la Commission ne disposait cependant *pas*:

- d'une Loi anti-inflation complète (la Loi n'a été votée que le 15 décembre 1975);
- d'ententes avec les provinces concernant l'application des restrictions dans le secteur public provincial (la première entente a été signée le 12 janvier 1976 et la dernière le 22 juin 1976);
- d'un Règlement (il fut approuvé et rendu public le 18 décembre 1975);
- de formules de rapport (les formules de rapport sur la rémunération AIB-1 et AIB-2 ont été distribuées le 28 janvier 1976);
- d'un programme d'information structuré (ce dernier a été lancé en décembre 1975);
- de bulletins techniques expliquant les points délicats des indicateurs régissant la rémunération (le premier bulletin a été publié le 29 avril 1976).

C'est sur cette assise quelque peu fragile que la Commission a commencé à répondre aux questions portant sur le programme et à rendre des décisions concernant des cas particuliers de rémunération. N'ayant que des indicateurs généraux et devant néanmoins poursuivre son travail, la Commission a inévitablement été amenée à traiter chaque cas individuellement tout en sachant fort bien que l'on attribuerait à ces décisions une valeur de précédent illustrant l'intention de la Commission d'adopter une attitude souple ou rigide, tolérante ou intransigeante.

La souplesse faisait partie intégrante des indicateurs régissant la rémunération comme en témoignent les quatre concepts exposés dans le Livre blanc: «l'engagement antérieur», «les cas particuliers», «le redressement des pratiques salariales passées» et le «lien historique». Les deux premiers concepts étaient tout particulièrement destinés à assouplir les étapes initiales de cette transition. Cependant, les quatre concepts visaient ostensiblement à faciliter la transition d'une économie libre à une

économie assujettie à certaines restrictions par une réduction graduelle des augmentations et des anticipations salariales.

Selon le concept de l'engagement antérieur, toutes les conventions collectives et les régimes de rémunération signés avant le 14 octobre 1975 n'étaient pas assujettis aux indicateurs, même s'ils prévoyaient des augmentations à verser après le 14 octobre 1975. Cette disposition a eu pour effet de permettre à certains groupes ayant, peu avant le début du programme, signé des contrats de plusieurs années, de se soustraire complètement à l'application des indicateurs ou de n'y être assujettis que très tard au cours du programme, comme certains groupes des industries de l'acier et de la construction.

En général, la Commission ne se préoccupait pas des engagements pris sans équivoque avant le 14 octobre 1975. Dans ces cas, les employeurs n'étaient tout simplement pas tenus de faire rapport à la Commission. Dans certains cas, la nature ou la date de l'engagement n'était pas clairement définie, surtout lorsque l'engagement antérieur réclamé avait été pris à une date très rapprochée du 14 octobre 1975 ou lorsqu'une entente verbale avait été prise avant le 14 octobre 1975 mais qu'aucun mémoire ou aucune convention collective n'avait été signé. Dans d'autres cas, un mémoire d'entente avait bien été signé avant le 14 octobre 1975 mais n'avait été ratifié qu'après cette date. Dans ces circonstances, la Commission était obligée d'étudier les cas et de décider de la validité de la réclamation.

La disposition relative aux cas spéciaux énonçait clairement qu'il serait «tenu compte des cas où, les contrats ayant expiré, les négociations en vue de leur renouvellement sont en cours, lorsque le contrat expiré a été signé avant le début de 1974». Cette disposition visait à rassurer les groupes ayant signé, en 1972 ou 1973, des contrats de plusieurs années accordant, au cours des dernières années, des augmentations salariales qui s'étaient avérées relativement faibles par rapport à la hausse rapide du coût de la vie. Le coefficient de rajustement en raison de pratiques salariales antérieures permettait aussi un rattrapage à certains groupes ayant pris du retard au cours des deux ou trois années précédant l'introduction du programme. Pour toute la durée du programme, ce facteur de souplesse pouvait donner lieu à un redressement maximal de 2 pour cent en plus ou en moins pour chaque année d'application des indicateurs. Ainsi, pour une période de trois ans, le coefficient de rajustement pouvait permettre une variation des augmentations admissibles pouvant aller jusqu'à 12 pour cent.

Enfin, le dernier concept de lien historique stipulait que si un groupe d'employés pouvait démontrer un lien historique avec un autre groupe, «l'employeur pouvait, au cours d'une année d'application des indicateurs, augmenter le montant total de la rémunération de tous les employés faisant partie du groupe d'un montant supplémentaire conforme aux objectifs de la Loi».

Les effets de ces quatre concepts se sont rapidement fait sentir. Alors que l'on avait surtout insisté au début sur une augmentation admissible

de 10 pour cent pour la première année d'application des indicateurs (facteur de protection de base de 8 pour cent et coefficient de productivité nationale de 2 pour cent), on s'est très vite aperçu que l'application de ces dispositions permettait une vaste gamme d'augmentations. Cette situation a suscité certaines réactions défavorables de la part de ceux qui avaient considéré les premières décisions de la Commission comme arbitraires, contradictoires et même prodigues dans certains cas. Souvent, les critiques s'appuyaient sur l'indicateur de 10 pour cent et considéraient tout écart comme un comportement capricieux.

Le premier semestre: du 14 octobre 1975 au 13 avril 1976

Les premiers cas importants de rémunération portés à l'attention de la Commission provenaient du secteur public, qui ne jouissait pas particulièrement de la cote d'amour de la population: au niveau fédéral, cela était dû en grande partie aux grèves postiers et aux termes des règlements; au niveau provincial, les débrayages et des ententes trop généreuses causaient cette impopularité. En général, la population manifestait le sentiment que les deux paliers de gouvernement avaient contribué à l'inflation en ne limitant pas leurs dépenses.

Avant la mise en œuvre du Programme anti-inflationniste, des conventions d'une durée de deux ans accordant entre 30 et 40 pour cent d'augmentation aux enseignants avaient suscité le mécontentement de la population, surtout lorsque les implications fiscales de ces ententes avaient été connues. À peu près à la même époque, on remettait en question la qualité de l'enseignement. Même si les critiques s'attaquaient surtout aux programmes d'enseignement, les enseignants eux-mêmes étaient mis en cause.

Très tôt, la Commission s'est trouvée saisie de cas soulevés par le *Ontario School Board*. Les deux tiers des conseils scolaires de la province avaient signé des accords avant le 14 octobre 1975 et n'étaient donc pas assujettis aux indicateurs pendant toute la durée de leurs conventions. Parmi ces derniers, figurait le *Metro Toronto Separate School Board*. Le 7 novembre 1975, lors d'une de ses premières déclarations publiques, la Commission de lutte contre l'inflation informa le conseil scolaire que la proposition d'entente en vue d'un contrat intervenue le 29 août 1975, mais ratifiée seulement après l'annonce des indicateurs, serait reconnue comme un engagement antérieur. Ce contrat accordait aux enseignants une augmentation de 32.2 pour cent pour l'année en cours.

Sur le tiers des conventions des enseignants de l'Ontario directement assujetties au programme, les cas des écoles élémentaires de Hamilton et des écoles secondaires de Toronto ont figuré parmi les plus importants, en partie parce qu'ils étaient considérés comme la première mise à l'épreuve de la CLI et, dans le cas des enseignants torontois, parce que les négociations ont été accompagnées d'une grève de deux mois.

Dans les cas ultérieurs mettant en cause des enseignants, la principale question était souvent un lien historique prétendu avec un autre

groupe d'enseignants faisant partie du même conseil scolaire ou d'autres conseils. Dans de nombreux cas, le lien était très fort et les augmentations proposées semblaient justifier une demande d'exception à titre «d'augmentations nécessaires au maintien de rapports établis depuis longtemps entre des groupes étroitement liés».

Dans ses délibérations portant sur les cas de liens historiques, la Commission s'est trouvée confrontée à deux considérations souvent contradictoires. D'une part, elle était obligée de permettre certaines exceptions aux indicateurs et, d'autre part, elle était liée par le mandat qui lui avait été confié en vue de réduire l'inflation. La Commission a donc essayé de concilier ces deux objectifs en déclarant que la reconnaissance d'un lien historique très fort n'impliquait pas le rétablissement *immédiat* de ce lien et qu'il faudrait peut-être «modifier de tels liens à court terme». Le 28 novembre 1975, la Commission a rendu sa première décision dans laquelle elle recommandait de ramener l'augmentation proposée pour la première année aux enseignants de l'élémentaire de Hamilton de 26 à 18 pour cent. La CLI expliqua qu'étant donné que les enseignants du niveau élémentaire étaient admissibles pour les deux années à venir à un redressement salarial de 4 pour cent en plus et que les enseignants du secondaire seraient astreints pour la même période à un redressement de 4 pour cent en moins, le lien traditionnel entre ces deux groupes serait graduellement rétabli.

À la même date, la Commission a publié une déclaration concernant les enseignants du niveau secondaire du *Metro Toronto Board* dans laquelle elle réitérait sa position, à savoir que l'introduction d'un programme de restrictions pourrait entraîner la modification à court terme de liens historiques. À cette époque, la convention collective devant lier le *Metropolitan Toronto School Board* et la *Ontario Secondary School Teachers Federation* n'avait pas encore été signée et les deux parties avaient demandé à la Commission le pourcentage d'augmentation qu'elle serait prête à accepter. Toutefois, comme la Commission ne désirait pas s'immiscer dans le processus de la négociation collective, elle refusa d'accéder à leur demande et, dans une déclaration du 28 novembre 1975, elle «pria les parties de retourner à la table de négociation afin d'en arriver à une entente reflétant davantage les restrictions imposées par la politique anti-inflationniste».

Le 19 janvier 1976, le gouvernement ontarien ordonnait le retour au travail des enseignants en grève depuis le 12 novembre 1975 et les soumettait à l'arbitrage exécutoire. L'arbitre provincial leur accordait une hausse salariale de 39.2 pour cent sur deux ans. Cette décision rejoignait exactement celle qui avait été faite par le *Metro School Board* au début de novembre et que la CLI avait, dans sa déclaration du 28 novembre 1975, décrite comme «excessive». La CLI avait calculé que le total des augmentations salariales consenties par la sentence arbitrale atteignait approximativement 24 pour cent la première année et 10 pour cent la deuxième (par rapport aux indicateurs arithmétiques respectifs de 12.2 et 2 pour cent). La Commission recommanda que l'augmentation de

la première année soit ramenée à 20 pour cent en déclarant qu'elle admettait le lien historique étroit existant avec les enseignants du niveau élémentaire du même conseil scolaire, mais qu'elle ne pouvait accepter le rétablissement immédiat et complet de ce lien historique.

À la même époque que les cas des enseignants de Hamilton et de Toronto, la Commission fut appelée à rendre une décision concernant un troisième cas important dans le secteur public, impliquant une proposition de convention collective entre le Conseil du Trésor fédéral et le Syndicat des postiers du Canada (SPC). Plus tôt en 1975, les facteurs, avec lesquels les postiers prétendaient avoir un lien historique, avaient obtenu une augmentation de 38 pour cent pour un contrat de 30 mois. La Commission a reconnu ce lien historique dans sa décision rendue le 10 décembre, mais a encore commenté cette décision et a conclu que la convention proposée «dépassait le montant qu'elle pouvait accepter en toute responsabilité en vertu du Programme anti-inflationniste» et que le seul effet de cette décision serait de justifier l'attribution «d'un montant légèrement inférieur à celui de l'entente proposée». Le montant négocié équivalait à un taux annuel d'augmentation de 17.75 pour cent échelonné sur la période de 30 mois de la convention. Ce chiffre différait du taux annuel de 11.63 pour cent (sur 30 mois) autorisé en appliquant rigoureusement les indicateurs arithmétiques.

La Commission a conclu, dans son communiqué, que la consultation avec les parties n'amènerait probablement aucune modification de l'entente proposée et que, conformément au décret du conseil qui avait mis sur pied la Commission provisoire de lutte contre l'inflation, le cas serait soumis au Cabinet fédéral pour étude.

Le 11 décembre, le Cabinet renversait la décision de la CLI et décidait d'accepter la convention telle que négociée. Le Premier ministre déclara que le Cabinet avait décidé de respecter l'entente pour le plus grand intérêt de la population mais souligna que cette démarche n'affaiblirait nullement le programme fédéral et que cette décision ne mettait nullement en doute la compétence de la Commission. Le 15 décembre, le Président de la Commission de lutte contre l'inflation, Jean-Luc Pepin, déclarait que, même si la Commission respectait la décision du Cabinet, elle avait toutefois jugé nécessaire de rejeter l'entente des postiers afin de préserver la crédibilité de ses décisions futures.

Peu après les décisions concernant les enseignants et les postiers se présenta le premier cas important du secteur privé impliquant la société *Irving Pulp and Paper* et le Syndicat canadien des travailleurs du papier. Ce cas était important car il faisait ressortir l'importance des profils salariaux dans l'industrie et car c'était le premier cas soumis au nouveau Directeur récemment nommé pour faire appliquer le programme.

Le concept des profils industriels était un prolongement du concept de lien historique. La Commission s'est très tôt rendue à l'évidence que, dans une industrie caractérisée par un profil de négociation assez cohérent, il ne suffisait pas d'étudier le lien actuel entre B et A, mais qu'il fallait également ne pas perdre de vue la possibilité de plusieurs revendications d'un lien historique entre C et B, D et C, etc.

Dans l'industrie des pâtes et papiers, on reconnaissait généralement qu'il y avait trois différents types de profils de négociation, soit ceux de l'est, du centre et de l'ouest du Canada. Dans les provinces de l'Est, la section forestière de cette industrie avait conclu des accords avant l'instauration des contrôles. Au moment de l'implantation du programme, les ouvriers de la section des pâtes et papiers étaient en grève depuis plusieurs mois après les négociations du début de l'année 1975.

Même si la compagnie *Irving Pulp and Paper* n'était pas traditionnellement considérée comme un chef de file dans cette industrie, dans cette série de négociations elle était parvenue la première à une entente et était donc considérée comme un cas type par l'industrie et le syndicat. Le 17 décembre 1975, la Commission recommandait que l'augmentation de 23.8 pour cent proposée pour la première année soit réduite à 14 pour cent, soit environ 4 pour cent de plus que les indicateurs. En accordant un montant supérieur aux indicateurs, la Commission reconnaissait la revendication d'un lien historique. Elle informait également les parties en cause que, puisque l'augmentation des salaires pour la deuxième année de l'entente serait tributaire des accords conclus dans les autres usines de pâtes et papiers où les négociations n'étaient pas encore terminées, elle réviserait les chiffres de la deuxième année à la lumière des accords conclus dans les autres usines. Par la suite, la Commission a accepté une augmentation de 11 pour cent pour la deuxième année. Ainsi, la combinaison «14-11» est devenue un profil d'augmentation acceptable pour les contrats de deux ans s'appliquant aux usines de pâtes et papiers de l'est du Canada.

La compagnie et le syndicat voulaient en appeler de la décision auprès du Directeur. Cependant, la Loi anti-inflation ne le permettait pas puisque seuls la CLI et le Cabinet avaient le pouvoir de soumettre à l'examen du Directeur «les mouvements réels ou envisagés de rémunérations dans les cas où ils estiment que les consultations et négociations menées en vue de les rendre conformes aux indicateurs ont abouti ou aboutiront vraisemblablement à un échec». Par la suite, la compagnie a fait savoir à la CLI qu'elle ne se conformerait pas à sa décision, lui permettant ainsi de soumettre le cas au Directeur. La Commission a reconnu le côté bizarre de la situation et la Loi anti-inflation a été modifiée par la suite pour permettre à une partie qui n'est pas satisfaite de la décision rendue de soumettre son cas au Directeur (voir le chapitre V).

Au début, les parties pensaient généralement qu'elles n'avaient rien à perdre à soumettre leur cas au Directeur. Pour remédier à ce malentendu, la Commission a expliqué que le Directeur reprenait l'étude au tout début et qu'il pouvait décider d'accorder une augmentation supérieure ou *inférieure* à celle recommandée par la Commission.

Lorsque le cas Irving a été soumis au Directeur, il était clair qu'en vertu de la Loi il ne pouvait qu'accepter ou rejeter la recommandation de la Commission mais pas la modifier. En vertu de l'article 44(1) du Règlement régissant la rémunération, dans le cas d'un lien historique l'employeur peut s'écarter des indicateurs arithmétiques en accordant «un

montant supplémentaire qui, de l'avis de la Commission de lutte contre l'inflation, est conforme aux objectifs de la Loi». Le 13 février 1976, le Directeur confirmait la recommandation de 14 pour cent faite par la Commission pour la première année. Cette décision a donc non seulement nécessité la réduction de l'augmentation de 23.8 pour cent payée par la compagnie, mais le Directeur a aussi ordonné la récupération des sommes versées en trop et imposé une amende à la compagnie pour avoir enfreint les indicateurs en toute connaissance de cause.

La modification de l'article 44(1) du Règlement et la suppression de l'expression «de l'avis de la Commission de lutte contre l'inflation» devaient permettre au Directeur de modifier par la suite les recommandations impliquant des liens historiques. Le syndicat a donc soumis le cas au Tribunal d'appel qui a entériné l'appel en raison de la modification du Règlement qui avait un effet rétroactif. Toutefois, le Directeur, à qui le Tribunal avait demandé de reconsidérer sa décision, avait décidé de la maintenir.

Depuis les débuts du programme, les cas des conseils scolaires de Toronto et de Hamilton avaient retenu l'attention de la Commission. En décembre 1975 et au début de 1976, d'autres cas de conseils scolaires sont apparus sur la scène.

Dans le cas du *Northumberland and Newcastle Board of Education* la Commission de lutte contre l'inflation a appliqué pour la première fois l'augmentation maximale de \$2400 prescrite par le Règlement. Ce cas mettait en cause un groupe de huit cadres supérieurs qui revendiquaient la reconnaissance d'un lien historique avec les directeurs d'école qui avaient obtenu une augmentation de 25 à 30 pour cent en vertu d'une convention collective signée avant le début du Programme anti-inflationniste. La Commission de lutte contre l'inflation a reconnu l'existence du lien historique mais a conclu que l'augmentation envisagée dépassait considérablement les indicateurs et était incompatible avec les restrictions visées. La décision de la Commission a été maintenue par le Directeur.

D'autres cas impliquant des conseils des écoles séparées et publiques de l'Ontario continuaient d'affluer à la CLI. Les augmentations envisagées allaient de 20 à 34 pour cent pour un an. Généralement, la Commission reconnaissait le lien historique invoqué mais recommandait toutefois une réduction de 5 à 10 pour cent.

Après les événements de la fin de l'année 1975 et du début de l'année 1976, les activités de la Commission ont eu un caractère plus définitif. En décembre, la Loi anti-inflation a été adoptée, le Règlement régissant la rémunération approuvé et le Directeur nommé. En janvier, l'Ontario signait la première entente fédérale-provinciale, les formules de rapport étaient disponibles et un programme d'information national était lancé afin d'expliquer la Loi, le Règlement et les formules de rapport.

Jusqu'à cette époque, l'attention avait été en grande partie centrée sur les cas de l'Ontario et du secteur public. Au début de 1976, des cas du secteur privé d'autres provinces commencèrent à partager la vedette.

Le 27 février 1976, la Commission étudiait une convention collective de deux ans entre le *Pulp and Paper Industrial Relations Bureau*¹, le Syndicat canadien des travailleurs du papier ainsi que les Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada. L'accord touchait 13 000 travailleurs et prévoyait des augmentations de 16.1 pour cent la première année et de 10.8 pour cent la deuxième année. Tout en reconnaissant l'existence d'un lien historique très fort entre le secteur des pâtes et papiers et celui de l'exploitation forestière de la Colombie-Britannique, la Commission souligna que les circonstances le distinguaient clairement des cas antérieurs, «en particulier de celui de la compagnie *Irving Pulp and Paper* pour laquelle il n'avait pas été possible de démontrer l'existence d'un lien historique aussi fort avec d'autres groupes que dans le cas présent».

La Commission a donc d'abord recommandé de ramener l'augmentation de 16.1 pour cent à 15 pour cent pour la première année et de ne pas modifier l'augmentation de 10.8 pour cent pour la deuxième année. Par suite d'une révision ultérieure, elle a toutefois décidé d'accorder la différence de 1.1 pour cent à titre d'exclusion pour les coûts des pensions de service passé. Puisque la décision touchait toutes les compagnies du secteur des pâtes et papiers de la Colombie-Britannique, région où se trouve concentrée cette industrie, elle a établi un profil acceptable de rémunération pour l'industrie des pâtes et papiers de l'ouest du Canada.

En mars 1976, la Commission a traité le premier cas important du Québec. Une convention collective signée pour deux ans entre la Coopérative agricole de Granby et la Centrale des syndicats démocratiques prévoyait des augmentations de 38 à 43 pour cent la première année et de 15.5 à 17.5 pour cent la seconde année. Dans ce cas, la Commission appliqua un certain nombre de dispositions d'allègement pour recommander des augmentations supérieures aux indicateurs. S'appuyant sur la définition donnée dans le Règlement concernant les cas spéciaux, et en vertu du lien historique et de la disponibilité de la main-d'œuvre adéquate, la Commission recommanda que les augmentations envisagées soient réduites respectivement à 24 et 12 à 14 pour cent pour les première et deuxième années.

À la même époque, sur la côte Ouest, le *Council of Marine Carriers* (Colombie-Britannique) avait négocié une convention de deux ans avec la Guilde de la marine marchande du Canada, la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers et le Syndicat international des marins canadiens. Cette entente touchait le personnel autorisé et non autorisé de l'industrie du remorquage par bateau. Le cas était important car la Commission reconnaissait que les opérations de l'industrie du remorquage sur la côte Ouest constituaient un élément vital des industries de l'exploitation forestière et des pâtes et papiers de la Colombie-Britannique et que l'entente négociée établissait les taux de

¹ Le *Pulp and Paper Industrial Relations Bureau* représentait les principaux fabricants de pâtes et papiers de la Colombie-Britannique.

salaires de base dans ces industries. En fait, la Commission a tenu compte du profil de rémunération dans l'industrie des pâtes et papiers de l'ouest du Canada, comme dans le cas du *Pulp and Paper Industrial Relations Bureau*. Les augmentations proposées étaient d'environ 16 à 18 pour cent pour la première année et de 13 pour cent pour la seconde année. La Commission a décidé une réduction de un pour cent la première année.

En avril 1976, la décision rendue à propos de la *City Motors/Hickman Motors* fut le premier cas important impliquant l'application des indicateurs dans des négociations en association. Les groupes en cause comprenaient les mécaniciens de Terre-Neuve, représentés par l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale (AIM) et par les *Transport and Allied Workers* (camionneurs). Les ententes prévoyaient des augmentations variant de 26 à 32 pour cent la première année et de 10 à 20 pour cent la deuxième année. La Commission a reconnu le lien historique avec les membres de l'Association locale des vendeurs d'automobiles qui échappaient aux contrôles mais, pour se conformer au principe de la limitation, elle a recommandé que les augmentations s'échelonnent entre 19 et 23 pour cent la première année et soient de 6 pour cent la deuxième.

Les cas ont été soumis au Directeur. Celui-ci a établi que les employés de *City et Hickman*, conjointement avec les unités de négociation des employés non assujettis aux indicateurs (mais qui négociaient en association avec les groupes d'employés de cette compagnie), constituaient, aux fins des indicateurs, trois groupes associés respectivement situés à St-Jean (T.-N.), Gander et Cornerbrook. Le Directeur a donc décidé que la clause du lien historique mentionnée dans le Règlement ne s'appliquait pas parce que les liens historiques revendiqués touchaient des unités de négociation faisant partie du même groupe d'employés. Par conséquent, le Directeur ordonna que l'augmentation s'en tienne aux indicateurs, soit 8 et 6 pour cent, et que les paiements en trop déjà versés soient récupérés auprès des employeurs et des employés concernés.

Le cas fut porté en appel devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation qui renversa la décision du Directeur. Le Tribunal a considéré, qu'aux fins du Règlement anti-inflation, les unités de négociation des compagnies *City Motors* et *Hickman Motors* constituaient des groupes individuels et pouvaient donc revendiquer un lien historique avec les autres groupes négociant conjointement avec elles. Les liens existants étant étroits, le Tribunal a donc décidé que les groupes de *City Motors* et *Hickman Motors* avaient droit aux augmentations intégrales négociées, soit de 26 à 32 pour cent la première année et de 10 à 20 pour cent la deuxième année. Ces deux décisions ont causé à la Commission une certaine inquiétude. La décision du Directeur semblait inclure dans l'interprétation du terme «groupe» les membres d'une association non assujettie aux contrôles, tandis que le jugement du Tribunal impliquait que l'existence d'un lien historique fort entre des groupes entraînait la parité complète et immédiate avec le groupe de référence.

C'est vers la fin des six premiers mois du programme que la CLI fit sa première recommandation concernant des augmentations de salaire en vertu de sentences arbitrales dans la Fonction publique fédérale. Le cas impliquait le Conseil du Trésor et les groupes des Sciences biologiques et des Sciences forestières représentés par l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada. Bien que les sentences arbitrales recommandant dans les deux cas des augmentations de 12 pour cent respectaient les indicateurs arithmétiques, la Commission a recommandé que le plus haut niveau des augmentations soit restreint au maximum de \$2400 prescrit par le Règlement. De l'avis des parties en cause, cette sentence arbitrale n'était cependant pas assujettie à la Loi anti-inflation. On a successivement fait appel auprès du Directeur, du Tribunal anti-inflation et de la Cour fédérale. Tous les jugements ont été en faveur de la Commission de lutte contre l'inflation (l'appel est actuellement en instance devant la Cour suprême). Selon la Commission, ces décisions ont été établies hors de tout doute que la Commission de lutte contre l'inflation n'était pas liée par une sentence arbitrale.

L'échantillonnage des premières décisions rendues en matière de rémunération reflète la vaste gamme des augmentations admissibles en vertu du Règlement. Il était cependant difficile pour la population de percevoir le fil conducteur reliant chacun des cas. Certains groupes semblaient plus favorisés que d'autres. Le secteur public semblait obtenir plus que le secteur privé. On ne semblait pas beaucoup tenir compte de l'indicateur de 10 pour cent, etc. En résumé, tout cela n'était pas très clair. Les décisions de la Commission étaient tour à tour perçues comme étant complexes, embrouillées ou tout à fait arbitraires tandis que la compétence des membres de la Commission était mise en doute. Ces commentaires étaient quelquefois accompagnés de pressions en vue d'un gel des prix et des salaires.

Le président ainsi que les membres de la Commission se sont efforcés, pour réfuter ces allégations, d'expliquer que les différences perçues dans les décisions rendues par la Commission provenaient de la souplesse intrinsèque du Règlement. Cette souplesse était voulue afin d'empêcher les injustices, surtout celles qui n'auraient pas manqué de se produire parce que certains groupes avaient bénéficié d'augmentations généreuses juste avant l'implantation du programme. Ils avaient également senti le besoin de «démystifier» le processus de prise de décisions en lançant un programme d'information, une tournée de conférences ainsi que d'autres mesures visant à améliorer la compréhension du programme par la population.

Le deuxième semestre: du 14 avril au 13 octobre 1976

Le premier semestre avait créé d'importants précédents, mais de nouveaux points continuaient de mettre à l'épreuve la Loi, le Règlement et leur interprétation par la Commission.

Avec le début du deuxième semestre, la Commission de lutte contre l'inflation dut également faire face à un autre problème, celui du volume de travail. La Loi stipulait que tous les employeurs ayant 500 employés ou plus étaient tenus de soumettre un rapport pour chaque groupe d'employés, quelle que soit sa taille. Cela signifie que de grosses compagnies du secteur privé étaient obligées de soumettre parfois jusqu'à 150 rapports, dont certains concernaient à peine 2 ou 3 employés. De plus, tous les employeurs de l'industrie de la construction ayant 20 employés ou plus étaient tenus de présenter un rapport pour chaque groupe d'employés, tout comme les employeurs assujettis à la Loi par décret du conseil, généralement à cause d'une négociation en association. Dans le secteur public, la proportion était encore plus grande puisque tous les groupes étaient tenus de présenter un rapport. Cela a entraîné une avalanche de rapports, impliquant souvent de petits groupes tels que ceux des administrations municipales et des maisons de santé à charte provinciale. En avril 1976, la Direction de la rémunération avait 3845 cas en souffrance, retard qui croissait au rythme de 150 cas par semaine.

Ce volume énorme a sérieusement nui à l'efficacité de la Commission car il était de la plus haute importance pour tous les employés que les décisions soient connues à temps. Un retard supplémentaire ne faisait qu'ajouter à la frustration de la compagnie et du syndicat qui venaient de passer plusieurs mois en négociation et peut-être même en grève. Les pressions se faisant de plus en plus fortes, certaines compagnies prenaient le risque d'accorder des paiements supérieurs aux indicateurs dans l'espoir que la Commission entérinerait les augmentations par la suite. Pour les compagnies, le choc était souvent d'autant plus grand que la réduction demandée par la Commission s'accompagnait de l'obligation de rembourser les paiements en trop. Ces décisions devenaient de plus en plus épineuses.

Au début du deuxième semestre du programme, l'attention a d'abord été centrée sur l'industrie minière, représentée par la compagnie Inco, société d'exploitation de nickel située à Thompson au Manitoba, et les compagnies d'exploitation d'uranium Rio Algom et Denison de Elliot Lake en Ontario.

Le cas de l'Inco impliquait 2795 travailleurs représentés par les Métallurgistes unis d'Amérique. Le contrat négocié prévoyait des augmentations de 18.51 pour cent pour la première année, 7.3 pour cent pour la deuxième et 6.29 pour cent pour la troisième. La Commission a recommandé que les augmentations soient réduites respectivement à 12.9, 7.3 (sans dépasser 8) et 6 pour cent. Lorsqu'elle a pris sa décision, la Commission a tenu compte de la revendication d'un lien historique avec les travailleurs de la compagnie Inco de Sudbury mais elle a, par la même occasion, tenu à réaffirmer fermement le mandat qu'elle avait reçu de faire respecter les restrictions envisagées par le programme.

Les parties en cause ont accueilli la décision avec mécontentement et, au cours de discussions ultérieures, elles ont à nouveau insisté sur l'importance du lien historique revendiqué. Un groupe de citoyens de la ville de Thompson a également rencontré le Président pour lui exprimer

l'inquiétude ressentie par la population de la ville surtout face à l'éventualité d'une grève. La Commission a révisé les propositions de la compagnie et du syndicat en s'appuyant sur les nouveaux renseignements fournis pour finalement recommander que l'augmentation de la première année soit haussée de 2 pour cent et portée à 14.9 pour cent.

Pour satisfaire à une demande du syndicat, le cas a été porté en appel auprès du Directeur qui a accordé une augmentation supplémentaire de 1.9 pour cent sur la durée du contrat afin de «rétablir complètement le lien historique au cours des trois années d'application du programme». Aux yeux de la Commission, il était cependant plus important que le Directeur en soit arrivé à un montant supérieur, non pas en dépassant l'indicateur arithmétique, mais plutôt en le recalculant.

Le calcul de l'indicateur fait par le Directeur reposait sur le fait qu'une «clause de réouverture» avait été intégrée au contrat antérieur. Selon lui, le Règlement prescrivait qu'une telle clause déclenchait un nouveau régime de rémunération et que, par conséquent, le coefficient de rajustement en raison de pratiques salariales antérieures devait être rattaché à la date de réouverture plutôt qu'à la date de départ du contrat antérieur. Ce nouveau calcul a eu pour effet de faire respectivement passer les indicateurs arithmétiques des trois années de 10.9, 8 et 6 pour cent à 12, 9 et 6 pour cent. Afin de s'assurer qu'à l'avenir aucune clause de réouverture ne déclenche une nouvelle année d'application des indicateurs, la Commission recommanda de modifier la définition de la «date de base» et cette modification entra en vigueur le 25 octobre 1976.

Les décisions de la Commission concernant les compagnies Rio Algom et Denison ont été rendues publiques en même temps que celle concernant la compagnie Inco. Ces trois décisions ont été considérées comme des «modèles pour l'industrie minière» à cause des précédents qu'elles établissaient. Les travailleurs des mines d'uranium des compagnies Rio Algom et Denison étaient également représentés par les Métallurgistes unis d'Amérique. Outre le fait qu'elles ont été considérées comme trop restrictives, les premières décisions de la Commission concernant les compagnies Rio Algom et Denison ont produit une modification inattendue du rapport entre les pratiques salariales très semblables des deux groupes. Pour clarifier la situation, le syndicat, qui représentait les deux compagnies, leur demanda de lui fournir des exemplaires de la formule de rapport AIB-2, ce qu'elles acceptèrent de faire.

Par suite de discussions entre les parties et le personnel de la Commission, le calcul a été révisé, modifiant à la fois les indicateurs arithmétiques et les augmentations déjà négociées dans les deux cas. Dans l'intervalle, les employés de la compagnie Denison étaient entrés en grève, ce qui constituait la première protestation contre une décision de la CLI. Le personnel de la Commission a rencontré les parties en cause dans les deux cas afin d'étudier le nouveau calcul et les renseignements supplémentaires fournis. La Commission a accepté de réviser sa recommandation et, dans sa deuxième décision, elle a permis aux parties de dépasser de 3 à 4 pour cent l'indicateur de 10 pour cent fixé pour la

première année tout en maintenant l'indicateur de 8 pour cent pour la deuxième année du contrat. Dans sa décision, la Commission a tenu compte des liens historiques unissant les parties et des conditions prévalant sur le marché du travail dans l'industrie minière. Elle a également félicité les compagnies pour avoir fourni au syndicat des exemplaires de leurs rapports présentés à la CLI, en recommandant aux autres employeurs d'en faire autant en vue d'établir un terrain d'entente avec leurs groupes d'employés.

Le 6 mai 1976, la Commission de lutte contre l'inflation a rendu une décision dans un cas impliquant le *Essex County Board of Education* et ses enseignants du niveau secondaire représentés par la *Ontario Secondary School Teachers Federation*. En plus des autres questions, ce cas a fait éclater un débat qui se préparait depuis longtemps sur l'interprétation de l'article du Règlement traitant des «accroissements» (Pour plus de renseignements sur la question générale des accroissements, voir la partie «Questions techniques», page 76). Dans le présent cas, la Commission avait ramené les augmentations proposées à l'indicateur arithmétique. Toutefois, en calculant l'augmentation permise, elle avait accepté d'exclure les augmentations appelées accroissements (d'échelon dans une échelle salariale).

Le cas a été porté en appel devant le Directeur qui, en plus de confirmer la réduction des augmentations à l'indicateur arithmétique, décida que les accroissements d'échelon devaient entrer dans le calcul de l'augmentation proposée, ce qui, en fait, équivalait à en refuser le paiement. Le Directeur a établi que, dans ce cas, les accroissements d'échelon (appelés augmentations dans le Règlement initial) ne pouvaient être exclus car «l'augmentation ne sera payée à l'employé que s'il a su maîtriser davantage les éléments de son emploi ou de son poste».

Le cas a, par la suite, été porté devant le Tribunal d'appel qui a décidé que, même s'il était très rare que les augmentations d'échelon soient refusées, la possibilité d'un refus semblait être un point important pour les administrateurs des conseils scolaires et pour les enseignants. Le Tribunal a donc conclu que l'appel devait être maintenu et le cas a de nouveau été soumis au Directeur afin qu'il le reconsidère et modifie son ordonnance en excluant les augmentations annuelles d'échelon du calcul de la rémunération de ce groupe d'employés. Le Directeur en a appelé par la suite de la décision rendue par le Tribunal devant la Cour fédérale qui a admis l'appel. Cette décision a ensuite été portée en appel devant la Cour suprême qui a rejeté l'appel.

En juillet 1976, un autre cas concernant entre autres la question des augmentations d'échelon mettait en cause la *Manitoba Liquor Control Commission* et ses employés représentés par l'Association des fonctionnaires du Manitoba. La CLI a recommandé que l'augmentation de rémunération de 23.48 pour cent proposée soit ramenée à l'indicateur arithmétique de 12 pour cent, étant donné que l'existence d'un lien historique avec les autres employés de la Saskatchewan et du Manitoba n'avait pas été établie. À la demande de la *Manitoba Liquor Control*

Commission, la CLI a réexaminé le cas pour finalement confirmer sa recommandation.

La *Manitoba Liquor Control Commission* a interjeté appel auprès du Directeur qui a confirmé la recommandation. De plus, comme il n'avait pas été prouvé que les augmentations d'échelon répondaient aux critères d'exclusion, le Directeur a ordonné qu'elles soient incluses dans le calcul de l'augmentation de 12 pour cent. Il a également ordonné que l'augmentation proposée de 27 pour cent pour la «prime d'éloignement» soit maintenue à 8 pour cent, et que les sommes versées en trop soient récupérées jusqu'à concurrence de \$300 000 à raison de 20 pour cent auprès des employés et de 80 pour cent auprès des employeurs. Il s'agissait du premier cas où un organisme provincial était tenu de verser à Ottawa les sommes provenant d'une infraction aux Indicateurs anti-inflation.

Lorsque la *Manitoba Liquor Control Commission* menaça de désobéir à l'ordonnance du Directeur, le Premier ministre du Manitoba a, au nom des employés provinciaux, interjeté appel auprès du Premier ministre en annonçant l'intention de sa province de se retirer du programme à la fin de mars 1977 si aucune modification majeure n'y était apportée. Il s'est également déclaré particulièrement inquiet de l'application trop rigide des indicateurs régissant la rémunération et du fait que certaines des décisions rendues dans le cadre du programme avaient manqué d'uniformité. Le Président de la Commission rencontra le Premier ministre du Manitoba qui, à la suite de ces entretiens, décida de maintenir la participation de sa province au programme pour une année de plus.

Au cours de ce second semestre d'existence de la CLI, une entente importante a été conclue dans un cas de négociation en association. Cette entente impliquait le *Transport Labour Relations Bureau of British Columbia*, représentant 97 compagnies membres, et la Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs, chauffeurs, préposés d'entrepôts et aides, représentant 4500 chauffeurs et leurs aides. Cette entente tombait sous la juridiction de la CLI en vertu du décret du conseil C.P. 1976-91 qui avait assujéti l'industrie du camionnage aux indicateurs. La Commission recommanda que les augmentations respectives proposées de 19.28 et 13.18 pour cent pour les première et deuxième années soient réduites à 11.3 et 8 pour cent, ce qui correspondait à une augmentation supérieure de 2 pour cent à l'indicateur arithmétique pour la première année et au montant fixé par l'indicateur pour la deuxième année. À la demande du syndicat, le cas a été soumis au Directeur.

Le deuxième semestre d'application du programme s'est terminé par un cas considéré à l'époque comme ayant créé un important précédent juridique. La *Cyprus Anvil Mining Corporation* avait signé une convention collective de deux ans avec les Métallurgistes unis d'Amérique, convention qui touchait 350 employés à la production dans le territoire du Yukon. Le 22 juillet 1976, la Commission recommandait que les augmentations de 36.5 et 10.43 pour cent proposées pour les première et deuxième années soient respectivement réduites à 9.1 et 10 pour cent. Le

30 juillet, le syndicat se mettait en grève. Par suite de la révision demandée par les parties en cause, la Commission, s'appuyant sur les renseignements supplémentaires reçus, a recalculé l'indicateur arithmétique et, le 12 août, révisé sa décision antérieure pour accorder 14 pour cent la première année et 10 pour cent la deuxième. Le 2 septembre, à la demande du syndicat, le cas a été soumis au Directeur qui ordonna de ramener les augmentations au niveau des indicateurs arithmétiques, soit 8 pour cent pour la première année et 10 pour cent pour la deuxième².

Pour la Commission, l'importance du cas Cyprus Anvil résidait dans la décision du Conseil canadien des relations du travail, qui avait été appelé à décider de la légalité de la grève. Le CCRT a conclu «qu'il ne pouvait soutenir un débat dont l'issue impliquerait que les employés et l'agent négociateur seraient tenus de se conformer à leurs obligations en vertu de la convention collective alors que l'employeur serait dans l'impossibilité d'assumer une part importante de ses obligations, et qu'afin d'éviter un résultat franchement absurde, il était donc forcé de considérer la totalité de la convention collective comme nulle et non avenue».

La presse a interprété cette décision comme une invitation à la grève contre la CLI, parce qu'elle semblait suggérer que lorsque la CLI et le Directeur décidaient de réduire les augmentations proposées par une convention collective, le syndicat se trouvait en situation de grève légale. La Commission partageait la même inquiétude et songea à en appeler de cette décision. Toutefois, la décision du Conseil Canadien des relations du travail n'a pas eu l'effet prévu et le spectre d'une série de grèves contre la CLI ne s'est jamais concrétisé.

Comme nous l'avons remarqué, pendant le deuxième semestre d'application du programme le Directeur s'est joint à la CLI pour s'attaquer aux cas types. À la fin de cette période, il était évident que le Directeur prenait très souvent des décisions plus sévères que la CLI, principalement parce que la Loi anti-inflation lui conférait moins de pouvoirs discrétionnaires.

Le troisième semestre: du 14 octobre 1976 au 13 avril 1977

À la fin de la première année du programme, le Règlement, les bulletins techniques et les formules de rapport étaient achevés et une série de décisions faisant jurisprudence avaient été rendues, ce qui laissait moins de place pour les cas types. Toutefois, des cas importants ont continué de surgir de temps à autre, surtout dans l'industrie de la construction, au cours du troisième semestre d'activité de la CLI.

² Le chef du Nouveau parti démocratique a qualifié la décision «d'incroyable perversité destructrice» et a réclamé la démission du Directeur.

Le 27 octobre 1976, un cas impliquant le *Saskatchewan Construction Labour Relations Council* a été soumis au Directeur à la demande des deux parties en cause. La convention, qui touchait 525 employeurs et 18 syndicats regroupant environ 30 000 travailleurs, prévoyait des augmentations moyennes de 15.8 pour cent. La CLI avait recommandé de les réduire au niveau des indicateurs arithmétiques en accordant toutefois une légère hausse de rajustement afin de maintenir un lien historique entre certains corps de métiers, permettant ainsi une augmentation totale moyenne de 8.9 pour cent pour une période de 13 mois. Le Directeur confirma le lien historique et fixa les augmentations admissibles à 11.5 pour cent la première année et 7 pour cent la deuxième, soit des chiffres respectivement supérieurs aux indicateurs de 3.5 et 1 pour cent. Selon la Commission, ce cas était important et allait faire figure de modèle car il était évident que l'industrie de la construction de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de l'Alberta allaient baser leurs négociations sur l'entente conclue par la Saskatchewan.

Par la suite, la Commission a étudié une convention collective impliquant la *Construction Labour Relations Association of British Columbia* et le *British Columbia and Yukon Territories Building Trades Council*. Il s'agissait d'un cas important de négociation en association couvrant 28 conventions, 830 compagnies de construction et 40 000 employés répartis dans environ 180 catégories d'emploi. La Commission a décidé d'accepter l'augmentation proposée de 8 pour cent, plus un montant exclu représentant 11 cents l'heure pour les prestations de santé et de bien-être social et 16 cents l'heure pour la pension. Bien que ces exclusions aient été permises en vertu du Règlement, la Commission s'inquiétait de leur ampleur dans ce cas et envisagea de demander la modification du Règlement afin de fixer une limite aux exclusions à l'avenir.

La CLI craignait également que les montants exclus aux fins de pension ne servent en réalité à une autre fin, par exemple à hausser le taux horaire normal. Cela aurait pu se produire si une ou plusieurs des 28 conventions collectives n'avaient pas comporté de régime de pension. Pour éviter cette situation, la Commission envisageait de stipuler dans sa décision qu'il ne serait possible de se prévaloir de cette exclusion que si un régime de pension admissible à une exclusion était en vigueur. La Commission n'a toutefois pas incorporé cette clause car elle aurait bouleversé le lien historique unissant les corps de métiers dans l'industrie de la construction qui se traduisait depuis toujours par des augmentations horaires calculées sur la rémunération globale plutôt que par des taux de salaire ou des avantages sociaux individuels.

Les autres décisions qui, à cette époque, ont retenu l'attention du public concernaient les minoteries de Montréal. Pour l'industrie des minoteries canadiennes, la Commission avait adopté un profil à l'échelle de l'industrie. Toutes ses décisions reflétaient l'approbation d'une augmentation commune de X cents par heure pour les première et deuxième années des conventions collectives de deux ans. Ce profil avait été établi

dans la région de Toronto et d'autres groupes de minoteries de l'Ontario, de l'Alberta et du Manitoba l'ont également appliqué. Des décisions semblables ont été prises dans les cas des minoteries de Montréal *Ogilvie Mills*, *Robin Hood*, *Maple Leaf* et *Farines Phenix*. Cependant, les employés des quatre minoteries de Montréal, représentés par la Confédération des syndicats nationaux, se sont mis en grève par suite des décisions rendues en janvier 1977 par la CLI et ordonnant des réductions de l'ordre d'environ 40 cents l'heure. Ces grèves se sont prolongées jusqu'en juillet 1977 pour deux des groupes et jusqu'en septembre 1977 pour les autres, entraînant des pénuries locales de pain et autres produits de boulangerie. Après avoir consulté les parties en cause et réexaminé la situation, la Commission a convenu que les montants dépassant sa décision initiale pourraient faire l'objet d'une exclusion aux fins de pension, s'il en était décidé ainsi, et des plans d'observation ont été soumis à cette fin.

Le quatrième semestre: du 14 avril au 13 octobre 1977

Pendant cette période, deux catégories d'employés se sont partagé la vedette: les femmes et les cadres.

Le 22 avril 1977, la Commission de lutte contre l'inflation recommandait la réduction des augmentations proposées par une convention collective touchant 1359 travailleurs du service hospitalier travaillant au *Health Sciences Centre* de Winnipeg. L'entente conclue avec le Syndicat canadien de la fonction publique prévoyait des augmentations de 16.07 pour cent pour une année, les augmentations de la deuxième année restant à négocier. La Commission recommanda de ramener l'augmentation à 10.94 pour cent pour la première année, soit 2.94 pour cent de plus que l'indicateur arithmétique, pour reconnaître l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe dans l'évaluation des emplois, et une augmentation correspondant à l'indicateur arithmétique de 6 pour cent pour la deuxième année.

Cette décision a entraîné une vive réaction du syndicat dont la présidente nationale réclama la démission de la vice-présidente de la CLI, alléguant qu'elle nuisait à l'élimination de la discrimination salariale fondée sur le sexe qui, prétendait-on, ne pouvait se faire qu'en accordant intégralement l'augmentation négociée. Le *Manitoba Action Committee on the Status of Women* a repris le cas en le citant comme «cause célèbre», de même que la direction du Congrès du travail du Canada qui a manifesté une forte opposition à la décision en alléguant que la Commission avait minimisé la possibilité d'exclure un montant en raison d'une discrimination sexuelle, et qu'elle l'avait rejetée dans ce cas particulier.

Le 17 juin 1977, à la demande des parties, la Commission a révisé sa décision à la lumière de renseignements supplémentaires concernant le plan d'évaluation des emplois en cause pour finalement porter l'augmentation permise la première année de 10.94 à 12 pour cent. La Commission

a commenté sa décision en disant qu'elle avait tenu compte des tentatives faites par les deux parties pour démontrer que les coûts du nouveau plan d'évaluation des emplois étaient reliés à l'élimination des différences salariales fondées sur le sexe. La Commission a également publié un bulletin technique dans lequel elle soulignait trois points portant sur la discrimination salariale fondée sur le sexe. Premièrement, elle appuyait sans réserve le principe de l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe dans les pratiques salariales. Deuxièmement, elle reconnaissait qu'un programme d'évaluation des emplois pouvait englober une telle discrimination. Troisièmement, la Commission était obligée de confirmer et de quantifier les augmentations faisant suite à l'évaluation des emplois et directement attribuables à l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe.

C'est par le biais des audiences du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) au sujet des augmentations de tarifs demandées par la compagnie Bell Canada que l'attention a été centrée sur les cadres dirigeants de cette compagnie. Le ministre des Transports et des Communications de l'Ontario, en tant que partie intéressée, avait demandé des précisions sur les salaires versés aux cadres de la compagnie. Ces questions et leurs réponses ont été incluses dans le compte rendu public et citées par le *Globe and Mail* de Toronto. À partir des renseignements recueillis lors de l'audience, le *Globe and Mail* a calculé que les cadres de Bell Canada avaient reçu une augmentation moyenne de \$13 000 en 1977 et s'est alors demandé comment la CLI pouvait permettre une telle entorse à la limite de \$2400 fixée pour les augmentations de la rémunération. Le député du centre-nord de Winnipeg présenta une motion à la Chambre des communes lui demandant «de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser cette violation flagrante de ses indicateurs qui limitaient à \$2400 l'augmentation annuelle de la rémunération» mais cette motion n'a même pas été discutée. Entre-temps, l'Organisation nationale d'anti-pauvreté, qui intervenait à l'audience du CRTC, avait demandé que la CLI fournisse au CRTC une explication écrite des modalités d'application des indicateurs régissant la rémunération. La Commission a accédé à cette demande et, par la suite, elle n'a pas reçu d'autre demande à ce sujet de la part du CRTC.

Toutefois, l'affaire étant si délicate et si flagrante, la Commission a voulu s'assurer qu'aucune irrégularité ne s'était produite et elle a procédé à une revérification des faits. Après avoir reçu le rapport de ce groupe concernant la deuxième année d'application des indicateurs, la Commission a procédé à l'examen habituel des salaires de base de façon à les rapprocher de ceux qui avaient été approuvés pour la première année d'application des indicateurs. Elle constata que l'employeur avait, pendant la première année d'application des indicateurs, accordé des augmentations non prévues dans la proposition approuvée le 8 juin 1976 et qui n'étaient pas conformes à l'augmentation moyenne de \$2400 recommandée alors. La Commission a calculé que, pendant la première année d'application des indicateurs, les 30 cadres en cause avaient reçu en

moyenne \$6000 de plus que le montant permis. Lorsque la compagnie Bell Canada a été avisée, elle a demandé que la décision soit soumise au Directeur qui, le 1^{er} novembre 1977, a décidé que l'employeur avait contrevenu aux indicateurs et qu'une partie du total des sommes versées en trop (\$36 000) devait être récupérée.

Parallèlement au cas des cadres de Bell Canada, le *Vancouver Sun* publiait une série d'articles qui tendaient à démontrer que, dans plusieurs compagnies, les cadres avaient reçu des augmentations supérieures à la limite permise en vertu des indicateurs. Ces allégations étaient basées sur des données provenant de déclarations par procuration adressées à la *United States Securities and Exchange Commission* (SEC), lesquelles semblaient indiquer que des augmentations excédant la limite de \$2400 fixée par la CLI avaient été accordées.

De nouveau, la crédibilité de la CLI était menacée car les allégations publiées dans le *Vancouver Sun* laissaient penser que les restrictions sur la rémunération n'avaient pas été appliquées aussi sévèrement pour les cadres que pour les autres groupes d'employés. La CLI procéda donc à une contre-vérification des cas cités. Pour chacun des cas, il a été établi que l'on ne pouvait pas comparer les données de la SEC à celles de la CLI, soit parce que les rapports ne portaient pas sur les mêmes périodes, soit parce que les méthodes de calcul de la rémunération étaient différentes. En foi de quoi, la Commission a pu établir que les compagnies n'avaient pas dépassé les augmentations en vertu des indicateurs.

Le cinquième semestre: du 14 octobre 1977 au 13 avril 1978

La troisième année du programme a commencé dans un climat d'incertitude car chacun pensait de plus en plus que le programme pourrait bientôt prendre fin. S'il devait se poursuivre pendant une troisième année, quels seraient les indicateurs régissant la rémunération?

Déjà en octobre 1976, le gouvernement avait envisagé le déconstrôle lorsqu'il publia un document de travail général sur l'inflation intitulé «La voie à suivre: un cadre de discussion». Dans son discours du budget du 31 mars 1977, M. Donald Macdonald, ministre des Finances, indiquait qu'avant le 14 octobre 1977, le déconstrôle n'était ni faisable ni souhaitable et que le gouvernement optait clairement en faveur d'un déconstrôle graduel impliquant que les contrôles seraient levés d'abord pour les employeurs et les employés assujettis les premiers au programme, par ordre chronologique. En mai 1977, le gouvernement présentait un autre document d'étude intitulé «Programme de coopération» qui énonçait trois méthodes possibles de déconstrôle: une levée complète et brutale des contrôles, un déconstrôle graduel par secteur industriel et un calendrier de déconstrôle graduel selon la date d'assujettissement au programme.

Le 20 octobre 1977, quelques jours après le début de la troisième année du programme, le nouveau ministre des Finances, Jean Chrétien, annonça dans son discours du budget que la suppression graduelle du

programme commencerait le 14 avril 1978. Il expliqua que pour la troisième année du programme, commençant le 14 octobre 1977, le coefficient de protection de base et le coefficient de productivité nationale compris dans le calcul des indicateurs seraient remplacés par un indicateur unique de six pour cent, plus ou moins tout coefficient de rajustement en raison de pratiques salariales antérieures jusqu'à concurrence de deux pour cent.

La date et la méthode de décontrôle étant établies et l'indicateur de la troisième année du programme étant fixé, la Commission de lutte contre l'inflation avait la voie libre pour le dernier semestre de mise en application des indicateurs régissant la rémunération³.

Au cours de cette période, la Commission se prononça sur un nombre de cas importants concernant les brasseries. Ces cas visaient environ 2400 travailleurs en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Les travailleurs de l'Ontario étaient employés par les brasseries Labatt (Ontario), Molson (Ontario) et Carling O'Keefe (Canada) et ceux du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse par la brasserie Oland (1971). Les conventions collectives des brasseries de l'Ontario prévoyaient des augmentations variant entre 14.6 et 18.2 pour cent, tandis que celles du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse prévoyaient des augmentations d'environ 29 pour cent. Toutes les conventions avaient une durée d'un an à compter du 1^{er} janvier 1977 et étaient conclues avec l'Union canadienne des ouvriers unis des brasseries, farine, céréales, liqueurs douces et distilleries.

L'industrie des brasseries de l'Ontario demandait une hausse de salaire supérieure aux indicateurs en alléguant l'existence d'un lien avec l'industrie des brasseries de la Colombie-Britannique. La Commission n'a pas admis ce lien mais a reconnu qu'il en existait un à l'intérieur de la province de l'Ontario. En conséquence, elle a demandé que les ententes soient ramenées à l'indicateur de six pour cent. Le syndicat a exprimé son mécontentement à l'égard de la recommandation et a demandé que le cas soit soumis au Directeur. Le 23 juin 1978, ce dernier a déclaré que les groupes en cause avaient en effet un lien historique avec un autre groupe, mais il a estimé par contre que les indicateurs leur permettraient de maintenir les liens qu'ils avaient à l'intérieur de l'industrie des brasseries de l'Ontario.

Par la suite, les brasseries de l'Ontario ont signé une convention collective de deux ans qui entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1978 et prévoyait des augmentations allant de 4.17 à 5.96 pour cent pour la première année et atteignant environ 18 pour cent pour la seconde. La Commission a approuvé les hausses négociées pour la première année des conventions parce qu'elles maintenaient la parité entre ces groupes provinciaux.

La seconde année des conventions n'était pas assujettie aux contrôles. Toutefois, la Commission s'est inquiétée de l'ampleur de cette hausse

³ Le chapitre VII traite plus en détail du décontrôle dans le domaine de la rémunération.

postérieure aux contrôles, l'une des premières à être portée à son attention. En rendant sa décision, elle a souligné que les hausses prévues dans la convention collective d'un an de 1977 avaient été ramenées aux indicateurs et qu'un lien historique avec l'industrie de la Colombie-Britannique n'avait pas été admis. Elle a exprimé son inquiétude au sujet de la hausse excessive en faisant remarquer que d'ici 1979 les employés auraient, en moyenne, plus que doublé leur salaire en six ans. Elle s'inquiétait aussi de voir transmises au consommateur les hausses de coûts entraînées par le relèvement des salaires et estimait que les sociétés devaient en assumer les conséquences.

Dans le cas des groupes du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, la Commission, en recommandant de s'en tenir aux indicateurs pour la première année d'application des indicateurs commençant le 1^{er} janvier 1977, n'a pas tenu compte d'un engagement antérieur portant sur l'amélioration des taux de salaire pour les amener au niveau de ceux de l'Ontario. Le syndicat se déclara mécontent de la décision visant le groupe de la Nouvelle-Écosse et demanda que le cas soit soumis au Directeur. Le 11 août 1978, celui-ci décida que même s'il y avait la preuve d'une entente officieuse conclue avant le 14 octobre 1974, cette entente ne pouvait être considérée comme un engagement antérieur selon la définition contenue dans le Règlement anti-inflation et il confirma la recommandation de la Commission de s'en tenir à l'indicateur. Pour la deuxième année d'application des indicateurs, la Commission a de nouveau recommandé de respecter les indicateurs arithmétiques.

Même si le Règlement anti-inflation faisait mention des gratifications, elles avaient rarement suscité des difficultés, tout d'abord parce que le Règlement n'exigeait pas qu'elles soient déclarées comme partie de la rémunération et ensuite parce qu'elles étaient tout simplement «gelées» pour la durée du programme. Toutefois, le 22 décembre 1977, M. Claude Taylor, président d'Air Canada, annonçait que la compagnie aérienne allait remettre à ses employés des laissez-passer de voyage gratuits pour les remercier des bons résultats réalisés en 1977. Les laissez-passer pourraient être utilisés partout sur le réseau d'Air Canada pour des voyages avec place réservée entre le 1^{er} février 1978 et le 31 janvier 1979, sauf en période de pointe. Cette déclaration fit la manchette des journaux et c'est ainsi que la Commission en prit connaissance pour la première fois. La Commission étudia les détails de la proposition avec la compagnie, en arriva à la conclusion qu'elle enfreindrait les indicateurs et l'en informa. Elle demanda à la compagnie d'annuler ou de reporter ce projet, à défaut de quoi la Commission soumettrait la question au Directeur. Air Canada déclara que les laissez-passer constituaient en fait un témoignage de reconnaissance pour une production annuelle nettement accrue et ne coûteraient rien à la compagnie. M. Taylor fit remarquer que la lettre de la CLI reflétait «une attitude courante chez les Canadiens qui encourage la médiocrité». Toutefois Air Canada décida de ne pas donner suite à son projet et ferma ainsi le dossier en ce qui concernait la Commission.

À mesure que le programme avançait, on se rendit compte qu'un certain nombre d'employeurs n'avaient pas présenté de rapports sur la

rémunération pour toutes les années d'application des indicateurs de leurs groupes ou avaient complètement omis de le faire. Au moment où le programme approchait de son étape finale, cette situation inquiétait la Commission pour deux raisons. Tout d'abord, il était de toute évidence injuste de faire des passe-droits à l'égard d'un groupe ou d'un employeur assujetti aux contrôles. En second lieu, la Commission voulait s'assurer que même si le processus de décontrôle était amorcé, l'application de la loi demeurerait tout aussi rigoureuse dans l'intervalle.

En conséquence, la Commission lança, vers la fin de 1977, un programme de dépistage des infractions afin de vérifier la situation exacte du système de rapports sur la rémunération. Les résultats de l'étude ont justifié la nécessité de rappels et, entre janvier et mars 1978, la Commission a adressé par courrier recommandé une lettre à quelque 8000 employeurs dont une partie ou la totalité des rapports exigés manquaient. Ce faisant, la Commission était très consciente que bon nombre des prétendus cas d'infraction ne seraient pas réels. Ce point de vue se fondait sur un certain nombre de possibilités: l'organisation n'était pas en fait assujettie aux contrôles; les rapports avaient été envoyés par une société mère; les rapports avaient été envoyés sous une raison sociale différente; l'organisation se proposait au départ de transmettre des rapports distincts pour certains groupes mais les avait combinés; la société avait cessé toute activité.

L'une ou l'autre de ces situations s'appliquait à la majorité des employeurs contactés. Parmi les autres organisations vraiment coupables d'omission, certaines s'empressèrent de mettre leurs rapports à jour, tandis que beaucoup d'autres ont obligé le Contentieux à leur envoyer des lettres de rappel. Une poignée de cas furent portés à l'attention du Directeur qui enjoignit les employeurs en cause de se conformer aux exigences.

Une autre question importante fut soulevée au cours des dernières étapes du programme: faudrait-il exiger de l'employeur un rapport final sur la rémunération réelle de chaque groupe au moment de sa libération des contrôles? Au cours des premières années d'application des indicateurs, les prévisions de rémunération au cours d'une année d'application des indicateurs pouvaient être vérifiées en les comparant aux taux réels déclarés à titre de renseignements de base dans les prévisions de l'année suivante. Mais une fois les prévisions relatives à la dernière année d'application des indicateurs déposées, ceci n'était plus possible. La Commission envisagea sérieusement de demander aux employeurs de présenter un rapport final «de sortie» qui confirmerait si les taux payés correspondaient à ceux qui avaient été approuvés dans les prévisions. Elle décida cependant qu'il serait plus approprié et tout aussi efficace d'élargir la fonction de vérification de la Commission, de manière à englober un échantillon beaucoup plus large d'employeurs. Ainsi, on espérait que même si l'échantillon vérifié demeurerait relativement petit, son effet serait considérable, surtout s'il recouvrait un grand nombre d'organisations des secteurs public et privé, de lieux géographiques et de groupes d'employés,

y compris les employés syndiqués et non syndiqués, les travailleurs horaires, les employés mensuels et les cadres. Un programme de vérification élargi fut mis en œuvre au début de 1978. Le programme a fait ressortir des cas isolés d'écarts entre les taux de rémunération réels et prévus, mais ces écarts se justifiaient parce qu'ils concernaient des situations prévues par le Règlement.

À mesure que la date du déconstrôle approchait, aucune baisse soudaine du nombre de cas de rémunération n'était prévue, en raison de la méthode de déconstrôle graduel et des longs délais entre le début d'une année d'application des indicateurs, la signature de la convention collective et la date où la Commission reçoit le rapport sur la rémunération. Il arrivait fréquemment que ce délai dépasse six mois. Le 14 avril 1978 arriva donc sans qu'il y ait un changement marqué dans le nombre de cas de rémunération traités ou dans la méthode employée par la Commission pour traiter ces cas. Le processus de déconstrôle est décrit au chapitre VII.

Questions techniques et interprétations

Outre les questions de politique générale déjà traitées, la Commission a dû faire face à un certain nombre de questions techniques portant sur l'interprétation du Règlement, dont les plus importantes sont abordées ci-après.

AUGMENTATIONS (APPELÉES PAR LA SUITE «ACCROISSEMENTS»)

De toutes les questions techniques abordées par la Commission, ce sont sans doute les accroissements qui ont accaparé le plus de son temps et de son attention.

D'abord, le terme «accroissements» a créé une certaine confusion. Alors que cette notion était assez courante dans le secteur public, elle l'était beaucoup moins pour les organismes du secteur privé. Dans le contexte du Règlement, ils englobaient tout simplement les augmentations accordées comme échelons dans l'échelle salariale d'un poste particulier, généralement en reconnaissance du rendement ou du travail accompli.

La question consistait à déterminer si ces augmentations devaient ou non être exclues du calcul des augmentations admissibles de la rémunération. De nombreux arguments techniques (et d'autres purement émotifs) ont été invoqués pour déterminer si ces augmentations contribuaient ou non à l'inflation. Ceux qui répondaient par l'affirmative n'y voyaient à court terme qu'une deuxième augmentation accordée en plus de l'augmentation générale consentie au groupe. Par contre, les autres y voyaient généralement un facteur répartitif à long terme n'entraînant pas de hausse du taux moyen de la rémunération.

Sur ce point, le consensus n'était pas très évident. Par exemple, lorsque le programme a été présenté aux provinces pour la première fois, certaines voulaient les exclure et d'autres les inclure. Le Règlement était pour le moins ambigu sur la question, laissant à chaque groupe le soin de décider si oui ou non ses accroissements pouvaient être exclus du calcul de l'augmentation admissible de la rémunération⁴.

Toutefois, de nombreux groupes se sont refusés à décider de leur admissibilité à l'exclusion et ils ont continué d'insister auprès de la Commission pour obtenir une directive plus précise. De son côté, la Commission ne tenait pas à émettre de jugement général favorisant une position ou l'autre et elle a essayé de demeurer neutre sur ce point. Finalement, la Commission a accepté les exclusions réclamées, sauf lorsqu'elles lui paraissaient vraiment excessives. Par souci de justice, elle a également suggéré que certains groupes n'ayant pourtant pas soumis de demande soient admissibles à l'exclusion des accroissements lorsque des groupes comparables l'étaient devenus.

LIENS HISTORIQUES ET PROFILS INDUSTRIELS

Outre la possibilité de considérer certains cas particuliers ou l'approbation d'exclusions précises, la seule possibilité de dépasser les indicateurs arithmétiques reposait sur la reconnaissance par la Commission d'un lien historique avec un autre groupe d'employeurs. De nombreuses décisions de la Commission ont tourné autour du principe des liens historiques.

Les règles fondamentales portant sur les liens historiques sont contenues dans l'article 44(1) du Règlement régissant la rémunération qui stipule que «si un groupe a un lien historique avec un autre groupe, l'employeur peut, au cours d'une année d'application des indicateurs, augmenter le montant total de la rémunération de tous les employés faisant partie du groupe, d'un montant qui n'est pas supérieur à la somme du montant qu'autorisent les indicateurs et du montant supplémentaire qui est conforme aux objectifs de la Loi.»

Dans l'évaluation des revendications de liens historiques, la Commission déterminait d'abord s'il s'agissait de liens historiques établis depuis plusieurs années et non pas découverts ou inventés à la suite du programme. La Commission reconnaissait trois types de liens historiques appelés grosso modo «forts», «faibles» et «perceptibles».

Après avoir reconnu l'existence d'un lien historique, la Commission devait ensuite s'acquitter de la deuxième obligation énoncée dans le Règlement, celle de s'assurer que tout montant supplémentaire accordé était «conforme aux objectifs de la Loi». Un compromis a été trouvé en vue de satisfaire les deux objectifs souvent contradictoires de reconnais-

⁴ Le Règlement précisait, pour l'exclusion des accroissements, a) que les employés en question «aient su maîtriser davantage les éléments de leur emploi ou de leur poste» et b) que «les possibilités qu'aurait l'employé, qui reçoit l'augmentation, d'accéder à un autre emploi ou poste soient limitées par le nombre d'emplois ou de postes aux niveaux supérieurs chez cet employeur».

sance du lien historique existant et de respect des restrictions fixées. Dans la plupart des cas, même si la Commission reconnaissait l'existence d'un lien historique fort, elle refusait, pour respecter le principe de la limitation, d'accorder la totalité de l'augmentation revendiquée que les parties en cause jugeaient indispensable au maintien de ce lien. Cette position a été confirmée par des décisions du Directeur et de la Cour fédérale.

Même si les augmentations étaient généralement exprimées en pourcentage, lorsqu'un lien historique était en cause, la Commission a parfois jugé plus adéquat de les calculer en cents par heure. Si, par exemple, le groupe B avait traditionnellement maintenu une certaine différence de taux horaire en cents avec le groupe A, tout en ayant un taux moyen différent de celui du groupe A, le fait d'accorder le même pourcentage d'augmentation aux deux groupes aurait faussé la différence traditionnelle en cents par heure.

Par contre, il y avait des cas où des groupes avaient déjà obtenu le même pourcentage d'augmentation, par exemple les ouvriers et les contremaîtres. Dans ce cas, la Commission tendait à ne reconnaître le lien que dans la mesure où cela ne modifiait pas trop la différence précédente en cents par heure. Dans son application d'une restriction au principe du lien historique entre les groupes au sein d'une compagnie, la Commission a essayé de faire preuve d'équité et d'uniformité en réduisant au minimum les compressions, en diminuant les écarts de salaire et en évitant les interversions, c'est-à-dire la possibilité que des supérieurs reçoivent moins que leurs subalternes.

Quant à la reconnaissance d'un lien historique avec un groupe d'une compagnie non assujettie aux contrôles, la Commission ne respectait généralement pas le lien, surtout lorsque les augmentations qui en découlaient n'étaient pas conformes aux objectifs de limitation. Elle ne reconnaissait pas non plus les liens historiques prétendus à des «taux communautaires» établis au moyen de sondages sur les salaires, à moins que le groupe en question ne puisse démontrer des liens avec des groupes particuliers qui pourraient être considérés comme des liens historiques directs.

L'exception constituée par le principe du lien historique posait également certains problèmes techniques par rapport au coefficient de protection de base et au coefficient de rajustement en raison de pratiques salariales antérieures. Ainsi, le coefficient de protection de base a été réduit de 2 pour cent au cours de chacune des années subséquentes du programme.

Le coefficient de rajustement en raison de pratiques salariales antérieures avait une influence sur le principe du lien historique dans les cas où un groupe en avait rattrapé un autre avant le début du programme. Si, par exemple, le groupe B avait rattrapé le groupe A, il aurait vraisemblablement eu un coefficient de rajustement négatif, ce qui aurait réduit son indicateur arithmétique. On aurait également pu prétendre en même temps qu'il n'y avait pas de lien historique, le groupe B ayant obtenu des augmentations plus importantes et plus nombreuses que le

groupe A et n'ayant donc pas satisfait au critère de lien historique selon lequel «pendant les deux années, ou une période plus longue précédant le 14 octobre 1975, le niveau, le montant et les taux d'augmentation de la rémunération des employés faisant partie des groupes étaient visiblement reliés». Si un rattrapage était impliqué, la Commission essayait généralement d'aboutir à un compromis sans maintenir le lien historique existant ni ramener le groupe le moins payé à sa position antérieure.

Les divisions des relations avec l'industrie de la Direction de la rémunération, chargées de traiter les demandes d'exception, fonctionnaient parallèlement à la structure industrielle. Ainsi, il y avait des divisions chargées de l'industrie lourde, de la fabrication, des finances, de la construction, etc. À l'intérieur de chaque division, les agents de cas étaient en mesure de réunir une documentation de base sur le secteur industriel dont ils étaient responsables.

Les murs du bureau d'un agent type de la Commission chargé de l'étude des cas touchant la rémunération étaient couverts de tableaux, de cartes, de listes ou d'autres renseignements relatifs à l'industrie en cause. Le personnel de la Commission savait que, dans chaque industrie, il pouvait y avoir une série de liens historiques. La connaissance des «profils industriels» était donc essentielle, puisque le fait d'accorder une augmentation particulière ou de reconnaître un lien historique dans une industrie pouvait créer des précédents dans toute cette industrie. Parmi les industries dont les profils salariaux étaient particulièrement évidents, citons le pétrole, les salaisons, les minoteries et les pâtes et papiers.

LES EXTRÊMES DANS L'ÉCHELLE SALARIALE

La conception du Programme anti-inflationniste prenait en considération les personnes qui se trouvaient au bas de l'échelle salariale. Les indicateurs précisaient clairement les augmentations minimales et maximales permises. D'une façon générale, les augmentations allant jusqu'à \$600 par année ou jusqu'à \$3.50 l'heure (\$3.75 durant la deuxième année du programme) étaient toujours autorisées. Au niveau supérieur de l'échelle salariale, aucun groupe d'employés ne pouvait recevoir une augmentation moyenne supérieure à \$2400 par année, quels que soient ses antécédents salariaux.

Le calcul de ces montants a soulevé un certain nombre de difficultés. Dans le cas des employés à faible revenu, l'augmentation minimale jusqu'à \$3.50 l'heure ou de \$600 avait d'abord été énoncée dans le Règlement en termes de rémunération globale, ce qui incluait les avantages sociaux et les salaires. Telle n'était pas l'intention du programme et lorsqu'on a découvert l'erreur le Règlement a été modifié de façon à ce que l'augmentation minimale soit exprimée en termes de salaire seulement, de façon à rendre la disposition plus généreuse.

Quant aux employés à revenu élevé, le programme visait à leur accorder une augmentation de salaire maximale de \$2400, à condition que leurs avantages sociaux n'aient pas été augmentés. Toutefois, il est rapidement devenu évident que les calculs à établir dans les rapports

exigeaient que les coûts des avantages accumulés⁵ (par «effet d'entraînement» ou par «impact»), provenant uniquement des augmentations de salaire, soient déduits des \$2400 d'augmentation autorisés. En conséquence, si l'ensemble des avantages correspondait à environ 30 pour cent du salaire, l'augmentation maximale de salaire réel pouvait ainsi être réduite à environ \$1800. Afin de corriger cette anomalie, la Commission a fourni aux employeurs une formule de calcul de l'augmentation maximale de \$2400, ce qui a eu pour conséquence de supprimer aux fins de ce calcul les coûts des avantages accumulés par effet d'entraînement.

Une autre anomalie provenait du fait que les augmentations minimales et maximales permises étaient fixes alors que les indicateurs en pourcentage s'appliquant aux employés non touchés par ces dispositions diminuaient au cours de chaque année du programme. Ceci a eu pour effet de rendre plus généreuses les augmentations permises, en termes relatifs, au cours du programme.

Dans la pratique, le minimum permis était rarement demandé, surtout parce que la majorité des employés ne satisfaisaient pas aux exigences fixées. Si, par exemple, au cours de la première année du programme, un groupe avait un indicateur de 10 pour cent, cela impliquait que pour être admissible au minimum de \$3.50, les employés les moins rémunérés devaient recevoir un salaire horaire inférieur à \$3.18, étant donné que l'indicateur était appliqué avant que l'on ait établi si le minimum fixé avait été atteint.

À l'extrémité supérieure de l'échelle salariale, certaines critiques ont été exprimées à l'effet que la limite était trop restrictive, qu'elle provoquait une trop grande compression et réduisait l'intéressement. Bien que les compagnies offrant une vaste gamme de traitements aient quelquefois demandé l'exclusion des accroissements accordés aux groupes de cadres, l'attitude de la Commission face à de telles demandes a toujours été très ferme et, dans un bulletin technique (AI-17-C), elle a précisé que de telles demandes seraient toujours rejetées pour les groupes de cadres. Certains des groupes à revenu élevé recevaient des primes d'intéressement indirect et pouvaient ainsi s'écarter quelque peu du maximum de \$2400 en choisissant l'année de base la plus favorable aux fins du calcul de la part d'intéressement indirect dans l'augmentation de leur rémunération. Le Règlement faisait également preuve d'une certaine souplesse à l'égard des augmentations de salaire en ce sens qu'il était possible d'y inclure les primes d'intéressement indirect à condition de ne pas dépasser le maximum fixé à \$2400.

Même si, de temps à autre, la presse a fait certains commentaires alléguant que la limite de \$2400 n'était pas respectée, la Commission a généralement pu prouver que tel n'était pas le cas ou que, dans les rares circonstances où une infraction avait été découverte, les mesures adéquates avaient été prises pour s'y conformer.

⁵ Par exemple, les coûts accrus pour les congés payés qui résulteraient d'une augmentation des taux de salaire.

CHAPITRE IV

La limitation des prix

Introduction

Le 13 octobre 1975, le Premier ministre annonçait d'importants contrôles sur les prix et les bénéfices et le 14 octobre 1975 le ministre des Finances déposait le Livre blanc intitulé «Offensive contre l'inflation». Cet énoncé de politique exigeait l'application de contrôles sur les prix et bénéfices des compagnies employant 500 personnes ou plus ainsi que des entreprises de construction employant 20 personnes ou plus. Les hausses de prix devaient être limitées à l'équivalent des hausses de coûts et les bénéfices devaient correspondre intégralement à ceux réalisés au cours de la période de base de la compagnie ou à 95 pour cent de la marge de la période de base.

Cette annonce a été suivie par huit semaines de réunions entre la Commission (nouvellement créée), des responsables du ministère des Finances et des experts-conseils professionnels. On a alors élaboré des indicateurs énonçant les programmes fondamentaux de contrôle des prix et bénéfices, des dividendes et de la rémunération. Ces indicateurs (le Règlement d'application de la Loi anti-inflation) ont été publiés le 18 décembre 1975.

Le présent chapitre est divisé en trois parties. La première décrit l'élaboration des indicateurs initiaux ainsi que leur révision et adaptation subséquentes en fonction de l'évolution du milieu économique. La seconde décrit les indicateurs modifiés tels qu'ils ont été adaptés à un certain nombre de secteurs particuliers dont l'industrie pétrolière, les établissements financiers, les honoraires et revenus des professionnels et les dividendes. La troisième partie est constituée d'un certain nombre de notes techniques ayant trait à l'élaboration et à l'application des indicateurs régissant les prix et bénéfices.

Partie Un: Revue chronologique

Aucun domaine des activités de la Commission n'a suscité des débats aussi intenses et aussi longs que les politiques et les indicateurs limitant les prix. Le débat s'est concentré sur les conséquences d'un contrôle sur les prix par opposition à un contrôle sur les bénéfices et deux importantes préoccupations l'ont apaisé. La première concernait l'harmonisation entre

une application équitable des indicateurs et l'efficacité desdits indicateurs. La deuxième concernait les éventuels bouleversements que les contrôles pourraient provoquer sur le marché: les gains réalisés pendant la période des contrôles pourraient être anéantis après la suppression des contrôles en raison d'un étranglement de l'offre ou du recul des investissements provoqué par les contrôles eux-mêmes.

Le principe de la limitation des revenus (bénéfices) des compagnies voulait que les hausses de prix soient limitées aux hausses des coûts. Même si les mécanismes énoncés dans les indicateurs initiaux (règles du coût unitaire et de la marge nette) visaient des circonstances différentes et des types d'entreprises différents, ils étaient conçus pour donner des résultats assez semblables.

La règle de la marge nette devait limiter les marges bénéficiaires nettes avant impôt (exprimées en pourcentage des ventes de la compagnie ou d'une ligne de produits à laquelle il était possible d'imputer les coûts de production) à un pourcentage de la marge bénéficiaire réalisée au cours de la période précédant les contrôles. Les hausses de prix devaient être déterminées d'après les hausses des coûts admissibles et seulement à un niveau ne provoquant pas des augmentations des marges bénéficiaires, diminuées de façon appropriée. Par exemple, une entreprise pouvait augmenter ses prix d'un pourcentage égal à la hausse procentuelle de ses coûts admissibles à condition de ne pas dépasser sa marge bénéficiaire admissible.

La règle du coût unitaire pouvait s'appliquer aux entreprises capables d'imputer des coûts à chacun de leurs produits. Les hausses du prix de ces produits ne devaient pas dépasser l'augmentation de leurs coûts. En fait, le bénéfice *absolu* par unité de production devait demeurer le même que pendant la période de base. Ce mécanisme de limitation des prix découlait du principe, énoncé dans le Livre blanc, que les hausses de prix devaient se limiter aux seules augmentations des coûts.

Lors de la conception du programme visant les prix et bénéfices, on a tenu compte de la diminution de la marge que représentait la règle du coût unitaire. Pour que la règle de la marge nette soit à peu près équivalente à la règle du coût unitaire, elle a été ramenée à 95 pour cent (élément déflateur des bénéfices) de la marge nette qui prévalait pendant la période de base. Cette mesure avait pour but de rendre les entreprises plutôt indifférentes quant au choix d'une règle applicable pendant toute la durée du programme de contrôles et, surtout, d'éviter qu'une entreprise soit pénalisée à cause de ses méthodes comptables ou de sa capacité de fonctionner suivant une règle plus restrictive.

Les régimes susmentionnés s'appliquaient au secteur de la non-distribution ou aux activités commerciales autres que la vente directe de biens ou de services au public. Le secteur de la distribution était soumis à un régime quelque peu différent, décrit plus loin dans ce chapitre.

Les indicateurs initiaux (18 décembre 1975)

Après l'accord sur un programme de restrictions comportant deux règles séparées, le contrôle de la marge nette et les coûts unitaires, le Règlement a été publié et diffusé avec les formules nécessaires.

La caractéristique essentielle du contrôle de la marge bénéficiaire est qu'il peut, lorsqu'il est appliqué adéquatement, constituer un élément de remplacement souhaitable du contrôle direct sur les prix des produits individuels sans engendrer les problèmes économiques du contrôle direct. L'objectif économique consiste à limiter les prix *moyens* tout en reconnaissant la nécessité de modifier les prix *relatifs*, reflétant les variations des goûts des consommateurs ou des conditions de l'offre. La rareté d'un produit par suite d'un accroissement de la demande ou d'une pénurie de l'offre exige une augmentation du prix de ce produit afin d'offrir les stocks disponibles aux plus offrants et d'avertir les fabricants qu'ils doivent augmenter la production. Il serait difficile sinon impossible pour les contrôleurs des prix de surveiller de telles variations si nécessaires des prix relatifs. En outre, un tel contrôle direct des prix exigerait un accroissement fabuleux de la bureaucratie. Les deux principaux éléments qui ont déterminé le choix du programme ont été le désir de minimiser les exigences administratives et de laisser la plus grande liberté possible au secteur privé dans le domaine de la fixation des prix et de l'auto-réglementation.

Les contrôles de la marge bénéficiaire appliqués sur la base d'un contrôle direct ont été jugés suffisants pour limiter les prix. La principale hypothèse voulait que la concurrence entre les compagnies pendant la période de base au niveau des prix et des marges bénéficiaires connexes se répéterait pendant la période des contrôles. Il importait peu qu'une entreprise leader au niveau des prix ait une marge de base élevée ou faible, mais il importait qu'elle soit au niveau ou au-dessous de sa marge de base pendant la période des contrôles afin que son leadership au niveau des prix soit limité et transmis à ses concurrents¹.

Même si la règle du coût unitaire devait être équivalente à la règle de la marge nette, il n'en fut pas ainsi en raison de la définition de la période de base. Pour la règle de la marge nette, la période de base comprenait les cinq derniers exercices financiers terminés avant le 14 octobre 1975. Pour la règle du coût unitaire, la période de base comprenait le dernier exercice financier terminé avant le 14 octobre 1975. Le choix des règles impliquait donc le choix des périodes de base et des résultats financiers antérieurs de l'entreprise.

Étant donné les résultats financiers d'une entreprise au cours des cinq derniers exercices, ceux-ci impliquaient que le choix influait sur l'équité du programme. Par exemple, une entreprise ayant réalisé une

¹ Cet impact «indirect» sur les prix n'a pas entièrement attiré l'attention avant l'automne 1976. L'évaluation des règles initiales était basée uniquement sur l'impact direct, c'est-à-dire sur le nombre de compagnies et les montants des surcroûts de recettes.

augmentation régulière de ses marges bénéficiaires au cours de chacun des cinq exercices précédant les contrôles avait intérêt à choisir la règle du coût unitaire. Cette règle permettait à cette entreprise d'utiliser son dernier exercice financier le plus rentable aux fins des contrôles, du moment que ses méthodes comptables étaient compatibles avec la règle. En cas d'incompatibilité, l'entreprise était tenue d'appliquer la règle de la marge nette qui l'obligeait à limiter sa marge bénéficiaire à 95 pour cent de la marge nette moyenne réalisée au cours des cinq exercices de la période de base. Dans ces circonstances, 95 pour cent d'une moyenne de cinq ans représentaient un montant nettement inférieur à 100 pour cent du dernier exercice financier. En conséquence, le choix de la règle pouvait impliquer une diminution importante de la marge bénéficiaire, provoquée principalement par le choix de la règle que le système comptable d'une entreprise pouvait appliquer.

Les entreprises étaient également autorisées à appliquer des règles différentes (et par conséquent des périodes de base différentes) aux diverses parties de leur entreprise, s'assurant ainsi des marges globales supérieures à celles qu'elles avaient réalisées au cours d'un exercice quelconque de la période de base (se reporter à la note technique 3, page 128 pour une discussion plus détaillée du problème de la période de base). En conséquence, ce que le Livre blanc appelait généralement «un comportement à peu près équivalent» est devenu une inégalité par suite des méthodes comptables et des différents types d'entreprises.

Les coûts totaux de fourniture de biens et services étaient classés en coûts admissibles et non admissibles. Les coûts non admissibles comprenaient les coûts exceptionnels ou spéciaux, l'impôt sur le revenu, les dividendes, l'excédent sur la juste valeur commerciale des biens et services dans les transactions avec lien de dépendance en vertu de la définition donnée dans la Loi de l'impôt sur le revenu, la limitation des excédents et les autres dépenses non encourues dans le but de tirer des recettes brutes d'exploitation. Les coûts admissibles étaient les seuls coûts qui pouvaient justifier les augmentations de prix et d'après lesquels on calculait les bénéfices «rajustés» d'exploitation.

LE TEST DES BÉNÉFICES

Au cours de toute période d'observation donnée, les bénéfices bruts d'une entreprise (les recettes brutes d'exploitation moins le coût des ventes) ont été rajustés en soustrayant la somme des dépenses limitées admissibles et des autres frais d'exploitation afin d'obtenir les bénéfices rajustés d'exploitation. Ces bénéfices étaient soit exprimés en pourcentage des ventes (pourcentage de marge nette) et comparés au taux des bénéfices d'exploitation de référence (pourcentage de marge nette de référence) aux fins de la règle de la marge nette, soit comparés intégralement aux bénéfices absolus par unité réalisés pendant la période de base aux fins de la règle du coût unitaire.

L'observation des indicateurs était mesurée en utilisant le test du surcroît de recettes. Ce surcroît de recettes était souvent mal compris et considéré comme des bénéfices excessifs. Nous allons donc le définir. Le surcroît de recettes était simplement le montant par lequel les bénéfices rajustés d'exploitation au cours d'une période d'observation (au départ l'exercice financier d'une entreprise qui incluait le 14 octobre 1975 et chaque exercice financier complet ultérieur) dépassaient les bénéfices d'exploitation de référence admis en vertu du programme².

Le test fondamental d'observation des indicateurs était la détermination du surcroît de recettes, c'est-à-dire l'excédent des marges bénéficiaires réelles sur les marges admissibles. Cependant, il fallait déterminer les prix courants sur la base des variations des coûts admissibles. Le test de la marge bénéficiaire annuelle et les règles de fixation des prix étaient destinés à faciliter, pour les entreprises assujetties aux indicateurs, l'auto-évaluation de l'observation du Règlement. En limitant les hausses de prix

² Un exemple numérique simple constitue peut-être la meilleure illustration de cette relation pour la règle de la marge nette. Supposons un volume constant de production au cours des périodes de base et d'observation et une augmentation de 10 pour cent des coûts admissibles au cours de la période d'observation.

Posons:

- RBE = recettes brutes d'exploitation
- CA = coûts admissibles
- BRE = bénéfices rajustés d'exploitation
- MN = marge nette
- MNR = marge nette de référence
- CMNR = coefficient de marge nette de référence

Où

$$MN (\%) = \frac{BRE}{RBE} \times 100\%$$

$$MNR (\%) = 95\% \text{ de } MN$$

$$CMNR = \frac{MNR (\%)}{100\% - MNR (\%)}$$

	<i>Période de base</i>	<i>Période d'observation</i>
RBE (\$)	1000.00	1093.95
CA (\$)	900.00	990.00
BRE (\$)	100.00	103.95
MN (%)	10.00	9.5
MNR (%)	9.5	9.5
CMNR	.1050	—

On peut facilement voir qu'il est possible de calculer la marge admissible en multipliant les coûts admissibles par le coefficient de marge nette de référence ($CA \times CMNR = 990 \times .1050 = 103.95$). En fait, la marge bénéficiaire admissible était une majoration des coûts admissibles et les augmentations de prix ne devaient refléter que les seules augmentations des coûts admissibles afin de ne pas dépasser les marges bénéficiaires admissibles ou de référence. Les coûts admissibles constituent donc le dénominateur commun des indicateurs régissant les prix et les bénéfices.

aux hausses des coûts, il fallait maintenir les marges bénéficiaires aux niveaux en vigueur pendant la période de base.

En conséquence, la mesure de l'impact «direct» du programme d'après le nombre d'entreprises assujetties à l'observation, le montant des surcroûts de recettes et le nombre et la portée des réductions de prix sous-estimerait fortement le degré de limitation des prix dans l'économie. Il serait impossible de calculer avec précision le montant total des restrictions.

LA DÉTERMINATION DU SURCROÎT DE RECETTES

Le test fondamental de l'observation des indicateurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, était la détermination du surcroît de recettes qui suivait le calcul intermédiaire du surcroît de recettes «apparent». Certaines déductions du surcroît de recettes apparent, contenues à l'article 9 du Règlement, étaient autorisées lors du calcul du surcroît de recettes. Malgré sa brièveté, l'article 9 s'est révélé l'un des plus embarrassants du Règlement. Il prévoyait quatre types de déductions du surcroît de recettes apparent: a) une transaction conclue avant le 14 octobre 1975; b) des gains exceptionnels de productivité provenant des activités du fournisseur; c) une évolution favorable des coûts que le fournisseur n'aurait pas pu raisonnablement prévoir; ou d) la continuation d'une augmentation des bénéfices rajustés d'exploitation par unité, pour la partie de son entreprise qui tombe sous le coup de l'article 16, et qui est survenue avant le 14 octobre 1975.

Les parties a) et c) de l'article 9 n'ont généralement pas présenté beaucoup de problèmes. Par contre, il a été particulièrement difficile de formuler une politique pour appliquer les parties b) et d). Jamais il n'a été donné de définition satisfaisante des «gains exceptionnels de productivité». La base de ces demandes de déductions du surcroît de recettes apparent a été ultérieurement rattachée à la déduction au titre des investissements annoncée par le ministre des Finances le 7 septembre 1976 dans le cadre du Règlement révisé. Entre-temps, seul un petit nombre des demandes avaient été approuvées par la Commission comme étant à la fois importantes et reliées aux efforts de l'entreprise.

Pour celles qui avaient adopté la règle du coût unitaire, la «continuation» des bénéfices par unité comme déduction du surcroît de recettes apparent est devenue en fait (partie B) une autre période de base. Bien qu'inexacte sur un plan technique, l'utilisation de cette déduction était si répandue que la Commission en est venue à la conclusion pratique qu'il s'agissait de la période de base effective à laquelle tous les bénéfices unitaires des périodes d'observation ultérieures seraient comparés.

Un bulletin technique (AI-4-P) a été publié le 29 janvier 1976 pour essayer de limiter l'utilisation de la règle du coût unitaire en restreignant la définition du mot «produit». Les problèmes de surveillance de l'observation de cette règle étaient de deux ordres. Tout d'abord, le personnel disposait de moyens limités pour surveiller un grand nombre de produits

particuliers³. Ensuite, en raison de la nature de la règle du coût unitaire, les mesures du volume ou de la production exigeaient des produits identiques lors de chaque application de la règle. On soupçonnait les entreprises de réunir des produits qui n'étaient pas vraiment semblables lors d'une application unique de la règle. Cependant, ce bulletin n'a eu qu'un effet limité pour ce qui est de détourner les entreprises de la règle du coût unitaire. En fait, il a accentué le problème en obligeant un plus grand nombre de produits à respecter la définition donnée dans le bulletin. Cette situation a simplement renforcé l'intention de supprimer cette règle du Règlement.

LES INDICATEURS RÉGISSANT LES PRIX

Les indicateurs provisoires régissant les prix constituaient un mécanisme permettant aux entreprises d'augmenter leurs prix par suite d'une hausse des coûts sans toutefois réaliser un surcroît de recettes à la fin de leur exercice financier. Ces règles avaient simplement pour objectif d'écartier la possibilité qu'une entreprise réalise un surcroît de recettes uniquement par les mesures prises dans le domaine des prix au cours de l'année d'observation. Les règles permettaient une répercussion intégrale des coûts dans le cas d'activités régies par la règle du coût unitaire et une augmentation en pourcentage des prix pour une augmentation donnée des coûts dans le cas de la règle de la marge nette. Les règles ont également rendu les indicateurs superflus dans la mesure où les entreprises devaient suivre deux ensembles de règles, l'un concernant un test officiel à la fin de l'exercice financier d'après les états financiers vérifiés pour rechercher tout surcroît de recettes, et l'autre qui régissait les variations quotidiennes des prix en fonction de l'évolution des coûts.

En outre, on constata au début que l'application sans discrimination des règles provisoires régissant les prix pourrait donner, dans certains cas, des résultats extrêmement différents des règles régissant les bénéfices. Cette anomalie a fait l'objet de l'un des premiers bulletins techniques (AI-3-P du 29 janvier 1976).

Ce bulletin énonçait le point de vue de la Commission à propos du test de la marge bénéficiaire (la détermination du surcroît de recettes) et du test provisoire régissant l'évaluation des prix. Le test de la marge bénéficiaire devait constituer le principal élément déterminant lorsque la Commission évaluerait l'observation des indicateurs par une entreprise dans la mesure où une vérification annuelle officielle serait conciliable avec les états financiers vérifiés de l'entreprise. Le test de l'évaluation provisoire des prix constituait un facteur secondaire destiné à aider une entreprise à évaluer l'acceptabilité d'une modification de prix sans attendre la fin d'une période d'observation. La Commission serait également plus souple pour faire appliquer le test d'évaluation des prix en raison des

³ Il n'était pas inhabituel de recevoir des rapports portant sur plusieurs milliers de produits particuliers pour une partie seulement des activités d'une entreprise.

caprices des estimations et des prévisions. Cependant, les entreprises ont été averties que si elles fixaient leurs coûts d'une manière différente de l'indicateur provisoire régissant les prix, elles feraient l'objet de restrictions lorsqu'elles demanderaient l'exemption d'un surcroît de recettes en prétendant qu'il résulte d'une évolution favorable imprévue des coûts.

En fait, le bulletin reconnaissait les anomalies possibles entre le test des marges bénéficiaires et le test des prix et établissait la priorité du test du surcroît de recettes pour déterminer l'observation des indicateurs régissant les marges bénéficiaires.

LES INDICATEURS RÉGISSANT LA DISTRIBUTION

Les entreprises du secteur de la distribution (d'une façon générale, le commerce de gros et de détail) étaient initialement assujetties à des indicateurs particuliers régissant les bénéfices. Il existait deux règles pour les bénéfices fondées sur les concepts de marge brute, bénéfice net, coût des marchandises vendues et «autres coûts admissibles» (à savoir les coûts admissibles autres que le coût des marchandises vendues). La règle générale permettait à une compagnie de gagner 100 pour cent du pourcentage de marge bénéficiaire nette de sa période de base. Si les «autres coûts admissibles» augmentaient plus rapidement que le coût des marchandises vendues, la compagnie était cependant limitée à gagner 100 pour cent du pourcentage de marge *brute* de la période de base, moins ses autres coûts admissibles courants. Cet autre calcul comportait un bénéfice net minimal de référence égal au bénéfice net absolu de la compagnie pendant la période de base. Pour les distributeurs, la période de base était le dernier exercice financier terminé avant le 14 octobre 1975.

Le secteur de la distribution trouvait ces indicateurs initiaux très restrictifs à plusieurs égards. La période de base d'une année (généralement 1974) était considérée comme anormalement faible pour un certain nombre de grosses entreprises. Les indicateurs initiaux ne renfermaient aucune déduction pour base faible et la deuxième règle des bénéfices susmentionnée limitait certaines entreprises à leurs bénéfices de 1974, même lorsque le volume de leurs affaires avait augmenté considérablement.

Certaines des inégalités des indicateurs initiaux ont été résolues administrativement par la Commission grâce à la déduction pour base faible qui, selon les circonstances, permettait d'utiliser une période de base de cinq ans, accordait un rendement de 8 pour cent avant impôt sur l'avoir propre ou un rendement sur les ventes égal à la moitié du rendement moyen réalisé par les compagnies dans le même secteur d'activité.

Les entreprises de vente au détail étaient également préoccupées par la terminologie et par les méthodes comptables mentionnées dans les indicateurs initiaux. À titre d'exemple, la notion de rapport sur une ligne de produits devait se révéler particulièrement difficile à appliquer. Pour résoudre ce problème, on a établi que, dans le secteur de la distribution, la définition de ligne de produits était un groupe de produits ou une

division de la compagnie pour lesquels il était possible de calculer les marges bénéficiaires brutes en vertu des méthodes comptables utilisées.

La majoration de 10 pour cent, règle provisoire en matière de fixation des prix, constituait une autre préoccupation car elle aurait été difficile à appliquer. Du point de vue de la Commission, la règle de la majoration de 10 pour cent n'aurait virtuellement permis aucun contrôle des prix, surtout lorsqu'une variation de 1 ou 2 pour cent était considérée comme importante. Par conséquent, cette règle a été officieusement rejetée pour se concentrer sur les mouvements provisoires des marges bénéficiaires brutes.

Les indicateurs révisés annoncés en septembre 1976 étaient beaucoup plus acceptables pour le secteur de la distribution parce qu'ils offraient le choix de la période de base (un an ou cinq ans), une déduction pour base faible, un rendement de 8 pour cent sur l'avoir propre et une règle sur les marges bénéficiaires permettant à une compagnie de gagner 95 pour cent du pourcentage de sa marge nette de la période de base. L'autre règle sur les marges bénéficiaires basée sur les marges brutes a été supprimée tout comme la règle provisoire en matière de fixation des prix mentionnée au paragraphe précédent.

Dans les indicateurs révisés, la règle régissant la fixation des prix exigeait simplement qu'une compagnie contrôle ses prix afin de ne pas dépasser son pourcentage de marge nette de référence. Puisqu'il n'y avait pas de règle de fixation des prix équivalente à celle de l'alinéa 95(1)c) utilisée pour les compagnies du secteur autre que la distribution, aucune tentative de contrôle du prix des produits individuels n'a été faite.

Lorsque les indicateurs révisés sont entrés en vigueur, avec une règle de la marge bénéficiaire basée sur les marges nettes et un choix de la période de base, la plupart des entreprises n'ont pas été limitées par le programme en 1977. Les forces du marché les avaient déjà fait descendre nettement au-dessous des niveaux de bénéfices permis. En fait, une reprise considérable aurait été possible en 1978 avant que le programme des contrôles ait eu un effet quelconque.

LES EXEMPTIONS

En règle générale, on s'attendait à ce que toutes les entreprises limitent leurs augmentations de prix sur les produits individuels à une par trimestre, sauf sur les produits sujets à de grandes fluctuations des coûts, comme les produits internationaux, pour lesquels cette périodicité imposerait une dure contrainte. Le secteur de la distribution était exempté de cette règle pour la même raison.

Les prix que les agriculteurs et les pêcheurs recevaient pour leurs produits étaient exemptés des indicateurs. La même exemption fut accordée plus tard aux trappeurs et aux éleveurs d'animaux à fourrure. Le revenu de la location des biens immobiliers, les opérations d'un fournisseur à l'étranger, les exportations et certaines opérations de l'industrie pétrolière étaient également exemptés. Les exportations et l'industrie pétrolière sont plus détaillées dans la partie Deux du présent chapitre.

PRÉAVIS D'AUGMENTATION DE PRIX

Le système de préavis sur les prix a connu diverses phases au cours de la première année du mandat de la Commission.

À l'origine, les entreprises assujetties à un préavis de 30 jours pour les augmentations de prix prévues étaient choisies sur une base spéciale. En général, elles devaient envoyer un préavis d'augmentation de prix uniquement dans les secteurs particuliers de leurs activités importants pour la limitation des prix ou pour les produits de grande consommation. Les entreprises devaient généralement prévenir la Commission de toute variation de prix qui pouvait accroître les recettes prévues provenant des ventes annuelles au pays de plus de 2 pour cent pour toute ligne de produits ou de 8 pour cent ou plus pour tout produit particulier. Les conditionneurs d'aliments et les entreprises du secteur de la distribution étaient exclus.

Au début du mois de novembre 1975, la Commission est entrée en communication avec 178 grosses compagnies pour obtenir des renseignements sur leurs ventes et leurs politiques et méthodes de fixation des prix en vue d'élaborer le Règlement détaillé. De ce groupe, 117 entreprises ont été choisies pour le préavis sur les prix.

Une caractéristique importante du système de préavis était que la Commission n'intervenait que lorsque les augmentations ne satisfaisaient pas aux tests appropriés. Si des renseignements ultérieurs (provenant des rapports trimestriels ou annuels adressés à la Commission) venaient à prouver que l'augmentation de prix provisoire n'était pas justifiée, on pouvait prendre les mesures nécessaires après la fin de l'exercice financier pour rétablir l'observation.

Au printemps 1976, une étude sur le système de préavis a été achevée. On a constaté que le système était valable malgré quelques problèmes administratifs. Il fallait en effet à la Commission des renseignements détaillés et opportuns sur les augmentations de prix qui ajoutaient aux connaissances générales portant sur l'évolution des prix. Le système constituait également un élément important du programme global de restrictions.

En juin 1976, la première liste de 117 entreprises qui représentaient plus de \$28 milliards de ventes annuelles a été portée à 274 entreprises représentant environ \$52 milliards de ventes annuelles, dans le but de mieux représenter les secteurs industriels et, dans la mesure du possible, pour obliger les quatre ou cinq principales entreprises d'un secteur à envoyer des préavis. En fait, les critères initiaux de produits de grande consommation et de valeur stratégique ont été élargis pour y inclure la taille des entreprises et la part du marché. On avait également annoncé dans le budget du 25 mai la décision d'augmenter le nombre des entreprises soumises au préavis, et un certain nombre d'entreprises produisant du cuivre et certains autres métaux affinés ont été placées entre le 25 mai et le 9 juin sur une liste de préavis de 7 jours contre 30 jours pour les autres entreprises.

En février 1977, le nombre des entreprises soumises à un préavis a

encore été élargi pour atteindre environ 300 entreprises et un certain nombre de modifications ont été annoncées à propos des seuils de préavis. Les fournisseurs devaient maintenant envoyer à la Commission un préavis pour toute augmentation de prix provoquant une hausse de 1.5 pour cent ou plus des recettes brutes au cours d'un trimestre d'observation, contre 2 pour cent précédemment. Ce chiffre de 1.5 pour cent correspondait mieux aux objectifs de la deuxième année du programme. En outre, une entreprise pouvait augmenter les prix d'une ligne de produits plus souvent qu'une fois par trimestre à condition que le prix d'aucun produit particulier ne soit augmenté plus d'une fois au cours de cette période. Lorsque la deuxième augmentation de prix dépassait le seuil de 1.5 pour cent, l'entreprise était tenue d'adresser un préavis à la Commission. Les entreprises ont également été averties qu'une augmentation importante de prix désignait toute augmentation particulière de prix supérieure à 6 pour cent et que la Commission devrait en être avertie avant sa mise en vigueur.

Jusqu'à cette époque, les compagnies du secteur alimentaire avaient été exclues du préavis. Cependant, en raison de leur forte présence sur la place publique et des prévisions de prix élevées prévues sur les produits alimentaires dans le courant de l'année, on a recommandé que 44 compagnies du secteur alimentaire soient tenues d'envoyer des préavis d'augmentation de prix dans des secteurs choisis. Cette recommandation a été approuvée par la Commission et publiée en juin.

Le système de préavis sur les prix s'est développé pour devenir un instrument de surveillance et d'observation assez complet. Le succès du système a conduit un grand nombre d'entreprises à favoriser les méthodes plus directes de contrôle des prix et à raviver le débat sur les mérites relatifs du contrôle des prix ou des bénéfices. En tout cas, son utilité comme moyen de consultation et de négociation pour limiter les augmentations de prix prévues, bien que difficile à mesurer, ne pouvait pas être contestée.

PLANS D'OBSERVATION

Une entreprise ayant réalisé un surcroît de recettes devait l'éliminer au cours d'une période particulière d'une manière acceptable pour la Commission en lui présentant un plan.

La présence d'un surcroît de recettes ne constituait pas en elle-même une preuve d'infraction directe aux indicateurs. Une entreprise pouvait établir un surcroît de recettes par des mesures autres que sur les prix ou pour des causes indépendantes de sa volonté, comme l'évolution favorable des coûts des matières premières importées. Les indicateurs initiaux reconnaissaient deux de ces situations, à savoir les gains exceptionnels de productivité et les augmentations des bénéfices rajustés d'exploitation provenant d'une évolution favorable des coûts que le fournisseur n'aurait pas pu raisonnablement prévoir. Le principe général concernant l'élimination de ce surcroît de recettes voulait qu'il soit retourné à la source par des diminutions de prix dans la mesure du possible.

Les principes généraux des plans d'observation voulaient que tous les surcroîts de recettes réalisés au cours de la première phase d'observation soient éliminés au cours des deux premiers trimestres financiers suivants et que les bénéfices d'exploitation de référence d'une entreprise soient rajustés à la hausse par le montant du surcroît de recettes au cours de la période d'observation suivante. (Ce dernier principe a été énoncé dans le bulletin technique AI-28-P du 5 novembre 1976.)

Les entreprises ayant un surcroît de recettes devaient également commencer à envoyer des rapports trimestriels si elles n'étaient pas déjà tenues de le faire, jusqu'à l'élimination complète du surcroît de recettes. Ces entreprises pouvaient être inscrites sur la liste des préavis afin que la Commission puisse surveiller plus étroitement la fixation de leurs prix pendant la durée de leur plan d'observation. (Se reporter à la note de politique interne numéro 8 à l'annexe 1.)

En octobre 1976, la Commission a publié un bulletin technique révisé sur les plans d'observation (AI-28-P du 5 novembre 1976) qui reflétait une attitude moins favorable envers la production d'un surcroît de recettes et son élimination. Les entreprises ne devaient plus supposer que la Commission accepterait un plan d'observation. La Commission se réservait le droit de transmettre les cas au Directeur ou de faire des recommandations à l'entreprise.

On ne devait accorder un plan d'observation que lorsque l'entreprise pouvait démontrer qu'elle s'était efforcée d'observer les indicateurs régissant les prix pendant toute la période d'observation. Dans le même bulletin, la Commission annonçait la politique générale qui consistait à ne pas étudier les préavis d'augmentation de prix avant d'avoir reçu un rapport trimestriel confirmant l'élimination de tous les surcroîts de recettes.

On reconnaissait que les mesures de fixation des prix exigées pour éliminer un surcroît de recettes devaient être dirigées dans la mesure du possible vers le consommateur⁴. Il aurait été peu profitable de déplacer les bénéfices d'un secteur à un autre sans qu'il y ait un effet visible sur les prix à la consommation.

Au printemps 1977, la Commission a étudié la question de la divulgation publique des cas de surcroît de recettes et des plans d'observation s'y rattachant. Les dispositions de la Loi concernant l'aspect confidentiel étaient très strictes et empêchaient la Commission de montrer comment les restrictions étaient appliquées aux entreprises et aux salariés. Au début de l'existence de la Commission, la divulgation des cas de surcroît de recettes consistait surtout en de brefs résumés statistiques portant sur le nombre d'entreprises et le montant du surcroît de recettes. Cela démontrait que la plupart des situations de surcroît de recettes survenues au cours de la première année d'observation échappaient au

⁴ Au printemps 1977, une politique plus sévère de fixation des prix a été élaborée (plus particulièrement à l'alinéa 95(1)c).

contrôle des entreprises concernées et que la divulgation ne favoriserait pas l'appui du programme.

Au moment où les résultats de la deuxième période d'observation ont été connus, la Commission a pensé qu'elle devrait publier non seulement le nom de la compagnie et le montant du surcroît de recettes, mais aussi les produits ayant provoqué le surcroît de recettes et les mesures prises pour l'éliminer. Cette proposition prévoyait des exceptions lorsqu'une entreprise pouvait démontrer qu'une telle divulgation lui serait préjudiciable. Il fut suggéré que la divulgation devienne une condition supplémentaire pour accepter un plan d'observation. Cette proposition n'a pas été acceptée, en grande partie parce qu'elle échappait à l'autorité de la Commission, mais elle illustre l'importance que l'on attachait à la nécessité de mettre davantage en évidence la partie du Programme anti-inflationniste traitant des prix et bénéfices.

L'ébauche du Règlement (publiée le 11 juin 1976)

Les points saillants des indicateurs initiaux susmentionnés tiendront lieu d'introduction aux propositions concernant le nouveau Règlement annoncé dans le budget du 25 mai 1976 et au Règlement révisé annoncé par le ministre des Finances le 7 septembre 1976 après la réaction du monde des affaires face à l'ébauche du Règlement. Les propositions concernant le nouveau Règlement ont découlé de problèmes inhérents aux indicateurs initiaux et de preuves indiquant qu'ils n'étaient pas très limitatifs.

Au début de mai 1976, la Commission a étudié un certain nombre de documents résumant les modifications proposées en vue de les présenter au ministre des Finances. Les modifications proposées englobaient deux vastes changements dans le Règlement: a) un glissement vers une règle de rapport unique et b) un ensemble de dispositifs administratifs permettant une administration plus sérieuse du programme.

On pensait généralement qu'un régime de limitation des prix devait aller de pair avec un régime relativement rigoureux de contrôle des salaires. Cependant, les membres de la Commission pensaient fortement qu'il fallait avoir des consultations avec le monde des affaires avant de publier l'ébauche des propositions, ce qui reflétait un malaise général face à l'ébauche du Règlement.

La principale caractéristique de ce nouveau Règlement, énoncé dans le discours du budget du 25 mars et détaillé le 11 juillet, était sa complexité. La lettre du Président qui accompagnait l'ébauche du Règlement en juin 1976 demandait l'envoi de mémoires avant la mise en vigueur du Règlement. La Commission a reçu plus de 500 mémoires. Elle a également obtenu des commentaires sur le Règlement touchant les prix et bénéfices en général de la part d'entreprises qui avaient été relativement peu loquaces à ce sujet.

La principale proposition visait à éliminer la dichotomie gênante entre la règle de la marge nette et la règle du coût unitaire et à la

remplacer par une règle de la marge nette globale qui s'appliquerait à toutes les entreprises. Le problème de la période de base devait être atténué en permettant à une entreprise de choisir la marge bénéficiaire la plus élevée des cinq exercices financiers terminés avant le 14 octobre 1975 ou la marge réalisée au cours de l'exercice financier terminé avant le 1^{er} mai 1976 (qui, pour la plupart des entreprises, était l'année civile 1975). Les problèmes du choix de la règle et de la période de base devaient donc être surmontés en vérifiant l'observation au niveau de l'entreprise⁵. Il était également proposé que la règle de la marge nette soit également appliquée au niveau des lignes de produits. En outre, étant donné que le surcroît de recettes réel serait le plus élevé de la somme du surcroît de recettes mesuré par le test de la marge sur les lignes de produits ou du surcroît de recettes déterminé par le test de la marge globale, le test global aurait tendance à diminuer le nombre de lignes de produits pour lesquelles les entreprises enverraient autrement des rapports. Le test global fournirait également une norme d'évaluation automatique d'une entreprise pour la déduction pour base faible. Cette double application du test de la marge bénéficiaire était appelée le «double contrôle» par le personnel de la Commission. Elle se basait sur le point de vue que les augmentations admissibles de prix devaient être reliées aux augmentations des coûts admissibles et connexes, et que la ligne de produits représentait le meilleur moyen de contrôler ces variations de prix. On pensait aussi que la règle empêcherait les regroupements artificiels de produits au sein de lignes de produits en vue d'obtenir des marges de référence plus élevées.

Les propositions concernant les entreprises impliquées dans le secteur de la distribution étaient semblables mais moins étendues. Les entreprises devaient continuer à subir le test de la marge nette pour l'ensemble de leurs activités comme l'exigeaient les indicateurs initiaux. Elles avaient aussi le même choix de la période de base que les autres entreprises mais seulement 95 pour cent des marges nettes de la période de base et non 100 pour cent des marges de base autorisées en vertu des indicateurs initiaux. De plus, le test de la marge brute (100 pour cent des marges de l'année de base) s'appliquerait au niveau d'une ligne de produits plutôt qu'au niveau de l'ensemble.

De nouvelles déductions du surcroît de recettes apparent étaient énoncées pour les entreprises ayant des périodes de base anormalement basses. Pour les entreprises impliquées dans le secteur de la non-distribution, des déductions devaient être permises en se conformant à des règles particulières au niveau des prix et de la productivité.

En ce qui concerne les dépenses limitées, les modifications proposées prévoyaient la suppression des dons de charité et des dépenses pour la recherche et le développement, et l'addition des contributions à caractère politique. Les autres modifications proposées font l'objet d'une discussion plus loin dans le présent chapitre.

⁵ Se reporter à la note technique 3 (p. 128) pour une discussion plus détaillée du problème de la période de base.

À l'origine, on avait prévu que ces modifications entreraient en vigueur en juillet et comprendraient des règles de transition couvrant les mesures prises avant le 26 mai 1976. En évaluant les mémoires, on s'est rendu compte que les critiques initiales portant sur le programme, à savoir son manque de stimulation de l'efficacité et de l'investissement, subsistaient dans l'ébauche du Règlement. Ces questions étaient abordées spécifiquement dans l'ébauche du Règlement. Cependant, leur complexité et surtout les déductions proposées au titre des prix et de la productivité semblaient empêcher une majorité d'entreprises d'en tirer profit et elles semblaient très peu généreuses pour les entreprises qui pouvaient satisfaire aux exigences de rapport.

La réduction de l'indice de la marge nette de 95 à 85 pour cent a été perçue comme une sanction injuste. La plupart des commentaires ont insisté sur le fait qu'en raison du choix de la période de base les entreprises subiraient une diminution importante de leurs bénéfices d'exploitation de référence⁶.

Les commentaires généraux portant sur l'injustice de l'ébauche du Règlement étaient fondés sur l'effet rétroactif du Règlement, sur la faiblesse des règles de transition, sur les coûts persistants et sur la difficulté de se conformer au programme. De plus, l'élimination du report des pertes à déduire des bénéfices au cours des exercices financiers ultérieurs avant de calculer les bénéfices admissibles a été considérée comme injuste puisque la nature cyclique des recettes d'une entreprise n'avait pas forcément un rapport avec son exercice financier.

La principale plainte contre la déduction proposée pour base faible était que le chiffre de 8 pour cent était faible comparativement au taux moyen de rendement dans l'industrie canadienne ou au coût des emprunts. Un certain nombre de mémoires suggéraient que la déduction devait être offerte par ligne de produits. (Cette proposition a été appliquée après l'entrée en vigueur du Règlement révisé le 7 septembre 1977.)

Le double test était jugé superflu et ne faisait qu'augmenter le coût administratif des rapports. Il pouvait être injuste pour des entreprises ayant une taille ou une organisation différente et pouvait décourager l'efficacité car il ne prévoyait pas de changements dans l'éventail des produits ou d'amélioration des produits non rentables.

Les règles provisoires régissant les prix étaient considérées quelque peu rigides et vulnérables aux dangers présentés par les pouvoirs discrétionnaires de la Commission.

En résumé, les mémoires présentaient des points de vue très négatifs. Les critiques allaient plus loin que l'ébauche du Règlement et exprimaient la crainte que le gouvernement ne mette jamais fin aux contrôles et des points de vue pessimistes à propos des investissements. On sentait se développer une opposition au programme.

⁶ En fait, la perte de l'année 1974 comme période de base pour les entreprises soumises à la règle du coût unitaire.

L'étude des mémoires par le personnel de la Commission et le projet de répondre aux questions soulevées par les entreprises ont été achevés à la fin de juillet. Les deux principaux points de ces propositions étaient les suivants: le besoin de collaboration du monde des affaires en raison de la nature volontaire du programme et le besoin de restrictions plus efficaces et plus équitables. Il était important de ne pas compromettre les objectifs fondamentaux du programme visant à limiter l'inflation et en même temps de reconnaître les préoccupations des entreprises. La perception du programme par le public constituait un autre point important. Tout changement de nature à «soulager» un élément serait considéré par les autres éléments assujettis au programme comme le résultat d'une pression des entreprises.

La Commission et le monde des affaires étaient préoccupés par la complexité croissante du Règlement et par le fait qu'une règle de la marge nette n'encourageait pas en elle-même l'efficacité. En raison de cette préoccupation, la Commission a consacré beaucoup de temps à l'étude des propositions visant à améliorer le rendement économique.

On a suggéré des modifications au Règlement qui permettraient aux entreprises de conserver les bénéfices supplémentaires lorsque le volume augmente et que les coûts fixes par unité de production diminuent. Grâce à ces propositions, les entreprises auraient pu conserver les avantages tirés des gains de productivité.

Malgré l'importance de cet objectif, il n'était pas possible d'élaborer un Règlement équitable pour toutes les entreprises en raison de la complexité d'un tel Règlement et de l'incapacité d'un grand nombre d'entreprises à fournir les renseignements demandés. On reconnaissait qu'un certain nombre de points pourraient ne pas être corrigés pendant la durée du programme.

À la fin du mois d'août, un ensemble complet de propositions était prêt, à l'exception des règles provisoires régissant la fixation des prix qui étaient plus difficiles à établir. Il fallait donner leur signification aux expressions «injustement» et «fortement contradictoire», qui se rapportaient aux augmentations absolues des prix et aux hausses des prix par rapport aux hausses des coûts.

Malgré l'absence d'unanimité sur l'ébauche de Règlement de mai, les consultations ayant abouti au Règlement révisé ont réduit l'antagonisme à l'égard du programme, diminué la complexité du Règlement et provoqué une réaction positive au climat incertain des investissements. Cependant, on n'a pu atteindre ces objectifs sans une diminution des restrictions par rapport à l'ébauche du Règlement.

Le Règlement révisé (publié le 7 septembre 1976)

Le 7 septembre 1976, le ministre des Finances publiait une déclaration sur le Programme anti-inflationniste et annonçait la sortie du Règlement révisé.

Même si le Règlement révisé réaffirmait les deux objectifs visant une limitation plus équitable et plus efficace des prix et des bénéfiques, il constituait une importante simplification par rapport aux indicateurs initiaux et à l'ébauche du Règlement et stimulait plus explicitement les investissements.

Le nouveau Règlement ne devait pas entrer en vigueur avant le début de la troisième période d'observation qui, pour une grande majorité d'entreprises, était le 1^{er} janvier 1977. Ce délai a minimisé les problèmes de transition en donnant aux entreprises suffisamment de temps pour organiser leurs affaires de manière à se conformer aux indicateurs révisés⁷.

La principale caractéristique du Règlement révisé était la mise en application d'un seul test de la marge nette pour les fournisseurs du secteur de la distribution et ceux du secteur de la non-distribution. Les entreprises avaient également le choix entre la meilleure des deux périodes financières suivantes pour leur période de base: les cinq exercices financiers terminés avant le 14 octobre 1975 ou le dernier exercice financier terminé avant le 1^{er} mai 1976. Les avantages de ces deux caractéristiques étaient annulés par la baisse du coefficient de déflation pour les activités du secteur de la non-distribution de 95 à 85 pour cent des marges nettes de la période de base. Pour les activités du secteur de la distribution, il a été réduit de la même façon de 100 à 95 pour cent des marges nettes de la période de base. Toutes les entreprises pouvaient gagner au minimum 8 pour cent avant impôt sur leur avoir propre comme compensation pour des marges faibles ou en baisse au cours de leurs périodes d'observation.

Le test de la marge bénéficiaire au niveau des lignes de produits ou «double contrôle» a été éliminé en raison des objections selon lesquelles le prix des produits individuels devait avoir «un lien raisonnable avec leur coût de production». La Commission continuait à avoir le pouvoir de demander une réduction des augmentations de prix «lorsqu'elles sont nettement disproportionnées par rapport aux augmentations des coûts connexes». Ces deux phrases soulignaient les difficultés de rédiger un Règlement pour la détermination provisoire des prix et sont revenues une fois de plus au centre des débats sur les mérites relatifs du contrôle des prix face au contrôle des bénéfiques. On peut énoncer le problème simplement en disant dans quelle mesure la Commission devrait s'occuper des prix individuels et dans quelle mesure une entreprise devrait avoir le droit de compenser l'augmentation des coûts dans un secteur par des augmentations de prix dans un autre.

Le gouvernement se trouvait en face d'un dilemme car il devait approuver le Règlement révisé assurant à la Commission une certaine souplesse pour répondre et agir en présence d'augmentations de prix

⁷ Ce n'était pas le cas pour une entreprise ayant un surcroît de recettes en vertu des indicateurs initiaux. La surveillance de l'élimination de ce surcroît de recettes était nécessaire en vertu d'un plan d'observation accepté pendant la troisième période.

injustifiées tout en ne donnant pas l'impression de présenter à nouveau le double contrôle très controversé. La Commission réussit et maintint les rapports sur les lignes de produits jugées essentielles à son fonctionnement.

L'autre changement important à l'ébauche du Règlement était l'introduction de la déduction au titre des investissements, applicable uniquement aux entreprises du secteur autre que la distribution. La nature de cette déduction permettait aux entreprises de la déduire du surcroît de recettes apparent jusqu'à concurrence de 10 pour cent des marges bénéficiaires admissibles. Le résultat consistait à augmenter le coefficient de déflation de la marge à un maximum de 93.5 pour cent ($93.5\% = 85\% + (10\% \times 85\%)$) des marges bénéficiaires de la période de base.

La déduction au titre des investissements répondait aux critiques du monde des affaires concernant le manque de stimulant provoqué par la règle de la marge nette. Elle fournissait également le moyen d'aborder le problème des «gains exceptionnels de productivité résultant des activités du fournisseur».

La déduction au titre des investissements était donc une façon assez simple de répondre aux critiques portant sur le Règlement initial et l'ébauche de Règlement. L'impact de la déduction au titre des investissements se reflétait dans le montant d'augmentation des bénéfices d'exploitation de référence d'un fournisseur et était le moins élevé des montants suivants: a) des placements admissibles du fournisseur pendant la période d'observation pertinente, b) de l'augmentation des bénéfices d'exploitation de référence du fournisseur provenant de ses activités dans le secteur autre que la distribution et résultant d'une augmentation de 10 pour cent de son pourcentage de marge nette de référence, et c) de la portion du surcroît de recettes du fournisseur provenant de ses activités dans le secteur autre que la distribution.

La déduction devait s'appliquer aux investissements admissibles effectués après le 31 août 1976 et aux périodes d'observation commençant après le 14 octobre 1976.

La déclaration ministérielle du 7 septembre parlait également des investissements effectués avant ou pendant le programme, particulièrement des investissements résultant du fait que «les opérations d'une entreprise pendant la période d'observation étaient fondamentalement différentes de celles effectuées pendant sa période de base».

Les directives concernant ces «exemptions au titre des investissements» ont été fournies dans une note de politique interne à la fin de septembre 1976⁸. (Voir numéro 20-R, annexe 1). La même note de politique donnait des instructions sur la façon d'aborder les «gains exceptionnels de productivité» énoncés dans les indicateurs initiaux. La méthode de calcul d'une déduction du surcroît de recettes apparent pour une productivité exceptionnelle comportait un investissement important

⁸ À partir d'avril 1976, des notes de politique interne ont été envoyées au personnel de la Direction des prix et bénéfices en plus des bulletins techniques pour les parties des indicateurs qui posaient des difficultés.

en immobilisations et une économie des coûts directement imputables à cet investissement, ces deux éléments devant respecter les seuils prescrits. L'utilisation de l'investissement devenait de plus en plus un moyen d'éviter la difficulté inhérente au calcul direct de la productivité. Même si la déclaration du Ministre suggérait que la Commission continuerait à régler de tels cas «en attribuant à cette entreprise une nouvelle période de base plus appropriée», cela ne s'est pas produit. L'attribution de périodes de base plus appropriées ne fut utilisée que pour traiter les problèmes de périodes de base «anormales» au cours du premier mois de la Commission.

PÉRIODES DE BASE ANORMALES

Une autre exception soulignée dans la déclaration ministérielle concernait l'application de périodes de base qui n'étaient pas caractéristiques des résultats d'exploitation d'une entreprise avant l'introduction du programme. Lorsque l'utilisation de ces périodes de base «pourrait nuire sérieusement à l'entreprise», la Commission accepterait «une autre période de base plus représentative des résultats antérieurs de l'entreprise».

Le problème auquel était confrontée la Commission était celui des entreprises ayant une marge à la hausse sous le régime de la marge nette et qui n'avaient pas augmenté leurs prix depuis octobre 1975. Ces entreprises seraient sujettes à des restrictions excessives car elles devraient diminuer leurs prix pour observer techniquement le Règlement. Cette situation pourrait avoir des conséquences économiques graves non seulement pour les entreprises elles-mêmes mais aussi pour leurs concurrents. Les notes de politique interne traitant de ce problème (nos 23-R et 45) ne furent pas en vigueur très longtemps parce qu'elles n'allaient pas au-delà de la première période d'observation. Elles ont été remplacées en juillet 1977 par une note unique sur les périodes de base anormales (no 49), qui a été publiée, constituant ainsi la seule exception à la politique de ne distribuer ces notes de politique qu'au sein de la Commission.

Deux types de déductions du surcroît de recettes étaient accessibles aux entreprises pouvant prouver à la Commission que la période de base était anormale et que son utilisation provoquerait de graves problèmes. Le premier type de déduction et le plus répandu portait sur le maintien des prix (prix de vente réel, moyen ou moyen pondéré affecté par la période de base anormale) aux niveaux d'octobre 1975 pour les trois premiers trimestres de la période d'observation suivante. Le maintien des prix serait considéré comme un plan d'observation pour justifier la non-intervention de la Commission.

Un deuxième type de déductions était disponible pour ceux qui pouvaient ramener les prix de vente moyens aux niveaux d'octobre 1975 et les maintenir à ces niveaux pour les 12 mois suivants. Une telle politique de fixation des prix était également considérée comme un plan d'observation. Ce type de réduction mettait l'accent sur les mesures de

fixation des prix comme moyen de se conformer aux indicateurs. Cette réduction était accessible aux entreprises dont le pourcentage réel de marge nette de référence était au moins inférieur de 25 pour cent à celui qui serait obtenu d'après une base de 10 ans. C'était une forme de déduction pour base faible qui pouvait s'avérer plus profitable pour une entreprise que la disposition générale de 8 pour cent de rendement sur l'avoir propre.

Même si l'on qualifiait ces deux types de déductions de déductions pour base anormale, elles reflétaient plus exactement le dilemme de l'entreprise ayant une marge à la hausse et qui avait maintenu ou pouvait maintenir les prix au niveau en vigueur juste avant l'introduction du programme. Les indicateurs avaient pour but de limiter les prix grâce à des mesures de limitation de la marge bénéficiaire. Les concepteurs du programme reconnaissaient que l'on pouvait exiger des entreprises dont la marge était à la hausse de couper leurs prix en raison d'un surcroît de recettes réalisé pendant la période des contrôles. Une autre disposition concernant une période de base de 10 ans fut le seul cas où la Commission a permis une période de base autre que celle exigée par les indicateurs. Cette disposition a été l'indice du nombre limité de situations dans lesquelles la marge bénéficiaire d'une entreprise avait baissé pendant toute la durée de la période de base de 5 ans et dont le redressement éventuel aurait été empêché par une observation stricte des indicateurs. La Commission a modifié cet état de choses en introduisant le critère de difficulté comme moyen d'accorder une déduction, tout en respectant les objectifs fondamentaux du programme. Cette disposition fut ajoutée aux autres concernant la période de base anormale.

En résumé, cette section et les trois précédentes concernant les problèmes rencontrés dans les indicateurs initiaux, l'ébauche du Règlement et le Règlement révisé marquent l'étape finale de leur évolution. Le Règlement révisé répondait aux mémoires présentés par les entreprises dans la mesure où il était nettement moins compliqué que les propositions faites en mai et qu'il offrait une déduction largement disponible au titre des investissements, bien qu'au prix d'une certaine diminution des restrictions.

RENFORCEMENT DES RÈGLES DE FIXATION DES PRIX

Il y avait eu peu de discussions sérieuses au sujet des indicateurs régissant la fixation des prix avant la publication du projet de révision des indicateurs dans le budget de mai. Bien que l'on ait ajouté d'autres paragraphes aux indicateurs régissant la fixation des prix, pour les entreprises ils ont été éclipsés par les indicateurs plus rigoureux régissant les marges bénéficiaires et par la déduction pour base faible. Les paragraphes plus controversés des indicateurs régissant la fixation des prix portaient sur le prix des produits individuels à l'intérieur d'une ligne de produits qui ne devaient pas être «indûment» augmentés «dans une mesure non conforme à la politique de modération de l'inflation au Canada».

Le principe sous-jacent voulait qu'en appliquant uniformément la règle de la marge nette à une ligne de produits ou à l'ensemble des activités, les entreprises devaient fixer leurs prix pour les produits individuels en fonction des coûts connexes. Autrement dit, les compensations n'étaient généralement pas permises. On tenta de décourager la hausse des prix dans une ligne de produits fondée sur la hausse des coûts dans une autre ligne de produits.

Lorsqu'il devint évident qu'on abandonnerait probablement le double contrôle sur les bénéfiques, il apparut également qu'il faudrait renforcer les règles régissant la fixation des prix. La difficulté consistait maintenant à appliquer les règles modifiées régissant la fixation des prix au niveau des lignes de produits (base plus naturelle et plus logique pour le rajustement des prix) sans paraître introduire de nouveau le deuxième test de la marge bénéficiaire du «double contrôle».

L'indicateur renforcé régissant la fixation des prix figurait à l'article 95 et surtout à l'alinéa 95(1)c qui exigeait des entreprises de contrôler leurs prix de façon à ce que «le prix de tout produit ou groupe de produits fourni par le fournisseur pendant la période d'observation n'augmente pas d'une façon sensiblement différente des augmentations de coûts associées à ce produit ou à ce groupe de produits pendant la période d'observation». L'expression «sensiblement différente» n'était pas clairement définie dans le bulletin technique concernant les indicateurs régissant la fixation des prix (AI-20-P du 5 novembre 1976). Une note de politique interne sur la situation des prix (n° 11, annexe 1) indiquait cependant que lorsque les recettes et les coûts prévus pour une ligne de produits donnée au cours d'une période d'observation pouvaient provoquer une augmentation de la marge nette de 25 pour cent ou moins du pourcentage atteint pendant la période d'observation précédente et n'aboutissait pas à une marge dépassant la meilleure de ces marges au cours des deux périodes de base, l'augmentation de prix pertinente serait considérée conforme aux indicateurs régissant la fixation des prix.

En fait, cette règle limitait la cadence à laquelle l'entreprise pouvait «revenir à sa référence» pour une ligne de produits donnée par rapport aux niveaux atteints au cours de la période d'observation précédente. En outre, même si l'augmentation de la marge dépassait 25 pour cent mais restait inférieure à 85 pour cent de la marge de cette ligne de produits au cours de la période de base, les prix fixés pour cette ligne de produits étaient jugés conformes à l'alinéa 95(1)c). Lorsque la marge prévue était supérieure à 100 pour cent de la meilleure marge nette de la période de base, sans tenir compte du fait qu'elle représentait une amélioration supérieure ou inférieure à 25 pour cent par rapport à la période précédente, le cas était automatiquement porté à l'attention du Comité principal de révision des cas de la Direction.

Cette note de politique interne illustre la difficulté de définir les pouvoirs discrétionnaires donnés à la Commission pour intervenir «dans les cas où les augmentations de prix sont nettement disproportionnées par rapport aux augmentations des coûts connexes» conformément à la

déclaration ministérielle du 7 septembre 1976. Le ralentissement de l'économie au cours du deuxième semestre de l'année a cependant fortement renforcé la nécessité de ces pouvoirs discrétionnaires. Les marges bénéficiaires baissaient également par rapport aux marges admissibles ou de référence imposées par le programme. Au début du printemps 1977, les prix avaient recommencé à monter, la dépréciation du dollar était en route et, compte tenu de la différence entre les marges bénéficiaires réelles et admissibles mises en évidence dans les rapports sur le troisième trimestre de 1976, on s'inquiétait de plus en plus de la façon de contenir ces événements défavorables.

La Direction a étudié un certain nombre de propositions en vue d'une application plus stricte et plus complète des indicateurs régissant la fixation des prix au moyen des dispositions générales de l'alinéa 95(1)c). Au début de juin, une méthode a été acceptée et définie dans une note de politique interne (voir n° 11-R). Toutes les entreprises figurant sur la liste de préavis ont également été avisées par lettre des points saillants de la position de la Commission. Cette lettre disait que l'augmentation de prix proposée devait satisfaire à au moins un des trois critères de sélection pour être acceptée par la Commission: la marge sur les lignes de produits, la répercussion des coûts ou le rendement sur l'avoir propre. Les deux premiers critères exigeaient une comparaison avec la période d'observation précédente et le troisième se rapportait aux dispositions du Règlement concernant la déduction pour base faible. Le critère de la marge sur les lignes de produits exigeait des augmentations de prix provoquant généralement une amélioration de la marge inférieure à 15 pour cent par rapport à l'année précédente. Lorsque la marge bénéficiaire globale de l'entreprise était inférieure à 80 pour cent de son pourcentage de marge de référence ou admissible, l'amélioration de la marge sur la ligne de produits devait être limitée à 25 pour cent par rapport à l'année précédente.

Le critère de répercussion des coûts limitait les augmentations de prix à 115 pour cent des augmentations de coûts dans une ligne de produits. (Les augmentations de coûts étaient mesurées en comparant les coûts totaux au cours d'une période d'observation en cours à ceux de la période précédente. Les augmentations de prix étaient mesurées en termes de leur impact total annualisé sur les recettes de la ligne de produits.)

LES VENTES À L'EXPORTATION

La proposition d'un prélèvement à l'exportation a suscité un débat qui a porté sur deux points fondamentaux⁹. Le premier point concernait l'à-propos de la limitation des bénéfices réalisés à l'exportation puisque le programme visait l'économie nationale. Il a semblé nécessaire de convain-

⁹ Projet déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1975.

cre les syndicats et les entreprises assujettis aux contrôles que les entreprises qui vendaient principalement sur les marchés d'exportation ne bénéficiaient pas d'un avantage injuste par le fait qu'elles pouvaient vendre aux prix internationaux.

Le deuxième point, sans doute le plus épineux, portait sur le problème d'un système de double prix résultant des contrôles appliqués à l'économie nationale. En effet, une augmentation de l'écart des prix entre les ventes nationales et internationales détournerait les approvisionnements du marché national vers le marché international et créerait une situation difficile. Il était dans l'intérêt national de ne pas limiter les prix à l'exportation mais il semblait en même temps nécessaire de limiter les revenus des entreprises d'exportation afin qu'elles participent au programme national de restrictions.

Le Livre blanc préconisait une méthode qui risquait de donner lieu à un système de double prix mais prévoyait cependant une exception. Lorsqu'une entreprise pourrait prouver que le système du double prix ne serait pas pratique ou pourrait nuire à l'intérêt national, elle serait assujettie à un prélèvement spécial sur tous ses bénéfices.

Selon le texte déposé le 18 décembre 1975, le prélèvement à l'exportation serait appliqué uniquement aux activités d'exportation des entreprises assujetties aux indicateurs. Son seuil d'application était le moindre de 10 pour cent des ventes totales ou de \$5 millions au cours du dernier exercice financier complet terminé avant le 14 octobre 1975. Le prélèvement sur les exportations correspondait au montant total du surcroît des recettes réelles sur le montant de référence déterminé par les règles du programme national. La décision d'appliquer le prélèvement incomberait à la Commission. Ces décisions ne seraient pas transmises au Directeur ni portées en appel, mais seraient cependant soumises à l'examen du Cabinet.

Les montants perçus au titre du prélèvement proposé devaient être utilisés à des fins nationales. Ainsi, 90 pour cent du prélèvement serait intégralement remboursé aux entreprises consentant à investir dans des projets approuvés. Pour être admissibles, ces investissements devaient être approuvés dans les 5 ans suivant la fin des contrôles et être faits au cours d'une période allant du début des contrôles jusqu'à 10 ans après la suppression de ces contrôles. De plus, 75 pour cent du montant du prélèvement pourrait être remboursé à une date prévue, pas moins de trois ans mais pas plus de 10 ans après la fin des contrôles.

Les parties intéressées ont été invitées à faire des commentaires sur la proposition et elle a été discutée à fond lors de la réunion des ministres provinciaux des Finances le 2 février 1976.

La majorité des provinces n'ont pas réservé un accueil chaleureux à la proposition en prétendant principalement qu'elle ajouterait encore à l'incertitude des décisions en matière d'investissements malgré l'encouragement à investir en raison de la partie remboursable du prélèvement. En conséquence, le prélèvement proposé par le ministre des Finances fut abandonné en février 1976. Cependant, la Commission fut chargée de

surveiller les bénéfices des entreprises d'exportation, le réinvestissement du surcroît de recettes sur les exportations et les détournements possibles de ces recettes vers les marchés d'exportation au détriment des approvisionnements nationaux.

Toutes les entreprises étaient tenues d'inclure dans les rapports réguliers envoyés à la Commission les données globales sur les recettes, les coûts et les bénéfices à l'exportation. Ces données permettaient de surveiller l'évolution des marges bénéficiaires à l'exportation au cours des périodes d'observation par rapport à la période précédant les contrôles. Par suite des modifications apportées au Règlement en septembre 1976, elles ont également dû fournir des renseignements supplémentaires sur les programmes d'investissement.

La Commission n'était pas responsable de l'approvisionnement national puisque cette fonction incombait déjà à l'Office national de l'énergie en matière d'énergie et au ministère de l'Industrie et du Commerce pour presque tous les autres produits (en vertu de la Loi sur les permis d'importation et d'exportation). La collaboration avec ces deux organismes constituait le principal moyen utilisé par la Commission pour surveiller tout détournement des approvisionnements du marché national.

Le Règlement fournissait un encouragement supplémentaire au maintien des approvisionnements nationaux. Tous les bénéfices rajustés d'exploitation imputables à la partie des ventes à l'exportation d'une entreprise détournées du marché national devaient être déclarés comme un surcroît de recettes.

Partie Deux: Secteurs particuliers

Dans certains secteurs du programme, la nature des activités à contrôler a exigé un ensemble distinct d'indicateurs (banques à charte, intermédiaires financiers, honoraires et revenus des professionnels et dividendes) ou une modification de la partie 1 des indicateurs initiaux (industrie pétrolière, construction, industries réglementées, secteur public et secteur de la distribution).

Pour chaque secteur, on devait suivre le principe général consistant à limiter les augmentations de prix aux augmentations nettes des coûts et le Règlement reflétait les activités concernées. Ces industries sont décrites brièvement ci-après.

Les industries réglementées et le secteur public

Les industries réglementées comprenaient les compagnies qui, en vertu de l'article 4.1 de la Loi anti-inflation, étaient réglementées dans le cadre des prix et des bénéfices par des organismes fédéraux et provinciaux de réglementation comme la Commission canadienne des Transports. Le secteur public comprenait les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, y compris leurs sociétés de la Couronne respectives. Les

ententes fédérales-provinciales (en vertu des articles 4(3) et 4(4) de la Loi) empêchaient la Commission d'exercer une juridiction sur les prix du secteur public provincial. Les seuls prix du secteur public relevant directement de la juridiction de la Commission étaient ceux des douze sociétés «commerciales» de la Couronne fédérale énoncées dans le décret du conseil 1976-176, ainsi que les organisations provinciales énoncées dans les ententes fédérales-provinciales. Le rôle de la Commission consistait donc à conseiller officieusement les hauts fonctionnaires fédéraux ou provinciaux sur demande.

C'est aux ministres qu'incombait la responsabilité de fixer les prix dans les domaines relevant du secteur public fédéral. Ils devaient autant que possible suivre la règle de la répercussion des coûts et maintenir les niveaux absolus de subventions. À la lumière d'une décision gouvernementale antérieure visant à appliquer une politique de «paiement par l'usager» au niveau de la fixation des prix dans le secteur public à compter d'octobre 1975, il était évident qu'un conflit éclaterait avec l'esprit et la lettre du Programme anti-inflationniste. La préférence de la Commission en vue de différer toutes les décisions en matière de prix n'impliquant qu'une augmentation des recettes et ayant un impact évident sur la population semblait un compromis raisonnable. La Commission commença à exiger des ministères fédéraux un préavis concernant les prix et une certaine participation aux décisions concernant les prix dans la Fonction publique fédérale.

Cette situation était souvent délicate pour la Commission. Elle recevait le déferlement des plaintes concernant les prix dans le secteur public (plus de 20 pour cent de toutes les plaintes ne concernant pas les produits alimentaires jusqu'à la fin de septembre 1976) et n'avait pas le pouvoir de répondre directement à ces préoccupations du public.

La situation a été réexaminée en mars 1977 à la lumière des augmentations de prix évidentes et soutenues dans le secteur public et de la réaction défavorable du public face au programme. Il a été décidé d'essayer d'établir une procédure permettant aux ministres de consulter la Commission au sujet des augmentations de prix dans le secteur public faisant l'objet d'une étude du Conseil du Trésor.

De toute façon, le gouvernement devait maintenir sa décision de n'accorder à la Commission de lutte contre l'inflation aucune juridiction sur les prix des organismes gouvernementaux et de nombreuses sociétés de la Couronne au risque que la Commission se sente incapable de faire appliquer son programme.

L'industrie pétrolière

À l'automne 1973, le gouvernement fédéral a entrepris de protéger les Canadiens contre la hausse rapide du prix international du pétrole brut et a donc, depuis lors, contrôlé le prix des produits pétroliers au Canada

d'une manière ou d'une autre¹⁰. Les contrôles officiels sur les prix se sont achevés le 31 décembre 1978 avec l'expiration de la Loi anti-inflation, même si le pouvoir de surveiller les prix du pétrole et d'exiger une limitation volontaire des prix existait encore dans la Loi sur l'administration du pétrole qui n'avait pas encore été abrogée en mai 1979.

En ce qui concerne la mise en marché des produits pétroliers, les contrôles signifiaient que les augmentations des coûts des produits directement attribuables à des hausses du prix du pétrole brut ou de produits connexes et les augmentations de coûts imputables au raffinage, à la mise en marché et à la distribution pouvaient être répercutés jusqu'aux consommateurs conformément à des directives publiées périodiquement.

¹⁰

Faits saillants des programmes de fixation des prix des produits pétroliers gérés par le gouvernement fédéral

4 septembre 1973—Dans un discours prononcé devant la Chambre des communes et traitant des mesures à prendre dans le domaine des prix alimentaires, du coût de la vie et de l'inflation, le Premier ministre demanda à l'industrie pétrolière d'éviter de nouvelles augmentations du prix des produits pétroliers touchant les consommateurs canadiens avant le 30 janvier 1974. Le gel touchait le prix de l'essence, du gas-oil et de l'huile à chauffage domestique à l'ouest de la vallée de l'Outaouais et se référait au prix affiché en wagon citerne. Pour les affaires normalement transigées à un prix inférieur au prix affiché, le prix en vigueur le 4 septembre 1973 était le prix maximum. Les autres produits à l'ouest et tous les produits à l'est de la vallée de l'Outaouais pouvaient augmenter pour récupérer les augmentations des coûts du pétrole brut ou des produits importés.

31 janvier 1974—À cette date, l'industrie pétrolière fut avisée par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources que le gel des prix à l'est et à l'ouest de la vallée de l'Outaouais était étendu à tous les produits et devait continuer jusqu'en avril 1974. Rétroactivement au 1^{er} janvier 1974, les importateurs de pétrole commencèrent à recevoir des montants compensatoires sur les importations de pétrole pour compenser l'augmentation des droits imposés par les pays exportateurs le 1^{er} janvier 1974 afin de pouvoir respecter le gel des prix.

1^{er} avril 1974—Le prix du pétrole brut canadien a été augmenté et les montants compensatoires à l'importation diminués de façon à ce que le gouvernement puisse appliquer sa décision d'adopter un prix unique du pétrole pour le pétrole brut raffiné au Canada comme l'avait annoncé le Premier ministre le 6 décembre 1973. Toutes les augmentations ultérieures du prix du pétrole brut se sont conformées à ce principe.

21 février 1975—Une directive remplaçant toutes les autres émises précédemment a été publiée pour marquer le lancement d'une deuxième phase de contrôle des prix. Les compagnies pouvaient répercuter l'augmentation des coûts des produits non bruts dans le prix de vente de leurs produits mais, chose plus importante, on jugeait qu'elles se conformaient aux indicateurs régissant la fixation des prix du moment qu'elles ne vendaient pas au-dessus de leurs prix établis affichés. Ceci donnait évidemment aux compagnies une plus grande liberté en matière de fixation des prix que le précédent gel des prix mis en œuvre en septembre 1973.

14 octobre 1975—Le lancement du Programme anti-inflationniste n'a pas modifié les règles du jeu mais c'est la CLI qui est devenue responsable de l'application des règles et non plus le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie. En vertu des Indicateurs anti-inflation, le prix de vente maximal était le prix applicable affiché en vigueur le 13 octobre 1975. Les prix inférieurs au maximum permis pouvaient être modifiés à tout moment. À partir d'octobre 1975, les compagnies ont été autorisées à ajuster leurs prix de base (affichés) en raison de l'augmentation des coûts du pétrole brut et non brut: des coûts du pétrole brut selon la déclaration du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des coûts du pétrole non brut tels qu'approuvés par la CLI.

Cependant, aucune marge n'était autorisée sur ces augmentations de coûts.

Avec l'arrivée du programme de la CLI, l'industrie pétrolière «en aval» a été assujettie à des contrôles un peu plus stricts sur les prix et pour la première fois à des contrôles sur les bénéfiques. Les principaux points du Programme anti-inflationniste étaient les suivants:

- La responsabilité de surveiller les prix des produits pétroliers et de publier des directives en matière de prix incombait à la CLI.
- Le principe de la répercussion des coûts pour les augmentations de prix des régimes antérieurs était maintenu.
- Les marges bénéficiaires (le test du surcroît de recettes) pour l'ensemble des opérations en aval de chaque compagnie seraient évaluées en fonction de l'article 16 du Règlement anti-inflation. Cet article spécifiait une période de base (le dernier exercice financier terminé avant le 14 octobre 1975) pour lequel on effectuerait le test de la marge et on ne permettrait que la répercussion des coûts.
- Les bénéficiaires de montants compensatoires à l'importation de pétrole ont été informés par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources le 23 décembre 1975 qu'ils devaient respecter les indicateurs de prix de la CLI pour avoir droit à ces montants compensatoires.

En fait, les fournisseurs de produits pétroliers étaient assujettis à deux mécanismes de limitation des prix, à savoir la répercussion des coûts sur les prix des produits et une limitation de la marge globale pour l'ensemble de leurs activités. Il convient de faire remarquer que l'industrie pétrolière était le seul secteur contrôlé par la CLI qui était forcé de respecter le principe de la répercussion des coûts pendant toute la durée du Programme anti-inflationniste. Comme les événements l'ont démontré, le test de la marge bénéficiaire n'a pas provoqué en lui-même une limitation importante des prix car les compagnies pétrolières avaient généralement connu une bonne année 1974 (la période de base). Aucune importante compagnie pétrolière n'a réalisé un surcroît de recettes au cours des trois années de la période des contrôles. Et même si le principe de la répercussion des coûts a semblé à première vue imposer une limitation, il est permis de mettre son ampleur en doute. L'industrie pétrolière a connu une croissance lente de la demande pendant les trois années d'existence de la CLI et cette situation, alliée à la sous-utilisation énorme de la capacité de raffinage dans l'est du Canada (72 à 75 pour cent), a limité les prix sur le marché davantage que la «poussée des coûts».

Toutes les compagnies pétrolières contrôlées devaient envoyer un préavis de 30 jours pour les augmentations de prix des produits pétroliers non bruts. La règle des 90 jours concernant la périodicité des augmentations de prix s'appliquait également aux produits pétroliers et elle englobait à la fois les augmentations de prix découlant d'une hausse du pétrole brut décrétée par le gouvernement et celles qui résultaient d'une hausse des produits non bruts en aval. Pendant la durée du programme de la

CLI, le prix du pétrole brut a pu augmenter d'environ \$1 le baril tous les six mois (sauf de \$.70 le baril le 1^{er} janvier 1977). En conséquence, la règle des 90 jours tendait à obliger les fournisseurs à demander que les augmentations de prix des produits non bruts concordent avec la date à laquelle les augmentations du prix du pétrole brut pouvaient être répercutées au consommateur puisqu'ils ne pouvaient pas augmenter de nouveau le prix de ces mêmes produits pendant 90 jours. L'intention du gouvernement visait à minimiser la fréquence des hausses de prix.

Une importante différence entre le régime appliqué à l'industrie pétrolière et celui qui s'appliquait à tous les autres secteurs de l'industrie était l'incorporation des prévisions d'augmentation de coûts dans une demande d'augmentation de prix. Les compagnies pétrolières devaient présenter un rapport sur le coût de leurs produits non bruts sur une base annuelle moyenne permanente et ne pouvaient inclure que les augmentations de coûts ayant eu lieu à la date où une augmentation de prix devait entrer en vigueur sur le marché. Les autres manufacturiers pouvaient inclure des augmentations prévues des coûts bien au-delà de la date où l'augmentation de prix devait être mise en vigueur.

Pendant la durée du Programme anti-inflationniste, de nombreuses réunions ont eu lieu avec des groupes de cadres des compagnies pétrolières, avec des représentants des compagnies pétrolières individuelles et avec les gouvernements provinciaux pour s'assurer que les compagnies comprenaient bien le mécanisme et les objectifs du régime visant l'industrie pétrolière et pour permettre aux gouvernements de s'assurer que les compagnies pouvaient réellement survivre avec cet ensemble plutôt restrictif d'indicateurs régissant l'industrie pétrolière. Même si les compagnies ont pu survivre avec ces indicateurs, elles ont, en un certain nombre d'occasions, supplié d'être traitées comme tous les autres manufacturiers et de pouvoir inclure une majoration de la marge sur toutes les augmentations de coûts (application de l'article 95 au lieu de l'article 96 régissant l'industrie pétrolière). Cette question n'a jamais vraiment été très importante, peut-être parce que l'industrie avait des difficultés à récupérer tout simplement les coûts pendant l'existence de la CLI en raison du surplus de pétrole raffiné sur le marché dans l'est du Canada et du ralentissement de la croissance de la demande.

En rétrospective, on pourrait se demander quel effet réel les indicateurs régissant l'industrie pétrolière en aval ont eu sur le prix du pétrole à la consommation. En général, l'offre excédentaire de produits raffinés ainsi qu'un marché très concurrentiel ont semblé être les facteurs contraignants ayant contribué à la limitation des prix pendant l'existence de la CLI. Sur certains marchés restreints comme l'huile à chauffage domestique où le produit est traditionnellement vendu au prix affiché, les indicateurs ont permis en fait une certaine protection en n'autorisant pas les fournisseurs à vendre au-dessus du prix affiché. Cependant, sur certains de ces marchés, caractérisés par une forte concurrence au niveau des débouchés, les fournisseurs ont même offert des rabais pour rester concurrentiels. Le prix de détail de l'essence vendue dans les stations-

service possédées et gérées par des compagnies était limité car ces stations n'étaient autorisées à augmenter leur prix que du montant d'augmentation des coûts. Cette situation a eu pour résultat une limitation globale du prix dans les stations possédées et gérées par des détaillants qui ne pouvaient évidemment pas vendre plus cher. Cependant, de nombreux marchés de détail augmentaient également leur prix à la pompe d'un montant inférieur à la répercussion totale autorisée des coûts.

L'industrie de la construction

Les entreprises employant 20 personnes ou plus et travaillant dans le secteur de la construction étaient assujetties aux contrôles obligatoires. Ce principe reflétait la répartition de l'emploi dans l'industrie selon la taille des entreprises, ainsi que le caractère régional des activités de construction et de la négociation collective. L'industrie de la construction était jugée d'importance stratégique et l'application des indicateurs a été par la suite étendue aux entreprises négociant en association quel que soit le nombre de leurs employés en vertu du sous-alinéa 3(2)a)(v) de la Loi. La Commission décida cependant que tous les 20 employés ou plus devaient travailler dans la construction, ce qui diminuait le nombre d'entreprises tenues de présenter des rapports à la Commission.

En février 1974, des discussions avec l'Association canadienne de la construction ont permis d'identifier deux problèmes dans l'application des indicateurs. Le premier concernait l'exemption des appels d'offre qui, auparavant, ne s'adressait qu'aux entreprises de construction employant entre 20 et 499 personnes et qui était maintenant accessible aux entreprises employant 500 personnes ou plus.

Le second problème, fortement technique, concernait la façon de répartir les coûts uniformément entre les contrats admissibles à l'exemption et les autres.

Le problème des appels d'offre a été résolu simplement en exemptant de l'application des indicateurs la partie des activités d'une entreprise effectuées dans le cadre de soumissions concurrentielles et en l'étendant aux entreprises employant 500 personnes ou plus dans l'industrie de la construction (bulletin technique AI-17-P, Les soumissions concurrentielles dans l'industrie de la construction, 5 novembre 1976). Le critère des soumissions concurrentielles a été rendu aussi simple que possible.

En avril 1976, une étude des indicateurs initiaux applicables à l'industrie de la construction a permis de déceler deux anomalies. Les biens immobiliers n'étaient pas compris dans la définition d'un produit dans la Loi mais figuraient dans la définition d'entreprise. En conséquence, les entreprises dont les opérations se situaient uniquement dans le secteur immobilier n'étaient pas assujetties aux indicateurs. Cette situation a été clarifiée par la suite par une modification apportée aux indicateurs. La question de l'évaluation des terrains exploités par ceux dont les transactions immobilières étaient assujetties aux indicateurs constituait une anomalie plus grave. Selon les indicateurs, la marge bénéficiaire d'une entreprise était basée sur le coût passé des terrains.

Ainsi, deux entrepreneurs désirant aménager deux terrains voisins au cours d'une période d'observation pouvaient se retrouver dans des situations radicalement différentes au niveau des bénéfices si l'un d'eux possédait le terrain depuis des années alors que l'autre l'avait acquis récemment à un prix beaucoup plus élevé. Une telle situation pouvait entraîner une baisse du développement dans le secteur immobilier, surtout de la part de ceux qui étaient propriétaires d'un grand nombre de terrains depuis de nombreuses années.

Le nombre de solutions disponibles était limité, surtout en se référant aux politiques structurelles en matière de logement énoncées par le gouvernement dans le Livre blanc qui stipulait qu'il était souhaitable d'augmenter l'offre de terrains viabilisés pour le logement. Finalement, une suggestion de l'industrie de la construction domiciliaire a été adoptée et appelée la méthode du coût substitué des terrains (bulletin technique AI-16-P du 5 novembre 1976).

Cette méthode était facultative pour les entreprises dont l'observation des indicateurs aurait autrement été particulièrement coûteuse puisque leurs marges bénéficiaires admissibles auraient été fortement touchées par le bas prix passé de leurs terrains. Cette méthode facultative prévoyait une base modifiée pour les bénéfices réalisés sur les terrains et couvrait un éventail de situations allant des terrains nus aux terrains viabilisés vendus pendant les périodes de base ou d'observation. En fait, les compagnies pouvaient remplacer le coût d'achat par la valeur marchande au 14 octobre 1975 et comparer les bénéfices à une période de base modifiée en conséquence.

À l'automne 1976, la Commission décida d'étendre sa surveillance des entreprises travaillant dans le domaine de la construction résidentielle. Jusqu'à cette époque, les compagnies travaillant dans la construction et employant entre 20 et 499 employés n'étaient pas tenues de présenter des rapports.

Même si l'exemption des soumissions concurrentielles éliminait une grande partie du revenu des entreprises de construction de l'application des indicateurs, ce n'était pas le cas pour les entreprises travaillant dans la construction résidentielle, sauf pour le rajustement du coût substitué des terrains.

Dans le domaine de la construction résidentielle, le fait de n'assujettir que les entreprises employant 500 personnes ou plus était jugé inadéquat du point de vue géographique et du point de vue du nombre d'entreprises concernées (moins de 15). En conséquence, d'autres entreprises ayant moins de 500 employés et choisies sur la base d'une représentation géographique (53) ont été priées d'envoyer des rapports à la CLI à partir du début de 1977.

Les honoraires et revenus des professionnels

L'ébauche du Programme anti-inflationniste énonçait que les honoraires et revenus des professionnels devaient être régis par les mêmes principes

généraux que ceux appliqués aux autres prix et revenus. Un groupe d'étude a examiné diverses méthodes de contrôle des honoraires et revenus des professionnels.

La méthode choisie permettait à un professionnel en exercice d'observer les indicateurs de l'une des deux façons suivantes: a) en appliquant ses barèmes d'honoraires selon un ensemble précis de règles; ou b) en limitant l'amélioration de son revenu net sur une base annuelle.

Cette méthode a constitué la partie 2 des indicateurs. Un bulletin technique détaillé publié le 7 mai 1976 définissait un certain nombre d'aspects des indicateurs (AI-15-P, Honoraires et revenus des professionnels). Une semaine plus tard, les formules de rapport étaient disponibles et les premiers rapports ont commencé à être envoyés à partir du 1^{er} juillet 1976.

D'après les indicateurs, les honoraires des professionnels ne devaient augmenter que du montant nécessaire pour couvrir l'augmentation des coûts des services rendus et pour améliorer le revenu net du professionnel en exercice des mêmes pourcentages que ceux accordés aux salariés avec un maximum de \$2400 par année.

Les gouvernements provinciaux étaient censés se servir des indicateurs pour établir leurs barèmes d'honoraires dans les secteurs où ils exerçaient un contrôle direct, par exemple la santé. Les barèmes d'honoraires provinciaux étaient sujets à l'approbation de la Commission de lutte contre l'inflation et, s'ils étaient acceptés, tous les professionnels qui certifiaient respecter ces barèmes étaient jugés observer les indicateurs. Dans les secteurs où il n'existait aucun barème d'honoraires provincial, la Commission de lutte contre l'inflation surveillait individuellement les professionnels.

Il fallait prendre en considération la portée du programme et les problèmes reliés à la surveillance d'un très grand groupe de professionnels en exercice. L'article 26(2) du Règlement définissait les services professionnels à surveiller. On estimait que 40 000 firmes et 70 000 professionnels en exercice seraient assujettis au programme. Le nombre de professionnels changeait constamment et il n'existait aucune liste complète des professionnels. Cette situation a provoqué d'importantes difficultés d'application du programme. Il était essentiel, pour l'application d'un programme couvrant un domaine aussi vaste et ne disposant que d'une douzaine d'employés, que les professionnels s'identifient personnellement.

Au début de 1977, on estimait qu'environ 20 pour cent des professionnels n'avaient pas présenté de rapport à la Commission de lutte contre l'inflation. La Commission autorisa une campagne téléphonique massive destinée à identifier les professionnels «coupables» et à les encourager à envoyer les rapports nécessaires. La Commission décida également de faire appliquer ses exigences en matière de rapport en transmettant au Directeur le nom des professionnels n'ayant pas envoyé de rapport.

Au total, la campagne téléphonique a permis d'identifier quelque 8000 professionnels en exercice qui n'avaient pas envoyé de rapport à la

Commission. Environ 70 pour cent des professionnels contactés ont envoyé des rapports volontairement. Les autres 2400 ont été transmis au Directeur qui a entamé des poursuites judiciaires pour obtenir les renseignements requis. Par suite de ces efforts, environ 95 pour cent des professionnels ont remis des rapports à la Commission.

Parmi les 40 000 firmes présentant des rapports à la Commission, environ 20 000 suivaient des barèmes d'honoraires provinciaux approuvés par la Commission de lutte contre l'inflation. Lorsque le barème d'honoraires était approuvé, la Commission n'effectuait aucune autre vérification. Pour les professionnels non régis par des barèmes d'honoraires provinciaux, ils devaient appliquer eux-mêmes le Règlement dans le cadre du programme.

Cependant, il est vite apparu que de nombreux professionnels dépassaient le maximum de \$2400 permis par les indicateurs et aussi que la plupart des professionnels basaient leurs honoraires sur des barèmes très souples ou inexistants. Le fait de dépasser le maximum de \$2400 ne signifiait pas forcément une contravention aux indicateurs. Certaines déductions étaient permises pour des gains de productivité et pour les prix en vigueur avant le 14 octobre 1975. Cependant, pour s'assurer que les professionnels ne contrevenaient pas aux indicateurs, il a fallu organiser un vaste programme de vérification. Ce programme a fonctionné du début de 1977 jusqu'en décembre 1978. Environ 1000 vérifications ont été effectuées sur place. En général, les vérifications ont permis de voir que les professionnels se conformaient au Règlement et qu'une petite majorité seulement réalisait un surcroît de recettes. Dans chacun de ces cas, un plan d'observation satisfaisant a été négocié avec le professionnel afin de retourner le surcroît sur le marché.

Les renseignements statistiques couplés aux conclusions des vérifications ont confirmé que l'augmentation globale des revenus des groupes de professionnels était nettement conforme aux indicateurs pendant la durée du programme.

Les établissements financiers et connexes

Ce groupe comportait trois grands secteurs. Le premier secteur se composait des banques à charte, le deuxième des compagnies travaillant dans le domaine de l'assurance (sur les biens, contre les accidents, hypothécaires) et le troisième les autres institutions financières, principalement les compagnies de fiducie, de prêt et d'hypothèque¹¹.

Même si deux de ces secteurs ont été par la suite assujettis à une partie propre du Règlement, au départ on pensait que la partie 1 du Règlement initial pouvait s'appliquer aux trois secteurs moyennant certaines modifications. Même si ces secteurs présentaient des ressemblan-

¹¹ Le secteur de l'assurance en général était encore assujetti à la partie 1 du Règlement et par la suite à la partie 7.

ces, il est préférable de les étudier dans le contexte de leurs indicateurs personnels.

LES BANQUES À CHARTE

Les premières propositions concernant ce secteur reflétaient les principes soutenant la partie 1 du Règlement selon laquelle le contrôle sur les banques se ferait au moyen d'indicateurs régissant les bénéfices et d'indicateurs provisoires régissant la fixation des prix.

Dans les propositions initiales, l'indicateur relatif aux bénéfices exigeait que le rapport entre les recettes et le total de l'actif au cours d'une période d'observation ne dépasse pas 95 pour cent du rapport moyen obtenu au cours des cinq derniers exercices financiers terminés avant le 31 octobre 1974. Cette règle devait s'appliquer à l'ensemble des opérations d'une banque, y compris ses opérations avec l'étranger, et devait utiliser l'actif total au lieu des recettes brutes d'exploitation¹².

Une caractéristique particulière des indicateurs régissant les prix fut la demande adressée par la Commission aux banques en vue de geler leurs frais administratifs pendant un an à compter du 31 octobre 1975. Elles devaient obtenir l'approbation de la Commission pour augmenter les taux facturés sur les prêts personnels et les plans de crédit. Étant donné le mandat confié à la Banque du Canada pour fixer les taux d'intérêt au Canada, les taux des prêts n'étaient pas surveillés. La Commission a plutôt décidé de geler les écarts moyens entre le taux moyen des prêts d'une banque et son taux préférentiel à celui existant le 13 octobre 1975 ou aux environs de cette date. Ces deux aspects, le gel des écarts entre l'intérêt facturé et l'intérêt payé par les banques et le gel des frais administratifs, ont été particulièrement utiles aux yeux du public.

Au début de janvier 1976, la Commission a appris que les banques pourraient différencier leurs revenus et leurs actifs au Canada et à l'étranger. Il semblait également évident qu'il faudrait rédiger des indicateurs particuliers pour les banques à charte.

Le 20 février 1976, les indicateurs régissant les banques à charte étaient publiés. L'indicateur concernant les bénéfices était en fait le même que dans la proposition initiale: limiter le rapport entre les recettes et l'actif total à 95 pour cent du rapport moyen pendant les cinq derniers exercices se terminant le 31 octobre 1975 au lieu du 31 octobre 1974. Un ratio moyen de l'équilibre entre les recettes et l'actif total pour ce secteur a été utilisé dans le but d'introduire un mécanisme de déduction pour base faible, à savoir un maximum de 1.05 pour cent¹³. Cette caractéristique était basée sur la nécessité de maintenir un capital adéquat dans les banques en raison de l'importance d'un bon système bancaire pour

¹² L'ensemble des activités était inclus parce que l'on pensait que les banques ne pourraient pas séparer leurs actifs nationaux et étrangers.

¹³ Le taux de 1.05 était légèrement supérieur à la moyenne réelle de ce secteur.

l'ensemble de l'économie¹⁴. La déclaration énonçait également les règles provisoires régissant la fixation des prix qui devaient empêcher les banques d'élargir les écarts entre a) le taux préférentiel d'une banque et le taux versé sur les comptes d'épargne sans chèque; b) le taux moyen imposé aux nouvelles hypothèques résidentielles et le taux moyen courant offert sur les dépôts à terme échéant à plus d'un an; et c) le taux préférentiel d'une banque et le taux moyen courant offert sur les dépôts portant intérêt. Une disposition prévoyait également des ajustements pour modifier la rentabilité des opérations étrangères. L'observation de ces règles par les banques serait étroitement surveillée et elles devraient présenter des états trimestriels à la Commission.

Les discussions ultérieures ont entraîné une certaine modification des propositions. L'ébauche du Règlement a été rendue publique le 11 juin 1976 en même temps que celle donnée dans le budget de mai. Les règles s'appliquant aux banques à charte se trouvaient dans la partie 5 de l'ébauche du Règlement.

La principale modification concernait l'application des tests des bénéfiques aux activités nationales seulement. L'indice de déflation des bénéfiques a été modifié de 95 à 85 pour cent et on offrait le choix de la période de base: les exercices financiers 1970 à 1974 ou l'exercice 1975. Le coefficient de déduction pour base faible a été augmenté de 1.05 à 1.13 pour cent, ce qui reflétait les différences de marge entre les opérations au Canada et à l'étranger.

Une autre caractéristique du Règlement était une disposition spéciale qui permettait à une banque de rajuster tout surcroît de recettes supplémentaire provenant du passage aux nouvelles règles. Une déduction du surcroît de recettes apparent était également autorisée pour les gains réalisés sur les nouvelles souscriptions en capital, ce qui reflétait une préoccupation à propos du manque de stimulant possible pour la souscription de nouveaux capitaux et l'effet sur les ratios du capital (actif par rapport à l'avoir propre et passif par rapport à l'avoir propre).

En septembre 1976, la Commission a étudié les indicateurs et les bulletins techniques destinés aux institutions financières. La Commission a recommandé et accepté un prolongement du gel des frais administratifs pour une nouvelle année. Il a également été décidé de ne pas accorder de déductions au titre des investissements.

Au cours des mois suivants, l'Association des banquiers canadiens a soumis à la Commission et au ministre des Finances un certain nombre de griefs demandant l'abolition des restrictions portant sur les écarts entre les taux d'intérêt, une modification du Règlement à l'endroit de la déduction au titre des investissements et l'abolition du gel sur les frais d'administration.

La question du gel des frais d'administration a été soumise à l'étude de la Commission. Les banques ont soutenu que même si une répercus-

¹⁴ Communiqué de la CLI n° 76-24, «Indicateurs pour les banques à charte», 20 février 1976.

sion des coûts était autorisée dans les écarts de taux d'intérêt, ce n'était pas le cas en ce qui concerne les frais d'administration et les frais d'exploitation. Le taux des augmentations de coûts dans ces domaines exigerait vraisemblablement une forte augmentation des frais d'administration après les contrôles.

En mai 1977, la Commission décidait de maintenir la période de gel prévue jusqu'au 31 octobre 1977. La question a été de nouveau étudiée en octobre 1977. La recommandation initiale visait à limiter l'augmentation moyenne des frais d'administration affichés à 6 pour cent pour un an jusqu'au 31 octobre 1978 conformément aux indicateurs régissant les augmentations de la rémunération pendant la même période. Cependant, la décision finale fut de limiter l'augmentation globale à 5 pour cent.

LES AUTRES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

La partie 6 a été rédigée pour les fournisseurs autres que les banques à charte qui avaient exclusivement des activités d'intermédiaires financiers. Les fournisseurs, comme les compagnies de fiducie, ayant en partie des activités d'intermédiaires financiers et en partie d'autres activités (immobilier, fiducie, agent) devaient être assujettis à la fois à la partie 6 et aux parties 1 et 7 des indicateurs.

Les règles concernant les fournisseurs assujettis à la partie 6 étaient semblables à celles applicables aux banques à charte (partie 5) et avaient été établies lors de discussions avec des représentants de l'industrie, en particulier avec l'Association des compagnies de fiducie du Canada. La déduction pour base faible était accordée, le pourcentage de marge nette de référence étant fixé à au moins 0.71 pour cent de l'actif. Ce montant équivalait à 82 pour cent du rendement moyen de ce secteur sur l'actif en 1975, comme c'était le cas pour les banques.

La Commission a également approuvé en juillet 1977 une déduction au titre des contrats à long terme. Ceci permettait en fait aux fournisseurs assujettis à la partie 6 et qui avaient signé des contrats de prêt d'argent (à plus d'un an) le ou avant le 31 décembre 1976 de calculer leurs bénéfices d'exploitation de référence sur la base de 100 pour cent de la marge de la période de base sur les contrats à long terme encore en suspens au cours d'une période d'observation et à 85 pour cent de la marge de la période de base sur tous les autres éléments de l'actif.

Pour les fournisseurs assujettis à la partie 6, les indicateurs régissant la fixation des prix étaient semblables à ceux des banques. Les fournisseurs qui offraient des dépôts personnels à terme de cinq ans et des certificats de dépôt garantis de cinq ans ne pouvaient pas augmenter l'écart entre le taux d'intérêt offert sur ces dépôts et le taux d'intérêt demandé sur les hypothèques en vertu de la Loi nationale sur l'habitation et sur les hypothèques préférentielles traditionnelles. Comme pour les banques à charte, les frais d'administration étaient également gelés jusqu'au 31 octobre 1978. Cependant, un fournisseur dont les activités en vertu de la partie 6 et des parties 1 ou 7 connaissaient un gel des tarifs,

des commissions et des frais d'administration aux niveaux en vigueur le 13 octobre 1975 pouvait réclamer une exemption du surcroît de recettes sur toutes les activités régies par les parties 1 et 7, mais pas par la partie 6.

LES ASSURANCES SUR LES BIENS, CONTRE LES ACCIDENTS ET HYPOTHÉCAIRES

Au début, on a reconnu un certain nombre de problèmes à propos de l'application du Règlement au domaine de l'assurance sur les biens et contre les accidents. Ils ont été résumés au début de 1976 dans un document adressé à la Commission par le personnel. Le secteur de l'assurance avait subi de fortes pertes au cours des dernières années, surtout dans le domaine de l'assurance automobile. De plus, ces compagnies avaient des revenus de placement considérables dont on n'avait jamais tenu compte pour déterminer les bénéfices ou les pertes d'un secteur particulier de l'assurance. Les revenus de placement comprennent les intérêts, les dividendes, les gains ou pertes de capital, ainsi que diverses rubriques, et s'inscrivent dans trois catégories principales: les revenus sur les réserves pour risques en cours, les revenus sur les réserves pour sinistres en cours de règlement et les revenus sur l'avoir propre. On admettait généralement que les deux premières catégories de revenus représentaient le capital des détenteurs de police et pouvaient donc raisonnablement être répartis dans les différentes catégories d'assurance. Le secteur de l'assurance s'est fortement opposé à cette position mais les compagnies ont peu à peu inclus ces revenus dans le calcul des bénéfices et des pertes par catégorie d'assurance.

Le document rédigé par le personnel a mentionné que le secteur de l'assurance et le Surintendant des assurances fédéral étaient préoccupés par le fait que tout programme de contrôle des bénéfices qui empêchait les compagnies de gagner suffisamment d'argent les obligerait à limiter leurs activités d'assurance et provoquerait donc une pénurie d'assurance.

De tous les régimes mentionnés dans la partie 1 du Règlement, c'est la méthode de la ligne de produits qui était jugée la plus appropriée pour contrôler les bénéfices avec les indicateurs de fixation des prix.

Les secteurs de l'assurance sur les biens et contre les accidents étaient composés d'un grand nombre de petites entreprises. Les compagnies ayant 500 employés ou plus ne représentaient que 25 pour cent des primes souscrites. En conséquence, il fut recommandé d'assujettir tout le secteur aux dispositions obligatoires de la Loi en raison du contrôle limité de la Commission et du grand impact de ce secteur sur le public. Après plusieurs années de pertes importantes, suivies par de fortes hausses des tarifs en 1974 et 1975, il était évident que ce secteur réaliserait bientôt des bénéfices substantiels. Il fallait donc que la Commission agisse le plus rapidement possible.

En février 1976, après consultation auprès des surintendants des assurances fédéral et provinciaux, la Commission a accepté de recommander que toutes les compagnies d'assurance sur les biens et contre les

accidents soient assujetties aux contrôles, à l'exception des départements d'assurance contre les accidents et la maladie au sein des compagnies d'assurance-vie. Le décret du conseil C.P. 1976-911 publié le 5 avril 1976 a mis cette recommandation en vigueur.

Les indicateurs initiaux stipulaient que les revenus d'intérêt et de location devaient être inclus dans les recettes brutes alors que les dividendes et les gains ou pertes de capital devaient être exclus.

De nombreuses solutions ont été envisagées pour la déduction pour base faible: le revenu net exprimé en pourcentage de l'avoir propre, de l'actif total ou des primes nettes. La dernière solution semblait avoir des avantages sur les autres. Elle suivait de plus près les indicateurs initiaux du fait qu'elle était conçue en fonction de l'état des revenus et non du bilan. Comme cette solution permettait aux compagnies de tirer un bénéfice sur chaque prime d'un dollar, elle les inciterait à agrandir leur entreprise, question qui suscitait une certaine inquiétude dans les divers départements des assurances aux niveaux fédéral et provincial. Enfin, cette forme de mesure plaçait les compagnies canadiennes sur un pied d'égalité avec les succursales étrangères au moment de déterminer les bénéficiaires admissibles puisque ces dernières pouvaient manipuler leur actif et leur avoir propre.

En mai 1976, la Commission acceptait la recommandation concernant la déduction pour base faible et acceptait d'accorder un niveau convenable de 3 pour cent des recettes brutes. Le revenu net devait comprendre les gains ou pertes d'assurance *et* l'intérêt ou le revenu des placements locatifs imputables aux activités, mais pas le revenu de placements imputable à l'avoir propre. Aucune considération spéciale n'était prévue pour permettre aux compagnies de conserver des revenus excessifs. Les compagnies assujetties par le décret du conseil ou en vertu d'une association ne devaient présenter que des rapports annuels. La règle de la marge nette devait s'appliquer au niveau des lignes de produits (catégorie d'assurance) avec un maximum global pour l'ensemble des activités.

À partir de l'été 1976, la Commission s'est préoccupée des assurances sur les biens et contre les accidents, surtout pour garantir la présentation de plans d'observation applicables face à l'augmentation croissante des surcroûts de recettes.

Les modifications apportées aux parties 1 et 7 des indicateurs en vue de leur application aux compagnies d'assurance sur les biens et contre les accidents ont été énoncées dans un bulletin technique (AI-23-P) publié le 5 novembre 1976. Peu de temps avant, la Commission avait réaffirmé sa décision de ne pas modifier la disposition concernant la déduction pour base faible accordée à l'ensemble du secteur des assurances.

En novembre, la Commission a de nouveau étudié le statut du secteur de l'assurance sur les biens et contre les accidents vis-à-vis du programme. Elle a constaté qu'il y aurait des surcroûts de recettes en 1977 et 1978 et qu'il fallait formuler une stratégie d'observation globale. Les trois grandes solutions soumises à la Commission étaient a) le retour

à la source du surcroît de recettes, b) l'implantation d'un programme de réduction des tarifs, ou c) le maintien des prix et l'élaboration d'une sorte de déduction au titre des prix.

La Commission a décidé de ne rien faire qui empêcherait une compagnie de satisfaire aux exigences en matière de solvabilité stipulées à l'article 103 de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

La Commission a opté pour la deuxième solution, à savoir que les compagnies ayant un surcroît de recettes diminuent leurs tarifs afin de s'assurer de ne pas continuer à réaliser un surcroît de recettes; le plan d'observation préféré comportait un rabais direct consenti aux détenteurs de police. Les compagnies qui n'avaient pas réussi à satisfaire aux exigences de l'article 103 étaient autorisées à conserver leur surcroît de recettes et aussi à ajouter leurs frais de règlement des sinistres et leurs dépenses d'administration à des fins de rattrapage.

À compter de mai 1977, la Commission annonça les modalités d'observation pour les compagnies d'assurance. Il s'agissait principalement de ristournes accordées aux détenteurs de police sur le surcroît de recettes réalisé en 1976. Cette nouvelle a été bien accueillie étant donné que les plaintes des consommateurs à propos des tarifs d'assurance, surtout automobile, avaient éclipsé en nombre les plaintes relatives aux produits alimentaires à la fin de l'été et à l'automne 1976.

En octobre 1977, la Commission a procédé à une nouvelle révision de la situation des secteurs de l'assurance sur les biens et contre les accidents, cette fois à la demande du Bureau d'assurance du Canada qui voulait un adoucissement des indicateurs en vigueur. La déduction pour base faible de 3 pour cent ne semblait pas permettre aux compagnies d'augmenter assez rapidement leur capital pour accroître le volume des primes de façon à répondre à l'augmentation de la demande d'assurances. Il semble également que les compagnies d'assurance étaient défavorisées par rapport aux autres institutions financières. Le Bureau voulait une augmentation de la déduction pour base faible à 5 pour cent des recettes brutes, le choix d'une autre période de base excluant les années 1973 et 1974 et la permission pour les compagnies de présenter des rapports sur la base des règles comptables de solvabilité.

Après avoir étudié ces demandes, la Direction des prix et bénéfices a conclu que le secteur de l'assurance avait réalisé au cours des 20 dernières années des bénéfices de 3 à 5 pour cent des recettes brutes, avec une moyenne de 4.75 pour cent au cours des 10 dernières années. En appliquant l'indice de déflation de 85 pour cent à ce niveau, la déduction pour base faible atteindrait 4 pour cent. La Commission a adopté la déduction pour base faible révisée mais a refusé de changer les années de base et de modifier la méthode comptable.

La Direction a également constaté que la plupart des compagnies d'assurance réaliseraient des surcroîts de recettes croissants. En conséquence, il fallait éliminer ce surcroît au cours d'une période inférieure à un an comme il avait été permis pour le surcroît de recettes réalisé en

1976. La méthode préférée prévoyait des ristournes aux clients, ainsi qu'un chèque de remboursement lors des non-renouvellements. La Direction a également recommandé de prendre des mesures pour les tarifs afin de s'assurer de ne pas réaliser un nouveau surcroît de recettes en 1978.

Ces recommandations ont été énoncées au Bureau d'assurance du Canada en insistant tout particulièrement sur l'élimination du surcroît de recettes. D'importantes pertes subies au cours du quatrième trimestre de 1977 ont diminué le montant du surcroît de recettes prévu. Cependant, ce montant a encore été important. Dans la plupart des cas, il a été retourné aux détenteurs de police avant le 30 juin 1978 sous la forme de chèques de remboursement aux détenteurs de police ou de ristournes lors du renouvellement ou de réductions de tarif avec un remboursement à ceux qui ne renouvelaient pas leur police.

À l'automne 1978, le Bureau d'assurance a communiqué de nouveau avec la Commission pour essayer d'obtenir une nouvelle déduction pour base faible. Cependant, après avoir étudié les arguments présentés par le Bureau, la Commission n'a pu accéder à sa requête. Elle a reconnu que pour permettre une période de décontrôle aussi ordonnée que possible, il faudrait offrir aux compagnies un certain nombre de choix en vue d'éliminer le surcroît de recettes de 1978 et le surcroît accumulé. En conséquence, les plans d'observation de 1978 pouvaient prendre trois formes: des ristournes en espèces, un gel des tarifs sur les lignes d'assurance personnelles ou des réductions au moment du renouvellement et des chèques à ceux qui ne renouvelaient pas.

En février 1976, le secteur de l'assurance-vie a été étudié par le personnel de la Commission et il a semblé nécessaire d'accorder des considérations particulières. Il a été recommandé au Surintendant des assurances fédéral de conseiller la Commission sur l'à-propos d'augmentations des tarifs aux fins de la fixation provisoire des prix. Les compagnies d'assurance-vie ont également été tenues d'utiliser des méthodes comptables compatibles avec les périodes précédentes et non pas celles du paragraphe 7(2) du Règlement. En raison de la concurrence dans le secteur de l'assurance-vie, le contrôle des compagnies assujetties aux dispositions obligatoires semblait suffisant pour régler ce secteur. Les compagnies ayant 500 employés ou plus représentaient 75 pour cent de toutes les primes souscrites au Canada. En avril 1976, toutes ces compagnies figuraient sur la liste des préavis d'augmentation de prix. Le test d'observation était la règle de la marge nette globale utilisant les méthodes comptables de ce secteur. L'analyse était effectuée par le département des assurances et les surcroîts de recettes étaient rapportés à la Commission.

Les dividendes

Les dividendes ont été inclus dans le Programme anti-inflationniste afin de contrôler les revenus de tous les secteurs de la société. Aux fins du programme, les dividendes ont reçu une vaste définition afin que les

compagnies ne puissent pas réduire le montant de leur surcroît de recettes en recourant à des distributions de dividendes ou de bénéfices.

Le Livre blanc proposait de limiter les dividendes pour la première année du programme au montant exact des dividendes par action versé au cours du dernier exercice financier terminé. Le Livre blanc reconnaissait qu'il faudrait augmenter les dividendes soit pour souscrire un nouveau capital social, soit lorsqu'une entreprise pourrait démontrer que sa base de dividendes était anormalement faible. Cet énoncé devait constituer un guide important dans le traitement des cas. Il a également fourni une base pour établir la rétroactivité du contrôle des dividendes lorsque le Règlement a été publié.

Lorsque le projet de loi a été publié le 15 décembre, les dividendes faisaient l'objet d'un contrôle spécial en vertu de l'alinéa 3(2)c). Au paragraphe 2(1) de la Loi, le terme dividende était défini comme suit: «comprend un dividende en actions et toute autre forme de distribution des bénéfices des corporations, à l'exclusion des cas de liquidation ou de cessation des affaires».

La limitation des dividendes était basée sur la première période d'observation commençant le 14 octobre 1975 et se terminant le 13 octobre 1976. La restriction du montant qu'une compagnie pouvait verser découlait des possibilités suivantes:

- 1) la compagnie ne pouvait pas déclarer ou verser des dividendes supérieurs à ceux versés pendant sa période de base, la période de base étant le dernier exercice financier terminé avant le 14 octobre 1975;
- 2) cependant, si une compagnie avait un registre prouvant le versement de dividendes annuels, semestriels ou trimestriels, elle pouvait verser le produit du dernier dividende attribué avant le 14 octobre 1975 s'il était supérieur au montant versé par action au cours du dernier exercice financier;
- 3) en dépit des deux restrictions précédentes, toutes les corporations pouvaient verser en dividendes 25 pour cent de leurs gains calculés conformément aux règles comptables généralement acceptées pour leur dernier exercice financier terminé avant le 14 octobre 1975.

Aucune restriction n'était imposée aux nouvelles compagnies pour leurs douze premiers mois d'existence. On a inclus des règles autorisant la fusion des dividendes lorsque des compagnies avaient fusionné et la subdivision ou la consolidation des actions moyennant un rajustement proportionnel.

Les indicateurs initiaux appliquaient la limitation des dividendes à toute compagnie canadienne constituée au Canada et cotée en bourse ou qui employait plus de 500 personnes au Canada le 14 octobre 1975 ou après, ou qui employait 20 personnes ou plus dans l'industrie de la construction. Ils s'appliquaient également à toutes les compagnies associées au sens de l'article 256 de la Loi de l'impôt sur le revenu tel qu'il s'appliquait aux compagnies susmentionnées et aux firmes de professionnels. Le Règlement a été modifié peu après la publication des règles pour

éliminer un grand nombre de petites compagnies. La règle s'appliquait finalement à toutes les compagnies constituées au Canada et cotées en bourse ou à toute personne ou à tout fournisseur mentionné au sous-alinéa 3(2)(ii), (iii), (iv) ou (v) de la Loi.

Le Règlement excluait spécifiquement certaines corporations, dont les corporations de placements hypothécaires, les corporations de placements, les corporations de fonds mutuels, les corporations de placements appartenant à des non-résidents, les caisses de crédit et les corporations coopératives. Il excluait également les dividendes payés sur les polices par les compagnies d'assurance-vie, les dividendes non payés sur les actions privilégiées, les dividendes sur une nouvelle catégorie d'actions au cours des douze premiers mois suivant l'émission, les dividendes au cours du premier exercice financier d'une corporation et les dividendes d'une corporation sur une catégorie d'actions dont au moins 90 pour cent appartiennent à titre de bénéficiaire à une ou plusieurs corporations elles-mêmes visées par le Règlement.

À la fin de l'hiver, un bulletin technique (AI-11-P du 15 mars 1976 sur les dividendes) a été publié pour résoudre les questions et les problèmes. Le premier de ces problèmes était la définition du mot «dividende». Le bulletin énonçait que la capitalisation des gains retenus pouvait être considérée comme un dividende aux fins de la CLI. Lorsque la capitalisation d'un montant nominal était exigée aux fins d'un dividende d'action, la Commission ne le considérerait pas comme un dividende en vertu des indicateurs. Les paiements effectués sur le remboursement ou l'annulation d'actions et dépassant le capital libéré étaient considérés comme des dividendes. On avait établi clairement le principe visant à s'assurer qu'aucun actionnaire ne recevait un revenu excessif par une distribution des bénéfices des sociétés.

Le bulletin a également éclairci la question des dividendes déclarés avant le 14 octobre 1975 et versés après cette date. Le versement était jugé effectué à la date de sa déclaration. Cette interprétation a résolu le problème d'une compagnie pouvant réclamer des dividendes antérieurs à sa période de base ou les inclure dans sa période de base si cela était à son avantage.

Le concept de «registre adéquat» a été clarifié. Lorsqu'une entreprise pouvait démontrer qu'elle avait versé des dividendes pendant une certaine période et avait cessé de le faire, mais avait versé un dividende avant le 14 octobre 1975 et après la cessation, elle serait considérée comme ayant un registre adéquat. Lorsqu'une entreprise avait versé un important dividende après son exercice financier se terminant avant le 14 octobre 1975 mais avant cette date, ce montant pouvait être considéré comme constituant un registre adéquat à condition de pouvoir démontrer clairement l'intention de la corporation de mettre en œuvre et de poursuivre une politique de dividendes à ce niveau.

Le bulletin technique permettait également aux entreprises d'utiliser une base consolidée. Cette interprétation permettait aux compagnies qui présentaient normalement des rapports sur une base consolidée de le

faire. Elle simplifiait également le contrôle des dividendes car la plupart des compagnies recensées effectuaient leurs rapports publics de cette manière.

Le bulletin confirmait que la réorganisation ou la vente d'une corporation serait considérée comme un motif acceptable de versement de dividendes accrus et confirmait également l'accroissement des dividendes en vue de réunir un nouveau capital social. Dans la pratique, la Commission exigeait qu'une telle situation soit confirmée et justifiée par des experts-conseils de l'extérieur avant de donner son approbation.

Ce bulletin a résolu la question de considérer les professionnels de la même manière pour la limitation des prix et bénéfices et des dividendes sans tenir compte de la forme de leur organisation. Les corporations assujetties aux limitations des dividendes uniquement parce qu'elles étaient des corporations de professionnels et avaient moins de 500 employés étaient exemptées des indicateurs régissant les dividendes si tous les actionnaires de la corporation étaient des professionnels en exercice conformément à la définition donnée au sous-alinéa 25(2)c)(ii) des Indicateurs anti-inflation.

À cette époque, de nombreuses demandes de dividendes ont été soumises par de petites entreprises du secteur de la construction et de petites firmes de professionnels. Comparativement aux montants impliqués dans les grandes entreprises multinationales, les sommes en jeu dans ces cas étaient relativement importantes mais leur inclusion aurait augmenté considérablement le travail administratif. De plus, le contrôle des dividendes de ces petites entreprises était considéré injuste puisque les autres petites compagnies ayant moins de 500 employés n'étaient pas assujetties aux indicateurs régissant les prix et bénéfices et donc les dividendes. La Commission a considéré que les entreprises ayant 500 employés ou moins ne devaient pas être tenues de présenter des rapports sur leurs dividendes à partir de cette date. Cette position a été énoncée dans le bulletin AI-11-P révisé publié le 10 mai 1977.

Le bulletin technique AI-11-P révisé établissait que la plupart des petites compagnies, c'est-à-dire celles qui comptaient moins de 500 employés et qui n'étaient pas cotées en bourse, n'étaient pas tenues de présenter des rapports sur les dividendes. Cette mesure a éliminé les très petites compagnies et a centré les efforts uniquement sur les compagnies cotées en bourse et sur celles ayant plus de 500 employés. Le personnel de la Direction des prix et bénéfices surveillait attentivement les journaux et les revues financières afin d'y déceler tout versement éventuel de dividendes dépassant les indicateurs. Dans certains cas, les infractions en matière de dividendes décelées grâce à cette méthode ont permis de faire ressortir des situations dans lesquelles certaines compagnies associées avec d'autres compagnies ayant plus de 500 employés auraient dû présenter des rapports en vertu des indicateurs régissant les prix et bénéfices et ne le faisaient pas. Il s'agissait en fait d'une double vérification et les quelques compagnies qui ne présentaient pas de rapports ont été tenues de le faire.

En octobre 1978, la Commission avait reçu 380 cas enregistrés. Alors que les compagnies avaient demandé des augmentations supérieures de près de \$700 millions aux indicateurs, la Commission n'avait autorisé que le versement d'un montant de \$282 millions.

En résumé, les indicateurs pour la limitation des dividendes ont permis d'atteindre le but visé. L'observation de ces indicateurs a été réalisée en n'exigeant qu'un petit travail administratif supplémentaire de la part de la Commission et des compagnies concernées.

Partie Trois: Notes techniques

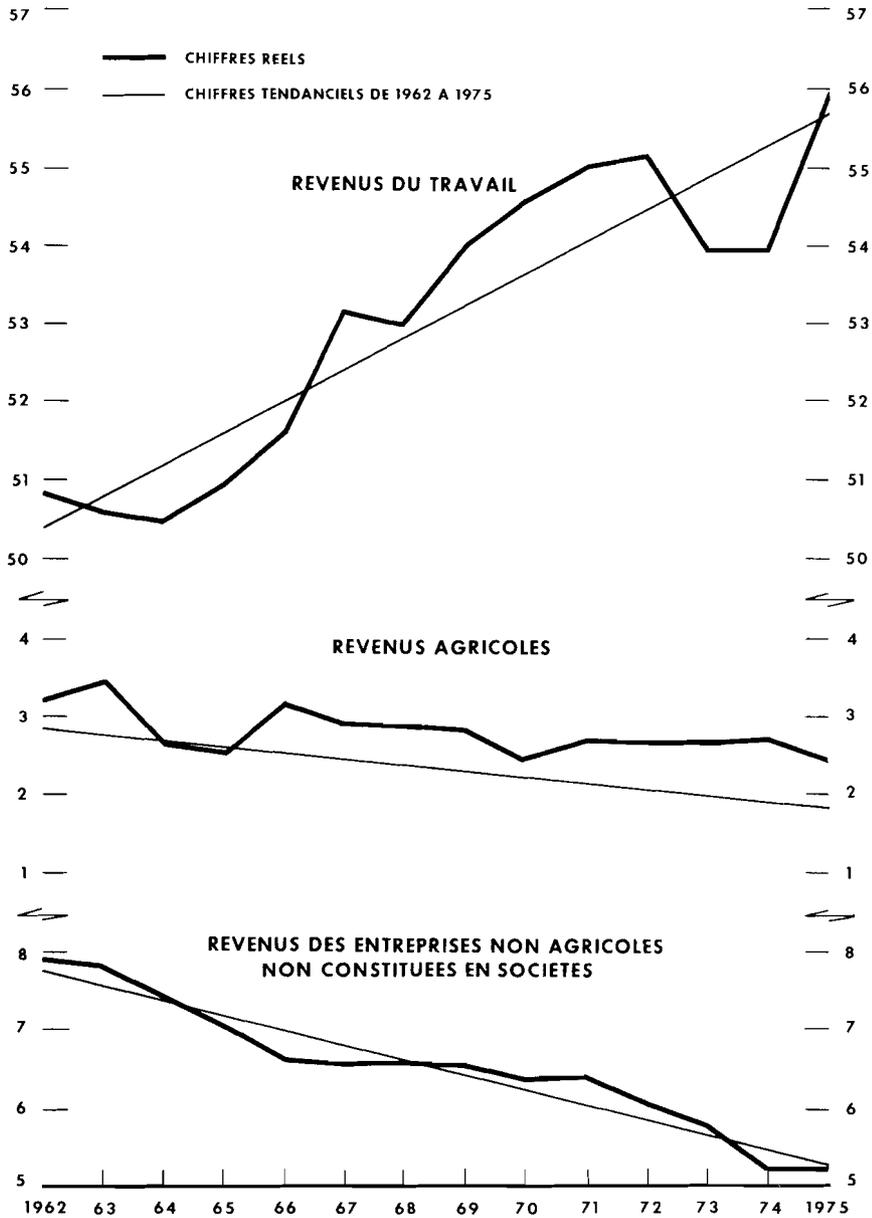
1. Quelques aspects empiriques de la conception du programme

Au cours des pourparlers de consultation qui ont eu lieu au printemps 1975 entre les entreprises, le gouvernement et les syndicats (se reporter au chapitre premier), quelques membres du personnel du ministère des Finances se sont penchés sur la répartition du revenu national, particulièrement du revenu provenant d'un travail (traitements et salaires), et des bénéfices des compagnies, et sur l'impact de l'inflation sur leurs actions et sur les gains réels des travailleurs. Cette analyse a permis d'établir un certain nombre de modèles de simulation des principales composantes du PNB et de leur impact de répartition selon les diverses références de prix et les divers niveaux de gains de productivité des travailleurs. Dans cette analyse, la période de référence portait sur les années 1962 à 1974 et la période de prévision et de simulation sur les années 1975 à 1978.

Il s'agissait d'une analyse préparatoire à des propositions empiriques spécifiques dont les principaux participants aux pourparlers devaient discuter. Les figures 2 et 3 indiquent les mouvements et les tendances de la répartition du PNB en termes de traitements et salaires et en termes de bénéfices des corporations au cours de la période de référence. On peut remarquer d'importants changements cycliques dans la répartition du PNB. La part de la main-d'œuvre est à la hausse en raison de l'élimination du travail non payé, particulièrement dans le domaine agricole, et ne reflète pas un déplacement réel du capital vers la main-d'œuvre. La part des bénéfices représente une tendance légèrement à la baisse. Cette situation reflète une tendance vers un ratio plus élevé du financement de la dette et non une tendance à la baisse de la part du capital au sens large. La plupart des autres composantes importantes du PNB (provisions pour consommation de capital, revenu net, revenu agricole net et revenu des entreprises non agricoles non constituées en société) faisaient état d'une baisse.

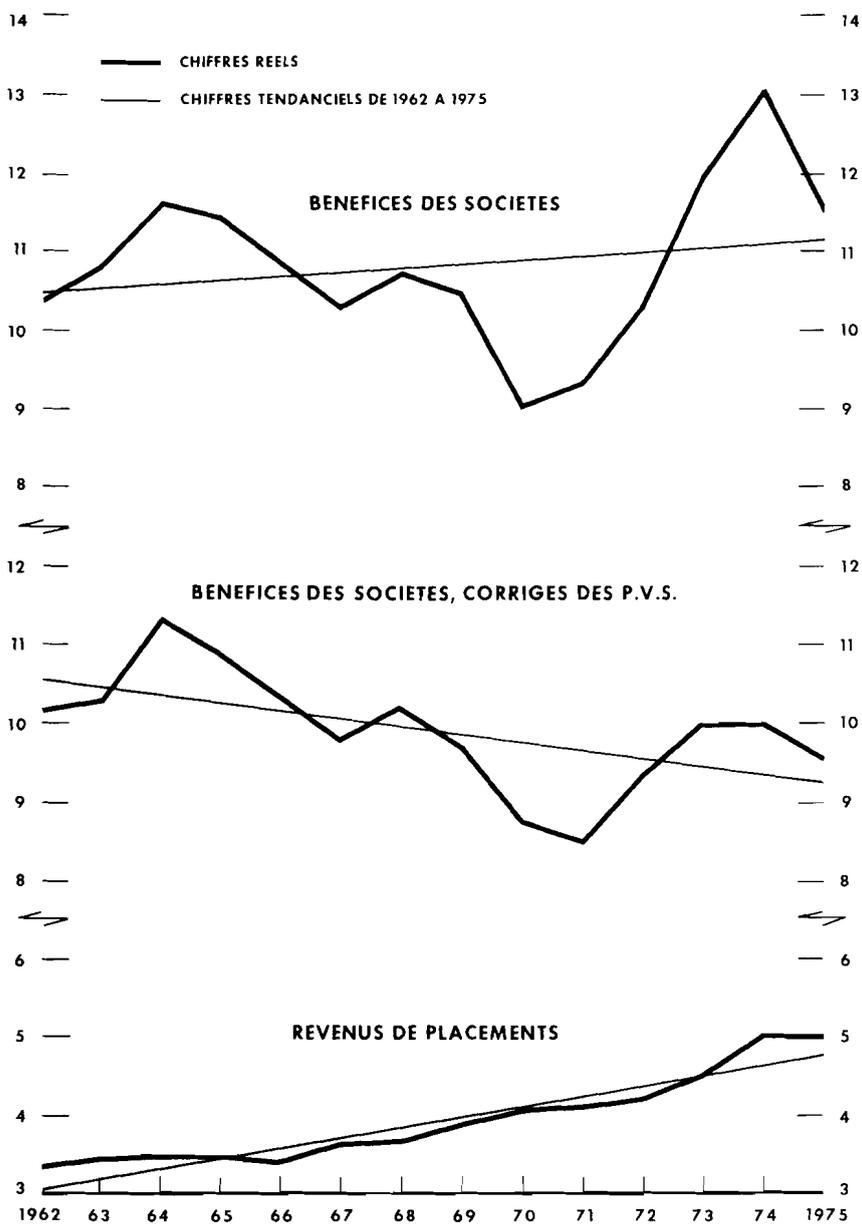
Les pourparlers de consultation n'espéraient pas modifier de façon fondamentale ces profils traditionnels de répartition du PNB. Toutefois, on a remarqué que les bénéfices réalisés par les corporations en 1974 et

FIGURE 2
LES REVENUS EN PROPORTION AU PNB (A)



Source: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses.
Tableau de référence 10.

FIGURE 3
LES REVENUS EN PROPORTION AU PNB (B)



Source: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses.
Tableau de référence 10.

les revenus des agriculteurs étaient supérieurs à la tendance à long terme, alors que les traitements et salaires lui étaient inférieurs¹⁵. Par conséquent, en établissant des moyens pour faire diminuer l'inflation, on a constaté qu'il faudrait améliorer la position des traitements et salaires. Le problème consistait à revenir aux positions antérieures en réduisant toutefois l'inflation normalement produite par l'économie.

Un certain nombre de prévisions économiques laissaient entrevoir une légère reprise à compter du milieu de l'année 1975, principalement à cause de la lenteur de la reprise économique aux États-Unis. On prévoyait une augmentation de la production réelle par employé légèrement supérieure à 2 pour cent et un taux d'augmentation à peu près le même pour les salaires réels. Toute tentative d'augmentation plus rapide des salaires aurait pour effet de diminuer la répartition des bénéfices ou entraînerait une diminution de la répartition des revenus parmi les autres composantes ou les autres secteurs du revenu national non assujettis au programme de contrôles.

Le prix de référence était établi en tenant compte, dans la simulation, des augmentations de coûts déjà en vigueur dans l'économie ainsi que de certaines hypothèses concernant le prix des importations et les secteurs intérieurs non contrôlés, surtout le pétrole et les produits alimentaires. En règle générale, cette tendance devait se révéler assez optimiste. Si le programme fonctionnait et si aucun des secteurs non contrôlés ne connaissait une situation défavorable, le prix de référence avait de bonnes chances d'être atteint.

À l'époque, la limitation fondamentale des bénéfices cherchait à traduire cette politique économique en une règle régissant les bénéfices des entreprises. Sur le plan macro-économique, les deux principaux indicateurs, le coût unitaire et la marge nette, donnaient les mêmes résultats, c'est-à-dire que la part des bénéfices dans le PNB correspondait à peu près à sa valeur prévue de 10.4 pour cent au cours de la période allant de 1976 à 1978. (Au cours de la période de 1970 à 1974, la part moyenne des bénéfices atteignait 11 pour cent, ce qui donne 10.4 pour cent en multipliant par 95 pour cent.)

Les règles limitant le revenu (bénéfices et rémunération du travail) ont eu pour effet de rendre la répartition du revenu national au cours de la période des contrôles conforme aux tendances observées pendant la période de référence.

2. L'impact des règles du coût unitaire et de la marge nette

Au niveau macro-économique, les règles du coût unitaire et de la marge nette ont donné les mêmes résultats, c'est-à-dire que la part des bénéfices

¹⁵ En termes d'augmentations du revenu réel, les traitements et salaires avaient réellement baisse en 1973 pour n'augmenter que faiblement (moins de un pour cent) en 1974 (figure 2). On a constaté qu'il serait nécessaire d'inclure dans les indicateurs régissant la rémunération une disposition prévoyant et limitant le taux de rattrapage puisqu'il n'était pas question d'abroger les ententes existant dans le monde du travail.

dans le PNB correspondait à peu près à la tendance de 10.4 pour cent prévue de 1976 à 1978¹⁶. Cet objectif a été réalisé avec la règle du coût unitaire en énonçant qu'une entreprise pouvait maintenir ses bénéfices en valeur absolue au niveau de ce qu'elle avait gagné par unité de production en 1974. Ce bénéfice unitaire a été maintenu en n'autorisant que des augmentations de prix égales aux augmentations des coûts admissibles survenues pendant la période des contrôles. En fait, cette règle découlait directement du principe général de fixation des prix énoncé dans le Livre blanc. La règle de la marge nette, principalement conçue à l'intention des entreprises incapables d'affecter les coûts à des produits particuliers, équivalait à la règle du coût unitaire sur un plan macroéconomique. Pour arriver à cette équivalence, on a ramené à 95 pour cent la part moyenne des bénéfices dans le PNB au cours de la période de 1970 à 1974, ce qui donnait une valeur de répartition de 10.4 pour cent.

Bien que ces deux règles aient donné des résultats semblables de 1976 à 1978, elles y sont parvenues différemment. Selon le principe général de la répercussion des coûts énoncé dans le Livre blanc, la règle du coût unitaire impliquait que les marges nettes diminueraient à mesure que les coûts augmenteraient, ce qui de l'avis de nombreux employés de la Commission n'était pas très apprécié des entreprises assujetties aux contrôles. Le tableau 3 illustre simplement cette implication.

TABLEAU 3
IMPACT DE LA RÈGLE DU COÛT UNITAIRE SUR LA MARGE*

Poste	Période de base	Période du programme		
	1974	1975-1976	1976-1977	1977-1978
Recettes brutes	\$100.00	\$109.00	\$118.90	\$129.79
Total des coûts	90.00	99.00	108.90	119.79
Bénéfices	10.00	10.00	10.00	10.00
Marge bénéficiaire	10.0%	9.2%	8.4%	7.7%

* Supposons un volume de ventes constant chaque année, des recettes brutes de \$100 au cours de la période de base et une augmentation annuelle des coûts de 10 pour cent. Les augmentations de prix reflètent uniquement les augmentations de coûts (répercussion des coûts).

Cet exemple démontre clairement qu'une règle de la marge nette nécessitait un facteur de déflation si l'on voulait respecter le principe de la limitation des prix et de l'équivalence des règles. Le pourcentage de l'indice de déflation des bénéfices dans la règle de la marge nette qui donne *en moyenne* les mêmes résultats que la règle du coût unitaire dépend fortement de la période de base choisie. Une analyse a révélé que pour une période de base allant de 1970 à 1974 le chiffre moyen de 95 pour cent constituait le pourcentage approprié de marge nette de réf-

¹⁶ Voir la figure 2.

rence pour les non-distributeurs contrôlés en vertu de la règle de la marge nette (articles 17 et 18 des indicateurs initiaux).

Les débuts de l'application des indicateurs avaient démontré que la règle de la marge nette ne convenait pas à deux groupes d'entreprises. Pour les entreprises dont les marges bénéficiaires avaient eu tendance à augmenter régulièrement, la règle était trop sévère et aurait nécessité, dans de nombreux cas, de fortes réductions des marges bénéficiaires. Par contre, dans le cas des entreprises dont les marges bénéficiaires étaient à la baisse, la règle n'était pas spécialement contraignante et aurait même permis, dans de nombreux cas, d'importantes hausses des marges bénéficiaires et des augmentations de prix correspondantes. Le tableau 4 illustre ces caractéristiques en reprenant les mêmes hypothèses que le tableau 3.

TABLEAU 4
IMPACT DE LA RÈGLE DE LA MARGE NETTE*

Caractéristique de la marge	Période de base					Moyenne 1970-1974	Période d'observation		
	1970	1971	1972	1973	1974		1975-1976	1976-1977	1977-1978
Marge à la hausse	6%	7	8	9	10	8	7.6	7.6	7.6
Marge à la baisse	14%	13	12	11	10	12	11.4	11.4	11.4
Marge constante	10%	10	10	10	10	10	9.5	9.5	9.5

* Supposons un volume de ventes constant chaque année, des recettes brutes de \$100 en 1974 et des hausses annuelles de coûts de 10 pour cent pendant la période d'observation. Les hausses de prix sont limitées à 95 pour cent des marges moyennes de la période de base de 1970 à 1974.

Pour la première année de la période d'observation, il apparaît clairement que la règle de la marge nette donne lieu à des exigences différentes selon que les marges nettes des entreprises sont à la hausse ou à la baisse. De plus, le tableau 3 nous permet de comprendre pourquoi l'entreprise dont la marge est à la hausse veut utiliser la règle du coût unitaire alors que l'entreprise dont la marge est à la baisse souhaite conserver la règle de la marge nette.

3. L'impact des périodes de base

L'échec des premiers indicateurs à fournir une forme de dégrèvement aux entreprises qui subissaient des pertes ou avaient des marges faibles a constitué la critique la plus fréquente des entreprises. On a identifié les principaux types de problèmes associés à une période de base faible: les entreprises ayant une marge à la hausse, les entreprises ayant une base faible et les industries ayant une base faible. Même si la situation susmentionnée des entreprises qui connaissaient des pertes était indéniablement délicate, les entreprises ayant une base faible et qui avaient des marges nettement inférieures à la moyenne de leur industrie considéraient également que les indicateurs initiaux étaient inacceptables.

L'entreprise à base faible était caractérisée par une marge bénéficiaire nettement plus à la baisse ou négative que la moyenne de l'industrie au cours de cette période de base.

On faisait une nette distinction entre l'entreprise à base faible et l'entreprise ayant une base faible pour un ou plusieurs de ses produits ou lignes de produits. Les indicateurs pouvaient fournir une marge appropriée pour l'ensemble de l'entreprise et imposer cependant des restrictions à quelques produits ou lignes de produits très rentables. Réciproquement, les indicateurs pouvaient imposer des restrictions assez sévères à l'ensemble d'une entreprise parce qu'elle avait seulement quelques produits ou lignes de produits non rentables. La possibilité que l'entreprise cesse tout simplement de fournir les produits ou lignes de produits touchés par les restrictions constituait donc un danger.

L'aspect restrictif du problème de la période de base faible pouvait également avoir un impact au-delà de l'entreprise elle-même. Dans les cas où l'entreprise à base faible représentait un élément important sur le marché, les effets des restrictions étaient ressentis par toutes les autres entreprises sur ce marché. Si la marge d'un producteur important (et donc les prix) était limitée à un niveau inférieur à celui nécessaire à la survie de ses concurrents plus petits, les conséquences pouvaient être terribles. On ne pouvait soulager les petits producteurs qu'en faisant de même pour les gros producteurs.

On a envisagé trois méthodes de dégrèvement pour les périodes de base faible: 1) une plus grande souplesse dans le choix de la base, 2) un taux minimum de rendement et 3) une marge minimale.

La plus grande souplesse dans le choix de la base pouvait signifier que les cinq exercices antérieurs au programme constituaient la période de base pour toutes les entreprises et que les bénéfices de référence étaient calculés d'après les marges ou les bénéfices unitaires réalisés au cours des 1, 2, 3 ou 4 meilleurs exercices. Cette méthode n'était cependant pas sans défauts. Elle pouvait alléger le fardeau d'un grand nombre d'entreprises et diminuer grandement le niveau de restriction des prix imposé par les indicateurs initiaux. De plus, elle pouvait encore ne fournir aucun dégrèvement aux entreprises qui avaient connu de mauvaises années ou des pertes pendant toute la durée de la période de base. En outre, un certain nombre de considérations pratiques entraient également en jeu. Le programme avait déjà débuté depuis cinq mois et la Commission commençait seulement à recueillir les données nécessaires pour évaluer le caractère acceptable des changements de prix. Toute modification apportée au Règlement retarderait cette évaluation d'au moins trois mois. De plus, une période de base variable pouvait augmenter la difficulté de sélection des règles qui se faisait déjà sentir avec les indicateurs initiaux.

Le deuxième choix, impliquant un taux minimum de rendement, présentait un certain attrait. Cette méthode permettait à une entreprise de réaliser un certain taux de rendement avant la détermination d'un surcroît de recettes. L'analyse de cette règle portant sur l'actif total, le

capital employé et l'avoir propre des actionnaires a révélé que ce dernier point constituait la meilleure base car il donnait les résultats les plus uniformes. Cette méthode comportait néanmoins deux désavantages. Premièrement, lorsqu'il s'agissait de fixer le taux approprié, plus le taux était élevé, plus le taux de limitation des prix était bas. Dans certains cas, des secteurs complets de l'industrie auraient été en fait exemptés de la limitation des prix, même avec un taux relativement bas. Deuxièmement, une telle mesure de dégrèvement ne pouvait s'appliquer qu'à une entreprise ou une compagnie dans son ensemble puisque peu (sinon aucune) d'entre elles pouvaient imputer l'actif ou l'avoir propre à un produit ou une ligne de produits. Il convient de faire remarquer qu'il aurait peut-être fallu appliquer une autre forme de dégrèvement à l'avenir au niveau d'un produit ou d'une ligne de produits si l'on voulait conserver cette partie de l'entreprise. Comme il ne s'agissait pas d'une situation inhabituelle, un taux de rendement minimum pouvait avoir une valeur limitée.

La troisième possibilité permettait à une entreprise de réaliser une certaine marge bénéficiaire minimum avant la détermination du surcroît de recettes réel pour une période d'observation¹⁷. Il était difficile de déterminer le taux approprié car il devait maintenir un équilibre entre une déduction convenable et une limitation souhaitée des prix. Bien qu'il fût possible d'avoir un rendement minimum normal sur le capital, il a été jugé peu indiqué d'avoir une marge minimum type pour toutes les entreprises puisque les marges moyennes varient d'une industrie à l'autre et reflètent des situations différentes au niveau du capital, des risques et de la concurrence. La règle de la marge bénéficiaire minimum avait l'avantage de correspondre au concept des bénéfices de référence contenu dans les indicateurs initiaux et pouvait s'appliquer au niveau d'un produit ou d'une ligne de produits ou être modifiée afin de respecter les exigences particulières des cas individuels.

Même si une recommandation initiale demandait d'appliquer le concept de la marge bénéficiaire minimum d'après une étude individuelle des cas, le problème de la classification d'une entreprise dans le secteur industriel approprié, afin d'obtenir une marge satisfaisante, a conduit à revoir la méthode du taux de rendement minimum en mai 1976.

La politique de la déduction pour base faible a été rendue publique dans l'ébauche du Règlement mise en évidence dans le budget de mai. Elle permettait des bénéfices d'exploitation de référence minimaux de 8 pour cent avant impôt sur l'avoir propre moyen (ou l'actif net) d'une entreprise pendant une période d'observation. Certains se sont déclarés préoccupés par la publication du chiffre de 8 pour cent qui pourrait laisser supposer que c'était là le taux de rendement jugé convenable par le

¹⁷ Pendant la durée du Programme de stabilisation économique aux États-Unis, la Commission des prix avait éprouvé les mêmes difficultés à concevoir une règle sur le dégrèvement. Elle avait adopté un ratio entre le capital et le chiffre d'affaires avec un rendement déguisé sur l'avoir propre en sous-entendant qu'il ne s'agissait que d'une solution partielle puisqu'il y avait un contrôle au niveau d'une marge bénéficiaire de 3 pour cent.

gouvernement. Cependant, le chiffre de 8 pour cent était arbitraire et représentait environ 50 pour cent de la moyenne de l'industrie de 1970 à 1974. Cette déduction ne devait s'appliquer qu'aux périodes d'observation commençant après le 14 octobre 1976, mais en réalité la Commission l'accorda à sa discrétion pour des périodes d'observation antérieures comme l'indique une note de politique interne rédigée à la fin d'octobre 1976 (voir le n° 10-R). Ce document présentait également une solution de remplacement à la règle de 8 pour cent en permettant aux entreprises de réaliser 50 pour cent du rendement moyen de leur industrie sur les ventes. La déduction a été étendue au niveau des lignes de produits en mars 1977 (voir le n° 10-R-2) avec rétroactivité aux périodes d'observation antérieures.

Le rendement sur l'avoir propre constituait généralement une méthode satisfaisante pour résoudre le problème de la déduction pour base faible et pouvait s'appliquer dans la plupart des cas. Cependant, dans le cas des banques à charte et des autres intermédiaires financiers et, à un degré moindre, dans le cas des compagnies d'assurance sur les biens et contre les accidents, la Commission pensait que cette méthode n'offrait pas un dégrèvement adéquat. Il fallait donc accorder un dégrèvement supplémentaire sur une base sectorielle et il fut annoncé dans un certain nombre de bulletins techniques.

Dans certains cas, la période de 1970 à 1974 indiquait des marges bénéficiaires inhabituellement faibles pour toutes les entreprises d'une industrie. La solution consistait à prendre en considération une base de dix ans plus représentative des marges bénéficiaires antérieures de l'industrie.

C'est là l'un des rares cas où la Commission a permis de modifier la période de base qui était précisée dans les indicateurs.

Depuis les débuts de la Commission, l'entreprise déterminait généralement sa situation et présentait son cas pour examen à la Commission. Si des difficultés ou des inégalités anormales étaient établies, la Commission cherchait en général à appliquer une forme de dégrèvement n'impliquant pas une modification de la période de base. En cas d'impossibilité, la Commission accordait la période de base de dix ans.

4. Les déductions au titre de la productivité, les règles de fixation des prix (ébauche de Règlement du 11 juin 1976) et les déductions au titre des investissements

LES DÉDUCTIONS AU TITRE DE LA PRODUCTIVITÉ

Les indicateurs initiaux comportaient une disposition en vue de déduire du surcroît de recettes apparent les «gains exceptionnels de productivité». Malheureusement, il n'y avait pas de critères d'évaluation pour s'occuper du nombre grandissant de demandes de déductions au début de 1976. Le fait que l'on ait dû attendre jusqu'en décembre 1976 pour établir une politique à cet égard indique les difficultés énormes que cette question posait au personnel et à la Commission. Pendant les premiers mois du

programme, l'incertitude entourant la question de la productivité a suscité des critiques de plus en plus virulentes de la part des entreprises.

Cependant, pour suivre l'élaboration de la politique sur la productivité, il est nécessaire de réexaminer les concepts sous-jacents. L'objectif visait à contrôler les marges par l'intermédiaire de la règle de la marge nette ou du coût unitaire et à autoriser l'augmentation des marges par suite d'augmentations légitimes de la productivité.

Pour aborder la question du volume, le principe adopté voulait que les gains de productivité résultant d'augmentations du volume ne soient pas autorisés comme déductions dans le cadre du programme. Dans la pratique, ces gains étaient très difficiles à séparer des autres et étaient en fait accordés.

La deuxième question consistait à savoir s'il était possible de mesurer la productivité telle qu'elle était définie par le programme et de concevoir des règles pour permettre une déduction du surcroît de recettes apparent pour les gains de productivité. Plusieurs obstacles ont empêché de mettre en application la définition de productivité adoptée.

Tout d'abord, il fallait mesurer le coût unitaire et la diminution du coût unitaire. Les entreprises qui présentaient des rapports en vertu de la règle du coût unitaire le faisaient (elles disposaient d'une mesure du volume) et ce n'était généralement pas un grave problème pour les principaux produits dans le cas des règles concernant les marges. Le problème devenait épineux pour les lignes de produits comportant de nombreux produits, surtout en présence de modifications de l'éventail des produits entre la période de base et la période d'observation. Par conséquent, on a élaboré la notion simple des recettes brutes imputées. Cela signifiait que les quantités de la période d'observation étaient mesurées selon les prix de la période de base, c'est-à-dire pour donner le montant des recettes qui aurait été gagné pendant la période d'observation si les prix de la période de base avaient été en vigueur. L'indice du volume pour une ligne de produits devenait les recettes brutes nettes de la période d'observation divisées par les recettes brutes imputées. On pouvait en faire une équation du premier degré qui donnait un indice théorique exact du volume. Dans la pratique, cela obligeait cependant les entreprises à énumérer tous les produits de la ligne de produits et les quantités vendues pendant la période d'observation multipliés par les prix en vigueur au cours de la période précédente. (La période précédente était simplement l'exercice financier précédent immédiatement la période d'observation).

On a établi un indice du volume même s'il était difficile à appliquer. Certaines entreprises avaient un grand nombre de produits dans leurs lignes de produits, ce qui représentait un gros travail administratif pour les entreprises et la Commission. Des problèmes additionnels survenaient lorsqu'on avait introduit de nouveaux produits dans les lignes de produits au cours d'une période d'observation ou lorsqu'on avait éliminé d'anciens produits. On a cherché des moyens de remédier à ces situations mais des problèmes ont subsisté.

Un deuxième obstacle à l'application de la notion de productivité provenait du fait qu'elle exigeait l'imputation des coûts par produit ou

par ligne de produits. L'imputation des frais fixes aux lignes de produits était assez arbitraire et la manipulation des chiffres était possible.

Un troisième problème existait car le concept ne s'appliquait tout simplement pas dans certaines situations, par exemple dans le cas des produits faits sur commande. Il n'existait en fait aucun produit, au cours d'une période précédente, pour comparer le rendement au cours de la période d'observation. Dans des cas comme ceux-ci où il n'existait aucune solution conceptuelle, la Commission a décidé de refuser un gain de productivité qui n'était pas mesurable. Certaines entreprises ont offert de mesurer la productivité grâce au nombre d'heures de travail par dollar de recettes brutes. Ces suggestions ont été sérieusement prises en considération mais on a jugé qu'elles seraient très difficiles à surveiller.

Le quatrième problème était celui des changements de prix puisque la productivité consistait en une baisse du coût unitaire après avoir éliminé les changements de prix des facteurs ou leurs conséquences. Même si l'élimination de ces changements était purement mécanique, lorsqu'une ligne de produits comportait un grand nombre de produits les exigences comptables des entreprises et le travail administratif de la Commission auraient été très élevés. À la CLI, certaines personnes étaient d'avis que les systèmes de comptabilité des coûts de la plupart des entreprises leur permettraient de réaliser ce type d'analyse des coûts. Autrement dit, elles croyaient que les entreprises pourraient leur dire de combien le coût de leurs facteurs avait augmenté. Cependant, si l'on était disposé à accepter ce fait, il aurait été difficile d'être en désaccord avec les entreprises une fois qu'elles auraient préparé les calculs exigés.

Un cinquième problème d'ordre général dans la mise en œuvre de cette mesure de la productivité concernait son application à de nombreux types d'entreprises différents. En principe, elle aurait dû s'appliquer dans des conditions où les services étaient payés en plus du prix de vente normal des biens. En fait, le principe devait être interprété très largement pour s'appliquer à d'autres cas qu'à une simple entreprise de production.

Même si l'on a trouvé une solution conceptuelle à la question de la définition de la productivité, du moins pour les biens mesurables en unités et en nombres concrets, les problèmes administratifs étaient presque insurmontables. Cela a conduit à la recherche de méthodes pratiques pour les entreprises et la Commission en vue de déterminer approximativement l'effet d'une bonne définition de la productivité. La conclusion a été que la nature des entreprises soumises à l'observation était trop diversifiée pour qu'un ensemble de règles strictes saisisse les gains réels de productivité et maintienne les limitations souhaitées sur les prix.

Il est très important de noter que la tendance vers une règle unique (la règle de la marge nette) se basait sur l'aptitude à mesurer les améliorations de la productivité afin de contrecarrer les effets dissuasifs inhérents à une règle de la marge bénéficiaire.

Malgré les problèmes énumérés précédemment, un bulletin technique complet a été publié et il renfermait une règle sur la productivité en plus des trois règles sur la fixation des prix (se reporter au bulletin

AI-21-P-Ébauche, Déductions au titre des prix et de la productivité, 11 juin 1976).

Dans l'ébauche du Règlement de juin 1976, la règle concernant la productivité permettait une déduction du surcroît de recettes lorsqu'une entreprise avait réussi à diminuer le coût unitaire des éléments autres que les matières après avoir rajusté (exclu) l'impact des augmentations de volume. La déduction était de 25 pour cent du montant par lequel l'augmentation des coûts unitaires était inférieure à 6 pour cent (niveau quelque peu inférieur à celui anticipé pour l'ensemble de l'économie) après rajustement pour l'augmentation du volume.

La principale question concernant la règle touchant la productivité était essentiellement la même que dans le cas des règles touchant la fixation des prix. Étant donné l'impossibilité de mesurer les variations du coût unitaire, la règle touchant la productivité supposait que les prix des facteurs devaient augmenter en moyenne à un certain taux annuel à l'exclusion des frais fixes. On s'est finalement mis d'accord sur le taux de 6 pour cent. Les hypothèses de base supposaient que les frais généraux augmenteraient à un taux annuel de 5 pour cent alors que les coûts de la main-d'œuvre et des matières ont augmenté à un taux situé entre 8 et 10 pour cent.

Lors d'inspections occasionnelles, le taux de 6 pour cent dans la règle touchant la productivité s'est révélé mesquin. Cependant, ce taux était basé sur des chiffres moyens. Certaines entreprises ayant des coûts des matières stables ou à la baisse trouvaient ce chiffre à leur avantage et tiraient donc profit de la règle tandis que d'autres ne pouvaient pas le faire. Un problème d'équité a donc surgi comme dans le cas d'autres parties des indicateurs.

LES DÉDUCTIONS AU TITRE DES PRIX

L'ébauche du Règlement du 11 juin 1976 renfermait également une série de règles sur la fixation des prix que nous allons résumer. En plus du double contrôle et de l'indice de déflation de la marge de 85 pour cent, ces règles étaient très critiquées par le monde des affaires. Les règles régissant la fixation des prix soulevaient une question fondamentale: doit-on limiter les prix, les geler ou répercuter seulement les variations du coût unitaire des matières?

La première règle de fixation des prix contenue dans l'ébauche du Règlement était un gel des prix et stipulait que tout fournisseur qui gelait ses prix et dont les coûts des matières étaient inférieurs à 10 pour cent du coût total moyen, et qui n'avait pas connu une baisse du coût des matières, n'aurait pas de surcroît de recettes. L'idée sous-jacente était de ne pas obliger un fournisseur à diminuer ses prix au-dessous des niveaux en vigueur au 13 octobre 1975.

La deuxième règle de fixation des prix a été appelée la règle de la répercussion du coût des matières. Elle stipulait en effet que les prix ne pouvaient pas augmenter, d'une période d'observation à une autre, d'un

montant supérieur à la variation du coût unitaire des matières. Autrement dit, le coût unitaire des matières pouvait être répercuté mais pas les autres coûts. La notion sous-jacente était que le coût des matières n'était pas contrôlable alors que les autres pouvaient l'être à la discrétion de la direction. Cette hypothèse pose certains problèmes, en particulier aux fournisseurs qui sont intégrés verticalement et contrôlent bien leurs coûts de production. Malgré ces problèmes, l'idée générale de la règle était cependant que les prix diminueraient seulement lorsque le coût des matières premières aurait diminué et qu'ils devraient être diminués du même montant que la baisse du coût unitaire des matières.

La troisième règle de fixation des prix a été appelée la règle de la diminution des frais de service. Elle s'appliquait à une catégorie différente de transactions, particulièrement celles qui impliquaient des frais de service, par exemple le secteur immobilier et les assurances. La règle stipulait que les frais devaient diminuer au taux d'un tiers pour cent par mois. On présuait que l'inflation augmenterait la base de calcul des frais de service et qu'une réduction du prix était donc nécessaire.

LES DÉDUCTIONS AU TITRE DES INVESTISSEMENTS

Les entreprises ont fortement critiqué l'ébauche du Règlement qu'elles jugeaient trop rigoureux et mesquin.

En fait, la réaction des entreprises aux règles sur la fixation des prix et la productivité a été si fortement négative et leurs plaintes reliées si directement aux conséquences du programme de contrôles sur les investissements que l'on a envisagé la possibilité d'instituer une déduction au titre des investissements. Il a donc fallu préciser le sens du terme investissement, décider si la déduction serait accordée simplement pour les investissements courants, pour les investissements courants par rapport aux investissements d'une période de base, ou pour les investissements nets, c'est-à-dire les investissements bruts ou courants moins l'amortissement de l'actif.

L'utilisation des investissements courants par rapport à une période de base était difficile car elle pénalisait les entreprises qui avaient obtenu récemment de bons résultats de leurs investissements, par exemple celles qui venaient tout juste de terminer un important programme d'expansion. Avec les investissements nets, la difficulté provenait de la mesure de l'amortissement, ce qui posait essentiellement un problème de données et d'exactitude.

Il a été décidé de baser les déductions sur les investissements réalisés pendant la période en cours avec quelques restrictions concernant les types d'investissements admissibles. En règle générale, les investissements admissibles devaient être productifs et ne pouvaient inclure les achats de terrains, d'immeubles à bureaux et autres biens semblables.

Le coefficient de déduction pour chaque dollar investi a été fixé arbitrairement à 50¢ par dollar. L'analyse d'une période semblable a révélé que, dans la majorité des grandes entreprises assujetties aux contrôles, les investissements représentaient entre 100 et 300 pour cent

des bénéfiques. Par conséquent, si l'on accordait une déduction de 50¢ par dollar au titre des investissements sans aucune contrainte, on augmenterait considérablement les marges admissibles de la plupart des entreprises pour des résultats normaux au titre des investissements.

Pour des raisons de restriction, on a donc imposé une limite à la déduction au titre des investissements afin qu'elle puisse seulement faire augmenter les marges de référence de 85 à 93.5 pour cent des marges de la période de base. Du point de vue technique, la déduction au titre des investissements était le moindre des investissements admissibles d'une entreprise (50 pour cent des dépenses en capital approuvées) et d'une amélioration de 10 pour cent des bénéfices d'exploitation de référence d'une entreprise. Elle devait s'appliquer au cours de la troisième année d'observation du programme. Les investissements faits après le 31 août 1976 seraient admissibles et la déduction ne s'appliquerait qu'au seul secteur de la non-distribution.

Étant donné que la déduction n'a été instaurée que pendant la troisième année d'observation, la Commission s'est retrouvée avec un certain nombre de cas de productivité inhabituelle provenant des première et deuxième périodes d'observation.

Le dilemme principal, à savoir un compromis entre une règle facile à appliquer et une règle fidèle à un véritable concept de productivité, n'a été que partiellement résolu.

Les discussions à ce sujet se sont poursuivies en décembre 1976 avant de trouver une solution. Après l'annonce du Règlement modifié, en septembre, l'attitude des cadres supérieurs face aux gains exceptionnels de productivité a changé considérablement. Alors qu'avant cette date on avait fait de grands efforts pour établir une mesure légitime de la productivité, les discussions ultérieures ont reflété une plus grande préoccupation à l'égard des questions administratives.

La forme finale de la déduction a nécessité le même type de calculs que la déduction au titre de la productivité, de courte durée, qui avait été proposée en mai, ce qui indiquait sans nul doute que la libéralisation du Règlement annoncée en septembre ne devait pas remonter aux périodes d'observation initiales.

Les éléments et l'application des gains exceptionnels de productivité étaient énoncés dans une note de politique interne (voir le n° 20-R). L'amélioration de productivité revendiquée devait être reliée directement à un investissement en immobilisations. Un tel investissement devait être supérieur au moindre de 10 pour cent du coût de l'actif total immobilisé ou de 1.5 million de dollars. L'économie devait atteindre au moins une réduction de 10 pour cent du coût unitaire après avoir éliminé les effets du volume et des variations de prix des facteurs. On permettait alors aux entreprises de réclamer en déduction du surcroît de recettes apparent la valeur de toute économie réalisée au-delà d'une réduction de 2 pour cent du coût unitaire. Ces critères semblaient satisfaire les objectifs puisque quelques entreprises seulement ont réussi à se prévaloir de cette mesure de dégrèvement.

UN EXAMEN RÉTROSPECTIF

Comme dans le cas des indicateurs initiaux, l'effort de mesure de la productivité a été centré sur l'élaboration de règles applicables dans presque tous les cas et permettant des décisions uniformes. Cependant, ce travail a été difficile en raison des problèmes de mesures et de comptabilité.

Des discussions avec des personnes impliquées dans cette question dans le Programme de stabilisation économique aux États-Unis ont révélé que leur méthode était plus souple et plus pragmatique que celle de la Commission. Vers la fin de la deuxième phase de ce programme, le Bureau des statistiques du travail a évalué les variations antérieures de la productivité par secteur industriel (au niveau des industries à trois chiffres dans la Classification des activités économiques). Ces variations ont servi de plancher en vue de déterminer l'augmentation de la productivité en regard des augmentations admissibles des bénéfiques. Il importait peu de devoir faire des hypothèses extrêmes au sujet de l'extrapolation des variations antérieures de la productivité ou de l'applicabilité des moyennes industrielles à une entreprise particulière. Cette méthode présentait deux avantages importants: tout d'abord, il était difficile de contester des évaluations indépendantes de la productivité antérieure par opposition aux évaluations actuelles des entreprises individuelles et ensuite, lorsqu'une entreprise était au-dessous de la moyenne industrielle, elle pouvait s'assurer une amélioration de sa marge jusqu'à cette moyenne. Par contre, lorsqu'une entreprise était au-dessus de la moyenne, elle devait diminuer l'augmentation de ses prix d'après ses coûts admissibles d'un montant égal à cette différence.

Même si cette méthode a été brièvement envisagée par la Commission, elle a été rejetée pour deux raisons. Tout d'abord, les statistiques officielles sur la productivité industrielle ne permettaient pas une décomposition comparable par industrie. Ensuite, la structure variable des entreprises présentant des rapports (corporation, consolidation partielle, consolidation totale) constituait un obstacle à l'attribution unilatérale de chiffres par industrie. L'opposition éventuelle des compagnies a fourni un élément de plus contre un tel projet. En somme, la nature arbitraire du projet n'était pas une caractéristique souhaitable.

En rétrospective, les caractéristiques souples et pragmatiques du programme américain semblent constituer une méthode plus fructueuse pour régler un problème complexe. L'expérience de la Commission illustre graphiquement la difficulté d'établir un ensemble détaillé de règles sans imposer une lourde charge administrative à l'organisme de contrôle et aux parties assujetties à ces contrôles.

Une simple paraphrase d'une parole du Président américain William Howard Taft constitue peut-être la meilleure description du problème complexe de la productivité si l'on remplace simplement le mot «conserva-

tion» par «productivité»: «Un grand nombre de personnes sont en faveur de la conservation quelle que soit sa signification¹⁸».

En ce qui concerne le Règlement général, on peut peut-être souligner un dernier point sur la souplesse. Dans la mesure où les révisions apportées aux indicateurs reflétaient des écarts imprévus du rendement économique ainsi que des soucis d'efficacité et d'équité, on pourrait atteindre une plus grande souplesse en ne les reliant pas à un point précis du cycle des entreprises ou à un mouvement à long terme de l'économie.

5. Réinterprétation de l'alinéa 95(1)c)

L'alinéa 95(1)c) des indicateurs exigeait que les fournisseurs contrôlent leurs prix afin que toute augmentation du prix d'un produit ne soit pas «substantiellement incompatible» avec les augmentations des coûts connexes de ce produit. L'intention était de stopper tout glissement des coûts d'un produit à un autre aux dépens du consommateur. Le bulletin technique AI-20-P du 5 novembre 1976 (Indicateurs régissant la fixation des prix) et les directives particulières adressées aux agents de la Direction dans la note de politique n° 11 fournissaient une interprétation générale de l'alinéa qui a duré jusqu'à la fin du printemps 1977. À cette époque, la Commission a envisagé une réinterprétation qui refuserait toute augmentation de prix dépassant l'augmentation des coûts connexes de plus de 15 pour cent.

La réinterprétation rapprochait l'augmentation des recettes estimée d'après une augmentation de prix proposée et les coûts associés au cours d'une période d'observation à la relation entre les prix et les coûts du dernier trimestre de la période d'observation immédiatement précédente. Cette réinterprétation a été révisée à la lumière du caractère variable des marges trimestrielles (reflétant largement les variations saisonnières des ventes) et de l'observation empirique révélant que de nombreuses entreprises devaient s'en tenir à une marge bénéficiaire substantiellement inférieure à celle qui était autorisée par le Règlement révisé, ou même par le contrôle sur les lignes de produits dans le projet de Règlement de mai. Par conséquent, il fallait faire les comparaisons avec l'ensemble de la période d'observation antérieure et la proposition ne devait pas être plus rigoureuse que le contrôle proposé antérieurement sur le produit.

Dans l'interprétation finale de l'alinéa 95(1)c), les augmentations de prix n'étaient pas jugées «substantiellement incompatibles» avec les augmentations de coûts si a) l'amélioration résultant de la marge pour la ligne de produits ne dépassait pas 15 pour cent (25 pour cent lorsque l'entreprise fonctionnait à moins de 80 pour cent de la marge de référence sur une base globale), ou b) le montant absolu en dollars des recettes provoquées par l'augmentation de prix sur une base annuelle ne dépassait pas 115 pour cent de l'augmentation absolue des coûts admissibles mesurée par rapport à la période antérieure.

¹⁸ W.H. Taft «The Subject of Conservation», Outlook, 19 mai 1910, p. 67.

L'octroi d'une amélioration de la marge de 25 pour cent pour les entreprises qui opéraient nettement au-dessous des marges de référence et l'introduction d'un troisième seuil pour les entreprises qui réalisaient moins de 8 pour cent sur l'avoir propre constituaient en fait des dispositions supplémentaires de dégrèvement qui limitaient le recours de la Commission à l'alinéa 95(1)c). Une autre variation mineure stipulait qu'il ne fallait pas forcer les entreprises à perdre de l'argent sur une ligne de produits en raison de l'administration de la Commission.

L'aspect particulier le plus délicat de l'interprétation finale de l'alinéa 95(1)c) était le moment de l'augmentation de prix à l'intérieur de la période financière du fournisseur. Par exemple, une ligne de produits qui avait réalisé 10 pour cent au cours de la période précédente se voyait permettre 11.5 pour cent au cours de la période d'observation, mais seulement si les augmentations de prix étaient appliquées au début de la période. Si la ligne de produits continuait à rapporter 10 pour cent pendant le premier semestre et si les prix étaient alors ajustés, l'entreprise ne pouvait réaliser que 10.75 pour cent pour l'ensemble de la période: aucun rattrapage n'était permis. Autrement, on aurait permis des augmentations astronomiques à l'intérieur des seuils à la fin d'un exercice financier.

6. Consolidation et surveillance

La Commission permettait aux entreprises associées au sens de l'article 256 de la Loi de l'impôt sur le revenu ou reliées au niveau de la direction, de la propriété ou des affaires financières de consolider leurs données financières aux fins des rapports¹⁹. L'objectif consistait à permettre à un groupe de compagnies associées aux fins des rapports de présenter des bénéfiques rajustés d'exploitation qui reflétaient des activités réelles non déformées par la structure institutionnelle qui pouvait varier considérablement d'un groupe de compagnies à un autre. Cependant, cette politique de consolidation renfermait plusieurs questions qui ont fait l'objet d'une étude à l'été 1976. L'une d'entre elles concernait le degré de limitation des prix inhérents à cette politique.

Depuis l'introduction du double contrôle en avril jusqu'à l'étude de la politique de consolidation, il y eut des discussions au sujet des implications de la limitation des prix selon le niveau auquel se situait le test ou le contrôle de la marge. En règle générale, plus le contrôle ou la limite de la marge était placé à un niveau supérieur, plus la marge bénéficiaire admissible ou de référence était basse. Il s'ensuit que si les entreprises ont le choix d'une période de base et visent à porter les marges de référence au maximum, elles préféreront placer le contrôle au niveau le plus bas possible afin de maximiser les choix disponibles. Le niveau de

¹⁹ Cette dernière inclusion imposait un certain nombre de problèmes au personnel pour identifier les compagnies assujetties aux exigences obligatoires du Règlement. Se reporter à l'annexe technique 7, Exemptions.

limitation des prix dépend non seulement de l'ampleur des marges de référence mais également des différents comportements bénéficiaires de l'entreprise dans les différentes parties de ses activités.

Lorsqu'une entreprise doit faire des compensations importantes dans un secteur de son activité afin de garantir sa marge de référence, plus le niveau du contrôle est bas, plus la limitation des prix sera forte. De la même façon, plus le profil des bénéfices d'une entreprise varie, plus elle préférera que le contrôle soit placé à un niveau élevé. Par conséquent, on peut déterminer *a priori* le niveau de limitation des prix dans une entreprise selon que le contrôle est exercé à un niveau élevé ou bas. Cela dépend simplement de la nature et des antécédents des activités de l'entreprise.

Beaucoup de gens en ont conclu qu'avec un contrôle arbitraire élevé ou bas l'impact sur les entreprises devait être aléatoire. En général, la Commission préférait le contrôle au niveau le plus bas, à peu près suivant le même principe que dans les indicateurs initiaux, mais appliqué dans des circonstances différentes.

Le niveau de limitation nécessaire pour le programme en vertu du Règlement modifié produisait un indice de déflation de la marge de 85 pour cent des marges de la période de base.

On a vérifié à nouveau l'indice de déflation en tenant compte des discussions sur la consolidation. On a utilisé des données provenant de sources diverses afin de simuler l'effet de niveaux différents de consolidation sur le degré de limitation. Malgré l'absence de raisons *a priori*, toutes les analyses ont donné à peu près le même résultat, à savoir que l'indice de déflation devrait se situer entre 83 et 85 pour cent afin de correspondre à 95 pour cent de la période 1970-1974 en vertu des indicateurs initiaux, pourvu que toutes les entreprises soient traitées de façon semblable. Cette analyse était particulièrement importante car elle permettait au personnel de recommander une politique générale de consolidation des entreprises qui le demandaient afin de continuer à présenter des rapports d'après les structures institutionnelles mises au point pour les indicateurs initiaux.

Cette recommandation tenait également compte des considérations administratives, surtout des exigences au niveau du temps et du budget. Il ne restait plus qu'à approuver l'ébauche assez longue d'un bulletin technique (AI-30-P, 5 novembre 1976) sur les rapports nécessaires en vertu du Règlement modifié et qui devait refléter la position ferme de la Commission sur la politique de consolidation. Cet aspect du passage au Règlement modifié a présenté peu de problèmes dans sa mise en œuvre.

7. Les exemptions

Les fournisseurs qui employaient 500 personnes ou plus au Canada ou les fournisseurs de l'industrie de la construction qui employaient 20 personnes ou plus étaient assujettis aux dispositions obligatoires de la Loi anti-inflation. Selon le paragraphe 3(4) de la Loi, le nombre de personnes

employées par un fournisseur comprenait l'ensemble des personnes employées par les corporations associées aux fournisseurs au sens de l'article 256 de la Loi de l'impôt sur le revenu ou par leurs relations au niveau de la gestion, de la propriété ou des opérations financières.

Dans certains cas toutefois, cette disposition, contrairement au but visé par le paragraphe 3(4), liait de nombreux fournisseurs dont l'assujettissement obligatoire aurait très peu contribué à endiguer l'inflation au Canada et aurait considérablement augmenté le fardeau de l'application des indicateurs. Ce fut le cas de certains fournisseurs qui ne faisaient pas partie d'une entreprise commune exploitée par le groupe associé; dans de nombreux cas, les fournisseurs exploitaient des entreprises tout à fait différentes faisant l'objet d'une gestion indépendante.

Cependant, le paragraphe 3(4) accordait au ministre des Finances le pouvoir d'accorder des exemptions de son application. Bien que la décision fut laissée à la discrétion du ministre des Finances, la Commission avait établi certains critères au moment de recommander des demandes d'exemption.

En règle générale, l'exemption n'était pas accordée au départ à un employeur qui avait employé plus de 19 personnes au cours de son dernier exercice financier terminé avant le 14 octobre 1975 ou lorsque ses recettes brutes d'exploitation avaient dépassé \$500 000. Pour les fournisseurs qui employaient moins de 20 personnes et dont les recettes brutes pour l'exercice avaient été inférieures à \$500 000, les critères d'admissibilité à l'exemption de la règle d'association portaient sur deux points essentiels: il fallait savoir si le fournisseur était associé en vertu de l'article 256 de la Loi de l'impôt sur le revenu ou en vertu de relations au niveau de la gestion, de la propriété ou des opérations financières. Les fournisseurs associés à d'autres fournisseurs en vertu du premier critère et qui répondaient aux exigences en matière d'emploi et de recettes brutes étaient généralement exemptés si aucun de leurs produits ou services ne concurrençait ou n'était semblable à ceux d'un autre fournisseur associé, si la gestion était nettement indépendante de celle de tout autre fournisseur associé et s'il n'existait aucune relation commerciale ou financière importante entre eux et tout autre fournisseur associé.

Les fournisseurs associés en vertu du deuxième critère et qui répondaient aux exigences en matière d'emploi et de recettes brutes bénéficiaient généralement d'une exemption si leur gestion était nettement indépendante de celle de tout autre fournisseur et si les conditions de leurs transactions financières et commerciales avec les autres fournisseurs étaient conformes à celles qui existaient entre des fournisseurs n'ayant aucune relation.

Les demandes d'exemption étaient transmises soit au ministre des Finances, soit directement à la Commission de lutte contre l'inflation. Dans chacun des cas, les demandes étaient envoyées pour traitement à la section des renseignements techniques de la Direction générale des prix et bénéfiques de la Commission de lutte contre l'inflation. Les demandes étaient étudiées à la fois par la Direction générale de la rémunération et

par la Direction générale des prix et bénéfiques lorsque des recommandations étaient faites pour chaque demande. La section des renseignements techniques réunissait les données dans un seul rapport concis énonçant les recommandations faites par les deux Directions générales. Le cas était ensuite transmis au Comité d'étude des cas des prix et bénéfiques qui détenait l'autorité finale en matière de recommandation.

À la fin de la première année du programme, la Commission avait reçu 172 demandes d'exemption. De ce total, 64 ont été accordées et 108 refusées. À la fin de la deuxième année, la Commission avait reçu au total 469 demandes, dont 280 ont été accordées et 189 refusées.

L'augmentation des exemptions a résulté d'une modification des critères d'exemption au début de mars 1977 (voir la note de politique interne n° 33). Avant cette date, la règle voulait que toute entreprise qui employait 20 personnes ou plus ou avait des recettes brutes d'exploitation supérieures à \$500 000 ne bénéficierait d'aucune exemption. Cette règle a été modifiée afin que toute entreprise ayant moins de 500 employés puisse bénéficier d'une exemption à condition qu'elle soit un fournisseur associé (au sens de l'article 256 de la Loi de l'impôt sur le revenu), traite sans lien de dépendance avec les autres membres du groupe associé, qu'aucun de ses produits ne concurrence ou ne complète ceux d'un membre associé, que sa gestion soit fortement indépendante et qu'aucun arrangement commercial ou financier important n'existe entre le fournisseur et les autres fournisseurs associés. Lorsque les fournisseurs étaient associés, mais pas au sens de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'admissibilité exigeait que la gestion soit fortement indépendante et que toutes les transactions commerciales et financières entre un fournisseur et un fournisseur associé correspondent aux conditions qui pourraient exister entre des fournisseurs n'ayant aucune relation.

CHAPITRE V

Le dossier juridique

Après l'annonce du Programme anti-inflationniste le 13 octobre 1975, avis a été donné le 14 octobre 1975 à la Chambre des communes du projet de loi C-73, «Loi ayant pour objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations au Canada». Ce projet de loi, déposé le 15 octobre 1975, a été adopté le 3 décembre 1975 et a reçu la sanction royale le 15 décembre 1975.

Application

La Loi anti-inflation précisait les segments de la population assujettis aux contrôles obligatoires: «(i) les fournisseurs d'articles ou de services du secteur public, (ii) les fournisseurs d'articles ou de services du secteur privé qui ont au moins cinq cents employés au Canada, (iii) les fournisseurs de services professionnels désignés par le Règlement, (iv) les personnes qui exploitent, dans l'industrie de la construction, des entreprises qui ont au moins vingt employés au Canada..., (v) les fournisseurs d'articles ou de services du secteur privé que le gouverneur en conseil déclare, par un décret... être d'une importance fondamentale pour la réduction et l'endigement de l'inflation au Canada», les employés de toutes les personnes susmentionnées et les employés du secteur public (paragraphe 3(2)). Le «secteur public» y était défini clairement et le secteur privé comprenait tout ce qui n'entrait pas dans cette définition. La Loi ne liait pas le secteur public des provinces, mais le gouvernement fédéral pouvait conclure avec les provinces des accords en vertu desquels leur secteur public serait régi par les dispositions de ladite Loi.

Les provinces avaient deux choix: (1) ou bien conclure, aux termes du paragraphe 4(3) de la Loi anti-inflation, un accord prévoyant l'application au secteur public provincial d'un contrôle qui serait administré par la Commission fédérale de lutte contre l'inflation, (2) ou bien signer, aux termes du paragraphe 4(4) de la Loi, un accord en vertu duquel une province s'engageait à établir un organisme analogue à la Commission de lutte contre l'inflation, afin d'assurer le respect des indicateurs par son secteur public.

Il va sans dire que les provinces possèdent les pouvoirs constitutionnels nécessaires pour créer, à quelque moment que ce soit, un programme analogue au Programme anti-inflationniste dans tous les secteurs de leur compétence. Il s'est trouvé que toutes les provinces, sauf la Saskatchewan

(qui a mis en œuvre son propre programme), ont choisi de signer un accord avec le gouvernement fédéral. La Saskatchewan, pour sa part, a créé une Commission de surveillance des prix et de la rémunération dans le secteur public et a fixé ses propres indicateurs. Des neuf provinces signataires d'un accord, seul le Québec a choisi de former sa propre commission de contrôle de l'inflation (Régie des mesures anti-inflationnistes).

Aux termes de la Loi anti-inflation, lorsqu'il existait un organisme de réglementation statutaire qui établissait ou approuvait les prix ou les marges bénéficiaires, cet organisme devait appliquer les indicateurs en y apportant, le cas échéant, les modifications qu'il jugeait nécessaires. Dans ces circonstances, la Commission de lutte contre l'inflation se voyait empêchée de s'acquitter des fonctions que lui conférait la Loi à l'égard des prix ou des marges bénéficiaires.

La disposition concernant les organismes de réglementation a été difficile à interpréter. Dans certains cas, il suffisait de présenter les augmentations de tarifs; en l'absence d'intervention d'un organisme de réglementation, ils entraient en vigueur après un certain temps. La question consistait à savoir si cela constituait une «approbation» aux termes de la Loi. L'article 4.1 stipule que l'organisme doit en fait approuver ou établir les prix ou les marges bénéficiaires, et non pas simplement qu'il a le pouvoir de le faire. Cela signifie-t-il que l'organisme doit avoir agi, dans le cas d'un fournisseur en particulier, dans la plupart des cas, ou suffit-il qu'il l'ait fait au moins une fois? Ce genre de questions était généralement résolu en fonction des circonstances.

Fonctions et pouvoirs

Les fonctions de la Commission étaient énoncées dans l'article 12 de la Loi:

- a) surveiller le mouvement des prix, profits, rémunérations et dividendes;
- b) relever les infractions à la lettre ou à l'esprit des indicateurs;
- c) identifier les causes des mouvements réels ou envisagés de prix, profits, rémunérations et dividendes et chercher, à l'aide de consultations et de négociations avec les parties intéressées, à modifier ces mouvements afin de les rendre conformes aux indicateurs;
- d) soumettre à l'examen du Directeur les cas où il n'est pas possible d'obtenir une observation volontaire ou encore les cas où, de l'avis de la Commission, les mouvements qui contreviennent aux indicateurs ne sont pas justifiés; et
- e) développer les connaissances du public sur les mécanismes de l'inflation, faire connaître et discuter les diverses mesures auxquelles les gouvernements peuvent recourir pour freiner l'inflation, et souligner la nécessité pour tous les groupes de participer à l'offensive contre l'inflation.

L'article 13 donnait à la Commission le pouvoir d'ordonner aux fournisseurs assujettis aux contrôles obligatoires de lui communiquer les renseignements jugés nécessaires. Les fournisseurs qui ne communiquaient pas les renseignements demandés étaient passibles d'amendes imposées par le Directeur ou sur déclaration sommaire de culpabilité (article 21, paragraphe 44(5)).

L'article 15 de la Loi anti-inflation annonçait la nomination du Directeur, qui avait le pouvoir de rendre des ordonnances juridiquement exécutoires. Le Directeur n'agissait que lorsque des cas lui étaient soumis par la Commission de lutte contre l'inflation ou par le Cabinet, et il devait alors faire enquête pour déterminer s'il y avait eu infraction aux indicateurs. Lorsque le Directeur jugeait qu'il y avait eu infraction, il pouvait rendre l'une des ordonnances suivantes, en vertu de l'article 20 de la Loi:

- a) lorsque le surcroît de recettes a été tiré de l'exploitation d'une entreprise, le Directeur peut ordonner à la compagnie de restituer l'argent aux personnes lésées, ou à ses futurs clients, ou si ces solutions sont impossibles, de verser le montant au Receveur général du Canada;
- b) lorsqu'une personne a versé ou crédité une rémunération ou des dividendes supérieurs aux indicateurs, ordonner à cette personne de cesser cette pratique et, si le Directeur le juge approprié, de verser le surcroît au Receveur général du Canada;
- c) lorsque des personnes ont reçu une rémunération ou des dividendes dépassant les indicateurs, interdire à ces personnes de continuer à accepter cette rémunération ou ces dividendes et, si le Directeur le juge à propos, ordonner à cette personne de verser ce surcroît au Receveur général du Canada; et
- d) lorsqu'une personne a contrevenu sciemment aux indicateurs, ordonner le paiement d'une amende égale à 25 pour cent du surcroît de recettes ou du surcroît versé ou crédité.

La division des pouvoirs prévue dans la Loi anti-inflation est unique parmi les organismes administratifs au Canada. La Commission de lutte contre l'inflation ne possédait aucun pouvoir exécutoire, sauf celui d'exiger la communication de renseignements, et sa tâche consistait à user de persuasion pour obtenir une observation «volontaire» du Règlement. Le recours au Directeur ne s'imposait que lorsque la persuasion ne réussissait pas et que la nécessité d'une ordonnance exécutoire se faisait sentir.

Les fonctions de la Commission étaient conçues de façon à lui accorder un maximum de souplesse et de discrétion. Les indicateurs précisaient le cadre à l'intérieur duquel les parties assujetties aux contrôles obligatoires pouvaient agir sans risque d'intervention. En cas d'infraction aux indicateurs, la Commission devait en faire état, mais elle n'était pas tenue de prendre des mesures à cet égard. La Commission pouvait juger que l'infraction était justifiée dans les circonstances, qu'elle n'était pas entièrement justifiée mais qu'une certaine partie de l'excédent l'était, ou qu'il fallait s'en tenir strictement aux indicateurs. Comme la Commis-

sion n'était pas tenue d'agir, en vertu de la Loi, aucune mesure juridique ne pouvait être prise pour obliger la Commission à agir dans un cas particulier¹.

Dans la pratique, pour s'acquitter de ses fonctions, la Commission a établi un système selon lequel elle recommandait aux parties ayant conclu un accord contrevenant aux indicateurs le montant à gagner ou à payer qui n'entraînerait pas le renvoi au Directeur. La Commission n'était pas tenue d'expliquer ses recommandations mais elle a choisi, dans la plupart des cas, de donner les raisons lorsqu'elle recommandait un montant supérieur aux indicateurs. Elle se sentait également obligée de s'en tenir à ses recommandations antérieures même si elle n'y était pas obligée étant donné le pouvoir discrétionnaire quasiment illimité que lui conférait la Loi.

La Commission de lutte contre l'inflation n'était pas libre de divulguer à son gré les renseignements relatifs à ses recommandations. En vertu de l'article 14 de la Loi, les renseignements obtenus par la Commission de lutte contre l'inflation et qui étaient réputés «de nature confidentielle» étaient protégés et leur divulgation constituait un délit, sauf dans des circonstances particulières. Puisque, dans toutes les provinces, les conventions collectives sont considérées comme des documents publics, la Commission était donc libre de publier ses recommandations à l'égard des syndicats. Cependant, elle ne pouvait publier des renseignements détaillés sur la rémunération des cadres et autres groupes non syndiqués ou sur les prix et bénéfices. Ceci a causé un certain malentendu du public à l'égard des activités de la Commission. Beaucoup de gens croyaient que la Commission s'occupait uniquement de la rémunération des groupes syndiqués et pas d'autres domaines comme les prix et les bénéfices. Par ailleurs, la Commission a peut-être connu plus de succès du côté des prix et des bénéfices parce que nombre de compagnies craignaient que des renseignements confidentiels soient divulgués, ce qui n'était pas le cas tant qu'elles se conformaient aux recommandations de la Commission. Par contre, les renseignements tombaient dans le domaine public lorsque le cas était renvoyé au Directeur, puisque ce dernier devait déposer à la Chambre des communes un rapport contenant les détails relatifs au cas.

Même si les recommandations de la Commission de lutte contre l'inflation n'étaient pas exécutoires, elles ont été acceptées dans la grande majorité des cas. Dans la plupart des cas, on se rendait probablement compte qu'il y avait peu à gagner avec un renvoi au Directeur. Alors que la Commission avait toute discrétion pour accorder des montants supérieurs aux indicateurs, le Directeur n'avait aucun pouvoir discrétionnaire et il était tenu de faire respecter les limites établies par les indicateurs. Dans les seuls cas visés par l'article 44 des indicateurs, le Directeur possédait une certaine latitude. (Cet article autorisait à payer tout montant additionnel conforme aux objectifs de la Loi à un groupe régi

¹ Sauf en vertu des dispositions du sous-alinéa 12(1)(d.1).

par un «ancien» contrat ou ayant un lien historique avec un autre groupe). Dans les cas où la Commission avait usé de son pouvoir discrétionnaire pour recommander un montant supérieur à celui autorisé par les indicateurs, et où les parties en cause demandaient le renvoi de leur cas au Directeur, ce dernier devait, si les résultats de son enquête confirmaient les faits soumis à la CLI, ordonner le paiement de montants inférieurs à ceux que la Commission était prête à autoriser.

Le fait que les décisions de la Commission n'étaient pas exécutoires mais que la plupart des personnes considéraient qu'elles l'étaient a entraîné des complications dans le secteur des relations de travail. Les diverses commissions (fédérale et provinciales) des relations de travail ont eu à statuer sur les effets de ces avis non exécutoires émis par la Commission mais auxquels s'étaient pliées les parties en présence aux conventions collectives.

La question du droit de grève à l'encontre d'une décision de la Commission a également été soulevée. Bien qu'il soit difficile de prétendre qu'une opinion pouvait avoir un effet juridique sur une convention collective, les commissions des relations de travail ont dû composer avec le fait que si elles obligeaient un employeur à verser les montants stipulés dans la convention collective, l'employeur risquerait de se voir imposer par le Directeur une sanction pour «infraction délibérée». Toutes les commissions des relations de travail confrontées à ce problème ont choisi de ne pas obliger les employeurs à verser des montants supérieurs aux indicateurs en l'absence d'une recommandation de la CLI en ce sens². La plupart des commissions ont également choisi, surtout pour des motifs d'ordre pratique, de stipuler qu'une convention collective comportant des augmentations supérieures aux indicateurs était rendue nulle et non avenue par une recommandation de la Commission visant à réduire les augmentations accordées. Les parties devaient alors recommencer la négociation collective. Toutes les lois sur les relations de travail exigent de négocier de bonne foi et, en l'occurrence, de bonne foi signifie négocier à l'intérieur des limites fixées par la recommandation de la Commission, bien que ce point n'ait jamais été élucidé³.

Un cas ne pouvait être renvoyé au Directeur que lorsqu'il y avait eu infraction aux indicateurs et, en règle générale, lorsque cette infraction avait entraîné le versement d'un surcroît de recettes. Si une partie en cause n'était pas d'accord avec la méthode de calcul de la Commission ou avec son interprétation d'un des articles, le Directeur ne pouvait en aucune façon intervenir à moins qu'il y ait infraction, surcroît de recettes ou rémunération excessive et que le cas soit dûment soumis. Ceci a entraîné certaines difficultés dans le cas des sociétés planifiant pour les

² Voir *Joint Council of Newspaper Unions and Pacific Press*, 1976, rapports de la Commission canadienne des relations de travail, vol. 2, p. 342.

³ La décision la plus lucide à cet égard fut peut-être celle de M. Paul Weiler, président de la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique, relativement au *Board of School Trustees of School District No. 39* et à la section locale 407 du SFCF, rapport de la Commission canadienne des relations de travail, 1977, vol. 2, pp. 201-211.

années à venir. Elles devaient accepter la décision de la Commission ou risquer d'enregistrer un surcroît de recettes si leurs arguments n'étaient pas retenus. Dans une telle incertitude, et parce qu'il s'agissait d'un programme temporaire, la plupart des compagnies ont probablement choisi d'accepter les décisions de la Commission même si elles n'étaient peut-être pas convaincues de leur à-propos.

Puisqu'il n'existait aucune tribune habilitée à régler les différends entre la Commission et les parties auxquelles elle avait affaire, sauf en cas d'infraction ou de non-communication des renseignements demandés, le seul recours laissé aux fournisseurs convaincus que la Commission avait jugé à tort qu'ils étaient assujettis aux contrôles obligatoires était de refuser de communiquer les renseignements demandés. Le Directeur était alors avisé de ce fait et le fournisseur pouvait ainsi tenter de prouver à ce dernier qu'il n'était pas assujetti aux contrôles obligatoires. Si le fournisseur n'était pas assujetti aux contrôles obligatoires, son cas ne relevait pas de la compétence du Directeur.

Les articles 24 et 30 de la Loi anti-inflation prévoyaient une procédure d'appel supplémentaire. Une partie visée par une ordonnance du Directeur pouvait:

- a) adresser une requête au Cabinet qui, dans les 30 jours de la réception de l'ordonnance, pouvait annuler l'ordonnance du Directeur ou ordonner à ce dernier de la modifier conformément aux directives du Cabinet; ou
- b) dans les 60 jours suivant la date de l'ordonnance du Directeur, interjeter appel devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation.

Aucune règle ne régissait la façon dont le Cabinet devait traiter la requête et il pouvait intervenir dans un cas de son propre chef. Le Cabinet n'a jamais donné suite à une requête et il est peu probable qu'il serait intervenu sauf dans les circonstances les plus exceptionnelles.

Pour chaque appel, le Tribunal d'appel devait tenir une audience où l'appelant et le Directeur avaient la possibilité de présenter des éléments de preuve. Il incombait à l'appelant de convaincre le Tribunal qu'il y avait lieu d'interjeter appel. Le Tribunal d'appel pouvait statuer sur les appels

- «a) en les rejetant; ou
- b) en les accueillant et
 - i) en annulant l'ordonnance visée,
 - ii) en modifiant l'ordonnance visée, ou
 - iii) en renvoyant le dossier au Directeur, pour nouvel examen et révision»⁴.

Les décisions du Tribunal d'appel en matière d'inflation pouvaient faire l'objet d'une révision par la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Ces révisions visaient uniquement les erreurs de droit, les constatations arbitraires des faits ou les dénis de justice naturelle.

⁴ Article 30(2) de la Loi anti-inflation.

Pendant la durée du Programme anti-inflationniste, diverses modifications ont dû être apportées à la Loi anti-inflation. Les modifications comprises dans le projet de loi C-89 sont entrées en vigueur le 20 mai 1976. D'autres modifications contenues dans le projet de loi C-18 ont reçu la sanction royale le 20 avril 1978.

Les modifications contenues dans le projet de loi C-89 avaient surtout trait à des lacunes techniques et à des ajouts. Elles comportaient toutefois une modification majeure dont les effets devaient se faire sentir jusqu'à la fin du programme. Au début, la Commission et le Cabinet étaient les seuls à pouvoir renvoyer un cas au Directeur. Une des dispositions contenues dans les modifications du 20 mai autorisait les parties ayant fait l'objet d'une recommandation de la Commission à demander que leur cas soit renvoyé au Directeur. Ce changement a entraîné un nombre beaucoup plus considérable que prévu de demandes de renvoi au Directeur, dont la plupart émanaient des parties en cause.

Alors que le programme tirait à sa fin, certaines modifications furent apportées en vue de préparer la voie au déconstrôle, notamment certaines dispositions stipulant que les conventions collectives étaient réputées être modifiées conformément à une recommandation de la Commission (ou à une ordonnance du Directeur en cas de renvoi) ou rendant nulles et non avenues certaines clauses de conventions collectives qui prévoyaient des hausses immédiates de rémunération dès l'expiration des contrôles. D'autres modifications visaient à combler les lacunes techniques et maintenaient les pouvoirs et les fonctions de la Commission, du Directeur et du Tribunal d'appel après le 31 décembre 1978, pour les affaires relatives à la période des contrôles.

Le processus de déconstrôle a démarré le 14 avril 1978 et la Loi a cessé d'être en vigueur le 31 décembre 1978. Ainsi, nombre de fournisseurs et de groupes d'employés ont cessé d'être assujettis aux contrôles obligatoires au milieu d'un exercice financier ou d'une année d'application des indicateurs. La transition à une situation non réglementée aurait été plus ordonnée si les contrôles avaient été maintenus jusqu'à la fin de tous les exercices financiers et de toutes les années d'application des indicateurs. En outre, le processus de déconstrôle aurait été plus facile s'il avait débuté plus tôt ou si la Loi avait été prolongée jusqu'au 13 avril 1979 car de nombreuses clauses commençant par «nonobstant l'expiration de la présente Loi» auraient pu être éliminées.

Indicateurs

Les Indicateurs anti-inflation ont été établis par voie de règlement exposant les programmes de contrôle des prix et bénéfiques, des services professionnels, des dividendes et de la rémunération. Plus tard, certaines règles particulières ont été adoptées à l'égard des banques et des institutions financières et des indicateurs presque renouvelés ont été adoptés

(Partie 7) pour le contrôle des prix et bénéfiques. Les indicateurs ont subi diverses modifications pendant la durée du programme, en fonction des besoins.

Contestation constitutionnelle

Après l'adoption de la Loi anti-inflation, il est devenu évident que sa constitutionnalité serait contestée. En fait, cela s'est produit dès janvier 1976, alors que les enseignants de Renfrew décidaient de contester la validité de l'accord de l'Ontario et celle de la Loi elle-même. Le gouvernement porta alors la question de la constitutionnalité de la Loi devant la Cour suprême. La question de la validité de l'accord conclu entre l'Ontario et le gouvernement fédéral fut portée devant les tribunaux par la même occasion.

La Cour suprême, par une décision majoritaire de sept à deux, conclut que la Loi anti-inflation était «une loi valable pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada et que, compte tenu des circonstances dans lesquelles elle avait été adoptée et de son caractère provisoire, elle n'empiétait aucunement sur les domaines de juridiction provinciale». La majorité des juges de la Cour étaient d'avis que le gouvernement fédéral avait pressenti une crise économique et que cet «état d'urgence» justifiait l'intervention du gouvernement fédéral dans un domaine généralement de juridiction provinciale en vertu des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relatives à «la paix, l'ordre public et le bon gouvernement». Les juges dissidents étaient d'avis qu'il appartenait au Parlement de déclarer formellement l'état d'urgence et non pas à la Cour de le laisser entendre. Quatre juges de la majorité étaient d'avis que la Loi pouvait également se justifier sur une base plus large que «l'urgence nationale», et ils étaient prêts à l'appuyer en invoquant le fait qu'il s'agissait d'une «grave préoccupation nationale».

La Cour suprême a conclu par décision unanime à la non-validité de l'accord conclu entre le gouvernement fédéral et l'Ontario. Le gouvernement de l'Ontario avait procédé par décret pour transférer le contrôle des prix et des salaires des fonctionnaires sous sa juridiction à la Commission de lutte contre l'inflation. La Cour était d'avis que toute ingérence dans les droits des citoyens, modifiant les lois provinciales, devait être approuvée par le pouvoir législatif. L'Ontario a remédié à la situation en adoptant une loi à effet rétroactif.

Une question semblable fut soulevée quelque temps après à propos de la validité de l'accord conclu entre le Manitoba et le gouvernement fédéral. Encore une fois, la Cour suprême conclut à la non-validité de l'accord mais par une majorité de cinq voix contre quatre. Le Manitoba adopta également une loi à effet rétroactif.

Débats parlementaires

Le 1^{er} décembre 1975, le projet de loi C-73 était présenté en troisième lecture et adopté par un vote de 111 voix contre 96.

Le paragraphe 46(6) du projet de loi, ajouté au moment de la troisième lecture, provoqua tout un remous au Sénat parce qu'il prévoyait la possibilité de mettre fin prématurément à la Loi sans passer par la procédure usuelle d'approbation par le Sénat. Le ministre des Finances ayant finalement donné l'assurance qu'il proposerait un amendement afin de rectifier cette anomalie, la motion visant à faire approuver le projet de loi par le Sénat était acceptée et adoptée.

Vers la fin du printemps et au début de l'été 1977, le gouvernement entamait une série de consultations avec les provinces, et des représentants des syndicats et du milieu des affaires afin d'obtenir un accord général sur une méthode de décontrôle et un engagement ferme à pratiquer la modération une fois les contrôles levés.

À l'exception de la Saskatchewan, qui avait créé sa propre commission pour s'occuper des domaines de juridiction provinciale, et du Québec qui, peu de temps après l'élection de novembre 1976, avait décidé de se retirer du programme dans les domaines relevant de sa compétence, les provinces étaient généralement d'accord sur le maintien du programme pendant la majeure partie de 1977. La Colombie-Britannique souhaitait que le gouvernement maintienne le programme jusqu'à la date d'expiration de la Loi en 1978. Même si le milieu des affaires et les syndicats préconisaient la levée des contrôles, le gouvernement fut incapable d'obtenir de ces derniers un engagement ferme de modération à l'avenir.

Le 16 juin 1977, à la suite d'une requête portant les 50 signatures réglementaires, le Parti progressiste conservateur présentait à la Chambre une motion visant à mettre fin aux contrôles le 30 juin 1977. Le parti attribuait au programme le marasme de l'économie et le taux élevé du chômage. Il proposait alors que le gouvernement surveille l'évolution des prix et des salaires et se réserve le droit d'imposer à nouveau des contrôles pour une certaine période si la situation du marché ne se redressait pas suffisamment.

Pour justifier le maintien des contrôles, le gouvernement prétendit que ces derniers continuaient d'être nécessaires en raison de la poussée constante à la hausse qu'exerçaient sur les prix et les coûts les biens et services produits au Canada. Il craignait également qu'une interruption du programme assortie de la possibilité d'imposer à nouveau des contrôles, comme le proposait l'opposition, ne risque de provoquer par anticipation des augmentations de prix et de salaire.

Le 21 juin 1977, la motion visant à supprimer les contrôles le 30 juin 1977 était battue par 102 voix contre 80.

Un autre sujet de préoccupation, dont le gouvernement a fait état à l'occasion de la motion visant à lever les contrôles, concernait la situation juridique des conventions collectives non modifiées après la suppression des contrôles. Nombre de ces conventions comportaient des taux d'augmentation nettement plus élevés que ceux permis par les indicateurs. Certaines s'étaient vu imposer une réduction par suite d'une recommandation de la Commission de lutte contre l'inflation, tandis que d'autres avaient été réduites en vertu d'une ordonnance du Directeur. Cependant,

bon nombre de ces contrats n'avaient pas encore été reformulés conformément à ces décisions et prévoyaient toujours les taux négociés à l'origine. Le ministre des Finances a donc décidé de proposer une modification à la Loi selon laquelle ces conventions collectives seraient réputées être modifiées conformément à la recommandation de la Commission de lutte contre l'inflation ou à l'ordonnance du Directeur.

Le 20 octobre 1977, le ministre des Finances annonçait à la Chambre des communes une levée graduelle des contrôles à partir du 14 avril 1978 et la création d'un organisme de surveillance de l'évolution des prix et des salaires après cette date.

Références portant sur la législation anti-inflation

Trentième Législature — Première session du 30 septembre 1974 au 12 octobre 1976

Projet de loi anti-inflation C-73

CHAMBRE DES COMMUNES

	<i>Pages du Hansard</i>	<i>Date</i>
<i>Première lecture</i>	8264	16 octobre 1975
<i>Deuxième lecture</i>	8306 - 8326	20 octobre 1975
	8349 - 8380	20 " "
	8400 - 8433	21 " "
	8453 - 8470	22 " "
	8483 - 8494	23 " "
	8500 - 8512	23 " "
	8586 - 8587	27 " "

Projet de Loi renvoyé devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques

Procès-verbal des réunions et preuves

<i>N°</i>	<i>Date</i>
62	30 octobre 1975
63	31 " "
64	3 novembre 1975
65	5 " "
66	6 " "
67	7 " "
68	13 " "
69	17 " "
70	18 " "
71	19 " "
72	20 " "
73	21 " "

Rapport du Comité devant la Chambre des communes

	<i>Pages du Hansard</i>	<i>Date</i>
	9416 - 9450	25 novembre 1975
	9510 - 9513	27 " "
<i>Troisième lecture</i>	9584 - 9617	1 ^{er} décembre 1975
	9640 - 9668	2 " "
	9686 - 9690	3 " "

SÉNAT

	<i>Pages des débats</i>	<i>Date</i>
<i>Première lecture</i>	1500 - 1501	3 décembre 1975
<i>Deuxième lecture</i>	1503 - 1513	4 décembre 1975
	1524 - 1537	8 " "
	1538 - 1545	8 " "
	1550 - 1564	9 " "

Projet de loi renvoyé devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

<i>N°</i>	<i>Date</i>
71	9 décembre 1975

Projet de loi renvoyé devant le Sénat

	<i>Pages des débats</i>	<i>Date</i>
	1573	10 décembre 1975
	1573 - 1581	10 " "
<i>Troisième lecture</i>	1581 - 1587	10 décembre 1975
<i>Sanction royale</i>	1617	15 décembre 1975

Modifications à la Loi anti-inflation — Bill C-89

CHAMBRE DES COMMUNES

	<i>Pages du Hansard</i>	<i>Date</i>
<i>Première lecture</i>	11706	11 mars 1976
<i>Deuxième lecture</i>	11912 - 11918	18 mars 1976
	11924 - 11937	18 " "
	12006 - 12017	22 " "
	12024 - 12037	22 " "
	12187 - 12204	26 " "
	12226 - 12233	29 " "

Projet de loi renvoyé devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques

Procès-verbal des réunions et preuves

<i>N°</i>	<i>Date</i>
97	8 avril 1976
98	12 " "
99	13 " "

Rapport du Comité devant la Chambre des communes

	<i>Pages du Hansard</i>	<i>Date</i>
	12920 - 12926	27 avril 1976
	12930 - 12943	27 " "
	12961 - 12979	28 " "
	12995 - 13003	29 " "
<i>Troisième lecture</i>	13003 - 13004	29 avril 1976

SÉNAT

	<i>Pages des débats</i>	<i>Date</i>
<i>Première lecture</i>	2076	4 mai 1976
<i>Deuxième lecture</i>	2098	6 mai 1976
	2104 - 2106	11 " "
	2111 - 2115	12 " "
	2123 - 2124	13 " "
	2133 - 2139	18 " "

Projet de loi renvoyé devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

	<i>N°</i>	<i>Date</i>
	86	19 mai 1976

	<i>Pages des débats</i>	<i>Date</i>
<i>Troisième lecture</i>	2150 - 2151	20 mai 1976
<i>Sanction royale</i>	2152	20 mai 1976

Trentième Législature — Deuxième session
du 12 octobre 1976 au 17 octobre 1977

Motion — expiration de la loi anti-inflation le 30 juin 1977 en vertu de l'article 46(6)

	<i>Pages du Hansard</i>	<i>Date</i>
<i>Débats</i>	6745 - 6757	16 juin 1977
	6766 - 6780	16 " "
	6806 - 6821	17 " "
	6855 - 6870	20 " "
	6874 - 6886	20 " "
	6940 - 6953	21 " "
	6953 - 6954	21 " "

Motion rejetée par un vote de la Chambre des communes.

**Trentième Législature — Troisième session
du 12 octobre 1977 au 11 octobre 1978**

Modification à la Loi et aux indicateurs anti-inflation Bill C-18

CHAMBRE DES COMMUNES

	<i>Pages du Hansard</i>	<i>Date</i>
<i>Première lecture</i>	1991	19 décembre 1977
<i>Deuxième lecture</i>	2183 - 2196	24 janvier 1978
	2203 - 2215	24 " "
	2235 - 2248	25 " "

Projet de loi renvoyé devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques

<i>N°</i>	<i>Date</i>
8	7 février 1978
9	17 " "
10	21 " "
15	16 mars 1978

Rapport du Comité devant la Chambre des communes

	<i>Pages du Hansard</i>	<i>Date</i>
<i>Troisième lecture</i>	4085	17 mars 1978
	4085 - 4097	3 avril 1978
	4173 - 4188	3 " "
	4206 - 4213	5 " "
	4221 - 4224	6 " "
		6 " "

SÉNAT

	<i>Pages des débats</i>	<i>Date</i>
<i>Première lecture</i>	543, 548-549	10 avril 1978
<i>Deuxième lecture</i>	571 - 573	11 avril 1978
	585 - 588	12 " "

Projet de loi renvoyé devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

<i>N°</i>	<i>Date</i>
34	13 avril 1978

	<i>Pages des débats</i>	<i>Date</i>
<i>Troisième lecture</i>	655, 660	14 avril 1978
<i>Sanction royale</i> (Chambre des communes)	4715	20 avril 1978

CHAPITRE VI

Les communications

Les efforts déployés par la Commission de lutte contre l'inflation dans le domaine des communications ont comporté trois étapes distinctes. Le travail a débuté en octobre 1975 par une tentative quelque peu bâclée en vue de renseigner un certain auditoire, à savoir le public visé par le Règlement, sur la façon de se conformer aux nouveaux contrôles économiques. Après environ un an, l'effort a surtout porté sur l'explication du programme au grand public et sur le maintien de son appui. Enfin, du milieu de 1977 au début de 1978, la CLI s'est efforcée d'éduquer le grand public sur les causes et les dangers de l'inflation et d'exhorter chaque individu à combattre l'inflation en surveillant ses achats et ses dépenses.

Le début

Les organes d'information avaient pressenti l'éventuelle imposition de contrôles sur les prix et les salaires bien avant qu'ils ne soient annoncés officiellement. Nombre de commentateurs avaient supposé avec raison que lors de la rencontre du Premier ministre du Canada avec ceux des provinces à Ottawa le jour de l'Action de grâces 1975, la discussion avait porté sur les restrictions économiques. Néanmoins, la déclaration du Premier ministre devant les caméras de la télévision nationale ce soir-là prit tout le monde par surprise, ne serait-ce que parce que le gouvernement s'était vigoureusement opposé à l'idée de contrôles lors de la campagne électorale de 1974.

Cette annonce eut l'effet d'une bombe et montra que le gouvernement agirait rapidement pour enrayer la crise économique. L'appui général accordé au début à la CLI est sans aucun doute attribuable au caractère d'urgence et de nécessité qui a marqué pendant plusieurs mois le Programme anti-inflationniste.

Au début, la Commission n'a eu aucune difficulté à gagner la confiance du public. Les sondages avaient révélé que la plupart des Canadiens désiraient que le gouvernement prenne des mesures énergiques pour enrayer l'inflation et la création de la Commission de lutte contre l'inflation, chargée de faire appliquer des indicateurs limitant les prix et les salaires, semblait répondre à ce besoin¹. La nomination, le 14 octobre,

¹ Un sondage Gallup, effectué une semaine avant que les contrôles ne soient imposés, a révélé que 70 pour cent de la population pensaient que les contrôles étaient justifiés; de ce nombre, seulement 21 pour cent étaient en faveur de contrôles volontaires, 54 pour cent préféraient des contrôles obligatoires sur les salaires et 70 pour cent préféraient un contrôle obligatoire sur les prix.

de Jean-Luc Pepin, ancien ministre de l'Industrie et du Commerce, à la présidence, et de M^{me} Beryl Plumptre, présidente bien connue de la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, à la vice-présidence, indiqua clairement que le gouvernement entendait faire de la Commission un organisme vigoureux, inflexible et très en vue. Une série exceptionnelle de discours prononcés par le Premier ministre et les membres de son Cabinet a également contribué à faire accepter la Commission à ses débuts. Tous les jours, entre le 14 octobre et Noël, jusqu'à une dizaine de ministres ont prononcé des discours à l'appui du Programme anti-inflationniste.

La décision d'imposer des contrôles a été prise rapidement. Malgré le peu de temps disponible pour mettre au point une stratégie détaillée de communications, des efforts considérables ont tout de même été déployés pour préparer la documentation, recruter le personnel et dresser des plans pour répondre aux besoins immédiats. Le ministère des Finances a recruté deux des meilleurs rédacteurs du gouvernement pour ébaucher et rédiger le Livre blanc en quatre volets du gouvernement intitulé «Offensive contre l'inflation» pour en résumer les faits saillants à l'intention de la presse et préparer une brochure.

Le climat de confusion qui a marqué les débuts de la Commission était inévitable, car si le mandat qui lui était confié était clair, il comportait toutefois peu de précisions sur la façon de procéder. Bien que la confusion et l'incertitude aient duré deux mois, c'est-à-dire jusqu'à la promulgation de la Loi anti-inflation et jusqu'à la publication et la diffusion d'indicateurs détaillés en décembre, les problèmes auxquels la Commission a dû faire face ont été beaucoup moins graves qu'ils l'auraient été sans l'appui de la population.

La première difficulté a consisté à répondre aux innombrables demandes de renseignements qui ont immédiatement afflué à propos du fonctionnement du programme. Il s'agissait d'un travail fantastique. Le 14 octobre 1975, la CLI était créée avec pleins pouvoirs en vertu des dispositions extraordinaires de la Loi sur les enquêtes. À ce moment toutefois, et pendant les deux mois qui suivirent, la Commission ne possédait ni des indicateurs ni un autre document détaillé indiquant comment elle devait appliquer le programme de restrictions. Les communicateurs ne disposaient alors que du projet de loi du gouvernement (qui n'avait pas encore été étudié par le Parlement) du Livre blanc et de la déclaration du Premier ministre.

Les compagnies et les syndicats dont les employés ou les membres seraient vraisemblablement visés par les dispositions obligatoires de la Loi anti-inflation avaient un besoin urgent de renseignements sur le programme. Parmi ce groupe, les compagnies et les syndicats alors engagés dans la négociation de contrats de travail ou les compagnies sur le point de fixer de nouveaux prix devaient savoir le plus rapidement possible si elles étaient assujetties aux règles et, dans l'affirmative, la marche à suivre.

Parmi les autres groupes ayant besoin de renseignements figuraient les médias, les politiciens et les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux et, naturellement, le grand public.

Pour épauler cet effort de communication initial, des agents des 28 bureaux de district de l'Impôt ont été appelés à Ottawa pour des séances d'information. Dès le 15 octobre, ils étaient de retour à leur poste pour répondre aux questions d'ordre général et transmettre à Ottawa les demandes de renseignements plus compliquées². Pendant ce temps, le Secrétariat de lutte contre l'inflation a détaché des agents d'information de divers ministères pour répondre aux questions des médias et constituer un groupe technique capable de fournir des renseignements plus détaillés³. La section des plaintes et des demandes de renseignements de la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires a également été mise à contribution pour répondre aux questions du grand public.

Le flot des demandes de renseignements eut tôt fait de déborder les ressources de ce service. Les agents de relations avec les médias et les services d'information du public ne devaient pas tarder à leur tour, en plus de satisfaire leur clientèle habituelle, à répondre à des demandes techniques émanant des secteurs «réglementés» de la population, pour ne les soumettre aux organismes gouvernementaux que lorsqu'elles étaient vraiment trop compliquées⁴.

La collaboration du secteur privé est venue alléger le fardeau des services de communications peu de temps après le lancement du programme. D'importants cabinets de comptables agréés, après avoir puisé des renseignements dans la Loi, le Livre blanc et auprès de spécialistes à Ottawa, ont publié des brochures à l'intention de leurs clients. La presse d'affaires a également fait un excellent travail en présentant des rapports sur les mécanismes et les implications du programme, pendant qu'un certain nombre de maisons d'édition publiaient des recueils de renseignements sur les contrôles et tenaient leurs abonnés au courant de toutes les modifications ou interprétations publiées par le gouvernement et la Commission⁵.

² L'apport des bureaux de district de Revenu Canada, Impôt a été important dans cet effort initial de communication. En décembre 1975, ils avaient distribué 195 000 exemplaires de la brochure du ministère des Finances sur le programme et avaient répondu à un nombre considérable de demandes de renseignements concernant les indicateurs en voie d'élaboration.

³ Le greffier du Conseil privé avait fortement incité tous les organismes et ministères fédéraux à collaborer à la mise en marche de la Commission de lutte contre l'inflation en détachant certains de leurs employés auprès du Secrétariat. À la suite de cette invitation, un fort contingent de fonctionnaires d'expérience ont été provisoirement relevés de leurs fonctions normales pour être mutés au nouvel organisme le jour même, et parfois avec un préavis d'une heure seulement.

⁴ Le personnel des services d'information du public a continué à jouer ce rôle tout au long du programme et, à toutes fins utiles, il a pris la relève du groupe d'information technique au moment de la dissolution de ce dernier à la fin de 1975.

⁵ C.C.H. Canada, Butterworth and Company et Richard DeBoo.

Les premières semaines (du 31 octobre au 31 décembre 1975)

Au départ, la Commission a bénéficié d'un appui considérable de la part du milieu des affaires⁶, des médias⁷, des gouvernements provinciaux et locaux et du public en général. Toutefois, la conviction de plus en plus répandue selon laquelle la CLI était sévère à l'égard des salaires et moins sévère, pour ne pas dire indulgente, en matière de prix, eut tôt fait de constituer un problème qui devait hanter la Commission tout au long de son mandat. L'opposition irréductible des chefs syndicaux à toute notion de contrôles a amplifié considérablement ce problème.

Les porte-parole des syndicats s'empressèrent de dénoncer les restrictions. Leur argument de base était que la lutte contre l'inflation se ferait sur «le dos des travailleurs», ainsi que sur celui des pauvres et des personnes à revenu fixe qui étaient les victimes plutôt que la cause de l'inflation. À l'occasion d'une conférence de presse tenue dix jours après l'annonce du programme, le président du Congrès du travail du Canada (CTC), qui compte plus de deux millions de membres, sommait le Premier ministre de retirer cette loi. Une semaine plus tard, à la suite d'une réunion entre les ministres du Cabinet et les chefs syndicaux, le CTC annonçait la mobilisation de \$500 000 pour combattre les contrôles en faisant appel directement au public⁸.

La Commission avait prévu l'opposition des syndicats même si elle en avait probablement sous-estimé la vigueur. L'importance de cet appui avait été maintes fois soulignée dans les premiers discours des membres et des cadres supérieurs de la Commission. Des sondages ayant commencé à révéler qu'une tendance à appuyer les restrictions se dessinait chez les membres sinon chez les dirigeants des syndicats, la Commission décida d'élargir son auditoire en demandant à tous les Canadiens d'appuyer le Programme de lutte contre l'inflation⁹.

Comme premier geste à titre de président, M. Pepin tentait, deux jours après sa nomination, de riposter aux arguments des syndicats en

⁶ Au moment où le programme prenait fin, 51 employés de l'industrie privée avaient travaillé à la CLI en vertu du Programme d'échange de cadres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

⁷ Selon une vaste analyse du Secrétariat de lutte contre l'inflation portant sur un large éventail d'éditoriaux publiés entre le 14 et le 31 octobre, environ 75 pour cent des journaux étudiés affichaient une opinion favorable ou neutre à l'égard du programme, mais 32 des 127 éditoriaux le critiquaient. Les reproches les plus fréquents étaient les suivants: a) le programme ne pouvait fonctionner à moins que le gouvernement ne donne l'exemple en limitant ses propres dépenses, b) à l'étranger, les contrôles sur les salaires et les prix n'avaient pas marché et il n'y avait aucune raison de s'attendre à ce qu'il en soit autrement au Canada, et c) le programme aurait dû commencer par un gel des salaires et des prix.

⁸ À la suite de quoi le CTC a fait insérer dans les journaux, sur un quart de page, une série d'annonces affichant le slogan «Pourquoi nous?».

⁹ Un sondage effectué par le gouvernement en novembre 1975 a révélé que seulement 56 pour cent des ménages adhérant à des syndicats s'opposaient au programme et que 8 pour cent n'avaient pas d'opinion sur le sujet. Par ailleurs, 66 pour cent des ménages non syndiqués appuyaient le programme.

réaffirmant publiquement que la Commission s'engageait à contrôler les prix. Dans une lettre adressée à 1500 sociétés parmi les plus importantes au Canada¹⁰, le président demandait «leur aide et leur collaboration» à l'égard des restrictions imposées et les avertissait de conserver dans leurs dossiers tous les niveaux de prix en vigueur le 14 octobre. Il ajoutait également que certaines sociétés devraient donner un préavis à l'égard des augmentations de prix. La lettre du président a été publiée sous forme de communiqué de presse et distribuée à tous les médias.

Dans un communiqué de presse émis à la suite de la première réunion officielle de la CLI (du 28 au 30 octobre 1975), la Commission a précisé qu'elle veillerait en priorité à «l'établissement sans délai d'un processus de surveillance des prix et des profits et justement la Commission va demander sans délai à une centaine des principales sociétés du pays de lui signaler quels sont leurs principaux produits en vue d'établir une meilleure base pratique de calcul des prix»¹¹. Une semaine plus tard, le 7 novembre 1975, la Commission publiait le texte d'une lettre adressée à 178 entreprises, demandant de lui fournir ces renseignements. Par la même occasion, elle annonçait que le système de surveillance du prix des aliments mis au point par la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires serait repris par la CLI et incluerait désormais d'autres produits de consommation (non alimentaires).

Bon nombre des premiers gestes posés par la Commission résultaient de la nécessité d'être ou de paraître ferme dans l'application des règles visant à limiter les prix et les marges bénéficiaires. En raison de la nature de ces règles, il était évident qu'à court terme il n'y aurait pas de ralentissement radical du rythme d'augmentation des prix. Toutefois, en réaffirmant son intention de se montrer vigilante dans l'application des indicateurs, la Commission espérait atténuer les craintes du public de voir se maintenir à long terme la courbe fortement ascendante de l'inflation.

Trois autres mesures visant les prix furent adoptées avant la fin de 1975. Le 15 décembre, la Commission rendait public un système de préavis d'augmentation de prix s'appliquant à 117 sociétés représentant \$28 milliards de ventes annuelles¹². Ces sociétés ont également été priées de retarder toute augmentation du prix de vente de leurs produits au Canada jusqu'à la publication des indicateurs régissant les prix et bénéfices. Le 19 décembre, les sociétés obligatoirement assujetties aux contrôles

¹⁰ Cette lettre causa un certain embarras parce que la liste des sociétés contenait de nombreuses erreurs. Un communiqué de presse ultérieur a reconnu l'erreur commise avant qu'elle ne devienne une cause célèbre dans les médias. Voir le communiqué de presse n° 75-01 du 17 octobre 1975.

¹¹ Communiqué de presse n° 75-05 du 30 octobre 1975.

¹² Le nombre d'entreprises tenues de présenter un préavis d'augmentation de prix à la Commission a été porté à 274 (\$60 milliards de ventes annuelles) en mai 1976 et à 298 (\$170 milliards) le 8 février 1977 au moment du resserrement des exigences relatives aux rapports. Le 9 décembre 1976, la Commission a déclaré que «presque toutes» les augmentations de prix proposées étaient conformes aux indicateurs. Sur 1150 demandes, seulement 18 ont fait l'objet d'une intervention de la Commission.

étaient avisées publiquement qu'elles devraient procéder rapidement pour éliminer les «surcroîts de recettes» et, le 29 décembre, la Commission demandait à 19 grandes sociétés pétrolières de lui présenter un préavis à l'égard de toute augmentation éventuelle de prix¹³.

Nombre de facteurs sont venus entraver les efforts déployés par la Commission pour convaincre le public de l'efficacité de son système de contrôle des prix et bénéfiques. Au départ, la majorité des sociétés assujetties aux contrôles ont choisi de se conformer aux règles¹⁴. Les occasions de faire un battage publicitaire autour des réductions de prix imposées par la CLI ont donc été très rares. Par contre, les réductions imposées se sont fait sentir immédiatement et de façon très évidente du côté de la rémunération car de nombreux groupes d'employés avaient continué de négocier d'importantes hausses salariales jugées supérieures aux indicateurs de la première année. Le fait que les décisions de la Commission étaient rendues publiques dans ces cas a contribué à rendre plus vraisemblables les accusations portées par les syndicats, à savoir que la Commission de lutte contre l'inflation contrôlait les salaires mais pas les prix.

La Commission a eu de la difficulté à prouver l'efficacité et la vigueur d'un système de contrôle des prix. Établir un mécanisme de contrôle des prix et des bénéfiques s'est révélé beaucoup plus difficile que dans le cas de la rémunération. En effet, la Commission rendait déjà des décisions relativement à la rémunération alors qu'elle en était encore à décider comment elle devrait procéder pour contrôler les prix.

Le système finalement adopté était compliqué et difficile à expliquer en termes simples à la population. En gros, il visait à contenir les prix en limitant les marges bénéficiaires (voir le chapitre IV). En conséquence, la preuve qu'une société observait les règles (et par là même la possibilité de constater et de rendre public tout «surcroît de recettes») ne se présentait qu'à la fin de l'exercice financier. Il s'est donc écoulé plusieurs mois avant que la Commission puisse démontrer que son système de contrôle des prix et bénéfiques fonctionnait¹⁵.

La publication des mesures prises à l'égard des prix a encore été réduite du fait que la Commission était tenue, en vertu de la Loi, de respecter la confidentialité des renseignements fournis par les sociétés obligées de présenter des rapports. La politique de divulgation (c'est-à-

¹³ Voir les communiqués n^{os} 75-11 du 21 novembre 1975, 75-18 du 15 décembre 1975 et 75-22 du 19 décembre 1975.

¹⁴ Lors d'un discours prononcé à Toronto au début de 1976, M. Pepin a qualifié de «valse hésitation» la période au cours de laquelle les sociétés, incertaines au sujet du contenu du Règlement, avaient décidé de maintenir leurs prix au lieu de risquer de contrevenir au Règlement.

¹⁵ Le premier cas de surcroît de recettes n'a pas pu être rendu public avant avril 1976. Il s'agissait en l'occurrence de l'acceptation d'un plan d'observation proposé par Canada Starch Company et visant à rembourser, au moyen de réductions de prix, un surcroît de recettes de \$6000 réalisé entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 1975 (pacotille du point de vue des communications et traité comme tel par les médias).

dire le nombre de renseignements que l'on pouvait révéler à l'égard des cas concernant les prix et bénéfiques) a longtemps été controversée parmi les membres et le personnel de la Commission. La Direction des communications a généralement insisté pour avoir une plus grande liberté en vue de rendre publiques les activités de la Commission dans ce domaine. Il en est finalement ressorti, sur l'avis des avocats de la Commission, le communiqué suivant: «La Commission divulguera les noms des entreprises touchées par les décisions et des faits susceptibles d'expliquer les décisions pourvu que *ces divulgations ne violent pas le caractère confidentiel des renseignements fournis à la Commission par les entreprises*»¹⁶. (Ce passage n'est pas en italiques dans le texte original.)

Cette position a été vertement critiquée par les médias et a peu aidé la Commission à démontrer l'efficacité de son système de contrôle des prix. Entre autres choses, plusieurs décisions visant à réduire des paiements de dividendes, et qui auraient pu aider à gagner à la Commission la confiance du public, n'ont pu être annoncées immédiatement¹⁷. La Commission devait également obtenir le consentement des sociétés avant de publier certains renseignements particuliers dans les médias d'information.

La mise en place du programme (de décembre 1975 à mars 1976)

Le principal effort d'information de la Commission, pendant plusieurs mois après sa mise sur pied, a principalement visé à informer les «assujettis» sur les «modalités» de leur assujettissement, c'est-à-dire à s'assurer que soient effectivement rejoints ceux qui devaient se conformer à la Loi et à leur fournir les formules, indicateurs, bulletins techniques et instructions nécessaires. Cette démarche n'a sans doute pas été la seule activité de la Direction des communications mais elle a monopolisé une très grande partie de ses énergies¹⁸.

Une fois la sanction royale accordée à la Loi le 15 décembre et le Règlement publié le 18 décembre, 20 000 pochettes d'information contenant ces documents ainsi que d'autres feuillets explicatifs ont été adressées aux sociétés et aux syndicats visés par la Loi, ainsi qu'aux principales

¹⁶ Communiqué de presse n° 75-17 du 15 décembre 1975.

¹⁷ Le premier avis de réduction de dividendes a été rendu public le 12 mars 1976. Par la même occasion, une clarification de la politique de divulgation a été annoncée:

«La politique de la Commission vise à porter à la connaissance du public toute décision formelle d'intervenir dans les décisions d'une corporation à l'égard de ses dividendes... (cependant) avant de rendre publique toute décision d'intervenir, la Commission attendra que la corporation ait déclaré publiquement ses dividendes».

Communiqué de presse n° 76-38 du 12 mars 1976.

¹⁸ Au cours de cette période, un important projet publicitaire a été mis en œuvre avec la collaboration du ministère des Finances et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Un feuillet intitulé «Message du Premier ministre» et décrivant la gravité de l'inflation a été envoyé avec les chèques d'allocations familiales et de pension de vieillesse du mois de décembre 1975, rejoignant ainsi au total 5.1 millions de foyers.

associations commerciales, d'affaires et professionnelles, aux gouvernements provinciaux et aux députés. Ces pochettes d'information ont également été distribuées aux médias à l'occasion d'une séance d'information technique tenue dans les édifices du Parlement. Des exemplaires à distribuer ont également été envoyés aux 28 bureaux de district de l'Impôt, aux bureaux régionaux de la CLI ainsi qu'au centre de distribution de la CLI à Ottawa.

En décembre, une série de séminaires techniques a été organisée à Ottawa pour faire connaître le programme à un certain nombre de fonctionnaires, suivie en janvier d'une autre série de 29 séminaires d'une journée dans différentes villes canadiennes. Ces séminaires ont rejoint plus de 4200 personnes, parmi lesquelles figuraient des représentants de 184 des 200 sociétés les plus importantes au Canada et de 104 des 117 compagnies alors tenues de soumettre des préavis d'augmentation de prix. Quatre autres séminaires ont été tenus en février pour renseigner les fonctionnaires provinciaux et municipaux.

Ces séances d'information, malgré l'accueil relativement favorable que leur ont réservé les participants, n'ont peut-être pas été aussi efficaces qu'elles auraient pu l'être si elles avaient été tenues plus tôt. En l'occurrence, la Commission a finalement conclu que les séminaires ne représentaient peut-être pas la formule la plus efficace pour diffuser l'information sur le programme, et une deuxième série de séminaires fut annulée. La CLI a décidé de favoriser plutôt la formule des séminaires tenus à l'instigation du secteur privé, en fournissant dans certains cas des experts et en mettant au point une présentation audio-visuelle pour expliquer les indicateurs.

Pour tenter de faire connaître les grandes lignes du programme à un auditoire aussi vaste que possible, la Commission a également, chaque jour de décembre 1975, fait paraître des annonces d'une page dans 110 quotidiens. Cette décision fut le sujet d'une vive controverse quant au montant des dépenses et au choix de l'agence de publicité. En février 1976, elle publiait une nouvelle série d'annonces pour avertir le public «visé par le Règlement» qu'il était maintenant possible de se procurer les formules de rapport et pour donner un calendrier provisoire de production des rapports.

Au cours du premier trimestre de 1976, la CLI a poursuivi la mise en place des mécanismes de contrôle. Les méthodes de contrôle du prix du pétrole ont été rendues publiques le 30 décembre 1975, suivies environ un mois plus tard par l'annonce du système général de contrôle des prix, des bénéfices, des dividendes et de la rémunération. Les indicateurs visant les banques à charte et autres institutions financières ont été publiés le 20 février et la Commission a rendu publiques en avril les règles concernant les compagnies d'assurance-vie et les professionnels.

Au début, toutes ces communications ont exigé la distribution de communiqués et souvent l'organisation de conférences de presse et de séances d'information à l'intention des divers représentants des médias en poste à Ottawa. La plupart de ces communications ont reçu une large diffusion dans les médias.

Le processus de modification et d'amélioration des mécanismes de contrôle s'est poursuivi tout au long du printemps et de l'été 1976. À cause des problèmes concernant les indicateurs régissant les prix et les bénéfices, il a été décidé de les réviser avec l'accord du milieu des affaires. En mai, un avant-projet des révisions proposées a été envoyé par la poste aux 3454 sociétés obligées de se conformer au programme¹⁹ ainsi qu'à 2500 autres sociétés et associations d'affaires intéressées²⁰. Au cours du même mois, la Commission a porté à 274 le nombre de sociétés visées par son système de préavis.

La période difficile (d'avril à août 1976)

Après le délai de grâce, l'appui du public est tombé de 62 pour cent en novembre 1975 à 54 pour cent en mars 1976 et à tout juste 50 pour cent en juillet 1976²¹. Un sondage d'opinion national a révélé que ce déclin était généralisé, c'est-à-dire qu'il se manifestait dans toutes les régions du pays, parmi tous les groupes d'âge des deux sexes et à tous les niveaux de revenu. Le facteur dominant à l'origine de ce déclin était, nous l'avons déjà dit, la conviction largement partagée que la Commission ne paraissait ni décidée à contenir les prix, ni capable de le faire. Lors de l'instauration du programme, le public avait espéré une stabilisation sensible des prix et il a donc été déçu de les voir continuer à grimper. Une réduction du taux moyen d'augmentation des prix n'avait pas suffi à vaincre le scepticisme du public²².

Au début de 1976, l'Indice des prix à la consommation (IPC), publié chaque mois par Statistique Canada, était devenu en quelque sorte la «carte de pointage» de la CLI, à un point tel que lorsque l'IPC augmenta de 0.8 pour cent d'avril à mai 1976, les médias en blâmèrent la Commission. Dans un communiqué, le président répliqua qu'on ne pouvait pas juger le programme en fonction des «fluctuations mensuelles» du prix des produits alimentaires qui étaient en grande partie responsables de l'aug-

¹⁹ En juillet, une annonce d'une page parut dans un certain nombre de quotidiens canadiens. Il s'agissait d'une «lettre ouverte» de Paul Paré, président de Imasco Ltd., au ministre des Finances, dans laquelle il décrivait les efforts déployés par son entreprise pour «faire cause commune» avec le Programme anti-inflationniste, mais où il prédisait, par suite des modifications proposées, une baisse de la productivité et un report des investissements. Ce fut le début d'une période difficile pour les communications à la CLI.

²⁰ La CLI a reçu du secteur des affaires plus de 400 mémoires faisant pour la plupart objection aux changements proposés. L'opposition a été particulièrement forte à l'égard de la proposition visant à ramener la marge bénéficiaire admissible de certaines entreprises à 85 pour cent au lieu de 95 pour cent de celle de la période de base.

²¹ *Price and Income Restraints: A National Study of Reaction*, Goldfarb Consultants Limited, novembre 1976, p. 10.

²² Le taux annuel d'inflation, mesuré par l'Indice des prix à la consommation (pourcentage de variation par rapport au même mois de l'année précédente) est tombé de 9.6 pour cent en janvier 1976 à 6.8 pour cent en juillet, principalement à cause de baisses des prix alimentaires. Cependant, le taux d'inflation des produits non alimentaires diminuait à la même époque.

mentation. M. Pepin a également souligné que le public ne devait pas se laisser décourager par la hausse constante de certains prix:

«La CLI s'est efforcée de convaincre le public de ne pas s'attendre à un arrêt soudain de toutes les hausses de prix, mais plutôt à un ralentissement progressif du taux d'inflation. Il faut espérer que le public comprendra qu'il faudrait juger le succès des contrôles sur les salaires et les prix d'après le ralentissement du taux d'inflation²³.»

À cette époque, la Commission, et plus particulièrement la Direction des communications, était consciente de la nécessité d'empêcher une plus grande désaffection du public à l'égard du programme. Il s'ensuivit un brusque changement d'orientation: l'effort de communication jusque là centré sur les mécanismes de contrôle fut désormais axé sur la question plus générale d'établir le bien-fondé du programme. Parallèlement, un effort concerté fut déployé pour convaincre le public que la Commission appliquait les règles d'une façon ferme et équitable et obtenait des résultats encourageants. Pour faire passer ces messages et ranimer l'appui chancelant du public, la Commission tira consciemment avantage des perspectives que lui offrait son image publique largement favorable.

Bien que la stratégie de communication exigeât à ce moment une intensification des efforts visant à démontrer l'efficacité du système de contrôle des prix, des difficultés tactiques d'importance surgirent. Le public s'attendait à des résultats tangibles et la Commission n'avait que des miettes à lui offrir. Entre le mois d'avril et le mois d'août, elle ne put rendre publiques que sept mesures visant à contrôler les prix, dont quatre étaient reliées au système de préavis²⁴. Malgré la rareté des réductions de prix à annoncer, il fut décidé de renseigner en priorité le public sur le fonctionnement précis du système de contrôle des prix. La Commission commença alors à publier régulièrement un résumé des statistiques concernant les formules d'observation reçues et traitées, ainsi que les cas

²³ Communiqué n° 76-108 du 15 juin 1976.

²⁴ 8 avril 1976: À la suite d'une intervention de la CLI, une augmentation de prix de 1.5 cent le gallon demandée par Imperial Oil est ramenée à un cent le gallon. Ceci représente environ \$22.5 millions de recettes pour les trois derniers trimestres de 1976 (Communiqué n° 76-58 du 8 avril 1976). Plus tard, la CLI demande également à Gulf Oil Canada, Texaco Canada et BP Canada de réduire d'environ un tiers les augmentations de prix proposées.

13 avril 1976: Annonce d'une intervention au sujet de quatre demandes concernant les dividendes. Ni le nom des sociétés ni les montants en cause ne sont rendus publics.

14 avril 1976: Acceptation du premier plan d'observation proposé par Canada Starch Company et visant à éliminer un surcroît de recettes de \$6000.

15 avril 1976: Noranda Mines Ltd. accède à la demande de la CLI de retirer une demande d'augmentation du prix du cuivre.

13 mai 1976: Travelers Insurance Company de Toronto et Hertz Canada acceptent de réduire des augmentations de prix proposées.

29 juillet 1976: La CLI annonce qu'elle accepte 40 plans d'observation relatifs à des surcroûts de recettes représentant un total de \$22 018 000. Le nom des sociétés en cause n'est pas rendu public.

27 août 1976: Monarch Fine Foods accepte d'éliminer un surcroît de recettes de \$82 000 enregistré au cours de sa première période d'observation terminée le 31 décembre 1975.

relatifs aux dividendes, aux préavis d'augmentation de prix et aux surcroûts de recettes.

La Commission a également tenté de regagner l'appui du public à l'aide de projets visant à faire intervenir le grand public dans le programme et à le renseigner sur les causes et les conséquences de l'inflation. Un de ces projets impliqua la rédaction et la distribution sur une vaste échelle en mai 1976 d'une brochure intitulée «Votre guide de lutte contre l'inflation». Elle incitait les Canadiens à «combattre l'inflation» en signalant les augmentations de prix jugées déraisonnables ou injustifiées à l'attention des autorités provinciales, fédérales ou de réglementation dont la liste figurait dans la brochure. La publication de cette brochure a été annoncée dans les quotidiens le 18 mai.

Un autre projet impliqua la distribution d'un nombre restreint de formules de «Rapport du consommateur sur une hausse de prix». Ces formules étaient conçues pour fournir au consommateur un moyen systématique de rechercher et de signaler les augmentations de prix ou de tarif. Les acheteurs étaient invités à demander aux gérants de magasins et aux fabricants des explications au sujet des augmentations de prix et, s'ils n'étaient pas satisfaits des réponses, ils devaient noter les détails sur la formule et la faire parvenir à la CLI.

Au début de l'été 1976, les formules de rapport ont été distribuées, à titre d'essai, dans trois villes avec le concours bénévole de l'Association des consommateurs du Canada²⁵. Malheureusement, le système était apparemment trop compliqué et exigeait trop de temps pour obtenir une participation importante du public. La réaction au projet a été extrêmement faible et la Commission a finalement reçu moins de 200 réponses. Après l'échec d'une nouvelle tentative de distribution des formules au moyen d'annonces dans les journaux²⁶, le programme fut finalement abandonné.

Une initiative des plus innovatrices prise au début de 1976 fut la création d'une division des relations avec les sociétés au sein de la Direction des communications. Deux experts-conseils furent embauchés pour une période de cinq mois afin de rencontrer les cadres supérieurs de sociétés assujetties aux dispositions obligatoires de la Loi. Ces derniers furent alors invités à utiliser leur réseau interne de communications pour faire savoir à leurs employés, actionnaires et clients qu'ils appuyaient le programme de contrôles et pour les tenir au courant des efforts déployés pour se conformer à l'esprit du programme. Même si l'initiative de la Commission a donné certains résultats, notamment plusieurs annonces de soldes et de promotions «anti-inflation» publiées par le secteur privé, elle aurait sans doute porté plus de fruits n'eût été la frustration croissante

²⁵ On pouvait se procurer ces formules dans certains supermarchés, bureaux du gouvernement et institutions financières à Winnipeg, London (Ontario) et Québec.

²⁶ Dans le *Halifax Chronicle Herald* et le *Edmonton Journal* les 14 et 15 juillet 1976.

des sociétés devant la complexité des parties du programme visant les prix et les bénéfiques, ainsi que des modifications proposées²⁷.

À partir de ce moment, la Direction des communications a publié régulièrement à l'intention des hebdomadaires des résumés des décisions concernant la rémunération, des statistiques sur les plaintes et les demandes de renseignements adressées à la CLI par le public, un rapport sur le programme de surveillance du prix des produits alimentaires et «Renseignements aux consommateurs». Le bulletin «Renseignements aux consommateurs» est devenu un outil important de communication avec le grand public. Il était tiré en «contre-épreuve» afin de permettre aux graphistes de l'insérer directement au moment de la mise en pages et il a souvent été reproduit dans les hebdomadaires.

Des communiqués spécialement conçus pour les médias électroniques étaient distribués régulièrement aux services de nouvelles des radiodiffuseurs ainsi qu'aux stations régionales et locales. Le président, les membres de la Commission ainsi que les cadres supérieurs de la CLI ont multiplié les réunions d'information à l'intention des médias et un «dossier de référence pour les médias», cahier à feuillets mobiles de données de référence constamment mis à jour, était distribué à environ 200 des plus grands journalistes dans tout le pays.

Outre ces programmes visant les médias, une section d'information du public a été créée pour répondre directement par téléphone ou par lettre aux plaintes et aux demandes de renseignements émanant du public. Au début, ce groupe a aidé à répondre à l'avalanche de questions reçues au cours des premiers mois du programme. Ses fonctions n'ont toutefois cessé d'augmenter graduellement pour inclure diverses préoccupations du public allant des demandes de renseignements techniques au sujet de la Loi ou des indicateurs émanant de professionnels ou d'hommes d'affaires, aux questions ou plaintes d'ordre très général (du genre: «Pourquoi les prix continuent-ils d'augmenter malgré les contrôles?») émanant du grand public²⁸. Le personnel de la section d'information du public a littéralement été pour la Commission sa fenêtre ouverte sur le monde, d'une part en recueillant directement les observations du public et en répondant à ses questions et d'autre part en les faisant connaître à la Commission et aux cadres supérieurs²⁹. A la fin du programme, le bureau

²⁷ Cette frustration a atteint son point culminant en 1976 lors de l'assemblée annuelle des Chambres de commerce du Canada qui s'est tenue à Montréal à l'automne 1976.

²⁸ En plus du personnel de la Section d'information du public à Ottawa, des bureaux régionaux ont été établis à Halifax, Québec, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver pour servir de base aux cinq commissaires régionaux.

²⁹ Un résumé statistique bi-mensuel des demandes de renseignements et des plaintes, indiquant les tendances dans le volume et la nature des questions émanant du public, était distribué aux membres de la Commission et à ses cadres supérieurs. Ce résumé s'est révélé un indicateur utile de l'humeur du public à l'égard de certaines questions (notamment la politique de réglementation des prix du gouvernement et l'escalade des taux dans le secteur de l'assurance) et il a aidé à élaborer à la fois la politique de communication et la stratégie de surveillance.

d'Ottawa et les bureaux régionaux avaient répondu directement à près de 100 000 demandes de renseignements et plaintes émanant du public.

Les tournées de conférences ont toujours joué un rôle de premier plan dans l'effort de communication de la Commission, particulièrement vers le milieu de 1976, et le bureau des conférenciers fut créé pour diriger cette activité. Afin d'élargir le calendrier des conférences de la Commission et d'alléger le fardeau des membres et des cadres supérieurs de la Commission, huit conseillers spéciaux (hommes d'affaires en vue qui s'intéressaient activement au programme et provenaient de toutes les régions du pays) ont été affectés au programme de communication en mars 1976. Ces conseillers spéciaux ont donné par la même occasion une base nationale au Bureau des conférenciers.

Au cours du printemps et de l'été 1976, les conférenciers de la Commission ont transmis le message que le programme commençait à donner des résultats encourageants. Souvent, les tournées de conférences obtenaient une couverture complète des médias. Les membres de la Commission rencontraient des représentants des médias locaux, participaient à des émissions radiophoniques d'affaires publiques et à des tribunes téléphoniques, et se prêtaient à des entrevues. Vers la fin de la deuxième année d'existence de la CLI, 850 discours avaient été prononcés dans environ 250 localités différentes.

La démission de la vice-présidente, M^{me} Beryl Plumptre, le 1^{er} juin 1976, se révéla une perte considérable pour la Commission de lutte contre l'inflation. La grande confiance que M^{me} Plumptre inspirait au public avait constitué un atout majeur, particulièrement au cours de cette période difficile de l'été 1976, alors que la Commission luttait désespérément pour vaincre la désaffection grandissante du public à son égard. Ses remarques et ses discours étaient toujours largement diffusés par les médias. Même si, au début, son départ avait donné l'impression qu'elle abandonnait un navire en détresse, elle a fait taire ces rumeurs au cours d'une conférence de presse le 11 juin en déclarant qu'elle démissionnait pour des raisons personnelles et non par suite d'un désaccord avec le président au sujet de la politique de la Commission ou de son mécontentement à l'égard des activités de la Commission³⁰.

La période difficile (d'avril à août 1976) s'est terminée de façon assez peu glorieuse pour la CLI. Les résultats d'un sondage Gallup ont révélé que seulement 23 pour cent des Canadiens étaient d'avis que la Commission réussissait dans sa lutte contre l'inflation, alors que 69 pour cent n'avaient noté aucun progrès. À peu près à la même époque, soit le 12 août, le Congrès du travail du Canada annonça son projet d'organiser une journée nationale de protestation contre les contrôles le 14 octobre, date du premier anniversaire du programme.

³⁰ S. June Menzies, de Winnipeg, économiste et ardent défenseur des droits du consommateur, fut nommée à la vice-présidence en remplacement de M^{me} Plumptre le 8 septembre.

La fin de la première année (septembre et octobre 1976)

L'automne 1976 a représenté une période d'activité intense dans les communications à la CLI pour couronner la première année d'existence et maintenir la Commission au premier plan des reportages d'actualité et des éditoriaux. Pour commencer, le gouvernement fédéral a entrepris une offensive publicitaire visant à convaincre les Canadiens que le programme était efficace, qu'il sabrait dans les prix et rendait justice aux salariés. Au cours de la même période, la Direction des communications de la Commission a lancé une campagne orchestrée de relations publiques en assurant la présence des membres et des cadres de la Commission à des émissions d'affaires publiques télévisées à l'échelle nationale, en organisant des conférences, en suscitant des entrevues à la radio, dans les journaux et les revues, et de façon plus générale en recherchant toutes les occasions de communiquer.

Pour riposter à ces messages qui vantaient les mérites du Programme anti-inflationniste, le Nouveau parti démocratique lança une campagne nationale visant à «dénoncer» les contrôles en démontrant que si les salaires étaient strictement contrôlés, les bénéficiaires avaient la bride sur le cou. Pendant ce temps-là, le gouvernement annonçait des révisions controversées touchant les indicateurs régissant les prix et bénéficiaires et le Congrès du travail du Canada (CTC) organisait sa journée nationale de «protestation» au cours de laquelle les travailleurs devaient démontrer leur opposition unanime aux restrictions.

Au début d'octobre, le Conseil canadien des relations du travail décréta qu'une réduction imposée par la CLI avait rendu nulle une convention collective conclue entre la société Cyprus-Anvil et environ 500 de ses employés à la mine Cyprus-Anvil de Faro au Yukon. La Commission craignit alors que cette décision n'entraîne une série de cas semblables qui risqueraient de paralyser le programme.

À peu près à cette époque, la politique de divulgation est redevenue un sujet de controverse à la suite de l'annonce par General Foods de réductions de prix visant à éliminer un surcroît de recettes³¹.

Pour souligner les avantages que la Commission pourrait tirer d'une politique de divulgation plus ouverte, le *Calgary Herald*, dans son numéro du 28 août, fit valoir que la baisse de prix imposée à General Foods «aidait à réfuter les prétentions des syndicats voulant qu'ils soient les seules victimes et par la même occasion procurait à la Commission une publicité favorable dont elle avait grandement besoin».

Le 30 août, le *Ottawa Journal* critiqua la politique de la Commission de ne pas divulguer les noms des sociétés ayant enregistré un surcroît de recettes et ajouta qu'elle constituait «un obstacle à l'évaluation du Programme anti-inflationniste par le public.»

³¹ Le 24 août 1976, General Foods publiait dans les quotidiens une annonce disant qu'elle entendait éliminer un surcroît de recettes de \$1.4 million en réduisant ses prix dans cinq lignes de produits.

Enfin, le 27 octobre, la Commission rendit publique une politique de divulgation totale et, avec l'accord formel de chacune des sociétés en cause, publia les noms de 96 sociétés qui avaient présenté des plans d'observation visant à éliminer des surcroûts de recettes s'élevant à \$9 millions³². Ce fut le premier d'une série de rapports semblables, dont la publication régulière devait se poursuivre jusqu'à la fin du programme. La Commission publia en même temps la liste de 12 sociétés qui s'étaient vu imposer une baisse de prix par le biais du système de préavis d'augmentation de prix³³.

La CLI a collaboré étroitement avec le ministère des Finances pour préparer la campagne publicitaire mentionnée précédemment. Elle comportait 7 annonces dans les 107 quotidiens du Canada, deux insertions dans plus de 900 hebdomadaires, deux dans 88 publications ethniques et une série de messages publicitaires de 60 secondes chacun pendant cinq semaines dans 220 stations radiophoniques. Des encarts anti-inflation furent également glissés dans l'enveloppe des 5.1 millions de chèques d'allocations familiales et de sécurité sociale de septembre³⁴. La sévérité et l'efficacité du système de contrôle des prix de la Commission constituaient le thème principal de cette campagne. Une des annonces se lisait comme suit:

... La plupart des commerçants ont emboîté le pas au Programme anti-inflationniste. Ils sont tout aussi désireux que nous tous de voir l'inflation vaincue. C'est pourquoi, en un an d'application des contrôles, vous n'avez pas souvent entendu parler de «baisse de prix imposées» par action gouvernementale: en fait, nous avons plutôt été témoins d'un phénomène de «retenue des prix».

Les médias n'ont pas apprécié cette campagne, mais ils ont également critiqué la campagne du Nouveau parti démocratique et la journée de protestation du CTC. Le chef national du NPD prétendit que l'augmentation des bénéfices des sociétés constituait la preuve que le programme était injuste à l'égard des travailleurs dont les salaires étaient strictement contrôlés. Dans une série de discours, il admonesta les médias et prit à partie les sociétés de fiducie, les banques à charte et les services publics pour avoir, selon son expression, réalisé des bénéfices indus. Les sociétés ripostèrent en alléguant que les statistiques invoquées étaient inexactes ou trompeuses. Dans un commentaire qui reflétait bien la réaction des médias face à la campagne du NPD, un journaliste accusa le chef du parti de «malhonnêteté intellectuelle... celui qui fut longtemps considéré comme un sujet brillant en sciences politiques donne maintenant dans le travers de jongler avec les chiffres, les équivoques soigneusement entretenues et les vibrants appels à des préjugés sans fondement³⁵».

³² Communiqué n° 76-207 du 27 octobre 1976.

³³ Communiqué n° 76-209 du 27 octobre 1976.

³⁴ La somme de \$1.4 million consacrée à ce programme provenait d'une réduction correspondante des budgets d'information d'autres ministères. Il n'y a donc pas eu d'augmentation nette des dépenses gouvernementales.

³⁵ Jack McArthur dans le *Toronto Star* du 9 septembre 1976.

Du point de vue des communications, la publication, en septembre, des indicateurs révisés régissant les prix et bénéfiques, s'est révélée à tout le moins désastreuse. Comme nous l'avons mentionné au chapitre IV, la Commission avait décidé de modifier les indicateurs existants. En mai 1976, un avant-projet des modifications était distribué dans les milieux d'affaires pour susciter leurs commentaires, et le nouveau Règlement fut mis au point ultérieurement à la lumière des quelque 500 réponses reçues des hommes d'affaires. Lorsque, le 7 septembre, le ministre des Finances publia les indicateurs révisés, la réaction du milieu des affaires fut franchement négative et la Chambre de commerce du Canada retira officiellement son appui au programme³⁶.

Malgré la réception nettement hostile du milieu des affaires, les syndicats s'attaquèrent également à ces nouveaux indicateurs en les qualifiant de reddition sans conditions face aux entreprises. La réaction des médias fut ambivalente, mais la plupart appuyèrent la thèse des syndicats. Nombre de commentateurs comparèrent alors les nouveaux indicateurs à l'avant-projet publié en mai plutôt qu'avec le projet initial annoncé en décembre 1975. Ils en ont donc conclu que le programme diminuait les limitations sur les prix et les marges bénéficiaires plutôt que de les resserrer. D'autres se sont attaqués aux modifications en prétendant qu'elles reprenaient et aggravaient les complications et les incertitudes qui avaient marqué le Programme anti-inflationniste depuis le début.

Comme on peut le constater d'après le récit des événements, la Commission a essuyé sa part de critiques durant l'automne 1976. Cependant, le type de notoriété dont jouissait la CLI à cette époque comportait heureusement certaines compensations, dont l'une des plus importantes était peut-être la possibilité presque illimitée de communiquer avec le public par la voie des médias. Le premier anniversaire des contrôles, le 14 octobre 1976, donna lieu à la publication dans les quotidiens d'un grand nombre d'articles résumant la situation et se demandant pour la plupart si les contrôles étaient efficaces, combien de temps ils demeureraient (ou devraient demeurer) en vigueur et ce qui les remplacerait lorsque le programme prendrait fin. À la télévision, une couverture complète a également été assurée et tous les réseaux canadiens ont présenté aux heures de pointe des programmes spéciaux sur la CLI. Durant cette période, la section d'analyse des médias de la Direction des communications fit circuler chaque jour entre 20 et 50 coupures de journaux parlant du programme.

Le début d'une ère nouvelle (de novembre 1976 à janvier 1977)

Après la journée nationale de protestation du CTC, la Commission entra dans une période de calme relatif. L'opposition des syndicats aux contrô-

³⁶ Les nouveaux indicateurs furent adoptés par arrêté en conseil le 21 octobre 1976.

les se fit moins bruyante, le milieu des affaires se résigna à contrecœur à accepter les nouvelles règles et d'autres événements, dont l'élection du Parti québécois et la hausse du taux de chômage, contribuèrent à détourner l'attention du public du Programme anti-inflationniste. À ce stade du programme, les médias s'inquiétèrent moins de savoir si les contrôles étaient bons ou mauvais, efficaces ou inefficaces, et commencèrent à s'intéresser davantage aux mécanismes de décontrôle et aux préparatifs du gouvernement pour la période de l'après-contrôle.

Vers la fin de 1976, l'Indice des prix à la consommation afficha une amélioration soutenue, la modération des prix devint plus visible et l'opinion publique commença à pencher en faveur de la Commission. Un sondage effectué en novembre révéla que 56 pour cent des Canadiens appuyaient désormais le programme comparativement au faible chiffre de 50 pour cent enregistré en juillet 1976. C'est surtout au Québec qu'on nota un renforcement de l'appui du public (une augmentation de 10 pour cent depuis juillet), parmi les citoyens de 55 ans et plus (14 pour cent) et parmi ceux qui gagnaient \$20 000 ou plus (10 pour cent). Même chez les ménages syndiqués, cet appui était passé de 47 à 53 pour cent au cours de cette période.

Avec la diffusion des nouveaux indicateurs régissant les prix et bénéfiques, et la distribution de bulletins techniques nouveaux ou révisés en novembre 1976, la tâche d'expliquer la marche à suivre à ceux qui étaient assujettis aux indicateurs était presque achevée³⁷. Dès lors, la Direction des communications redoubla d'efforts pour élargir son auditoire, utiliser les médias de façon plus soutenue et modifier la teneur de son message. L'accent fut mis sur une meilleure compréhension par le public des causes, de la nature et des dangers de l'inflation, ainsi que sur la nécessité de modifier substantiellement et de façon durable les attentes du public avant de pouvoir supprimer les contrôles sans danger.

Cette nouvelle orientation de l'effort de communication de la Commission donna lieu à la création d'un bureau de la radio et de la télévision qui devait organiser la participation à des entretiens radiodiffusés et télévisés. Au cours de l'hiver 1976-1977, les membres et les cadres de la Commission répondirent directement aux questions du public lors de tribunes téléphoniques tenues dans tout le pays au moyen de liaisons téléphoniques à partir des bureaux de la CLI à Ottawa ou de studios disséminés dans tout le pays.

Un autre projet permanent de communication fut la publication du bulletin «Renseignements aux consommateurs», envoyé chaque semaine aux rédacteurs et aux diffuseurs des chroniques de consommation. Les stations radiophoniques recevaient également ces articles tous les quinze jours, ainsi que des entrevues enregistrées avec le président ou la vice-présidente.

³⁷ La dernière tâche de ce genre fut la communication des règles régissant le processus de décontrôle graduel annoncé par le ministre des Finances le 20 octobre 1977.

En réponse aux nombreuses sources qui prétendaient que la CLI avait atteint son but et que le gouvernement devrait entamer le processus de décontrôle, la Commission répéta le message suivant: «Maintenons les contrôles jusqu'à ce que le succès soit assuré».

La dernière étape (de février 1977 à avril 1978)

Au début de 1977, le programme de communications avait atteint son plein développement. La Commission de lutte contre l'inflation, malgré de fréquentes critiques, avait désormais sa place sur la scène nationale. Il n'était plus nécessaire de faire savoir qu'elle était à l'œuvre. L'effort du personnel de la Direction des communications, jusque là centré sur l'explication et la défense du programme, fut désormais axé sur l'explication du processus inflationniste, ainsi que du rôle et des responsabilités dévolus aux principaux agents, notamment le gouvernement, le milieu des affaires, les syndicats et la population en général.

En février 1977, la Commission lança l'une de ses premières publications éducatives (qui eut d'ailleurs un très grand succès) intitulée «Cahiers de l'inflation» et décrivant l'origine et la nature de l'inflation ainsi que le rôle joué par la CLI pour l'endiguer. Ces «Cahiers» reçurent une large diffusion auprès des étudiants des écoles secondaires et furent mis à la disposition des enseignants dans des enveloppes contenant d'autres documents de base sur le Programme anti-inflationniste³⁸. On peut juger du succès de cette publication par le grand nombre de demandes reçues par la Commission, soit 500 000 exemplaires en anglais et 120 000 exemplaires en français.

Le 1^{er} mai 1977, le président Jean-Luc Pepin démissionnait et était remplacé par M. Harold Renouf, qui avait représenté les provinces de l'Atlantique à la Commission depuis le début. M. Renouf, comptable agréé bien connu à Halifax, avait participé à de nombreuses études gouvernementales, dont la Commission royale d'enquête sur les prix de l'essence et du gas-oil.

La nomination de M. Renouf a coïncidé avec une reprise de la spirale inflationniste³⁹. À l'occasion d'une conférence de presse, le nouveau président a lancé l'avertissement suivant: «Ni le taux d'inflation ni la

³⁸ L'enveloppe, en plus de 40 exemplaires des «Cahiers de l'inflation», comportait également une lettre d'accompagnement du Directeur général des communications, le «Manifeste du monde du travail pour le Canada» du Congrès du travail du Canada (mai 1976), «L'inflation et la CLI» (Fondation canadienne d'éducation économique, août 1976), le texte du discours prononcé par le Premier ministre le 13 octobre 1975 pour annoncer le Programme anti-inflationniste, un document de travail du gouvernement fédéral portant sur l'économie et intitulé «La voie à suivre» (octobre 1976), le Livre blanc «Offensive contre l'inflation» (octobre 1975), un glossaire des termes de la CLI et la brochure de la Commission intitulée «Votre guide de lutte contre l'inflation».

³⁹ L'augmentation du prix des aliments avait fait passer l'Indice des prix à la consommation d'un faible taux annuel de 5.6 pour cent en novembre 1976 à 7.4 pour cent en mars 1977.

psychose inflationniste n'ont à ce jour régressé au point de nous inciter à interrompre immédiatement le programme . . . Pour l'heure, la Commission considère que sa tâche n'est pas encore terminée.»

Le remplacement du bouillant M. Pepin par un discret comptable agréé avait porté les médias à penser que le gouvernement atténuait délibérément l'image de la Commission comme prélude à une interruption prématurée du programme. Cependant, le Premier ministre devait personnellement couper court à une telle interprétation au moment où il annonçait la nomination de M. Renouf, tout comme l'a d'ailleurs fait en ces mots le nouveau président le 17 mai lors d'un discours devant la Fédération canadienne des municipalités:

«Je tiens à souligner qu'il n'y aura aucun changement important dans l'orientation de la CLI. Depuis la création de la Commission, j'ai participé aux prises de décisions. Selon moi, nous devons continuer à appliquer le programme de contrôles de notre mieux et nous devons essayer de réduire encore les anticipations inflationnistes . . . La manière de procéder changera peut-être car je ne suis pas M. Pepin, mais le fond demeurera le même. Pour ceux qui aiment les phrases descriptives, je dirai donc qu'il n'y a rien de changé à la CLI.»

Pour les communicateurs de la Commission, rien n'a vraiment changé pendant la majeure partie de l'année 1977, puisque la Direction poursuit une liste chargée de programmes et de publications⁴⁰. Parallèlement, la Commission s'efforçait toujours de faire comprendre au public le processus inflationniste et elle lança en juillet une deuxième publication éducative importante intitulée «Chassez vos habitudes inflationnistes».

Cette brochure incitative et vivante donnait une vue d'ensemble de l'évolution historique de la monnaie et des causes de l'inflation. Elle insistait auprès des consommateurs pour qu'ils recherchent les causes des changements de prix, utilisent à bon escient le crédit, usent de discernement dans leurs achats et évitent le gaspillage. La réaction des médias et du public en général a été très favorable et les demandes d'exemplaires nombreuses⁴¹.

Un autre projet éducatif entrepris au cours de l'été 1977 a consisté en une série d'annonces dans les véhicules de transport en commun des grandes villes canadiennes. Les placards, inspirés du thème général «Pensez-y», contenaient des messages comme «L'inflation réduit le nombre d'emplois», «Un acheteur avisé lutte contre l'inflation» et «Ne vivez pas au-dessus de vos moyens». Un autre thème important qui revenait dans les annonces destinées aux véhicules de transport en commun et dans les publications était le suivant: «Rien n'est gratuit».

⁴⁰ Le 13 juin 1977, la CLI a tenu une conférence de presse à Toronto pour annoncer que 44 entreprises de transformation alimentaire étaient ajoutées à la liste des «Préavis d'augmentation de prix» et qu'un effort était fait pour amener les compagnies à divulguer plus de renseignements sur les surcroûts de recettes.

⁴¹ 165 770 exemplaires de cette brochure (en français et en anglais) ont été distribués.

À peu près à la même époque, la CLI a lancé à la radio et à la télévision une campagne intensive de services au public, avec l'approbation du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et avec l'appui tant de l'Association canadienne des radiodiffuseurs que des réseaux. La Commission avait auparavant entrepris une campagne éclair de trois semaines à la radio visant principalement à inciter les stations de radio à utiliser les messages d'intérêt public. Le projet s'avéra un moyen particulièrement efficace et peu coûteux de sensibiliser le public aux dangers de l'inflation.

Un autre projet éducatif destiné au grand public s'est concrétisé plus tard en 1977 sous le nom de «Propos sur les changements économiques». Un document de travail fut publié par la Commission pour aider l'Association canadienne d'économie familiale à organiser des discussions publiques informelles sur le processus inflationniste et la façon de le combattre.

À l'automne 1977, on commença à se poser des questions et à s'inquiéter au sujet des modalités du décontrôle et du moment choisi, à la suite d'une tentative infructueuse du gouvernement fédéral en vue d'obtenir des syndicats et du milieu des affaires la promesse de restrictions volontaires si les contrôles étaient levés en octobre 1977.

Le sujet de préoccupation le plus fréquemment exprimé concernait la nécessité de mettre fin à l'incertitude qui planait sur la date et les modalités du décontrôle. Dans un discours prononcé à Terre-Neuve au mois de septembre, et au cours d'une participation subséquente à la populaire émission d'affaires publiques «Question Period», M. Renouf laissa savoir qu'il était d'accord pour entamer dans les six mois un décontrôle graduel. Les rédacteurs de nouvelles et les éditorialistes firent également une large part au message de M. Renouf au sujet de la tendance du taux d'inflation sous-jacent. Il semble que c'est à partir de là que l'on commença à comprendre la nécessité de déceler la tendance au-delà des seuls chiffres mensuels de l'IPC. De plus en plus de commentateurs reprirent ce thème alors que le programme tirait à sa fin.

La Chambre de commerce du Canada réclama à cette époque la levée immédiate des contrôles, mais l'appui mitigé de ses membres émoussa quelque peu la portée de son message. Pendant ce temps là, il était de plus en plus évident que le public continuait d'appuyer le programme de contrôles et s'inquiétait des conséquences éventuelles de son interruption. Cette opinion était également partiellement partagée par les médias et le milieu des affaires.

L'annonce des mesures de décontrôle, faite par le ministre des Finances le 20 octobre 1977, fut traitée en manchette par les rédacteurs de nouvelles et les éditorialistes. Les opinions étaient partagées (trop tôt, trop tard, etc.) mais la plupart étaient satisfaits qu'on ait mis fin à l'incertitude.

L'annonce que fit par la même occasion le Ministre, de maintenir à 6 pour cent pour la troisième année l'indicateur régissant la rémunération, provoqua peu de réactions malgré certaines critiques négatives. Certains

éditorialistes et chroniqueurs profitèrent de l'occasion pour rappeler aux Canadiens la nécessité d'accepter une faible diminution de leurs revenus réels pour compenser les excès passés.

En janvier 1978, la Direction des communications, dans son rapport à la Commission, souligna le fait que même si la CLI jouissait toujours d'un appui solide du public, il subsistait un élément d'incertitude dans les médias et parmi le public en général, tant à l'égard du processus imminent du décontrôle que des responsabilités de la Commission durant cette période⁴². Le projet d'une modeste campagne publicitaire visant à dissiper cette incertitude reçut l'aval de la Commission.

L'annonce des mesures de décontrôle coupa court aux conjectures et désamorça l'intérêt du public à l'égard du programme de contrôles. Cette tendance persista jusqu'au printemps 1978, alors qu'un renouveau d'intérêt se manifesta brièvement à l'occasion du démarrage effectif du processus de décontrôle le 14 avril.

Pendant ce temps, la Commission avait réévalué son programme de communications et décidé que même s'il fallait s'attendre à une réduction des activités, il faudrait continuer à fournir les renseignements nécessaires à ceux qui étaient encore assujettis à la Loi⁴³. Les discours avaient tendance à être plus techniques (rappelant quelque peu les premiers temps de la CLI) et exigeaient l'apport du personnel spécialisé de la Commission plutôt que celui de ses membres et de ses cadres.

Le ralentissement et la réorganisation de la Direction des communications se fondèrent sur l'hypothèse qu'un organisme de surveillance quelconque serait mis en place au début de la période de décontrôle et qu'il reprendrait les programmes éducatifs et d'information du public de la CLI. Lorsqu'il devint évident que cet organisme ne pourrait fonctionner avant l'automne 1978, il fallut apporter certaines modifications aux plans et aux programmes.

Au début de 1978, la Commission prit l'importante décision de poursuivre le programme éducatif instauré en 1976-1977 et destiné aux élèves des écoles secondaires. Des dispositions furent prises en vue de préparer une série d'articles sur les rudiments de la science économique et de les fournir sous forme de pochettes didactiques aux enseignants du secondaire intéressés.

La suppression graduelle du programme

La dernière mission de la Direction des communications consista à terminer son important programme de publications. Dès le début de la

⁴² À l'automne 1977, la Commission avait préparé, à propos des modalités éventuelles du décontrôle, un placard publicitaire pour *l'Actualité* et *Saturday Night*. À cette époque toutefois, le moment et les détails techniques n'avaient pas encore été annoncés par le ministre des Finances, si bien que le message fut forcément incomplet.

⁴³ On se souciait également d'éviter de ressembler à un organisme «boîteux». Il fut décidé de continuer à publier les décisions de la Commission de temps à autre.

CLI, il avait été décidé que le mandat de la Commission dans le domaine des communications devrait inclure certaines recherches sur les causes, la nature et les conséquences de l'inflation et des phénomènes connexes⁴⁴.

Sous l'égide de la Direction de la recherche économique, la Commission a entrepris au début de 1976 un programme d'études de recherche auquel participèrent le personnel de la Commission et des personnes engagées par contrat. Ce programme a abouti, pendant les derniers mois d'existence de la Commission, à la publication de douze études dans les deux langues officielles et à la présentation de deux autres études de la CLI sous la forme de documents de travail.

La Commission avait déjà publié trois rapports annuels et les résultats d'une étude spéciale des marges bénéficiaires dans l'industrie alimentaire, ainsi que les publications courantes de communications et éducatives déjà mentionnées dans ce chapitre. Un rapport final et le volumineux *Historique de la CLI* ont bouclé le calendrier des publications.

Ces derniers projets ont changé la nature de la Direction des Communications qui a dû recourir aux services de spécialistes (rédacteurs, traducteurs, réviseurs, directeurs de publications, etc.) pour assumer une très lourde tâche de publication dans un délai très limité.

La Direction des communications de la CLI a officiellement cessé ses activités à la fin de l'année financière 1978-1979 lorsque le reste du petit groupe chargé des publications et le personnel consultatif furent rattachés au bureau du Directeur exécutif.

Remarques

1. Liaison avec les provinces

Les premières communications de la Commission ont été établies avec les gouvernements des provinces, qui toutes (à l'exception de la Saskatchewan) ont signé avec le gouvernement fédéral une entente officielle prévoyant l'application des indicateurs aux domaines relevant de la compétence des provinces⁴⁵.

Les grandes questions d'orientation ou les sujets délicats du point de vue politique et touchant les provinces ont été réglés directement entre le président ou les cadres supérieurs de la Commission (le directeur exécutif et son adjoint) et les Premiers ministres des provinces, les membres de

⁴⁴ Article 12(1)e) de la Loi anti-inflation.

⁴⁵ À l'exception du Québec et de la Saskatchewan qui avaient mis sur pied leur propre réplique provinciale de la CLI (en vertu d'un accord officiel avec le gouvernement fédéral dans le premier cas, et sans accord dans le second), toutes les provinces avaient signé une entente autorisant la Commission à faire appliquer les indicateurs au sein de leur secteur public.

leur Conseil des ministres ou leurs hauts fonctionnaires. Cependant, les affaires courantes (y compris l'immense tâche de tenir les provinces au courant de l'évolution du programme, des modifications apportées aux indicateurs ou à la politique de la Commission et des décisions importantes ayant une incidence sur le secteur public des provinces) ont été confiées à un coordonnateur provincial relevant de la Direction des communications et qui était constamment en rapport avec ses homologues (généralement appelés «coordonnateurs du Programme anti-inflationniste») dans chacun des gouvernements provinciaux.

Outre ses fonctions courantes d'information et de liaison avec les provinces, le coordonnateur a été chargé d'organiser trois importantes visites de la Commission et de représentants du gouvernement fédéral dans les capitales provinciales. La première de ces visites, à laquelle ont participé le président, la vice-présidente et les cadres supérieurs de la CLI, eut lieu à la fin de l'automne 1976. Cette tournée visait essentiellement à présenter aux provinces un rapport sur la première année d'activité de la Commission, particulièrement en ce qui touchait les secteurs provinciaux.

La deuxième série de visites aux provinces impliqua non seulement la Commission de lutte contre l'inflation mais également des représentants du ministère des Finances, du ministère du Travail et du Conseil du Trésor. La tournée (une visite éclair de 10 capitales en 5 jours) eut lieu en février 1977, alors que le processus de planification pour les périodes du déconstrôle et de l'après-contrôle était bien engagé, et un certain nombre de propositions préliminaires furent soumises aux provinces pour discussion.

La dernière tournée de consultations avec les provinces eut lieu vers la fin de juillet 1977. À maints égards, notamment en ce qui concerne les interlocuteurs et les points à l'ordre du jour (questions sur le déconstrôle et l'après-contrôle), ce fut une répétition des visites du mois de février. Cette fois, cependant, on mit davantage l'accent sur des propositions plus élaborées pour la période de l'après-contrôle, ainsi que sur les préférences des provinces quant à l'amorce du processus de déconstrôle.

2. Les rapports avec les médias

Au départ, la Commission doutait de la fiabilité des médias pour la diffusion de son message important et très complexe. Ce facteur contribua en partie à sa décision de s'adresser directement, par la voie de messages publicitaires, à ceux qui «devaient savoir». Sur les conseils de la Direction des communications, la Commission évita d'entrer en rapport avec les médias autrement que pour les communiqués officiels portant sur des décisions relatives à des cas particuliers ou à sa politique, ainsi que pour un nombre restreint de discours types.

Dès l'été 1976, la Direction des communications modifia complètement sa stratégie et recommanda de collaborer étroitement avec les médias et de rechercher activement une large couverture dans les médias,

y compris de participer à des tribunes téléphoniques où les membres et les cadres de la Commission s'exposaient à passer des moments difficiles⁴⁶. Cette démarche plus positive jeta les bases de la politique établie de la Commission à l'égard des médias.

Cette politique comportait l'annonce intégrale de toutes les décisions de la Commission, de fréquentes réunions d'information de nature technique ou générale à l'intention de certains représentants des médias, et des programmes destinés à des spécialistes tels que les chroniqueurs, les rédacteurs des affaires de consommation et les radiodiffuseurs. Toute présentation erronée du programme s'attirait généralement une réponse dans le courrier des lecteurs, souvent rédigée par le président ou un cadre supérieur de la CLI. À l'occasion, une fausse interprétation largement répandue était réfutée par voie d'un communiqué de presse.

La politique de divulgation a prêté à controverse dans les médias au cours des deux premiers tiers de l'existence de la Commission. Cette politique se résuma finalement à six points: 1) la CLI devait annoncer aux médias toute décision officielle d'intervenir au sujet d'un régime de rémunération ou d'un préavis d'augmentation de prix; 2) la Commission n'était pas tenue de faire part de chaque décision de ne *pas* intervenir; 3) les décisions de la Commission ne seraient pas nécessairement annoncées sur-le-champ⁴⁷; 4) les décisions concernant les dividendes ne seraient annoncées que lorsque la société aurait déclaré le dividende; 5) les interventions relatives aux dividendes proposés par des sociétés en voie de réorganisation ne seraient pas annoncées; et 6) les avis officiels adressés aux syndicats et aux sociétés ne seraient pas rendus publics.

Le 29 juin 1976, la Commission annonça l'interruption prochaine de la publication d'un communiqué lors de chaque décision touchant la rémunération. Elle lança en remplacement la publication bimensuelle de résumés statistiques indiquant le nombre de cas conformes ou supérieurs aux indicateurs régissant la rémunération qui lui étaient soumis.

⁴⁶ La Direction des communications reconnut que les membres de la Commission constituaient l'équipe de «communicateurs» la plus efficace et les incita à accepter un calendrier chargé de conférences et d'entrevues avec les médias, particulièrement entre l'été 1976 et l'automne 1977.

⁴⁷ Il s'agissait là d'une simple question de courtoisie. La Commission devait avertir les parties en cause avant d'annoncer sa décision publiquement.

CHAPITRE VII

Le décontrôle

La planification du décontrôle a commencé un peu plus d'un an après l'introduction des contrôles. Même si les différents processus de décontrôle ont été rapidement identifiés et si une approche a été convenue, le calendrier du décontrôle a constitué une décision moins facile. Les conditions favorables à son démarrage ont donné lieu à l'expression d'un certain nombre d'opinions.

Même si la politique des contrôles devait éventuellement englober des politiques financières et monétaires, des mécanismes de surveillance convenables et d'autres instruments de politique, le personnel a mis au départ l'accent sur les aspects techniques de la nature et du calendrier du décontrôle.

Les considérations économiques

Lors de la conception d'un système de décontrôle, la principale préoccupation concerne l'éventualité d'un «gonflement» des prix après la levée des contrôles. Ce «gonflement» peut-être suffisamment important pour annuler les gains réalisés par les contrôles. Une stratégie de décontrôle consiste tout simplement à sortir des contrôles avant que les augmentations de la demande ne commencent à dépasser les augmentations de la capacité et à exercer des pressions à la hausse sur les prix.

Même si le soit-disant «gonflement» des salaires et des prix reflète les distorsions inévitables qui résultent des contrôles, il est possible de minimiser ces distorsions pendant la durée des contrôles grâce à une application réaliste du Règlement et de politiques financières et monétaires conformes aux objectifs du programme. De plus, un processus de décontrôle régulier appliqué sur une période de temps convenable peut minimiser la portée d'un tel gonflement.

Une deuxième préoccupation concernait la nature du processus de décontrôle lui-même. Il était tout particulièrement important étant donné la variété des revenus contrôlés, les mécanismes de contrôle et les caractéristiques connexes de l'économie.

Pour planifier le décontrôle, le personnel de la CLI avait commencé par examiner les prévisions économiques pour 1977-1978. Le personnel était généralement d'avis que le chômage resterait supérieur ou égal à 7.5 pour cent et que les hausses des prix à la consommation se situeraient

entre 6 et 6.5 pour cent¹. En analysant le calendrier des négociations des syndicats et les données de la Commission, on s'apercevait que l'indicateur moyen pour le dernier trimestre de 1976 et les deux premiers trimestres 1977 serait vraisemblablement à peine inférieur à 7.5 pour cent. En effet, les prévisions (chômage élevé, inflation réduite, bénéfices peu modifiés et nette diminution de la part des bénéfiques dans le PNB, croissance plus lente des dépenses publiques et de la masse monétaire) laissaient penser que le ralentissement de l'économie était suffisant pour s'accommoder du décontrôle.

Le nombre croissant de prétendues «clauses de la CLI» dans les contrats de travail, prévoyant des accords supérieurs aux indicateurs lorsque la Commission aurait cessé d'exister, a provoqué certaines préoccupations et a semblé militer contre la suppression complète instantanée des contrôles².

Une préoccupation plus générale voulait que si l'économie devait suivre l'orientation prévue, en particulier en ce qui concerne la lenteur de la croissance et la hausse du chômage, les groupes assujettis à l'observation exerceraient de fortes pressions pour se retirer du programme dès que possible en pensant qu'il avait un effet négatif.

Les options

Trois grandes options s'offraient pour le décontrôle: le décontrôle instantané (appelé la méthode «éclair»), un décontrôle sectoriel (méthode considérée favorablement au départ, mais moins attrayante après un examen détaillé) et le décontrôle graduel (méthode préférée par le personnel de la CLI). Toutes ces solutions étaient basées sur l'hypothèse qu'un «organisme de surveillance» serait créé pour étudier l'évolution des salaires et des prix après les contrôles.

Au début des discussions, deux dates avaient été suggérées pour le début du décontrôle, soit le 14 octobre 1977 et le 15 janvier 1978. Chacune de ces dates comportait des avantages et des inconvénients sans tenir compte du processus de décontrôle choisi. De plus, chacune des dates offrait des avantages dans le temps et la méthode en ce qui concerne la rémunération ou les prix et bénéfices. Il fallait trouver un équilibre entre les deux.

LE DÉCONTRÔLE INSTANTANÉ

Cette solution consistait tout simplement à annoncer la levée des contrôles à une date donnée. À partir de cette date, ni les prix ni les revenus ne seraient assujettis aux dispositions obligatoires des indicateurs.

¹ L'évaluation initiale de la dépréciation du dollar canadien supposait un éventail situé entre 97 et 98 cents américains.

² Ce problème a finalement provoqué une modification de la Loi obligeant les parties à appliquer au complet les conditions d'une entente approuvée par la Commission pour l'année d'application des indicateurs de cette convention.

Cette méthode s'appuyait en grande partie sur les prévisions économiques nationales et internationales déjà mentionnées et favorables sur le plan de l'inflation pour 1977-1978 et aussi sur le fait que les contrôles n'avaient provoqué aucun bouleversement grave des prix ou de la rémunération. Ce point de vue suggérait donc que les problèmes d'un gonflement des salaires et des prix que les autres pays avaient connus après la levée des contrôles ne se produiraient pas au Canada en raison de l'environnement économique favorable prévu. Cependant, on s'inquiétait du fait que la situation économique pourrait ne pas se révéler aussi favorable en 1977-1978 que prévu au moment des discussions portant sur le décontrôle à la fin de 1976. La solution du décontrôle instantané a donc été rejetée.

LE DÉCONTRÔLE SECTORIEL

Comme son nom l'indique, cette solution éliminerait les contrôles sur la rémunération et les prix et bénéfices sur une base sectorielle (si possible sur la base de la Classification des activités économiques à trois chiffres sinon au moins au niveau des groupes à deux chiffres). L'idée cachée derrière cette méthode indiquait que l'impact des contrôles avait varié d'un secteur à l'autre et qu'il faudrait planifier leur suppression de manière à minimiser tout gonflement des salaires et des prix. Autrement dit, les secteurs ayant le moins ressenti l'impact des contrôles seraient libérés en premier tandis que ceux ayant subi le plus grand impact (c'est-à-dire les plus grands bouleversements éventuels des prix) seraient libérés progressivement du programme. Cette méthode admettait la possibilité d'un gonflement et ne cherchait qu'à l'étaler sur une plus longue période de temps.

Cette méthode a soulevé deux problèmes: comment définir un secteur par rapport aux unités présentant des rapports et comment résoudre les différences existant entre les secteurs dans les parties du programme touchant la rémunération et les prix et bénéfices. Les méthodes de décontrôle et la durée du processus du décontrôle posaient moins de problèmes. L'identification des secteurs à libérer serait compliquée par la nécessité de faire correspondre les structures des unités présentant des rapports avec les marchés des produits. La diversification des marchés dans les plus grosses entreprises sur lesquelles les contrôles étaient concentrés constituait une autre complication.

La méthode du décontrôle sectoriel constituait un paradoxe. Alors que l'on recherchait le décontrôle rapide de certains secteurs pour éviter des bouleversements de prix, il s'agissait des secteurs sur lesquels les contrôles avaient un impact. Il était donc difficile de vouloir maintenir les contrôles dans des secteurs sur lesquels ils n'avaient aucun impact réel et de les supprimer là où leur besoin était le plus fort.

Plus la méthode du décontrôle sectoriel était étudiée, moins elle devenait attrayante. Finalement, des problèmes techniques concernant les méthodes et le calendrier de la levée des contrôles sont venus ajouter à un désintéressement à l'égard de cette méthode.

LE DÉCONTRÔLE GRADUEL

Cette méthode avait pour but d'éviter une concentration des négociations salariales et des modifications de prix. Au départ, elle impliquait la suppression graduelle des contrôles selon la taille des entreprises et selon un calendrier variable.

Les entreprises de niveau III (ayant des ventes annuelles inférieures à \$25 millions) seraient libérées en premier et les autres avec le temps selon des seuils de vente plus précis. Étant donné que les entreprises de niveau III représentaient environ 75 pour cent des unités présentant des rapports et seulement 30 pour cent des recettes brutes assujetties à l'observation, cette méthode aurait diminué considérablement la tâche administrative de la Commission et le nombre d'entreprises assujetties aux contrôles, tout en maintenant un important contrôle pendant la période de décontrôle. La nature du décontrôle graduel laissait penser qu'il pourrait commencer vers la fin 1977, si possible le 14 octobre 1977.

Du côté de la rémunération, le calendrier de la suppression graduelle des indicateurs serait déterminé par les dates d'expiration des conventions collectives signées et des régimes unilatéraux de rémunération mis en œuvre pendant la durée du Programme anti-inflationniste. La suppression des indicateurs serait étroitement coordonnée avec la levée des restrictions touchant les prix et bénéfices et aurait de préférence lieu avant la levée des restrictions touchant les prix et bénéfices. Plusieurs méthodes ont été envisagées pour le secteur public et les parties du secteur privé sujettes à une réglementation des prix.

On reconnaissait qu'il faudrait utiliser toutes les mesures disponibles pour empêcher une réouverture généralisée des ententes salariales. La Commission devait envisager de modifier les indicateurs afin de ne pas déranger «la négociation en association existante» et son influence stabilisatrice sur les relations de travail.

En fait, le décontrôle graduel avait un rapport avec l'entrée d'un groupe dans le programme. Lorsqu'une date de libération serait annoncée, aucune nouvelle entente salariale ne serait décidée. Pour les ententes conclues avant cette date, la première année serait assujettie aux indicateurs. Autrement dit, les groupes «les premiers assujettis» seraient «les premiers libérés». Du côté des prix et des bénéfices, les entreprises dont l'exercice financier englobe la date de libération resteraient assujettis aux contrôles jusqu'à la fin de leur exercice financier. Les entreprises ayant réalisé un surcroît de recettes resteraient assujetties aux contrôles jusqu'à ce que la Commission soit satisfaite de la façon dont le surcroît a été éliminé.

Planification et consultation

Dès la mi-décembre 1976, la Commission était arrivée à un certain nombre de conclusions concernant la méthode de décontrôle. Elles étaient résumées dans un document de travail de la CLI préparé à l'intention des

hauts fonctionnaires du ministère des Finances: a) le gouvernement n'avait ni l'intention ni l'obligation de supprimer le programme avant le mois d'octobre 1977; b) 1977 serait l'année de la planification et des consultations au sujet du décontrôle; c) la troisième année du programme serait l'année du décontrôle et le gouvernement en annoncerait vraisemblablement les modalités avant le mois d'octobre 1977; d) la Commission était en faveur du décontrôle graduel; e) le programme serait probablement achevé d'ici la date d'expiration de la Loi en décembre 1978.

La préférence de la Commission pour le décontrôle graduel a été bien accueillie par le gouvernement et la planification détaillée a commencé aussitôt pour la rémunération et les prix et bénéfices. Cependant, le gouvernement n'a pas approuvé la date du 14 octobre 1977 préférée par la Commission pour lancer le décontrôle.

Au cours du printemps et de l'été 1977, des consultations ont eu lieu à un certain nombre de niveaux. Le 20 octobre 1977, le ministre des Finances annonçait qu'une suppression graduelle des contrôles anti-inflationnistes commencerait le 14 avril 1978.

Le décontrôle des indicateurs régissant la rémunération

Le décontrôle graduel des indicateurs régissant la rémunération visait à éviter les effets préjudiciables d'une négociation collective concentrée. Comme nous l'avons déjà mentionné, un nombre croissant de conventions collectives incluait des «clauses de la CLI» exigeant que les parties rouvrent les négociations ou mettent en vigueur après l'expiration de la Loi des augmentations acceptées dépassant les indicateurs. Si un certain nombre de ces conventions étaient en cours en même temps, on pensait que quelques ententes excessives pourraient faire boule de neige.

Le secteur du marché du travail dans lequel la rémunération était déterminée unilatéralement par l'employeur, généralement au début de l'année civile, refléterait rapidement les augmentations excessives et les pressions résultant de la compression des salaires. Étant donné que les traitements et salaires du secteur public étaient en grande partie déterminés en se référant à ceux du secteur privé, des règlements excessifs conclus dans le secteur privé seraient vraisemblablement répercutés à tous les niveaux de gouvernement.

La proposition consistait donc à supprimer graduellement les contrôles touchant la rémunération des groupes d'employés sur une période d'un an. Les régimes de rémunération suivant ceux qui se terminaient avant une date donnée seraient assujettis aux indicateurs régissant la rémunération pendant une nouvelle période d'un an à compter de la date d'échéance. Par exemple, si le décontrôle graduel devait démarrer le 14 octobre 1977, tous les groupes d'employés seraient libérés des contrôles avant le 14 octobre 1978. Le calendrier du décontrôle concernant les régimes de rémunération comportait des préoccupations à l'effet que tous les groupes soient libérés des contrôles avant l'expiration de la Loi.

Un nombre limité de conventions à long terme assujetties aux indicateurs et ne venant à échéance qu'après le 14 octobre 1977 présentait un problème particulier. Ces conventions n'expireraient qu'après que de nombreux groupes soient libérés des contrôles. En l'absence d'une disposition particulière de réouverture de ces conventions, les employés couverts par ces conventions sembleraient avoir été pénalisés.

L'un des aspects les moins souhaitables du processus du décontrôle graduel était que des groupes d'employés de la même entreprise pourraient être libérés des contrôles à des dates différentes. Ceci était particulièrement vrai pour les groupes dont la rémunération était déterminée unilatéralement, en général au début de l'année civile, par opposition à ceux qui étaient assujettis à une convention négociée collectivement.

L'annonce rapide de la nature et du calendrier du décontrôle concernant la rémunération éliminerait l'incertitude qui pourrait entraver gravement la négociation collective vers le milieu de l'année 1977. En annonçant que les indicateurs s'appliqueraient aux conventions qui remplaceraient celles qui se terminent avant une date donnée, on éliminerait la tendance à prolonger les négociations en espérant que la convention finalement signée ne serait pas assujettie aux contrôles.

On reconnaissait que le nombre de conventions d'un an augmenterait vraisemblablement après l'annonce du décontrôle. Ceci était considéré comme un aspect malheureux mais inévitable de l'évolution du processus de la négociation collective.

Le décontrôle des indicateurs régissant les prix et bénéfiques

La stratégie du décontrôle des indicateurs régissant les prix et bénéfiques consistait à combiner une relative facilité d'administration grâce à un minimum de modifications apportées à la Loi ou aux indicateurs, ainsi qu'une correspondance large et équitable avec le décontrôle touchant la rémunération.

La stratégie d'ensemble du décontrôle reposait sur la reconnaissance d'un «organisme de succession» à la CLI, sur des indicateurs volontaires et sur une surveillance continue de l'évolution des prix et des bénéfiques individuels pendant la période de décontrôle graduel.

On reconnaissait que le décontrôle graduel n'apporterait pas le degré d'équité souhaité entre les entreprises. Une période de décontrôle graduel de 12 mois permettrait aux entreprises d'être libérées à des moments différents (le secteur de la rémunération aurait la même caractéristique). Un certain nombre de propositions ont été avancées advenant le cas où ce point constituerait un problème grave. Le mécanisme de décontrôle des indicateurs régissant les prix et les bénéfiques consistait tout simplement pour les entreprises à terminer la période d'observation (exercice financier) incluant la date du décontrôle. Par exception cependant, toutes les entreprises ayant réalisé un surcroît de recettes en vertu des indicateurs

resteraient assujetties aux contrôles jusqu'à ce que la Commission soit satisfaite de l'élimination de ce surcroît. Dans la pratique, cela pouvait signifier qu'une entreprise resterait assujettie aux indicateurs pendant 6 à 12 mois après la fin de son exercice financier.

L'observation des indicateurs au cours de la dernière période d'observation constituait donc une condition du décontrôle et semblait être un stimulant important pour inciter les entreprises à observer les indicateurs.

Deux opinions touchaient l'annonce du décontrôle. L'une préconisait l'annonce très tôt au début de l'année (en mars 1977) de la nature et du calendrier du décontrôle afin de permettre à la Commission de planifier un abandon du programme et de mettre l'accent sur les consultations pour la période de l'après-contrôle. De plus, on craignait que le maintien d'une observation rigide ne contribue à augmenter le gonflement possible des prix.

L'autre tendance visait plutôt à annoncer le décontrôle le jour même de son entrée en vigueur ou peu de temps avant. Cette opinion reposait sur la conviction que les entreprises, après l'annonce du décontrôle, consacraient beaucoup de temps à prendre des dispositions prouvant qu'elles observaient techniquement les indicateurs et que l'application du programme, surtout dans les cas difficiles, serait considérée comme injuste pendant la libération des entreprises du programme.

Après bien des discussions, il fut décidé d'annoncer tôt que le programme se poursuivrait au moins jusqu'en octobre 1977 et serait abandonné à la date limite fixée par la Loi, le 31 décembre 1978, ou aux environs de cette date. En faisant démarrer le décontrôle graduel en octobre 1977, environ 70 pour cent des entreprises commenceraient à être libérées le 31 décembre 1977, tandis que les autres seraient réparties équitablement au cours des neuf premiers mois de l'année 1978³.

Les entreprises de niveaux I et II (celles tenues d'envoyer des préavis d'augmentation des prix et celles dont les recettes annuelles dépassaient \$25 000 000) seraient tenues de continuer à présenter des rapports après leur troisième période d'observation en 1978 à des fins de surveillance. Les entreprises de niveau III, dont les recettes annuelles étaient inférieures à \$25 000 000, seraient entièrement libérées de tous les aspects du programme, y compris la nécessité de présenter des rapports, sauf pour les entreprises ayant un surcroît de recettes à la fin de leur troisième période d'observation.

Consultation

Avant la réunion des ministres des Finances au début de février 1977, le ministre fédéral des Finances avait publiquement annoncé que le gouvernement s'engageait à tenir des consultations au sujet du décontrôle et de l'après-contrôle.

³ Ceci reflète tout simplement la répartition des fins d'exercice financier des entreprises assujetties à l'application obligatoire des indicateurs.

À la réunion des ministres des Finances, tous les aspects du décon-
trôle, y compris son calendrier, ont été étudiés sans que des préférences
marquées soient exprimées. Plus tard au cours du mois, les provinces ont
été invitées à donner leur avis sur le décontrôle. L'opinion générale était
en faveur du décontrôle graduel, mais aucun consensus net ne concernait
le calendrier.

Au début d'avril, le ministre des Finances a annoncé que le gouver-
nement avait l'intention d'organiser plus tard au cours du mois une
conférence tripartite avec des représentants du monde des affaires et des
travailleurs afin de discuter des arrangements concernant l'après-con-
trôle. Dans le budget du 31 mars, on avait soulevé la perspective d'une
entente tripartite ou de possibles arrangements volontaires.

Au début de mai, une autre réunion des ministres des Finances est
venue confirmer qu'il faudrait établir une sorte d'organisme de surveil-
lance après le décontrôle. Plus tard au cours du même mois, le gouverne-
ment a publié un Livre vert intitulé «Programme de coopération». Les
diverses méthodes de décontrôle ont été étudiées sans s'attacher encore
une fois à une date de départ précise. Le document mentionnait le désir
du gouvernement de former une tribune multipartite afin de permettre
une dernière fois aux intéressés de discuter du décontrôle et de l'après-
contrôle avant que soit prise la décision concernant le calendrier du
décontrôle. Cette tribune ne serait plus seulement tripartite mais englobe-
rait également les agriculteurs, les pêcheurs, les consommateurs, les
professionnels, les coopératives et les autres groupes intéressés.

Des rencontres officielles et officieuses ont eu lieu pendant tout l'été
entre le monde des affaires, les syndicats et le gouvernement. Au milieu
du mois d'août, les chefs syndicaux ont annoncé qu'ils rejetaient les
conditions offertes par le gouvernement concernant la levée imminente
des contrôles. À la fin d'août, il semblait improbable que le décontrôle
commencerait à la date qui avait la préférence de la Commission,
c'est-à-dire le 14 octobre 1977.

Le 20 octobre 1977, le ministre des Finances annonçait que le
décontrôle graduel commencerait le 14 avril 1978, que la Loi expirerait le
31 décembre 1978 et que personne ne serait assujéti aux contrôles après
cette date (le texte original n'est pas souligné). Cependant, il fallait
apporter certaines modifications déclaratoires afin de s'assurer que les
recommandations de la Commission seraient observées dans les cas
antérieurs à la levée officielle des contrôles.

La disposition la plus étonnante était la modification de l'indicateur
arithmétique en matière de rémunération. Pour les années d'application
des indicateurs commençant après le 14 octobre 1977, l'indicateur était
de 6 pour cent plus ou moins un coefficient de rajustement en raison de
pratiques salariales antérieures jusqu'à concurrence de 2 pour cent. En
fait, le coefficient de protection de base et le coefficient de productivité
nationale ont été soustraits du calcul de l'indicateur arithmétique pour la
troisième et dernière année du programme⁴. Les groupes d'employés dont
les années d'application des indicateurs commençaient le ou après le 14
avril 1978 n'étaient plus assujétiés aux contrôles.

En matière de prix et de bénéfices, les entreprises seraient libérées des contrôles à la fin de leur exercice financier se terminant après le 13 octobre 1978 mais au plus tard au 31 décembre 1978. La principale exception prévue à cette règle concernait les compagnies dont l'exercice financier se terminait après le 31 décembre 1977 et avant le 14 avril 1978. S'il s'agissait d'entreprises de niveau III, elles seraient libérées des contrôles à la fin de leur exercice financier. Les compagnies de niveau I ou II devraient continuer à présenter des rapports trimestriels jusqu'à leur dernier trimestre financier terminé avant le 1^{er} janvier 1979. Les compagnies détenant un surcroît de recettes à la fin de cette période devraient s'en débarrasser le plus rapidement possible en consentant des rabais à leurs clients ou en agissant directement au niveau de la fixation des prix.

Les professionnels continuaient d'être assujettis aux indicateurs jusqu'à la fin de leur exercice financier se terminant en 1978.

Les paiements de dividendes étaient contrôlés pour une nouvelle période de 12 mois se terminant le 13 octobre 1978. Les augmentations de dividendes étaient limitées à 6 pour cent de plus que la limite admissible pour les 12 mois précédents.

En résumé, le processus de déconstrôle était donc sensiblement équivalent pour les indicateurs régissant la rémunération et ceux régissant les prix et bénéfices. De plus, le processus de levée des contrôles était à peu près le même que celui qui avait été adopté pour leur instauration, surtout en ce qui concerne les indicateurs régissant les prix et bénéfices. On a également réussi à appliquer le principe voulant que les indicateurs régissant la rémunération soient levés avant ceux régissant les prix et bénéfices (32 pour cent des employés devaient être libérés des contrôles avant le dernier trimestre contre 25 pour cent des compagnies)⁵.

Mise en application

Mécanismes pour les prix et bénéfices

Les mécanismes de déconstrôle des prix et bénéfices ont suivi les grandes lignes annoncées par le ministre des Finances le 20 octobre 1977. Le principal mécanisme fut un amendement au Règlement qui redéfinissait la période d'observation comme étant «un exercice financier d'un fournisseur commençant après le 1^{er} janvier 1978, les trois, six ou neuf premiers mois de cet exercice ou l'exercice financier complet, selon la période se

⁴ On craignait que cette modification n'entraîne une réaction défavorable des syndicats, mais cela ne s'est pas produit. De plus, on considérait que cette réduction était conforme aux gains réels de revenu des travailleurs pendant la durée du programme et aux perspectives concernant les prix et la croissance réelle au cours de la dernière année.

⁵ L'annonce du déconstrôle le 20 octobre 1977 a cependant posé un certain nombre de problèmes techniques. Pour obtenir des détails sur ces problèmes, voir les bulletins techniques AI-31-C, AI-36-P et AI-37-P du 30 décembre 1977.

terminant à la date la plus rapprochée du 1^{er} janvier 1979 mais avant cette date.» Cette définition modifiée signifiait par exemple que les fournisseurs dont l'exercice financier se terminait entre octobre et décembre n'auraient pas une période d'observation commençant après le 1^{er} janvier 1978 et seraient donc libérés des contrôles à la fin de leur exercice financier se terminant en 1978. Les fournisseurs dont l'exercice financier se terminait entre avril et septembre auraient une période d'observation finale de trois ou six mois et ceux dont les exercices financiers se terminaient entre janvier et mars auraient une période d'observation finale de neuf mois.

La modification apportée au Règlement avait pour effet d'interrompre son application le ou avant le 31 décembre 1978, mais ne tenait pas compte de la date de déconstrôle du 14 avril 1978. Cet aspect du déconstrôle a été appliqué sur une base administrative. Le 30 décembre 1977, la Commission a publié le bulletin technique AI-36-P qui fournissait des détails sur le processus de déconstrôle. Les fournisseurs furent informés qu'aux fins des rapports présentés à la Commission la période finale d'observation serait la période financière se terminant en 1978 avec l'exception suivante: les gros fournisseurs (niveaux I et II) dont l'exercice financier se terminait après le 31 décembre 1977 et avant le 14 avril 1978 devraient présenter des rapports concernant leur période d'observation finale de six ou de neuf mois, soit la période se terminant le plus près du 1^{er} janvier 1979 mais avant cette date.

Ces mécanismes de déconstrôle ont eu pour curieuse conséquence de laisser certains fournisseurs dans une position incertaine. Du point de vue juridique, un fournisseur dont l'exercice financier se terminait le 30 juin 1978, par exemple, était techniquement assujéti au Règlement jusqu'au 31 décembre, tout en ayant l'assurance de la Commission que l'observation du Règlement ne serait pas mesurée pendant cette période finale de six mois. À en juger par l'absence de demandes de renseignements à ce sujet, les fournisseurs et les conseillers juridiques n'ont cependant pas été perturbés par cette incertitude.

L'article 3 de la Loi a laissé penser qu'il existait un rapport entre les employés assujétiés aux contrôles régissant la rémunération et les employeurs assujétiés aux contrôles sur les prix et les bénéfices. Si les indicateurs régissant les prix et les bénéfices avaient été modifiés de façon à libérer les fournisseurs du programme au début de 1978, les contrôles sur la rémunération des employés de ces fournisseurs auraient cessé de fonctionner. Il y avait par conséquent un avantage évident à se servir d'un instrument administratif pour mettre en vigueur la date du déconstrôle, soit le 14 avril, et à tenir tous les fournisseurs théoriquement assujétiés à l'observation obligatoire des indicateurs régissant les prix et les bénéfices jusqu'au terme du dernier trimestre financier se terminant en 1978.

Quant aux contrôles sur les dividendes, on les a tout simplement laissés tomber. Il n'existait aucune définition d'une «quatrième période d'observation» ou d'un «coefficient de dividende» à l'égard d'une telle période et aucun contrôle n'a donc été en vigueur après le 13 octobre 1978.

Le déconstrôle des revenus et honoraires des professionnels n'a pas été exactement conforme à ce qu'avait énoncé le ministre des Finances le 20 octobre 1977. Pour de nombreuses firmes, l'exercice financier se terminait à la fin de l'hiver ou au printemps. Une analyse a révélé que si toutes les firmes étaient libérées des contrôles à la fin de leur exercice financier se terminant en 1978, les professionnels en exercice seraient généralement libérés des contrôles plus tôt que les travailleurs assujettis aux indicateurs régissant la rémunération.

Il a donc été décidé d'inclure la date de déconstrôle du 14 avril dans les programmes et de traiter les firmes de professionnels à peu près comme les fournisseurs de niveaux I et II assujettis aux indicateurs régissant les prix et les bénéfices: ceux dont les exercices financiers se terminaient avant le 14 avril auraient une période d'observation finale de moins de douze mois se terminant le 31 décembre 1978. De cette façon, la Commission pourrait prôner le déconstrôle graduel en montrant, en termes généraux, que les contrôles touchant la rémunération seraient supprimés en premier, suivis par les contrôles touchant les professionnels et ceux touchant les prix et bénéfices.

Deux modifications apportées à la Partie 2 des indicateurs ont fourni le mécanisme de déconstrôle concernant les professionnels. Le nouvel article 31.1 se lisait comme suit: «Cette partie ne s'applique pas aux périodes d'observation commençant le ou après le 14 avril 1978». À elle seule, cette disposition aurait donné lieu à des périodes d'observation finales s'étendant jusqu'en 1979. En conséquence, la définition de «période d'observation» a été modifiée afin que la période d'observation finale se termine au plus tard le 31 décembre 1978.

PÉRIODES D'OBSERVATION FINALES DE COURTE DURÉE

On prévoyait que la mesure de l'observation des indicateurs pendant une période d'observation finale de courte durée poserait éventuellement un problème pour les firmes de professionnels et pour les fournisseurs généraux assujettis aux indicateurs régissant les prix et bénéfices. Pour ce qui est du dernier groupe, la période finale comportait généralement neuf mois. Étant donné que ces fournisseurs étaient déjà tenus de produire des rapports trimestriels, la présentation d'un rapport final AIB-22 ne devait présenter aucune difficulté. Cependant, étant donné que de nombreux fournisseurs avaient des profils de bénéfices saisonniers, l'évaluation d'une période d'observation de neuf mois comparativement à une période de base de douze mois aurait pu entraîner une certaine injustice.

La solution proposée consistait à modifier les règles en introduisant un rajustement saisonnier au pourcentage de la marge nette de référence:

$$\text{MNR}\%^S = \text{MNR}\% \times \frac{\text{MN}\%^{SP}}{\text{MN}\%^P}$$

où $\text{MNR}\%^S$ = le pourcentage désaisonnalisé de marge nette de référence devant s'appliquer à la période d'observation finale de neuf mois.

- MNR% = le pourcentage de marge nette de référence selon le Règlement.
- MN%^{9P} = le pourcentage de marge nette réelle réalisée au cours de la période de neuf mois correspondante de l'année précédente.
- MN%^P = le pourcentage de marge nette réelle réalisée pour l'ensemble des années précédentes.

Cette méthode aurait nécessité l'intégration du rajustement au Règlement puisqu'elle aurait pu avoir comme effet de réduire la marge d'un fournisseur dans certaines circonstances. Cependant, comme on hésitait à donner une certaine apparence restrictive au programme dans le contexte du processus de décontrôle, il fut décidé de rendre le rajustement facultatif. En conséquence, il ne serait utilisé que lorsqu'il présenterait un avantage pour le fournisseur en accroissant sa marge. Le rajustement saisonnier pouvait donc être mis en vigueur sur une base administrative et il fut inclus dans le bulletin technique AI-36-P portant sur le décontrôle.

Quant aux professionnels, la période «tronquée» se terminant le 31 décembre 1978 pouvait être d'une durée de 9, 10 ou 11 mois. Le principal problème prévu consistait à déterminer les revenus et les coûts relatifs à cette période. Le bulletin technique pertinent (AI-37-P) stipulait que lorsque les seuls rapports financiers d'une firme étaient habituellement préparés sur une base annuelle, la Commission accepterait une répartition raisonnable des revenus pour la période tronquée.

Le personnel de la CLI pensait généralement que la Commission pourrait terminer ses opérations vers le milieu de l'année 1979. À la Direction générale des prix et bénéfices, la date de référence fixée au 30 juin 1979 provoqua des soucis, notamment en ce qui concerne les fournisseurs ayant réalisé un surcroît de recettes au cours de leur période d'observation finale. Un fournisseur dont l'exercice financier se terminait le 31 décembre 1978 pourrait ne pas produire son dernier rapport AIB-22 avant la date d'échéance, soit le 31 mars 1979. Le rapport serait évalué en avril et si le fournisseur avait réalisé un surcroît de recettes, il ne resterait que 2 mois pour négocier un plan d'observation et veiller à son exécution.

On demanda au personnel de surveiller étroitement les rapports provisoires présentés en 1978 et de faire valoir aux fournisseurs l'avantage d'éviter un surcroît de recettes au cours de la période finale. Un sondage mené auprès des divisions de l'industrie indiqua que 5 à 10 pour cent des fournisseurs seraient susceptibles de réaliser un surcroît de recettes en 1978. Les divers choix de plans d'observation furent étudiés, notamment la politique de la déduction pour base faible qui entraînerait pour un fournisseur, dont l'exercice financier se terminait en décembre, un gel des prix aux niveaux de 1975 jusqu'au 30 septembre 1979. Même si la surveillance d'un tel plan d'observation présenterait quelques problèmes, la Commission a toutefois consenti à ne pas modifier cette politique pour la période d'observation finale. Si un fournisseur choisissait ce type

de plan d'observation, son cas serait sans doute porté à l'attention du public et ses propres clients seraient en mesure de surveiller le gel des prix.

C'est dans le domaine des assurances sur les biens et contre les accidents que l'on s'inquiétait de la possibilité de réaliser un surcroît de recettes pendant la période finale car pratiquement toute l'industrie éprouvait des difficultés à rester dans les limites des indicateurs. Dans de nombreux cas, les fournisseurs avaient réalisé un surcroît de recettes pendant trois années consécutives. Malgré les efforts visant à l'éliminer, leurs recettes continuaient de s'accroître. Néanmoins, le contrôle des prix a été très efficace pendant la durée du programme, ce qui incita la Commission à adopter une méthode souple pour les plans d'observation concernant la période finale. Les fournisseurs de cette industrie devaient éliminer le surcroît de recettes cumulatif soit a) en gelant les taux de toutes les assurances non commerciales jusqu'en 1980, soit b) en accordant un escompte sur les primes ou des rabais immédiats.

On reconnaissait que l'option (a) serait intéressante pour les fournisseurs ayant réalisé un gros surcroît de recettes et que, dans certains cas, ils n'arriveraient pas vraiment à l'éliminer. Cependant, la Commission voyait un avantage à maintenir un certain contrôle des taux pendant une année complète après l'expiration du programme.

MODIFICATIONS ADMINISTRATIVES

En décembre 1977, la Direction générale des prix et bénéfices nomma un groupe de travail chargé de planifier les besoins administratifs qu'entraînerait le processus de contrôle. À cette époque, la plupart des fournisseurs n'avaient pas encore présenté leur premier rapport d'observation de fin d'exercice exigé en vertu de la Partie 7. En conséquence, les premières estimations des besoins de main-d'œuvre étaient assez imprécises. Les recommandations initiales devaient être révisées après la fin de la période de traitement la plus occupée de mai à août 1978.

En mai 1978, le groupe de travail se réunit de nouveau et apporta des changements à ces premières recommandations. Les rapports de fin d'exercice de 1977 étaient traités à un rythme beaucoup plus rapide que prévu et il fallut réviser l'évaluation des besoins de main-d'œuvre. Une nouvelle organisation de la Direction générale fut proposée et adoptée. Le groupe de travail recommanda également d'effectuer un sondage auprès du personnel en juin pour déterminer combien d'entre eux préféreraient trouver au plus vite un autre emploi ou rester à la Direction générale. Cette recommandation fut acceptée et un nombre suffisant d'employés choisirent de quitter rapidement la Commission pour réduire de façon convenable les effectifs.

PRÉAVIS D'AUGMENTATION DE PRIX

On prévoyait une diminution du nombre de préavis d'augmentation de prix à l'approche de la levée des contrôles, mais tel ne fut pas le cas. En

octobre et novembre 1978, les fournisseurs se débattaient encore pour justifier des hausses de prix de dernière minute. Le personnel ne s'expliquait pas ce phénomène car les fournisseurs pouvaient modifier librement les prix en attendant jusqu'en janvier. On avançait deux raisons à ce comportement: les fournisseurs désiraient obtenir l'approbation de la CLI pour justifier des augmentations de prix qui seraient en vigueur au cours de la période de l'après-contrôle ou bien les fournisseurs ne croyaient pas vraiment que le programme prendrait fin comme il avait été annoncé⁶.

Lorsque le nombre de préavis d'augmentation de prix commença effectivement à *augmenter* de façon incroyable, le personnel demanda à la Commission d'envisager de mettre fin immédiatement au système de préavis car il craignait que les fournisseurs n'utilisent le système à mauvais escient comme nous l'avons mentionné précédemment. Cependant, avant qu'une décision ne soit prise, le nombre diminua et revint à des niveaux plus normaux et cette question fut abandonnée.

Décontrôle de la rémunération

Le plan de décontrôle de la rémunération prévoyait que les groupes seraient libérés graduellement des contrôles entre le 14 avril et le 31 décembre 1978. La date de libération de chaque groupe dépendait de la date de départ de l'année finale d'application des indicateurs du groupe, définie comme étant la période de 365 jours commençant le ou après le 14 octobre 1977 et avant le 14 avril 1978.

Un groupe dont l'année finale d'application des indicateurs commençait le ou avant le 1^{er} janvier 1978 demeurait assujéti aux indicateurs pendant toute la durée de l'année finale. Un groupe dont l'année d'application des indicateurs commençait après le 1^{er} janvier 1978 et avant le 14 avril 1978 demeurait assujéti aux indicateurs seulement pendant la période comprise entre le début de l'année d'application des indicateurs et le 31 décembre 1978, et non pendant la totalité de l'année d'application des indicateurs. Les groupes ayant une année d'application des indicateurs commençant le ou après le 14 avril 1978 n'étaient pas assujétis aux contrôles. Cette méthode de décontrôle a exigé un certain nombre de modifications aux indicateurs. Un nouvel article (67.2) stipulait que les indicateurs ne s'appliquaient plus aux groupes ayant une année d'application des indicateurs commençant le ou après le 14 octobre 1978. Un autre paragraphe nouveau (34(3)) fut ajouté pour stipuler qu'un groupe toujours assujéti aux contrôles ne pouvait réclamer un lien historique avec un groupe libéré des contrôles. Une troisième modification plus complexe

⁶ Un tel scepticisme pouvait se justifier. En effet, les États-Unis venaient d'annoncer un nouveau programme de contrôles «volontaire». Un nouveau budget fédéral devait être déposé à la fin de novembre 1978. Les récents sondages indiquaient que la popularité du gouvernement était en baisse et que la plupart des Canadiens (58 pour cent) se montraient favorables au programme de contrôles. Enfin, on anticipait une élection fédérale au cours du premier semestre de 1979.

impliquait un nouvel article (38.2) prévoyant la façon de calculer les augmentations de la rémunération dans les cas où l'année finale d'application des indicateurs se terminait après le 31 décembre 1978. Cela signifiait que les indicateurs s'appliquaient à une période inférieure à une année complète. Le problème fut résolu en déclarant dans les indicateurs que, dans de tels cas, les conditions du régime de rémunération en vigueur le 31 décembre 1978 seraient jugées en vigueur le dernier jour de l'année finale d'application des indicateurs. Le début du déconstrôle graduel le 14 avril 1978 a exigé quelques autres modifications mineures au texte des indicateurs pour éliminer les taux d'augmentation «annuels» étant donné le problème posé par les années d'application des indicateurs s'étendant au-delà de la date d'expiration des contrôles le 31 décembre 1978.

TRAITEMENT DES CAS

Le début du déconstrôle a posé certains problèmes de traitement des cas dans deux domaines principaux: les contrats de plusieurs années partiellement assujettis aux contrôles et les régimes de rémunération commençant entre le 2 janvier et le 13 avril 1978.

Certains contrats d'une durée de plusieurs années et qui prévoyaient des augmentations de la rémunération au-delà de 1978 avaient été traités par la CLI en 1977 mais leur nombre devait naturellement s'accroître au début de 1978. En conséquence, la Commission commença à prendre en considération l'augmentation négociée après la fin du programme pour déterminer si une augmentation légèrement supérieure aux indicateurs se justifiait pendant les contrôles. Cependant, des considérations semblables avaient déjà joué plus tôt pendant la durée du programme lors de l'étude des contrats de plusieurs années. Dans ces cas, si une année d'un contrat de trois ans dépassait les indicateurs et si les deux autres étaient conformes aux indicateurs, un faible montant dépassant les indicateurs jusqu'à 2 pour cent pouvait être accordé.

Le deuxième problème concernait les contrats et les régimes de rémunération commençant entre le 2 janvier et le 13 avril 1978. Même si la période des contrôles se terminait le 31 décembre 1978, les employeurs devaient présenter un rapport pour l'année entière étant donné qu'une période d'application des indicateurs était définie comme une période de 365 jours. Ceci ne posait généralement pas de problèmes mais, dans quelques cas, le contrat ou le régime de rémunération prévoyait des augmentations après le 31 décembre 1978. Dans ces cas, il fallait présenter une deuxième formule AIB-2 indiquant les augmentations jusqu'au 31 décembre 1978.

RÉORGANISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

Pour mener à bien le processus de déconstrôle graduel, la Direction générale de la rémunération devait conserver un nombre suffisant d'employés, aussi compétents que ceux dont la Direction avait disposé dans le passé. Autrement dit, il fallait procéder à une réduction planifiée et contrôlée du personnel.

Le 14 avril 1978, la Direction générale de la rémunération comportait les sept Divisions des relations avec l'industrie, la Division de l'administration et de la vérification et la Division de la politique et de l'analyse de la rémunération sous l'autorité du Directeur général.

Après avoir étudié le volume de travail pour les six premiers mois de 1977 et les prévisions pour la période du déconrôle, un groupe de travail formé en vue de recommander un plan d'action pour l'avenir proposa un nouvel organigramme.

La nouvelle structure substituait aux sept divisions des relations avec l'industrie trois nouvelles divisions: secteur public, industries réglementées et industries non réglementées. Aucun changement n'a été apporté à la Division de l'administration et de la vérification et à la Division de la politique et de l'analyse de la rémunération.

Cette nouvelle structure pouvait au besoin être comprimée d'avantage pour revenir à l'organigramme adopté au tout début de la Commission de lutte contre l'inflation: deux divisions, l'une veillant à l'application des indicateurs auprès des employeurs du secteur privé et l'autre auprès des employeurs du secteur public. Cette réorganisation a été approuvée en août 1978 et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1978.

LES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

Au début de la période du déconrôle, la Direction générale de la rémunération comptait 240 employés. À la mi-décembre 1978, ce nombre était tombé à 183.

Pour que la Direction générale de la rémunération fonctionne efficacement jusqu'à la fin des travaux de la Commission, il a fallu embaucher en juin 1978 quelques personnes à contrat ou pour une durée déterminée. Cette mesure n'a été appliquée que lorsqu'aucun employé de la CLI n'était disponible pour combler les postes.

SURVEILLANCE DES AUGMENTATIONS APRÈS LES CONTRÔLES

Avant le début du déconrôle, le Premier ministre avait demandé au Conseil économique du Canada d'assumer certaines responsabilités d'analyse de l'évolution des prix et des salaires au cours des deux années suivant la levée des contrôles.

La présidente du Conseil économique, Sylvia Ostry, souscrivit à cette requête et annonça en juin 1978 la création d'un groupe spécial, le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité (CEIP), entité distincte créée au sein du Conseil économique pour mener à bien ce travail.

Alors que les possibilités de création du Centre étaient envisagées au début d'avril 1978, il fut demandé à la CLI de surveiller les hausses salariales reçues par les groupes libérés des contrôles jusqu'à ce que le CEIP puisse recruter son personnel et commencer ses activités. La CLI dut immédiatement faire face à une difficulté de taille pour concilier son rôle toujours actuel de «contrôleur» et son nouveau rôle de «surveillant» ou de «rapporteur» des hausses salariales. Les employeurs n'étaient pas tenus

de présenter des rapports sur les augmentations des groupes libérés des contrôles et la CLI répugnait à intervenir d'une façon qui aurait pu être interprétée comme une tentative de «demeurer en fonction» après le décontrôle, d'autant plus que même si la CLI pouvait obtenir des renseignements sur les hausses après les contrôles, elle n'avait aucun pouvoir exécutoire à cet égard.

La CLI choisit donc de limiter son activité de surveillance à l'analyse des données sur les hausses salariales qui étaient accessibles à tout le monde et qui seraient fournies au CEIP lorsqu'il serait en pleine activité à l'automne 1978. Les renseignements utilisés par la CLI et concernant les hausses salariales postérieures aux contrôles provenaient des rapports mensuels de Travail Canada sur les ententes négociées par les principales unités de négociation, c'est-à-dire de 500 employés ou plus. Le personnel de la Direction générale de la rémunération recevait ces renseignements et analysait mensuellement les augmentations postérieures aux contrôles. Des rapports réguliers sur la tendance des règlements salariaux postérieurs aux contrôles étaient fournis aux membres de la Commission et aux cadres d'autres organismes. Vers la fin de 1978, le CEIP était suffisamment opérationnel pour entreprendre et publier des analyses détaillées sur les accords salariaux postérieurs aux contrôles et les activités de la CLI dans ce domaine furent réduites à un simple rapport interne présenté mensuellement aux membres de la Commission.

Le 2 mars 1979, le gouvernement créa un nouvel organisme de surveillance des prix, des bénéfices, de la rémunération et des coûts. Cet organisme, qui remplaçait le CEIP, a été appelé Commission nationale de l'inflation (CNI). Instituée par un décret du conseil, la CNI fut dotée de pouvoirs d'investigation en vertu de la Loi sur les enquêtes. Le gouvernement pensait que l'attitude plus agressive de cet organisme, à cause des pouvoirs que lui conférait la Loi sur les enquêtes, était incompatible avec le rôle du CEIP au sein du Conseil économique du Canada.

Le mandat de la CNI devait s'étendre jusqu'au 30 juin 1980 et la surveillance devait être effectuée par un personnel relativement restreint d'au plus 100 personnes. À l'annonce de la création de la CNI et de l'abolition du CEIP, certains employés de cet organisme et de la Commission de lutte contre l'inflation passèrent à la CNI. Le président de ce nouvel organisme était M. Harold Renouf, qui était aussi président de la Commission de lutte contre l'inflation.

Après examen de la politique concernant la CNI, le gouvernement élu le 22 mai 1979 annonça l'expiration de son mandat le 25 juillet 1979.